

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Séances du jeudi 10 décembre 2020

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1 <sup>re</sup> séance .....	11071
2 <sup>e</sup> séance .....	11105
3 <sup>e</sup> séance .....	11147

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021**

114<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du jeudi 10 décembre 2020**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

### 1. Accord de coopération avec les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (p. 11073)

#### PRÉSENTATION (p. 11073)

- M. Franck Riester, ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité
- M. Jacques Maire, suppléant M. Jean François Mbaye, rapporteur de la commission des affaires étrangères
- M. Rodrigue Kokouendo, suppléant Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 11076)

- M. Jean-Paul Lecoq
- M. Franck Riester, ministre délégué
- M. Jacques Maire, rapporteur suppléant
- Mme Aina Kuric
- M. Paul Molac
- M. Jean-Paul Lecoq
- Mme Mireille Clapot
- M. Sylvain Waserman
- M. Christian Hutin

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 11080)

- Mme Aina Kuric
- M. Christian Hutin
- M. Bastien Lachaud
- M. Jean-Félix Acquaviva
- M. Jean-Paul Lecoq
- M. Jean François Mbaye
- M. Michel Herbillon
- M. Bruno Fuchs
- M. Michel Zumkeller

#### EXPLICATIONS DE VOTE (p. 11087)

- Mme Mireille Clapot
- M. Christian Hutin
- M. Jean-Paul Lecoq

- M. Bastien Lachaud
- M. Sylvain Waserman

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 11088)

- M. Rodrigue Kokouendo, président de la commission des affaires étrangères suppléant

### 2. Convention relative aux infractions à bord des aéronefs (p. 11088)

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 11088)

### 3. Justice pénale des mineurs (p. 11089)

#### PRÉSENTATION (p. 11089)

- M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice
- M. Jean Terlier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 11092)

- Mme Elsa Faucillon
- M. Jean Terlier, rapporteur
- M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux
- M. Ugo Bernalicis
- M. Jean-Félix Acquaviva
- Mme Karine Lebon
- M. Stéphane Mazars
- M. Raphaël Schellenberger
- M. Erwan Balanant
- Mme Cécile Untermaier
- M. Dimitri Houbron
- M. Michel Zumkeller

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 11097)

- M. Ugo Bernalicis
- M. Jean-Félix Acquaviva
- Mme Marie-George Buffet
- Mme Alexandra Louis
- M. Antoine Savignat

### 4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 11104)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME ANNIE GENEVARD

### vice-présidente

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à neuf heures.)*

1

## ACCORD DE COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION MONÉTAIRE OUEST-AFRICAINE

### *Discussion d'un projet de loi*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine (n<sup>os</sup> 2986, 3602).

### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. le ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.

**M. Franck Riester, ministre délégué chargé du commerce extérieur et de l'attractivité.** Comme vous le savez, à l'occasion de la visite officielle du Président de la République en Côte d'Ivoire en décembre 2019, la France et l'Union économique et monétaire ouest-africaine – l'UEMOA, dont je rappelle que les membres sont le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Burkina Faso et la Guinée-Bissau – ont signé un nouvel accord de coopération monétaire, qui a vocation à remplacer celui du 4 décembre 1973, à la demande de nos partenaires ouest-africains.

En instaurant un cadre modernisé et renouvelé pour les relations de coopération monétaire entre la France et les pays de l'UEMOA, cette réforme, qui marque la fin du franc CFA – franc de la communauté financière africaine, anciennement franc des colonies françaises d'Afrique –, s'annonce décisive, comme l'a encore rappelé récemment le Président de la République, et constitue un chantier majeur, dans le prolongement du discours fondateur de Ouagadougou, en 2017.

Concrètement, le nouvel accord soumis à l'approbation de votre assemblée repose sur quatre axes.

Tout d'abord, le nom de la devise a vocation à changer, les autorités de l'UEMOA ayant indiqué leur souhait de passer du franc CFA à l'eco. Ce choix, qui est du seul ressort des États de l'UEMOA constitue un changement symbolique majeur.

Ensuite, l'accord met fin à l'obligation de centralisation des réserves de change de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest sur le compte d'opération du Trésor français.

L'accord prévoit également le retrait de la France des instances de gouvernance de la zone.

Enfin, de nouveaux mécanismes de dialogue et de surveillance des risques seront instaurés avec nos partenaires de l'UEMOA.

Les chefs d'État de l'UEMOA ont fait le choix de maintenir une parité fixe entre l'euro et la devise de l'Union, ainsi que la garantie de convertibilité assurée par la France, qui permet notamment de préserver un cadre macro-économique stable pour les politiques économiques de la zone. La garantie apportée par la France est en effet un facteur de stabilité monétaire et de protection contre les chocs externes pour les pays concernés. En témoigne, récemment, le fait que les pays de l'UEMOA ont mieux résisté que certains de leurs voisins à la crise déclenchée par la pandémie de covid-19.

Avec cette réforme, qui est d'abord une réforme de gouvernance, le rôle de la France évolue. Elle devient en effet un strict garant financier de la convertibilité de la devise de la zone UMOA – union monétaire ouest-africaine.

Telles sont les principales dispositions de l'accord qui fait l'objet du projet de loi soumis à votre approbation. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jacques Maire, suppléant M. Jean François Mbaye, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

**M. Jacques Maire, suppléant M. Jean François Mbaye, rapporteur de la commission des affaires étrangères.** En introduction, je tiens à souligner l'implication du rapporteur Jean François Mbaye qui, avec Marc Le Fur, a mené des consultations importantes sur ce sujet, en France et en Afrique.

Il me revient de présenter à l'ensemble de l'Assemblée nationale le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'UMOA, conclu le 21 décembre 2019 à Abidjan, qui porte sur la réforme du franc CFA dans sa composante ouest-africaine. Le débat dans cet hémicycle sur un sujet relatif à la souveraineté monétaire de pays tiers montre qu'il était temps d'ouvrir une nouvelle ère.

Oui, le débat sur le franc CFA est particulièrement sensible. Oui, cette monnaie porte en elle à la fois ce qu'elle est – un instrument d'échange, une valeur économique –, mais aussi ce qu'elle représente pour de nombreuses personnes et qu'il faut entendre : le souvenir de blessures du passé qu'il est grand temps de refermer.

Aussi vrai que l'euro représente l'identité d'une partie de l'Europe, le franc CFA continue de charrier les débats identitaires de la jeunesse africaine. Plus de soixante ans après les

indépendances, le seul fait que cette monnaie conserve l'acronyme des colonies françaises d'Afrique est vécu comme un frein à sa représentativité par une partie de la population. Aussi, il est salutaire et emblématique que, dans cette assemblée, des femmes et des hommes, dont certains sont le fruit de la double histoire africaine et française, vous proposent d'aller de l'avant dans un grand débat démocratique et appellent les sociétés civiles de France et d'Afrique à se saisir du sujet.

Chers collègues, la France gagne-t-elle de l'argent sur le dos de l'Afrique en garantissant sa monnaie ? Non. La France a-t-elle besoin des réserves de change bloquées par les banques centrales africaines ? Non. Le franc CFA est-il l'arme de la Françafrique ? Encore une fois, non.

Il nous revient, à l'occasion de ce projet de loi, de démystifier la question du franc CFA et d'ouvrir, à la demande des pays de l'Ouest africain, une nouvelle page d'intégration monétaire et économique au bénéfice des jeunes africaines. Notre parlement a été à la hauteur des enjeux lors de l'examen d'un texte qui déterminera à n'en pas douter l'écriture des prochaines pages de la grande histoire qui lie la France au continent africain et plus particulièrement à sa partie occidentale. En notre qualité d'héritiers de cette histoire, il ne pouvait en être autrement.

Avant de revenir sur les axes principaux de cette réforme, rappelons succinctement le fonctionnement de l'actuel franc de la communauté financière africaine, plus connu sous le nom de franc CFA ou XOF.

Arrimé à taux fixe depuis 1945 à la monnaie nationale française, celui-ci est utilisé par les huit pays de l'UMOA, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. En pratique, cette parité fixe a le mérite de prévenir les risques d'inflation, protégeant ainsi le pouvoir d'achat et l'épargne des ménages. De même, elle permet d'assurer la stabilité monétaire en évitant les risques de change, ce qui constitue un avantage non négligeable pour les investisseurs, qu'elle place dans un environnement comparable à celui de la zone euro.

Elle n'est néanmoins pas dénuée d'inconvénients, comme la contrainte que la force de sa valeur impose à l'économie des pays à faibles revenus. Les conséquences concrètes de cette situation prennent notamment la forme d'une perte de compétitivité à l'export, difficulté palliée par la pratique de taux d'intérêt très élevés, pouvant atteindre 15 % à 20 %, par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest – BCEAO – et par les banques commerciales.

La force d'une monnaie trouve sa source dans la confiance qu'ont en elle les agents économiques. C'est ici que la France intervient, car elle garantit, au moyen de son propre budget, la valeur du franc CFA. Aux termes de l'accord monétaire de 1973, la contrepartie de cette garantie prend la forme d'un dépôt de 50 % des réserves de la BCEAO auprès du Trésor français ; un représentant de celui-ci est en outre délégué auprès des instances dirigeantes de la BCEAO.

Rappelons que, contrairement aux idées reçues, la participation française à la gouvernance de la BCEAO constitue la simple traduction de la prérogative du garant de contribuer à la gestion du risque auquel il s'expose. Il ne s'agit en aucun cas pour la France de s'ingérer dans la conduite des affaires intérieures d'États exerçant pleinement leur souveraineté.

Avec l'accord soumis à notre examen, le compte d'opération ouvert dans les livres du Trésor français sera clôturé au plus tard au 31 décembre 2020, permettant à la BCEAO de disposer à sa guise de l'ensemble des réserves et de les placer où cela lui semblera opportun.

L'accord met également un terme à la représentation française permanente auprès des instances monétaires ouest-africaines ; la France ne pourra faire intervenir une personne désignée par elle qu'en cas d'activation de la garantie apportée par le Trésor français.

Quelles que soient les réformes monétaires auxquelles conduira cette évolution, la France s'inscrit dans le sens de l'histoire. En effet, elle répond aux faux procès en néocolonialisme qui lui sont faits.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ho, ho, ho !

**M. Jacques Maire, rapporteur suppléant.** Il n'existe pourtant aucune ambiguïté, monsieur Lecoq : la disparition du franc CFA a été pensée pour et avec les pays concernés.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Cela reste à prouver !

**M. Jacques Maire, rapporteur suppléant.** Les liens historiques entre l'Afrique et la France en pâtiront-ils ? Que nenni, car bien que cet accord distende leurs liens monétaires, il ne les coupe pas tout à fait. En effet, s'il prévoit que la monnaie des pays concernés se nommera désormais eco, et que le dépôt d'une partie des réserves de la BCEAO auprès du Trésor français ne sera plus nécessaire, les autres fondements de l'architecture restent inchangés. Ainsi, la garantie française sera maintenue, de même que la parité fixe avec l'euro, la convertibilité et la libre transférabilité de l'eco.

L'objectif poursuivi par cette nouvelle organisation est de favoriser l'intégration des autres États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO – qui compte, outre les pays de l'UMOA, le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée, le Liberia, la Sierra Leone, et enfin et surtout le Ghana et le Nigeria. L'ambition affichée par la CEDEAO en matière monétaire est en effet la création d'une monnaie commune unique que l'on appellera ici l'eco CEDEAO.

Si l'autonomisation monétaire des pays de l'UMOA et de la CEDEAO constitue bel et bien l'affaire des États souverains qui les composent, la situation suscite une série de préoccupations.

Celles-ci portent tout d'abord sur la place qu'occupent certains pays dans la nouvelle organisation, à commencer par le Nigeria. Ce dernier, avec 200 millions d'habitants, soit 60 % de la population régionale, représente 66 % du PIB de la CEDEAO, notamment en raison de la manne pétrolière.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ça ne va pas durer !

**M. Jacques Maire, rapporteur suppléant.** Le risque que l'eco CEDEAO ne soit qu'un avatar du naira, la monnaie nigérienne, est d'autant plus élevé que le Nigeria plaide pour un abandon de la parité à taux fixe avec l'euro, au profit du recours à un panier de monnaies. Concrètement, une telle opération aurait pour effet d'accroître l'instabilité monétaire de la zone – je pense notamment aux pays en situation de conflit comme le Mali ou le Burkina Faso.

Si le débat sur une monnaie unique est légitime et nécessaire afin d'accélérer l'intégration régionale, il ne saurait se suffire à lui-même. En effet, la mise en commun de la monnaie ne se fera qu'à condition que des relations commerciales se nouent au sein de la zone. Or le taux d'intégration en

la matière n'est que de l'ordre de 15 % pour la région, contre 60 % pour l'Union européenne, et le développement d'une industrie de transformation des matières premières reste hétérogène.

Si des économies importatrices et reposant principalement sur l'activité touristique, comme le Sénégal, peuvent se satisfaire d'une monnaie forte, tel n'est pas le cas de pays dont l'économie dépend de matières premières, comme la Côte d'Ivoire, pourvoyeuse de cacao, dont la compétitivité repose sur une monnaie faible. La convergence des économies de la zone constitue un préalable indispensable à la mise en commun de la monnaie. L'instauration de critères macro-économiques portant sur le déficit public, l'inflation ou encore la dette apparaît incontournable.

Ainsi, le succès de cette réforme dépendra des choix politiques cruciaux qui seront effectués par les seuls responsables des États. Néanmoins, et afin de garantir leur acceptation par les parties prenantes, il est indispensable de faire précéder cette décision de consultations et d'échanges associant les agents économiques, les intellectuels et les opinions publiques.

**M. Michel Herbillon.** Tout à fait.

**M. Jacques Maire,** *rapporteur suppléant.* À cet égard les parlements ouest-africains seront amenés à jouer un rôle déterminant et doivent se saisir dès à présent de problématiques qui ne sauraient constituer l'apanage des seuls chefs d'État.

Afin de mener à bien ce travail, des outils existent déjà, tandis que d'autres devront être instaurés. En toute hypothèse, il est important de souligner que, dans l'optique de permettre à l'UMOA, puis à la CEDEAO de gagner en souplesse et de favoriser la création de richesses, la France se tiendra aux côtés de ses partenaires africains, afin de les accompagner au mieux dans une mue qui s'effectuera à leur entier bénéfice.

Voilà, mes chers collègues, ce qu'il me revenait de partager, à l'occasion de cette adoption. J'ai foi en la capacité des jeunes africaines de se saisir de ces sujets, qui ne peuvent et ne doivent être réservés à leurs seuls dirigeants. Une nouvelle dynamique est à l'œuvre en Afrique de l'Ouest, et il nous revient d'y apporter tout le concours qui nous est demandé, avec solidarité, gravité et enthousiasme.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je vous invite à vous inscrire dans le prolongement des travaux de la commission des affaires étrangères et de la commission des finances, en adoptant de façon unanime ce projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine. *(Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Rodrigue Kokouendo, suppléant Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères.

**M. Rodrigue Kokouendo,** *suppléant Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères.* Le Président de la République l'a dit à Abidjan, le 21 décembre dernier : la monnaie ouest-africaine est une affaire ouest-africaine. Chaque pays qui compose l'Union monétaire ouest-africaine est libre d'y adhérer, comme la Guinée-Bissau, qui n'a pourtant jamais été une colonie française ; libre de la quitter également, comme la Mauritanie, pour mettre en place sa propre monnaie ; et enfin libre d'y revenir, comme le Mali, qui a adhéré à l'UMOA après avoir quitté la zone CFA.

**M. Marc Le Fur,** *rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Très juste.

**M. Rodrigue Kokouendo,** *président de la commission des affaires étrangères suppléant.* La monnaie ne saurait être une cellule où seraient enfermés les pays d'Afrique, ni l'instrument de je ne sais quelles pratiques d'un autre âge.

L'accord de coopération dont nous discutons aujourd'hui modifie plusieurs critères. Le franc CFA devient l'eco, le dépôt des réserves de change au Trésor français prend fin, et la France retire tous ses représentants des instances monétaires de la zone ouest-africaine. D'autres critères ne changent pas : la parité fixe avec l'euro, la liberté de transaction entre la zone euro et l'UMOA, la convertibilité illimitée eco-euro. Ce n'est pas notre choix, c'est celui des États africains eux-mêmes.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ce n'est pas vrai !

**M. Rodrigue Kokouendo,** *président de la commission des affaires étrangères suppléant.* Les objecteurs du présent accord arguent que la parité fixe avec une monnaie forte valorise les importations au détriment des exportations. C'est bien le choix des pays de l'Union africaine de soutenir le développement de leurs PME, en privilégiant un environnement qui leur assure une monnaie correspondant à leurs besoins. En effet, en l'état actuel des économies ouest-africaines, et même en l'absence d'État dans bien des régions maliennes ou burkinabés, choisir aujourd'hui le désarrimage de l'euro ou instaurer un taux de change flottant serait faire le pari du pire. On peut le suggérer au nom de principes respectables, mais d'autres en subiront les conséquences.

**M. Marc Le Fur,** *rapporteur pour avis.* Très bien !

**M. Rodrigue Kokouendo,** *président de la commission des affaires étrangères suppléant.* Quant à l'argument sur le franc CFA ou l'eco comme rente pour les multinationales exportant des matières premières, les grands groupes pétroliers qui opèrent au Nigeria, au Ghana, autant si ce n'est plus qu'en Côte d'Ivoire ou au Sénégal, n'ont pas besoin du franc CFA. La lutte légitime contre la faible redistribution du produit de l'extraction des matières premières aux populations et contre ses conséquences écologiques se mène ailleurs.

Nous entendons que la parité emporte comme conséquence une lutte prioritaire contre l'inflation. Ce débat permanent entre la stabilité et la croissance est universel, il dépasse l'Afrique de l'Ouest. L'absence d'inflation a des avantages : une famille malienne de Kidal continue à acheter ses produits de première nécessité avec des francs CFA qui ne se déprécient pas, même quand tout s'effondre autour d'elle. Elle a des inconvénients : l'investisseur est confronté à des taux d'intérêt bancaires prohibitifs. Le choix est difficile, mais il appartient aux pays de l'UMOA, indépendants depuis soixante ans. C'est à eux seuls de décider.

La CEDEAO, qui regroupe quinze pays, a engagé une réflexion pour mettre en place une monnaie à l'échelle de l'ensemble de la zone. Les pays s'orienteraient vers une monnaie à taux flottant ou arrimée à un panier de monnaies. Il s'agit de gagner en compétitivité face aux entreprises étrangères qui bénéficient de crédits abordables, sans renoncer trop rapidement à la stabilité monétaire, afin d'éviter l'effondrement de la consommation et la fonte de l'épargne.

Je ferai une parenthèse sur la Communauté économique des États de l'Afrique centrale – CEEAC –, qui a également une monnaie commune : le franc CFA-XAF. À ce stade, ces pays n'ont pas demandé la révision de l'accord les liant à la France, mais ils sont attentifs à l'évolution qui a lieu en Afrique de l'Ouest. L'intégration des deux zones pourrait avoir pour avantage d'équilibrer une zone CEDEAO où un seul pays, le Nigeria, a un poids démographique et économique disproportionné.

Ce sont des dynamiques internes à l'Afrique. Nous pouvons les observer, les commenter, les accompagner dans un partenariat fructueux, mais nous ne pouvons pas décider à la place des pays concernés, même au nom de principes généraux.

**M. Michel Herbillon.** Tout à fait.

**M. Rodrigue Kokouendo,** *président de la commission des affaires étrangères suppléant.* Avec notre rapporteur Jean François Mbaye, et selon les souhaits de notre présidente Marielle de Sarnez, qui porte la plus grande attention au développement de l'Afrique, notre commission a examiné très soigneusement l'accord de coopération avec l'UMOA, car il ne s'agit pas seulement d'un projet monétaire, économique et politique de première importance, mais d'une nouvelle étape de coopération avec les pays africains, qui doit leur permettre de renforcer leur intégration économique et régionale, comme leur souveraineté.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des affaires étrangères vous invite à approuver cet accord. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM et sur les bancs des commissions. – M. Sylvain Waserman applaudit également.*)

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. André Chassaigne et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** C'est à regret que je me tiens ici pour défendre cette motion de rejet préalable du projet de loi autorisant la ratification de l'accord de coopération entre la France et les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine – vous avez fait un lapsus, monsieur le ministre délégué, en parlant de l'Union économique et monétaire, qui ne recouvre pas exactement la même réalité. J'aurais en effet aimé croire qu'une réforme du franc CFA – initialement appelé, ne l'oublions pas, franc des colonies françaises d'Afrique – serait l'occasion d'un débat approfondi entre tous les pays concernés et d'un véritable changement en profondeur de nos relations économiques et politiques avec les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone.

Pourtant, rien ne s'est passé ainsi. Sur le fond, cette réforme n'a pas été faite pour changer quoi que ce soit ; sur la forme, la méthode confirme la condescendance de la France vis-à-vis de ces pays – si l'on ne change rien, pas besoin de concertation.

Personne n'était au courant de l'annonce de la réforme, en décembre 2019, par Emmanuel Macron à Abidjan. Seul son acolyte ultralibéral Alassane Ouattara en avait connaissance, lui qui avait été installé par les chars français en 2011 et qui est le champion toutes catégories de la multinationale Afrique à forte composante française, lui qui vient d'ailleurs de s'arroger un troisième mandat inconstitutionnel, au prix d'une répression implacable de ses opposants.

**M. Bastien Lachaud.** Il a raison !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Quant aux autres partenaires de l'UMOA qui gère le franc CFA, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal, ils n'étaient même pas informés ; pas plus que ne l'était le gouverneur de la BCEAO, qui pilote cette monnaie.

Lorsque Emmanuel Macron a expliqué le sens de la réforme en décembre dernier, à Abidjan, il a dit : « j'ai souhaité pouvoir mettre à plat l'ensemble des sujets pour écrire une page nouvelle [...] de notre histoire commune ». L'idée ne lui a donc pas été soufflée par les États membres de l'UMOA, comme on veut nous le faire croire, ce matin encore ; c'est encore et toujours Jupiter qui a décidé seul.

Or un changement de monnaie, si l'on respecte un tant soit peu les peuples concernés, aurait dû faire l'objet d'un chantier démocratique, transparent et ouvert, quitte à être long. Prenons notre exemple : en 1992, lorsque la Communauté européenne a choisi de devenir l'Union européenne et de passer à l'euro, il y a eu, en France, un référendum sur les enjeux du passage à la monnaie unique, sept ans plus tard, avec un calendrier précis. Peu importe ce que l'on pense du résultat, force est de constater qu'au moins sur la méthode, les choses étaient plus démocratiques.

Ici, que nous propose-t-on ? Uniquement, la ratification d'un accord de coopération, sans même le calendrier de mise en place de l'eco. L'ordre dans lequel s'effectuent les ratifications est en soi suspect : pourquoi la France est-elle le premier pays à ratifier cet accord, alors qu'en toute logique elle aurait dû attendre que les pays directement concernés l'aient fait d'abord ? Notre parlement aurait ainsi pu tenir compte des débats démocratiques suscités par cette réforme chez les peuples en question. C'est un non-sens complet d'avoir procédé autrement, non-sens qui justifierait à lui seul que l'on rejette ce texte – ce que vous avez encore la possibilité de faire.

N'oublions pas en effet que l'on parle ici de monnaie, c'est-à-dire d'une institution politique et économique absolument fondamentale, puisque c'est elle qui permet à une zone de déterminer et de piloter son économie en se fixant des objectifs de développement.

Cette réforme du franc CFA va-t-elle permettre à l'UMOA de piloter ses taux de change afin de favoriser ses exportations où ses importations ? Va-t-elle laisser aux pays de la zone le choix de s'adosser à une monnaie plutôt qu'à une autre ? Va-t-elle leur permettre de piloter l'inflation, les taux d'intérêt, le poids de la dette ? Non. Rien ne changera, et le cordon ombilical qui relie le franc CFA à la zone euro va perdurer, au travers de l'arrimage à l'euro, de la liberté des transactions et de la convertibilité illimitée entre les deux monnaies, ce triple lien permettant à toute multinationale qui fait du commerce dans la zone monétaire du franc CFA de voir ses investissements sécurisés sur le long terme, de convertir en euros ses profits réalisés en francs CFA, puis de rapatrier ensuite ces capitaux vers la zone euro.

La parité fixe euro-franc CFA ne pose certes aucun problème à ceux qui travaillent en euros, mais c'est beaucoup plus compliqué dans tous les secteurs où la monnaie de référence est le dollar : l'euro – et donc, avec lui, le franc CFA – varie tous les jours face au dollar, et lorsque les taux de change sont trop volatiles, des secteurs entiers de l'économie peuvent perdre leur compétitivité du jour au lendemain – nous en avons fait l'expérience avant le passage à l'euro. L'Agence française de développement

– AFD – avait d’ailleurs tiré la sonnette d’alarme il y a quelques années, en indiquant que la parité fixe avait été l’un des principaux facteurs de l’effondrement du secteur du coton au Burkina Faso. Retenons les leçons de l’histoire!

Il pourrait donc être dans l’intérêt de certains pays de s’arrimer à d’autres monnaies que l’euro, mais le système favorise le lien entre zone euro et zone CFA, entravant de ce fait le commerce entre les membres de l’UMOA ou de la CEDEAO. Cela explique que, cinquante ans après les indépendances, l’Europe soit encore le premier partenaire commercial de la plupart de ces pays, alors que le commerce intracontinental représente moins de 15 % de leurs échanges – le sujet doit vous parler, monsieur le ministre délégué! Ce chiffre signe l’échec véritable du franc CFA et justifierait à lui seul que cette monnaie soit remise au placard de l’histoire.

Il n’y a, au sein de l’UMOA, aucun mécanisme de solidarité, aucun marché unique, aucune union politique; aucun intérêt économique non plus à adopter une monnaie unique dont rien ne dit qu’elle bénéficiera à chacun de ses membres.

Comparons à nouveau avec la zone euro : malgré une très forte intégration économique et un commerce intense entre les États membres, nous savons tous que son fonctionnement n’est pas évident. Mais là, il s’agit d’une union monétaire sans autre forme d’union. Lorsque l’on ne maîtrise pas sa politique monétaire et que l’on ne peut pas laisser filer l’inflation pour diminuer la dette, le seul outil pour se désendetter, en cas de crise, est la diminution des dépenses publiques – cela nous parle ici aussi. Comme dans l’Union européenne, le programme est l’austérité à perpétuité. Le rôle du franc CFA dans la situation économique et sociale catastrophique des États membres de l’UMOA est à étudier avec sérieux, même s’il n’en est évidemment pas l’unique facteur, nous en sommes d’accord.

Regardons la situation d’un point de vue historique : dans les années 1980, le Fonds monétaire international – FMI – et la Banque mondiale ont saigné les pays d’Afrique de l’Ouest. Les fameux plans d’ajustement structurel ont, avec la complicité du club de Paris, détruit ces États en pleine construction, les ont rendus dépendants des cours des matières premières, les ont obligés à tout privatiser et à réduire le plus possible les dépenses publiques. Ils avaient promis un renouveau économique qui n’est jamais arrivé.

Évidemment, ces cures d’austérité n’ont jamais fonctionné et l’endettement des pays est resté très élevé. Le franc CFA a empêché ces pays d’utiliser l’inflation pour se désendetter. Ceux-ci ont donc continué à diminuer leurs dépenses publiques pour les porter à des niveaux totalement inacceptables pour leur population. Voilà l’origine de leur crise! En effet, cette politique a produit des systèmes éducatifs totalement dégradés, des systèmes de santé inefficaces et des salaires si faibles dans la fonction publique qu’ils ne peuvent empêcher la corruption.

Face à ces situations, l’aide publique au développement – APD – ne suffit pas à remonter la pente : la pauvreté et les inégalités explosent, le chômage devient de masse, des millions de jeunes sont touchés par le désespoir et l’exil contraint se développe. Le pire, c’est que même avec l’APD, la zone CFA est encore perdante. Tous les pays de l’UMOA figurent dans la liste prioritaire de l’AFD; une partie importante de notre APD est donc dédiée au déploiement de programmes, dont certains consistent à construire des infrastructures. Or qui est favorisé lorsqu’il s’agit de

gagner des marchés dans une monnaie arrimée à l’euro? Nos multinationales, bien sûr! Le métro d’Abidjan offre un exemple funeste de ce genre de projets,...

**M. Marc Le Fur**, *rapporteur pour avis de la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire*. Vous préférez les Chinois?

**M. Jean-Paul Lecoq**. ...que le sénateur communiste Pierre Laurent a récemment dénoncés. Le chantier a été confié, à la suite d’immenses pressions du pouvoir français et sans appel d’offres, à un consortium d’entreprises françaises, à un prix astronomique. La transformation du franc CFA en eco ne changera en rien ce système.

Les trois choses qui vont changer sont le nom, la possibilité pour la BCEAO de déposer ses réserves de change ailleurs qu’au Trésor français et l’absence de Français dans la gouvernance de la zone monétaire – et encore. L’étude d’impact du projet de loi affirme que la fin de l’obligation de réserve de change au Trésor français ne modifiera absolument pas la tutelle monétaire. En revanche, cette disposition allégera le coût supporté par la France, qui n’aura plus à rémunérer les avoirs déposés sur le compte dédié; voilà qui en dit long sur l’état d’esprit de ses auteurs!

**M. Jacques Maire**, *rapporteur suppléant*. C’est petit comme argument, très petit!

**M. Jean-Paul Lecoq**. Quant à l’absence de Français dans la gouvernance de la zone monétaire, la lecture attentive de l’article 4 de l’accord commande de la nuancer. En effet, il dispose qu’une personnalité indépendante et qualifiée sera nommée par le conseil des ministres de l’UMOA, en concertation avec la France, pour siéger au comité de politique monétaire de la BCEAO – je ne reprendrai pas ici l’interpellation de Mme Roselyne Bachelot cette semaine.

La France sort donc par la porte pour mieux revenir par la fenêtre. L’objectif de la France vis-à-vis de l’UMOA est clair : faire taire les critiques populaires sur le franc CFA par une réforme plus que minimaliste.

Le nom de la nouvelle monnaie est une tartufferie comme j’en ai rarement vu. Eco est le nom du projet de monnaie unique de la CEDEAO, communauté économique qui englobe tous les États de l’UMOA, ainsi que le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone. La CEDEAO, ou ECOWAS en anglais, avait choisi le diminutif de son acronyme anglais pour nom de sa future monnaie. Nous avons affaire à une OPA hostile sur l’eco de la CEDEAO. L’objectif de la France vis-à-vis de la CEDEAO est clair : couper l’herbe sous le pied du projet monétaire de cette zone et imposer son eco comme un fait accompli, afin d’étendre l’influence de sa monnaie à tous les États membres de la CEDEAO. Le rapport de notre commission énonce clairement cet objectif, puisqu’on y lit à la page 22 : « Le fait que le changement de monnaie solde un héritage controversé est susceptible de générer une dynamique politique [...]. Il peut permettre à d’autres pays, aujourd’hui extérieurs à l’UMOA, de rejoindre l’eco ».

Les pays concernés n’ont pas du tout apprécié cette visée de la France. Le Nigeria, poids lourd de la CEDEAO, a évoqué l’implosion de la zone si la réforme du franc CFA était mise en œuvre. Plusieurs États ont officiellement condamné cette initiative. Vouloir imposer l’eco à l’ensemble de la CEDEAO est une stratégie très dangereuse. L’exécutif français prend le risque d’une crise diplomatique dans cette zone déjà en proie à de fortes tensions.

L'objectif absolu s'agissant de la CEDEAO devrait plutôt être le renforcement des États, de leurs services publics et de leur économie : ces politiques seules seraient susceptibles d'offrir aux populations des perspectives de vie et de travail sur place.

**M. Rodrigue Kokouendo**, *président de la commission des affaires étrangères suppléant*. C'est ce qui est fait déjà en partie.

**M. Jean-Paul Lecoq**. Ces politiques seules seraient à même de lutter efficacement contre le terrorisme, qui ronge toute cette zone. Avec cette stratégie du chaos, la France affaiblit la CEDEAO. Or celle-ci est l'appui de l'Union africaine dans la politique de convergence économique et financière, et de développement d'une union douanière visant à créer des intérêts économiques communs dans la région et, surtout, à mettre en place une devise commune. Affaiblir la CEDEAO, c'est affaiblir le relais de l'Union africaine pour l'intégration régionale ; c'est affaiblir le multilatéralisme africain. Serait-ce là votre objectif ? Je ne peux pas y croire : vous parlez si souvent de multilatéralisme !

Voulons-nous être complices de cette stratégie de classe ? Que l'on me comprenne bien : je ne penche pas pour le très libéral projet eco de la CEDEAO, mais je constate que le Gouvernement français s'est invité dans ce débat pour en perturber le cours. Cette monnaie, assumez-le, correspond aux intérêts des classes supérieures africaines tournées vers l'extérieur et des multinationales qui travaillent en euro ; pour les peuples et pour les PME africaines, elle peut être un véritable boulet. Votre majorité défend les intérêts des classes aisées et des multinationales en toutes circonstances et en tout lieu.

Nous, députés communistes, nous opposons à cette réforme précisément parce que nous défendons, en toutes circonstances et en tout lieu, les plus précaires et les peuples. Pour cela, il faut un véritable renouvellement. L'exécutif français ne doit pas imposer sa volonté en faisant pression sur des dirigeants africains. Il est insultant de dicter à des pays indépendants leur politique monétaire et économique. Cette politique ne fait qu'alimenter le sentiment anti-français. Avec cette réforme, nous sommes à mille lieues de ce qu'il faudrait faire pour réparer et construire des relations respectueuses de coopération d'égal à égal entre nos pays et nos peuples.

**M. Jacques Maire**, *rapporteur suppléant*. Pompier pyromane !

**M. Jean-Paul Lecoq**. Il faut se poser la question de l'intérêt d'une telle réforme pour les peuples. À l'occasion de ce travail, nous n'avons rien trouvé qui aille dans ce sens : cette réforme n'est pas faite pour eux – eux qui pâtiront de ses mauvais côtés. Cette hypocrisie n'a que trop duré : il faut rejeter ce texte et repartir à zéro. Cette motion de rejet préalable vous en offre la possibilité : soutenez-la pour entamer un processus véritablement démocratique ! (*M. Christian Hutin applaudit.*)

**Mme la présidente**. La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Franck Riester**, *ministre délégué*. Cette intervention était, sur la forme comme sur le fond, un mélange d'amalgames un peu étranges. Cet accord répond au choix des pays africains, ...

**M. Jean-Paul Lecoq**. Non !

**M. Franck Riester**, *ministre délégué*. ... alors que votre propos est teinté d'ingérence dans leur gouvernance. C'est à ces pays de décider, en conscience et en fonction de leur constitution et de leur législation, de valider ou non l'accord. Je rappelle que c'est le président du conseil des ministres de l'UEMOA

qui a signé, en décembre 2019, cet accord avec les autres ministres de la zone : chaque pays le valide en fonction de sa législation. Pourquoi adopter une démarche d'ingérence dans la gouvernance de ces pays ? Ce sont également les pays de la zone, et non la France, qui ont choisi le nom de la monnaie.

**M. Jean-Paul Lecoq**. L'eco, c'est la CEDEAO !

**M. Franck Riester**, *ministre délégué*. Nous avons une grande divergence sur l'intérêt de cette monnaie unique. En supprimant le risque de change et les coûts de conversion, elle représente une force économique pour les pays de la zone. Contrairement à ce que vous avez dit, les capitaux et les marchandises y circulent librement et le cadre juridique y est harmonisé, ce qui crée un climat favorable aux affaires. La monnaie unique est un gage de stabilité et de sécurité pour les investissements des acteurs économiques de ces pays et de pays étrangers – la sécurité juridique et monétaire est toujours un déterminant important de l'investissement dans un pays. La croissance économique – contrairement, là aussi, à ce que vous avez dit – est très élevée depuis dix ans dans cette zone qui est sûrement l'une de celles, sinon celle, qui connaît la croissance la plus soutenue dans le monde. Nous sommes convaincus que la monnaie unique joue un rôle important dans cette trajectoire.

Vous dites que l'Union européenne et la France continuent d'entretenir des liens privilégiés avec ces pays-là : c'est vrai et tant mieux que ce soit le cas. Nous n'allons pas nous plaindre de développer des partenariats et des échanges économiques entre les pays de l'UEMOA et ceux de l'Union européenne.

Enfin, le Président de la République a pris à bras-le-corps la question de la gestion de la dette des pays africains. Il réunira, en mai 2021, une conférence sur le financement des économies africaines pour voir, avec les pays africains et leurs créanciers, comment gérer la dette de la meilleure façon possible dans les années à venir afin d'assurer aux pays concernés un maximum de résilience.

**Mme la présidente**. La parole est à M. Jacques Maire, rapporteur suppléant.

**M. Jacques Maire**, *rapporteur suppléant*. Monsieur Lecoq, je vous remercie de votre intervention, qui présente l'intérêt de susciter le débat et de clarifier les enjeux.

Nous pouvons vous suivre sur la question de l'appropriation et du mode de prise de décision, qui doivent évoluer. Le fait que le comité interparlementaire de l'UEMOA n'ait pas eu l'occasion de débattre de l'accord est un manque. L'Assemblée nationale française peut provoquer ce débat avec ces pays, car le sujet nous concerne tous, eux comme nous.

Je peux également vous rejoindre sur l'idée qu'une politique économique ne se résume absolument pas à la politique monétaire. Si elle n'est pas accompagnée d'une intégration régionale, d'un développement des services publics – vous l'avez évoqué – et de sécurité, la monnaie en tant que telle ne résout rien.

En revanche, vous n'avez pas de plan B. Cet accord est une étape, non la fin du chemin. Il constitue une phase d'automatisation supplémentaire, qui présente un risque maîtrisé par eux et par nous. Si nous leur disions de faire le grand saut, de ne compter que sur leurs propres forces économiques sans garantie de l'État français, et de voler de leurs propres ailes, il y aurait, de mon point de vue et au vu des discussions que nous avons eues, nous parlementaires, avec les chefs d'État et

les ministres, une prise de risque extrêmement élevée par rapport aux forces centrifuges qui font pression sur cette monnaie.

Un risque de césure existe : le franc CFA de l'Afrique de l'Ouest et celui de l'Afrique équatoriale constituent une même zone monétaire. Vous l'avez évoqué, la reconfiguration de l'environnement géopolitique peut et doit encore s'approfondir. De ce point de vue, vous avez raison de dire que l'étape CEDEAO ultime n'est pas forcément un optimum par rapport à la zone actuelle du franc CFA. Il faudra régler cette question.

L'équilibre du texte et le consensus avec les gouvernements des pays concernés sont tels qu'ils privent cette motion de rejet préalable de tout objet.

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'ai cinq bons points et deux mauvais, ce n'est pas mal !

**Mme la présidente.** Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à Mme Aina Kuric.

**Mme Aina Kuric.** Ce texte et le débat qui l'accompagne constituent un pas supplémentaire dans la rénovation de nos relations avec les pays d'Afrique de l'Ouest, et surtout une réponse à la volonté de plusieurs pays. C'est une réforme à venir, un projet perfectible mais nécessaire. Par conséquent, le groupe Agir ensemble votera contre la motion de rejet.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Paul Molac.

**M. Paul Molac.** Le groupe Libertés et territoires a des réserves sur cet accord. D'abord, nous considérons que les pays africains, et plus particulièrement leurs populations, n'y ont pas été suffisamment associés ; à cet égard, nous partageons l'avis de Jacques Maire. Sur le fond, on a rarement vu un pays comme le nôtre conclure des accords en sa défaveur ; c'est classique. Je ne suis pas naïf et j'ai fait assez d'études d'histoire pour savoir que les États suivent leur propre logique et ne se mettent pas en difficulté lorsqu'ils occupent une position dominante. Je me doute donc que cet accord vise à conserver à la France un poids en Afrique ; c'est évident. Cependant, je suis aussi réaliste : sur ces zones pèsent les menaces d'autres pays – M. Marc Le Fur a parlé de la Chine, nous pourrions aussi parler des États-Unis. La place que nous laisserions pourrait être prise par d'autres, sans que cela soit forcément mieux pour les zones concernées.

L'enfer est pavé de bonnes intentions et la perfection n'est pas de ce monde ; compte tenu du risque d'instabilité dans ces zones – des pays qui n'utilisent pas le franc CFA ont subi une instabilité monétaire très préjudiciable à leurs économies déjà faibles –, le groupe Libertés et territoires ne votera pas contre la motion de rejet, mais s'abstiendra. Nous nous abstiendrons aussi sur le texte, considérant, au point où nous en sommes, qu'il s'agit peut-être d'un pis-aller, voire d'un point d'équilibre.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Pour appuyer mon propos, je vais vous montrer que tous mes arguments figurent déjà dans le rapport de la commission.

À propos du manque de concertation, je vous invite à relire la page 26. À la page 21 est indiqué que la convention de garantie entre la France et la zone CFA n'est toujours pas conclue, ce qui prouve que nous votons sur une réforme qui n'est pas ficelée. Concernant les problèmes économiques que pose la réforme, le rapport pointe les mêmes faiblesses que celles que j'ai exposées. Plusieurs passages, aux pages 10, 12 et

13, indiquent que les entreprises multinationales et la frange aisée des populations sont favorisées par le franc CFA, alors que les PME locales et les populations pauvres en souffrent, surtout à cause des hauts taux d'intérêt et des coûts de production induits par la valeur élevée du franc CFA. En lisant ces pages, on se demande vraiment pourquoi vous vous félicitez de cette réforme, qui ne changera rien pour les peuples.

S'agissant de l'ambition défendue par Paris d'étendre l'eco à toute la CEDEAO, le rapport ne fait aucun mystère : aux pages 6 et 23, il indique que le franc CFA peut servir d'embryon à la future monnaie unique ouest-africaine. Les pages 22 et 23 montrent les tensions diplomatiques créées dans la CEDEAO par l'annonce précipitée de la réforme. Ce que j'ai indiqué à propos de la stratégie du Gouvernement français, consistant à prendre de vitesse la réforme monétaire de la CEDEAO pour tenter d'étendre à toute la zone une version quasi identique du franc CFA, figure dans le rapport.

Au-delà des problèmes de fond, la méthode n'est pas bonne : il aurait fallu au minimum laisser les parlements directement concernés s'exprimer avant nous. Je vous propose de rejeter dès maintenant le projet de loi. Peut-être pourrions-nous ensuite, et seulement ensuite, reprendre nos débats en fonction de ce qui se sera dit dans les parlements africains.

**Mme la présidente.** Sur la motion de rejet préalable, je suis saisie par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à Mme Mireille Clapot.

**Mme Mireille Clapot.** Bien évidemment, le groupe La République en marche votera contre la motion de rejet préalable.

Monsieur Lecoq, je vous ai bien écouté, mais – pour reprendre une formule très utilisée dernièrement – vous n'avez pas le monopole des peuples africains.

**M. Christian Hutin.** Oh !

**Mme Mireille Clapot.** Il faut faire confiance à ces pays, à leur jeunesse dynamique, à leur monde entrepreneurial, à leurs institutions, qu'elles soient étatiques ou qu'elles relèvent de l'UEMOA.

Il me semble vous avoir entendu dire que vous regrettiez l'impossibilité de laisser filer l'inflation ; je crois pour ma part que la stabilité monétaire a beaucoup contribué à une forme de stabilité de ces pays. Mais je vous accorde que nous ne sommes pas d'accord à ce sujet.

Ce texte est attendu par les acteurs africains, tant pour la continuité de la parité fixe que pour la fin de la centralisation des réserves de change ou le changement de gouvernance. Certes, il s'agit d'une première étape, mais qui présente des symboles forts, et nous pouvons être fiers d'en discuter dans l'hémicycle. Il appartiendra aux acteurs africains d'engager l'intégration régionale ; la France sera un partenaire si cela lui est demandé. Si nous rejetons ce texte, cela voudrait dire que nous maintenons le statu quo, à l'encontre de la demande des pays concernés. Procédons étape par étape, mais préservons avant tout la stabilité et incitons les pays de l'UEMOA à construire l'avenir. (*Mme Anne Genetet applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sylvain Waserman.

**M. Sylvain Waserman.** Chers collègues du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, que se passerait-il si, dans un moment d'égarément, nous votions en faveur de la motion de rejet? Cela ne ferait que maintenir et prolonger un système que vous ne cessez de dénoncer. On l'a souvent dit, le franc CFA a été présenté comme un vestige de la FrancAfrique.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Oui!

**M. Sylvain Waserman.** Nous avons, pour une fois, la possibilité de faire un pas décisif pour le faire évoluer...

**M. Jean-Paul Lecoq.** Non!

**M. Sylvain Waserman.** ...avec un accord entre les pays principalement concernés et nous-mêmes. Faisons ce pas, n'ayons pas peur! Plutôt que de viser une cible idéale, je vous invite à faire ce premier pas déterminant. Si vous ne retirez pas cette motion de rejet, ce qui serait la solution de sagesse, le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés aura...

**M. Jean-Paul Lecoq.** À regret!

**M. Sylvain Waserman.** ...à regret effectivement, le devoir de voter contre.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christian Hutin.

**M. Christian Hutin.** Marielle de Sarnez a réussi à redonner vigueur et corps à la commission des affaires étrangères, offrant à l'opposition la possibilité de s'y exprimer. Plusieurs textes ont été présentés dans l'hémicycle, ce qui n'était plus le cas – des textes importants, des conventions internationales, passaient vite fait bien fait sans qu'on en parle. L'opposition a pu s'exprimer d'une manière normale.

Cinq minutes! Je viens d'apprendre que j'ai cinq minutes: je ne sais pas pourquoi, on est passé de dix à cinq minutes. S'il n'y avait qu'une seule raison de voter en faveur de la motion de rejet, ce serait pour bénéficier de cinq minutes supplémentaires pour exposer les idées du groupe Socialistes et apparentés sur un sujet aussi important. La possibilité pour l'opposition de s'exprimer a été réduite à cinq minutes, je ne sais pas par qui. C'est un problème! Nous disposons de dix minutes il y a encore trois mois.

**M. Franck Riester, ministre délégué.** Vous en avez déjà perdu trois!

**M. Bruno Fuchs.** C'est un rappel au règlement que vous faites là!

**M. Christian Hutin.** Non, ce n'est pas un rappel au règlement. Il faut voter pour la motion de rejet parce que nous n'avons pas le temps de nous exprimer sur le texte; cela me semble tout à fait légitime.

**M. Jean-Paul Mattei.** Il faut faire la synthèse!

**M. Christian Hutin.** Par ailleurs, Jean-Paul Lecoq a totalement raison concernant la vitesse et la précipitation. Auto-allumage en 2019, lors de la visite du Président de la République en Côte d'Ivoire: on se met d'accord, on est parti, on ne prend en considération que l'UEMOA, sans s'intéresser à la CEDEAO qui a pourtant déjà travaillé sur le sujet. Monsieur le ministre délégué, la CEDEAO ne demande peut-être pas de droits d'auteur, mais l'eco, c'est elle! On lui a piqué le nom de sa monnaie et elle reste un peu en dehors du coup. La CEDEAO, c'est l'UEMOA plus sept pays: ces quinze pays avaient déjà commencé à travailler et on les a totalement court-circuités. Il faut lire les déclarations des présidents et de certains parlementaires de ces pays, qui considèrent que l'auto-allumage du président Macron avec le

président de la Côte d'Ivoire a empêché de faire quelque chose de beaucoup plus global, intégrant peut-être le Nigeria, dont le poids est notable.

Pour cette raison, nous voterons en faveur de la motion de rejet préalable. Cinq minutes, c'est tout de même court pour les groupes d'opposition!

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion de rejet préalable.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin:

Nombre de votants .....	32
Nombre de suffrages exprimés .....	31
Majorité absolue .....	16
Pour l'adoption .....	7
contre .....	24

*(La motion de rejet préalable n'est pas adoptée.)*

**M. Jean-Paul Lecoq.** Sept voix pour, quand même!

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Aina Kuric.

**M. Christian Hutin.** De combien de temps Mme Kuric dispose-t-elle?

**Mme la présidente.** Elle dispose de cinq minutes, comme souvent dans les discussions générales.

**M. Christian Hutin.** Non, c'est une restriction du temps de parole!

**M. Michel Herbillon.** La prochaine fois ce sera deux minutes!

**Mme Aina Kuric.** Lors de son déplacement au Burkina Faso, le 28 novembre 2017, le Président de la République avait indiqué que le franc CFA était un non-sujet pour la France. En effet, si cette monnaie est issue de l'histoire commune qui lie notre pays à plusieurs États africains, elle est depuis les indépendances l'un des attributs de la souveraineté de ces États.

Or au cours de l'année 2019, les débats se sont faits insistants, principalement en Afrique de l'Ouest. Les autorités de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ont fait part de leur souhait de voir évoluer le fonctionnement de leur coopération monétaire avec la France. L'objectif était de parvenir à un ensemble de réformes modernisant l'UEMOA, mais aussi facilitant son extension progressive à d'autres pays de la CEDEAO.

La France a naturellement répondu favorablement au souhait de réforme de ce qui est perçu comme un dernier vestige de la période coloniale et de la FrancAfrique. Les discussions qu'elle a menées avec ses partenaires africains ont abouti à une proposition commune de réforme des instances et du fonctionnement de la zone franc en UMOA. Cette réforme est formalisée dans l'accord signé le 21 décembre 2019 à Abidjan entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'UMOA, qui nous est soumis pour examen.

Outre un simple changement de nom, de franc CFA en éco, l'accord marque aussi l'arrêt de la centralisation de 50 % des réserves des pays concernés auprès du Trésor français ; il prévoit enfin le retrait de la France des instances de gouvernance dans lesquelles elle était présente.

La transformation du franc CFA devrait faciliter la mise en place d'une monnaie commune, incluant d'autres pays de la CEDEAO, dont le Nigeria et le Ghana, afin de renforcer l'intégration économique de la région. Si les objectifs sont connus et partagés par le plus grand nombre en Afrique de l'Ouest, la méthode et le calendrier pour y parvenir sont essentiels et restent à ce jour les grandes inconnues.

Ainsi, il importe de construire une véritable méthode privilégiant le débat public, en impliquant autant que possible les intellectuels, les opérateurs économiques et surtout les élus de chacun des pays concernés. Cette réforme historique ne peut faire l'impasse sur la consultation des premiers concernés : les populations africaines. En effet, l'effet du contexte de création des francs CFA sur les imaginaires collectifs perdure et affecte fortement la manière de percevoir la coopération monétaire avec la France. Il nous conduit à manier ces sujets avec la plus grande rigueur pour éviter le double reproche d'abandon ou au contraire d'ingérence.

Pour s'inscrire dès à présent dans l'esprit de la réforme, qui entrera formellement en vigueur lorsque les accords seront ratifiés par les pays signataires et que les textes d'application seront signés, des ajustements à la situation existante sont prévus. Ainsi, depuis le mois d'avril, la BCEAO a commencé à transmettre des informations prévues par l'accord ; les représentants de la France devaient s'abstenir de siéger aux instances de gouvernance technique auxquelles ils demeuraient convoqués.

Cette réforme majeure du quinquennat, au plan international, concerne le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, mais elle exclut, pour le moment, les six pays d'Afrique centrale : Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République Centrafricaine, République du Congo et Tchad, membres de la CEMAC – Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale –, qui utilisent également le franc CFA, mais forment une zone monétaire distincte. Par ailleurs, son annonce a provoqué à de nombreuses reprises l'ire du conseil des ministres de la zone monétaire d'Afrique de l'Ouest, qui a relevé qu'elle n'était pas conforme au schéma initial des déclarations d'Abidjan. Il convient là aussi de lever les derniers doutes.

Le groupe Agir ensemble souhaite faire de la rénovation des relations de la France avec nos partenaires de l'Afrique de l'Ouest une pierre angulaire de la stratégie internationale de notre pays ; aussi, il votera en faveur de la ratification de l'accord de coopération. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Agir ens et sur les bancs des commissions.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christian Hutin.

**M. Christian Hutin.** Notre sujet concerne l'économie et la finance internationales, ainsi que la géopolitique, mais il porte aussi le poids de l'histoire. En 1945, le deuxième gouvernement provisoire du général de Gaulle comprenait Maurice Thorez, ministre d'État – n'est-ce pas, cher Jean-Paul Lecoq ? –, Ambroise Croizat, ministre du travail, ou André Malraux, à l'information. Jacques Soustelle y était ministre des colonies. Si on ne peut rien dire de son activité de résistant – bien au contraire –, on connaît ses dérivés concernant l'Algérie française. Le franc CFA était celui des colonies françaises d'Afrique : il est connoté. Par hypocrisie – il faut le dire clairement –, il est devenu au fil

des années le franc de la communauté financière africaine. Nous ne pouvons continuer de la sorte. Charles de Gaulle disait qu'un pays qui ne bat pas monnaie n'est pas un pays ; certes, la France ne bat plus monnaie, mais c'est un autre sujet. Les billets de banque africains sont encore imprimés à Chamalières !

**M. Jean-Paul Lecoq.** Exactement !

**M. Christian Hutin.** Le ministre de l'économie et des finances de l'époque, à qui nous avons rendu hommage hier, s'est bien débrouillé – tant mieux pour lui –, mais cette situation très particulière prête le flanc aux critiques. D'ailleurs, le président Erdogan, qui s'est encore déchainé contre la France ce matin, s'est plusieurs fois indigné contre la persistance d'un franc colonial. Le groupe Socialistes et apparentés est très partisan d'oublier tout cela, de mettre fin à l'existence de ce franc, que j'ai qualifié en commission de suranné et connoté. Il est grand temps de s'en débarrasser. Ainsi, nous nous félicitons de cette réforme, comme l'on dit en politique, et je vous en félicite également – en général, les partis politiques se félicitent eux-mêmes de ce que font les autres, quand ils leur sont opposés. (*M. Michel Herbillon rit.*)

Cependant, nous émettons des réserves importantes.

J'ai déjà évoqué la première dans mon explication de vote sur la motion de rejet : le processus a été trop rapide. L'idéal aurait été d'attendre un peu pour impliquer la CEDEAO, qui réunit l'UMOA et sept autres pays, afin d'appliquer une réforme globale. La CEDEAO avait commencé à réfléchir au sujet, elle est à l'origine de l'éco. Depuis la visite du président Macron, tout s'est précipité, et seule une partie des pays concernés changera de monnaie ; les autres disent clairement qu'ils ont été court-circuités. Leur réaction est juste et légitime : cela ne se fait pas si l'on veut un accord global accepté de tous. J'ajoute que le Nigeria, pays le plus puissant du secteur, avec 200 millions d'habitants et du pétrole, souhaite un panier de monnaies susceptible de fluctuer. Or jamais l'accord n'évoque la puissance de ce pays, ni le déséquilibre qu'elle pourrait un jour impliquer.

Deuxièmement, notre groupe s'inquiète de la parité fixe et de la garantie de convertibilité. À qui profiteront-elles ? D'évidence, elles favoriseront les grands groupes industriels, ainsi que certains individus, qu'on appelle – bêtement, selon moi – les élites africaines. C'est très ennuyeux. Ici, nous avons récemment balayé une semblable doxa budgétaire d'un revers de covid-19. En l'imposant à des pays en développement, pauvres, on peut plomber leur croissance, pourtant indispensable, comme l'emploi. Adosser à des pays qui ne sont pas riches une monnaie très puissante ne sert pas leur développement.

Au regard du poids de l'histoire, le groupe Socialistes et apparentés estime que cette réforme est excellente, même si elle aurait dû être menée plus largement – j'espère qu'elle sera étendue. Concernant la politique financière, nous sommes bien plus mitigés : les deux critères de parité fixe et de garantie de convertibilité nous inquiètent fortement, car ils peuvent freiner les économies de pays en développement.

Aussi avons-nous choisi de nous abstenir.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bastien Lachaud.

**M. Bastien Lachaud.** Nous sommes appelés à approuver un accord de coopération qui transforme le franc CFA d'Afrique de l'Ouest en éco. Bruno Le Maire l'a jugé si important qu'il permettrait de couper le cordon entre la France et les États de l'Union monétaire ouest-africaine. Cet accord est le premier du genre depuis 1973 et il serait confortable d'y voir un bouleversement profond des relations que nous entretenons

avec l'Afrique de l'Ouest, notamment les anciennes colonies. Bien sûr, la politique et la diplomatie sont aussi affaires de symboles, mais elles ne sauraient s'y réduire. Or ce texte nous laisse au milieu du gué.

Rénover nos relations avec les États d'Afrique de l'Ouest impliquera bien davantage que cet accord signé en Côte d'Ivoire, très opportunément pour l'hôte, Alassane Ouattara. Depuis, hélas, le président ivoirien a remporté des élections qu'aucun observateur rigoureux n'accepte de qualifier de démocratiques. Contrevenant à la constitution ivoirienne, il commence un troisième mandat consécutif, sans que les autorités françaises s'en émeuvent beaucoup. Bien sûr, le refus d'ingérence constitue une condition sine qua non pour rénover nos relations avec les États africains, mais aussi une trop commode justification pour fermer les yeux lorsque sont bafoués les principes démocratiques les plus élémentaires.

Les fondements des relations franco-africaines n'ont guère été assainis. Il s'agit toujours d'intérêts financiers et de ressources accaparées par des oligarchies et des affairistes – là-bas, certes, mais également ici ! Du point de vue strictement économique, les standards de la mondialisation néolibérale ne seront pas non plus ébranlés. La nouvelle monnaie, l'eco, reste solidement arrimée à l'euro. La parité et la convertibilité rassurent quant à la stabilité ; toutefois, la lutte contre l'inflation est d'abord une politique au service des rentiers, et ne permet pas de financer les investissements dont les États ouest-africains ont tant besoin, ni de lutter contre le chômage massif qui frappe leur population particulièrement jeune. Ces faiblesses sont d'ailleurs au cœur de la crise sécuritaire qui affecte ou menace un très grand nombre des États de l'UMOA. Or au lieu d'apporter une aide capable de supprimer les causes, nous nous obstinons à ne parler que des effets : la guerre, le terrorisme – djihadiste ou non – et le banditisme.

Certes, ce texte allège un peu la dépendance des États d'Afrique de l'Ouest à l'égard de la France et de l'Europe, et peut faire espérer que, petit à petit, on apprenne la leçon. Bientôt, peut-être, on cessera de considérer les États africains comme un pré carré, et de penser que la question des migrations africaines est un processus dont il faut protéger l'Europe, pour y voir plutôt une hémorragie dont il faut protéger l'Afrique. À l'inverse, on considérera peut-être bientôt que les nombreux étudiants africains qui viennent en France représentent une chance et un véritable investissement pour la prospérité de tous. Une fois cela compris, peut-être s'apercevra-t-on enfin que l'augmentation des droits d'inscription à l'université pour les étudiants étrangers est une injustice et une incroyable sottise ; peut-être cessera-t-on de nouer avec les États d'Afrique de l'Ouest des accords commerciaux déséquilibrés, qui empêchent le développement endogène, menacent les agricultures et la pêche vivrières, et participent à la destruction des écosystèmes.

À cet instant, je veux partager avec vous une pensée pour les victimes de l'émigration clandestine, en particulier pour les 140 personnes au moins qui ont perdu la vie en mer en quittant le Sénégal, il y a environ un mois. Nombre d'entre elles ne parvenaient plus à vivre du produit de leur pêche et venaient chercher en Europe un mirage de prospérité. Je regrette que leur noyade n'ait pas suscité davantage de réactions et de compassion.

Je n'ai pas quitté notre sujet en les évoquant : c'est en pensant à la réalité humaine que nous devons nous prononcer sur cet accord monétaire. Certes, son ambition ne pouvait être démesurée et d'autres négociations importantes sont en cours pour remplacer les accords de Cotonou ;

certes, il semble faire un pas dans la bonne direction. Mais, voyez-vous, quand les enjeux sont si immenses, on ne peut se satisfaire des symboles. Nos peuples, de part et d'autre de la Méditerranée, demandent davantage. Et ils ont raison : ils le méritent !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** L'accord dont nous sommes saisis vise à réformer le fonctionnement de la zone franc de l'Union monétaire ouest-africaine, ainsi qu'à répondre aux critiques adressées au franc CFA, accusé notamment d'être le symbole de la résurgence de la domination française en Afrique.

L'objectif est d'appliquer un ensemble de réformes modernisant l'UMOA, et de faciliter leur extension progressive à d'autres pays de la CEDEAO. Les développements intervenus au sein de cette dernière montrent en effet une volonté politique de poursuivre le processus de création d'une monnaie unique au sein de la région. C'est néanmoins à la surprise générale des élus, des opérateurs, des banques centrales et des populations elles-mêmes que les présidents Emmanuel Macron et Alassane Ouattara ont annoncé, en décembre 2019, ce changement de monnaie, dont on ne sait toujours pas quand il sera effectif.

Les discussions ont abouti à une proposition commune de réforme des instances et du fonctionnement de la zone franc en UMOA, selon quatre axes. Le premier concerne le changement de nom de la devise : en décembre, les autorités de l'UEMOA ont indiqué leur souhait de passer du franc CFA à l'eco, car le premier était jugé trop lié à sa signification historique de franc des colonies d'Afrique. Ainsi, l'appellation franc CFA, désignant actuellement la communauté financière d'Afrique, disparaît. Vient ensuite la fin de l'obligation de dépôt auprès du Trésor français de la moitié des réserves de change de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest ; la BCEAO sera libre de placer ses réserves de change où elle le souhaitera. Le troisième axe concerne le retrait de la France des principales instances de décision de la zone, et le quatrième, l'instauration concomitante de mécanismes de dialogue et de surveillance des risques ad hoc.

À court terme, le passage du franc CFA à l'eco ne devrait pas avoir de conséquences majeures sur la stabilité monétaire de l'UMOA. En effet, sa parité fixe avec l'euro ainsi que sa convertibilité seront toujours assurées par la Banque de France. On retrouvera donc avec l'eco les mêmes avantages et inconvénients qu'avec le franc CFA, et c'est là que le bât blesse, malgré l'avancée timide que constitue cet accord.

Comme le notait mon collègue Jean-Michel Clément en commission, « la dimension politique de la question monétaire n'a pas été prise en compte » et « les parlementaires ne se sont pas saisis de cette réforme monétaire, laissant éventuellement les responsabilités à d'autres. D'une certaine façon, on n'a encore rien réglé dans cette histoire. » Et c'est bien ce qui ressort de vos travaux, monsieur le rapporteur Jean-François Mbaye.

Il est vrai que la parité fixe avec l'euro assure un faible risque de crise de change et une inflation modérée. En effet, l'UMOA continuera de jouir des avantages de l'association avec une monnaie forte, l'euro, qui rend ses importations relativement moins coûteuses. Néanmoins, ce système prive les pays de l'UMOA de leur souveraineté monétaire, et en particulier de l'instrument que peut constituer la dévaluation compétitive. Arrimés à l'euro, ils n'ont plus la possibilité d'abaisser la valeur externe de leur monnaie afin de stimuler les exportations et décourager les importations, et ainsi de conforter la production locale.

Avec cet accord, les gagnants seront encore les multinationales, bien présentes, qui pillent les richesses, surtout naturelles.

Les économistes avancent par ailleurs qu'à long terme, cette réforme du franc CFA pourrait retarder la mise en œuvre du projet d'intégration monétaire des quinze pays de la CEDEAO.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Exactement !

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Les prémices de cette entreprise remontent aux années 1960 ; il s'agit de doter les pays de la CEDEAO d'une monnaie unique, afin de faciliter les échanges commerciaux et l'intégration économique de la région. La création de cette monnaie unique, également baptisée *eco*, était initialement prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Le danger est alors de voir se perpétuer deux zones monétaires distinctes, d'autant plus que certains pays, comme le Ghana, ont d'ores et déjà exprimé leur préférence pour un système de change flexible.

Par ailleurs, qu'en sera-t-il du déséquilibre entre les États ? Qui sortira gagnant ? Sans doute les pays forts par leur démographie et par leur économie, en premier lieu le Nigeria, qui représente à lui seul 67 % du PIB de la zone, grâce à ses ressources pétrolières.

Bref, il faut que tout change pour que rien, ou presque, ne change dans ce système monétaire. Si nous saluons le petit pas accompli vers plus d'indépendance pour les pays ouest-africains, qui pourront mieux décider de l'avenir qu'ils souhaitent pour leur union monétaire, ce n'est pas suffisant pour remédier à l'ensemble des griefs faits au franc CFA. L'exportation de la mauvaise méthode française de la verticalité n'est clairement pas une bonne idée ; cet accord, fruit d'une négociation menée en secret par une poignée de personnes à Paris et à Abidjan, n'est pas de nature à renforcer la concorde nécessaire autour d'un tel projet. Cela peut expliquer le report du lancement de l'*eco*, qui était prévu pour cette année, mais aussi les tensions entre les pays ayant le franc CFA pour monnaie et les autres, notamment les pays anglophones de la zone monétaire ouest-africaine – ZMAO –, en premier lieu le Nigeria.

Pour toutes ces raisons, le groupe Libertés et territoires s'abstiendra.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Michel Herbillon.** C'est un véritable festival !

**M. Jean-Paul Lecoq.** J'en ai encore à dire !

**M. Franck Riester, ministre délégué.** Encore ?

**M. Michel Herbillon.** C'est sa troisième prise de parole !

**M. Bruno Fuchs.** Il s'auto-allume !

**M. Jean-Paul Lecoq.** La relation de la France avec l'Afrique francophone ne pourra pas être assainie tant que les dirigeants de notre pays n'auront pas mis de côté leur obsession de l'influence politique et économique sur cette zone. La réforme que vous proposez est une nouvelle illustration de cette obsession...

**M. Bruno Fuchs.** Ça, c'est vrai !

**M. Jean-Paul Lecoq.** ...et elle est aveugle aux dangers qu'elle pourrait faire naître.

La zone monétaire du franc CFA s'appelle « Union monétaire de l'Ouest africain » ; elle est composée du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée-Bissau, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo. Tous ces

pays font également partie d'un ensemble plus large : la CEDEAO, c'est-à-dire la Communauté économique des États de l'Ouest africain, qui compte en outre le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria et la Sierra Leone.

Or les quinze États qui composent la CEDEAO ont pour objectif de converger économiquement, et entre autres, depuis des années, de travailler à une monnaie unique. Il n'y a pas de hasard : depuis 2019, la mise en place de cette monnaie unique de la CEDEAO s'accélère, et elle a reçu un nom, l'*eco* ; pourtant, en décembre 2019, sans que les membres de la CEDEAO, ni même les autres membres de l'UEMOA, ne soient au courant, Emmanuel Macron, président français, et Alassane Ouattara, président ivoirien, ont annoncé la mise en place de l'*eco* à l'échelle de la seule UMOA, en remplacement du franc CFA.

Cet *eco*-là ressemble à s'y méprendre au franc CFA, mais ignore totalement les critères retenus par la CEDEAO pour sa monnaie. Comme le dit l'économiste sénégalais Ndongo Samba Sylla, « une abolition du franc CFA aurait nécessité au moins, symboliquement, la fin de l'accord de coopération monétaire entre la France et les pays de l'UEMOA ». Or tel n'est pas le cas.

Alors pourquoi une réforme d'une telle ampleur a-t-elle été subitement proposée, sans concertation ? J'avancerai deux explications.

La première, c'est sans doute l'accélération du calendrier de réforme de la CEDEAO ; la peur française de perdre notre influence en Afrique de l'Ouest s'est alors réveillée, et les dirigeants français ont choisi de torpiller le projet de la CEDEAO, comme l'a dit l'économiste sénégalais Demba Moussa Dembélé. Mais cette stratégie a créé de très vives tensions diplomatiques, au sein de la CEDEAO – entre les pays utilisateurs du franc CFA et les autres –, mais aussi entre la CEDEAO et la France. Le président nigérian a même brandi la menace de dislocation de la CEDEAO. Cette stratégie de la tension est loin d'être innocente. C'est Justin Koné Katinan, ancien ministre ivoirien, qui l'explique le mieux : pour maintenir son influence en Afrique de l'Ouest, la France n'a que deux solutions, « soit avoir l'entière responsabilité de la zone CEDEAO sous son contrôle grâce à sa monnaie, soit, à défaut, la désintégrer pour sauvegarder son espace, butin de son passé colonial ». Il n'y a pas de quoi être fier !

La deuxième explication, c'est la volonté de briser, au sein de l'UEMOA, « l'élan patriotique des Africains quant à la reconquête de leur souveraineté monétaire », selon les mots de l'économiste Séraphin Prao. Casser la dynamique naissante de l'*eco*, casser la dynamique anti-franc CFA qui émerge dans les sociétés civiles de l'UEMOA : voilà le pourquoi de la précipitation.

Au-delà du débat économique, on le comprend, c'est la sauvegarde du pré carré qui est en jeu. Or la politique de la terre brûlée engagée par cette réforme pourrait s'avérer très dangereuse ; prendre le risque d'un retour de flamme dans un espace géopolitique en proie à tant de dangers est totalement irresponsable. Cette irresponsabilité s'explique par l'histoire : cette réforme ne fait que poursuivre la fuite en avant entamée depuis le premier jour de la décolonisation.

D'ailleurs, le 19 juillet 1961, ici même, à l'occasion du débat sur le traité créant l'UMOA, le député communiste Paul Cermolacce disait : « les peuples d'Afrique [...] aspirent à une véritable indépendance, sans restriction ni sans arrière-pensée. Vouloir aller contre ce courant, c'est aller à de nouveaux déboires. Nous nous refusons à cautionner votre

politique. Notre position est claire : nous sommes pour de véritables rapports de coopération qui ne peuvent se concevoir et être durables sans une totale indépendance. » Il allait jusqu'à critiquer le fait que certaines élites africaines étaient corrompues par la France pour mieux faire accepter au peuple les décisions impopulaires exigées par Paris. Cela n'existe heureusement plus aujourd'hui – Raymond Devos ajouterait : « quoique ». Force est de constater que, soixante ans après cette intervention, nous voyons encore quotidiennement dans cette zone de l'Afrique les déboires dont parlait ce député communiste.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine appelle donc à voter contre ce projet de loi, en espérant que cette fois-ci, le pouvoir entendra sa mise en garde.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean François Mbaye.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Nous entendrons enfin M. le rapporteur !

**M. Jean François Mbaye.** L'accord que nous examinons aujourd'hui marque un véritable tournant dans la relation entre l'Afrique et la France. Son vote par l'Assemblée nationale marque une étape historique, qui en appellera d'autres sur le chemin de l'intégration de l'Afrique de l'Ouest. Le temps est venu de dessiner une perspective d'avenir pour l'Afrique, et surtout pour sa jeunesse. En tant que partenaire historique et privilégié des pays membres de l'UMOA, la France se doit d'y contribuer. Avec cet accord, nous ouvrons une nouvelle page de l'histoire des relations fraternelles entre l'Afrique et la France, tirant un trait sur les irritants du passé. Nous entendons la demande des jeunes africains en quête d'avenir et de souveraineté ; nous décidons ensemble de nous débarrasser des symboles du passé pour embrasser l'avenir.

Les États de l'Afrique de l'Ouest ont décidé de prendre en main leur destin monétaire, en accord avec notre pays, grâce à trois évolutions fondamentales qui ont déjà été rappelées : le changement de nom de la monnaie, la fin du versement de 50 % des réserves de change au Trésor français, le retrait de la France des instances de gestion monétaire.

J'entends depuis tout à l'heure les propos de certaines de nos oppositions. Je ne peux y souscrire. Quelles options avons-nous ? Souhaitons-nous laisser des pays amis, des pays frères, entrer dans une incertitude économique sans leur apporter le concours qui nous est demandé ? Vous en conviendrez avec moi, la réponse ne saurait être que négative. Les États de l'UMOA ont-ils intérêt à s'arrimer à leurs puissants voisins que sont le Ghana et le Nigeria ? C'est à eux qu'il appartient de le dire ; pas à nous, ici.

À l'inverse, les États membres de l'Union monétaire ouest-africaine ont fait le choix de maintenir une parité fixe avec l'euro. C'est leur choix ; c'est une affaire africaine. Chacun aura sa propre vision du bilan du franc CFA, mais une chose est sûre : le régime de change fixe a garanti la stabilité monétaire et économique des États membres de l'UMOA, même en temps de crise. Ils ne veulent pas la remettre en cause, et il faut le répéter : c'est leur choix.

Pour réussir une réforme d'une telle ampleur, l'implication des populations locales est nécessaire. Je souligne l'importance du changement de méthode que j'ai évoqué lors de la présentation du texte en commission, avec une meilleure association des élus et de la société civile. Les parlementaires des pays concernés doivent prendre toute leur place, et servir de relais auprès des populations.

**M. Michel Herbillon.** Absolument !

**M. Jean François Mbaye.** C'est à eux qu'il revient désormais de défendre ce projet de ratification. Ce sont leurs pays qui en ont fait la demande, c'est à eux d'ouvrir la voie du débat parlementaire, comme nous le faisons ce matin après l'avoir fait en commission.

Dans la continuité de nos débats en commission, je souhaite saluer les initiatives de certains de nos collègues, telles que celle de l'ouverture d'un dialogue interparlementaire entre notre assemblée et le comité interparlementaire de l'UEMOA, pour accompagner cette réforme. Ces partenariats internationaux sont clés pour ces pays, mais ils appartiennent au domaine réservé. Je l'ai dit en commission, nous devons demeurer ouverts à toutes les demandes formulées par les membres de l'UEMOA dans le cadre d'accords futurs, notamment dans la perspective d'une future zone monétaire corrélée à la CEDEAO.

Cet accord n'est en effet qu'une première étape : l'évolution sera longue et les défis que l'Afrique affronte sont nombreux. Le premier est d'ordre monétaire : la stabilité monétaire est un enjeu essentiel, et la fixation de la parité en est un autre. C'est un sujet qui ne doit pas être tabou : une dévaluation a déjà eu lieu en 1994, et une parité trop élevée engendre des problèmes de compétitivité, notamment pour l'exportation de la production locale, mais pourrait également constituer un frein à l'intégration régionale, à terme. Cette intégration est aujourd'hui très faible : le commerce interrégional n'excède pas 15 % des exportations des pays de l'UEMOA.

Le deuxième défi concerne les équilibres régionaux : la mise en place, à terme, d'une monnaie unique à l'échelle de la CEDEAO pose la question du Nigeria. Ce géant domine les économies des pays de la sous-région ; il représente 60 % de la population de la zone et 66 % du PIB, avec un modèle économique qui repose sur l'exportation de pétrole et la pratique d'une politique de change flottant. Son poids écrasant inquiète ses voisins.

Le troisième défi est celui de la frontière monétaire nouvelle entre l'eco de l'Afrique de l'Ouest et le CFA, qui continue d'exister en Afrique centrale. Elle coupe des régions intégrées, à l'image du G5 Sahel, en laissant le Tchad de côté. Faire diverger des zones monétaires aujourd'hui intégrées de fait serait une erreur.

Trois ans après le discours du Président de la République à Ouagadougou, cet accord est un exemple concret du renouvellement de la relation entre la France et l'Afrique. La semaine dernière déjà, notre assemblée a voté la restitution de biens culturels au Bénin et au Sénégal. Les chantiers sont nombreux : mémoriels, économiques, culturels, sécuritaires. Ils doivent tous servir à établir de véritables partenariats équilibrés, qui nous permettront d'être aux côtés des États africains dans leurs choix futurs.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous invite, au nom du groupe La République en marche, à voter en faveur de ce projet autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** Sur l'article unique du projet de loi, je suis saisie par les groupes La République en marche et Gauche démocrate et républicaine d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Michel Herbillon.

**M. Michel Herbillon.** Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements des États membres de l'Union monétaire ouest-africaine. Cet accord, conclu le 21 décembre 2019 entre le Président de la République et le président de l'UMOA, est une réforme monétaire majeure. Soixante-quinze ans après la création du franc CFA, et compte tenu de l'histoire qui lie la France et les pays de l'UMOA, le sujet revêt une importance particulière.

À l'exception de la Guinée-Bissau, les pays membres de l'UMOA, que sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, furent des colonies françaises. Ces pays ont aujourd'hui encore le français comme langue officielle; ils utilisent le franc de la communauté financière africaine et leur système monétaire trouve ses origines dans la coopération monétaire instaurée lors de la colonisation, bien qu'il ait très largement évolué au fil des années.

Aujourd'hui, le rôle de la France n'est plus prépondérant dans la gouvernance de la zone franc et notre pays ne participe plus à l'élaboration et à l'application des politiques communes. Il subsiste néanmoins des règles et une présence françaises, sources de préjugés coloniaux persistants, qu'il convient de lever.

C'est bien une nouvelle étape dans les relations entre notre pays et ceux de l'Afrique de l'Ouest qui va s'ouvrir et l'accord qui nous est proposé change pour commencer la dénomination de la monnaie: le franc CFA s'intitulera désormais l'eco.

Deuxièmement, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest n'aura plus pour obligation de déposer la moitié de ses réserves de change auprès de la Banque de France et sera donc désormais souveraine pour placer ses avoirs dans les actifs de son choix.

Enfin, troisième changement, la France se retirera des instances de gouvernance de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, où elle était encore représentée jusqu'à présent.

Ces trois modifications sont d'importance. Ce sont bien l'indépendance et la liberté financières de l'UMOA qui sont aujourd'hui affirmées. Mais notre pays ne se désintéressera pas pour autant de l'avenir de cette organisation et la France conservera un rôle de garant financier pour ses huit pays membres, continuant ainsi à leur apporter un soutien.

Quant à la valeur de l'eco, elle demeurera indexée sur le cours de l'euro, de manière à éviter toute spéculation sur la monnaie ou encore une fuite des capitaux. L'eco sera donc lui aussi protégé, ce qui constitue un gage de confiance pour les citoyens et les investisseurs, ainsi qu'un gage d'efficacité pour les engagements commerciaux. Cela permettra d'avoir une zone de croissance avec une inflation maîtrisée.

Je suis persuadé que la parité avec l'euro est un élément capital qu'il fallait préserver. Il suffit d'observer les ravages qu'ont provoqués l'hyperinflation ou un effondrement monétaire dans un certain nombre de pays au cours de leur histoire, même récente.

Aussi, mes chers collègues, même s'il reste encore de nombreux obstacles à franchir, cette réforme que nous engageons est une étape préalable dans la réalisation du projet de monnaie unique pour l'ensemble de la CEDEAO. Le groupe Les Républicains soutient l'accord proposé et votera donc en faveur du projet de loi.

Mais au-delà des aspects technique et financier qui nous sont présentés, il nous semble important d'insister sur le fait qu'une union monétaire seule ne peut réussir et fonctionner durablement sans qu'une certaine convergence des économies soit opérée et, partant, sans qu'une intégration, ou du moins une coopération politique renforcée, soit réalisée entre ses États membres.

Plus encore, ne négligeons ni les modalités pratiques ni les aspects psychologiques qu'implique ce changement de monnaie, de pièces et de billets pour les populations. Son appropriation par les citoyens, la société civile, l'opinion publique des pays concernés revêt une importance capitale. Il convient donc que les parlements nationaux, le comité interparlementaire de l'UEMOA, les intellectuels et toutes les instances démocratiques s'en saisissent, afin que cette question sorte du seul cercle restreint des chefs d'État et de gouvernement.

**M. Jacques Maire, rapporteur suppléant.** Très bien!

**M. Michel Herbillon.** Il revient évidemment aux pays et aux peuples concernés d'en décider souverainement, mais, forts de notre expérience en la matière, nous pouvons nous permettre de le rappeler.

La France doit être à sa place: celle d'un partenaire, d'un pays ami qui apporte son soutien sur des bases équitables, dans le cadre d'une relation apaisée et désormais tournée vers l'avenir et pour la stabilité et la prospérité de ces nations et de leurs habitants. (*Applaudissements sur les bancs de la commission. — M. Jean-Paul Mattei et Mme Aina Kuric applaudissent également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bruno Fuchs.

**M. Bruno Fuchs.** Avec la réforme du franc CFA, nous sommes au cœur de la démarche de refondation des relations liant la France à ses partenaires africains. Tourner la page du franc CFA, c'est la condition nécessaire et indispensable pour poser les bases d'un nouveau partenariat équitable avec l'Afrique. Et le fait que l'examen de ce texte intervienne la même semaine que l'adoption du projet de loi relatif à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal...

**M. Jean-Paul Lecoq.** C'est un hasard.

**M. Bruno Fuchs.** ...est un véritable indicateur de la volonté politique de la France de tourner définitivement la page de la Françafrique.

Pour les pays d'Afrique de l'Ouest et pour ses peuples, la reconquête de leur souveraineté passe par l'abandon du franc CFA. Dès son origine, cette monnaie portait les germes d'une relation contrainte. En effet, avant de devenir le franc de la communauté financière d'Afrique, ses premières dénominations étaient « franc des colonies françaises d'Afrique » et « franc de la communauté française d'Afrique ». Pour les peuples des pays concernés, il est devenu essentiel de pouvoir s'approprier leur monnaie. Il ne faut pas que la période coloniale pèse davantage sur leur avenir.

Je souhaite saluer le riche travail accompli par Jean François Mbaye, qui a produit une démonstration innovante et originale et su déconstruire certains préjugés contre le franc CFA que nourrissent une partie des discours démagogues.

En effet, s'il peut être perçu comme un instrument de subordination et de domination économiques, ce mécanisme présente aussi de nombreux avantages. Cela a été dit à plusieurs reprises, il assure la stabilité de la monnaie, un effondrement similaire à celui de la monnaie libanaise étant ainsi quasiment impossible. Le franc CFA prévient

également le risque d'hyperinflation : à titre d'illustration, en 2020, l'augmentation des prix a été cinq fois plus importante au Nigeria qu'au Cameroun ou au Bénin.

À l'inverse, pour ses détracteurs, le franc CFA est un frein à la croissance des économies de ses membres, qui se caractérisent par leur vitalité.

Si la création de l'eco ne constitue pas une révolution pour les États africains concernés, elle représente néanmoins une avancée réelle vers leur souveraineté. Pour le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés, avec le nouvel accord monétaire, nous nous inscrivons non seulement dans la bonne voie, mais dans la seule voie possible pour la refondation de relations d'État souverain à États souverains.

Néanmoins, comme ont pu le souligner à juste titre le rapporteur et de nombreux orateurs avant moi, je m'interroge sur la méthode...

**M. Christian Hutin.** Très bien !

**M. Bruno Fuchs.** ...ainsi que sur les avancées très modestes accomplies depuis l'annonce de l'abandon du franc CFA, il y a déjà un an.

S'agissant de la méthode, l'annonce de l'accord, à Abidjan, par les présidents Ouattara et Macron, a revêtu une dimension bilatérale, alors qu'une telle réforme aurait été mieux comprise et surtout acceptée, si toutes les parties prenantes y avaient été associées.

**M. Christian Hutin.** Bravo !

**M. Bruno Fuchs.** Par essence, cette décision relève du multilatéralisme. Elle a d'ailleurs immédiatement suscité une controverse, le président du Nigeria ayant demandé le report de la réforme du franc CFA.

Un an après l'annonce, si de nombreuses questions n'ont toujours pas été tranchées, une grande partie des réponses relèvent désormais de la responsabilité des pays africains eux-mêmes – cela a été dit à l'instant et figure en bonne place dans le rapport de notre collègue Jean François Mbaye. Quelle articulation imaginer entre cette nouvelle monnaie et celle, également baptisée « eco », qu'envisagent les pays de la CEDEAO ? Quelle gouvernance établir entre les huit pays de la zone UEMAO, qui seront concernés par l'eco, et les six pays de la zone CEMAC, qui utilisent un franc CFA légèrement différent ? La question monétaire renvoie en effet aussi à celle de l'organisation politique et une réforme monétaire peut être l'occasion d'une refonte de la gouvernance entre ces pays.

Comme l'a expliqué notre collègue Lecoq, le projet de loi ne définit pas les contours de cette gouvernance, mais il en crée les conditions. Nous envoyons un signal fort à tous les acteurs concernés pour qu'ils s'emparent de ce sujet et le fassent avancer.

Avec ce projet de loi, tout commence et rien n'est encore réglé. C'est dans l'espoir de la refondation sincère des relations de la France, et plus globalement de l'Europe, avec le continent africain que le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés votera ce texte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Dem et Agir ens, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – M. Michel Herbillon applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Zumkeller.

**M. Michel Zumkeller.** Le 21 décembre 2019, le président ivoirien Alassane Ouattara et le Président de la République, Emmanuel Macron, ont annoncé une réforme des relations

de coopération monétaire entre la France et l'Union monétaire ouest-africaine. L'accord qu'ils ont signé s'inscrit dans le cadre de la constitution d'une monnaie unique de la CEDEAO. D'importance majeure pour la région, cet accord de coopération monétaire remplace celui du 4 décembre 1973 et préserve les paramètres économiques clés de stabilité monétaire et de résilience de l'UMOA, à savoir la parité fixe de la monnaie commune avec l'euro et le soutien procuré par la garantie de la France.

L'existence d'une zone monétaire fédérant ces pays et leur permettant de disposer d'une activité commerciale renforcera la stabilité économique et l'absence d'inflation dans la région. À cet égard, l'accord constitue une réforme monétaire majeure, assortie d'une véritable portée symbolique. Il faut remonter soixante-quinze ans en arrière, avec la création du franc CFA, pour trouver une réforme de cette ampleur en Afrique. Notons d'ailleurs qu'elle intervient au moment où les Africains travaillent eux-mêmes à l'établissement d'une zone de libre-échange continentale.

Comme le souligne l'accord, la France se retirera bien évidemment des instances de gestion de la future monnaie – renommée « eco » – et le Trésor français ne centralisera plus les réserves de change de ces pays. La France maintiendra toutefois sa garantie financière pour couvrir les engagements en devises de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest. De fait, cette réforme modernisera l'UMOA et facilitera l'extension de son fonctionnement à d'autres pays membres de la CEDEAO. En outre, la nouvelle zone monétaire de l'eco permettra une véritable restructuration des marchés de l'Afrique de l'Ouest.

Rappelons que la CEDEAO, créée en 1975 à Lagos, compte les pays de l'UEMOA ainsi que leurs voisins, où circule une mosaïque de monnaies. L'objectif principal de la CEDEAO est de promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une union économique de l'Afrique de l'Ouest destinée à élever le niveau de vie de ses peuples, à maintenir et accroître la stabilité économique, à renforcer les relations entre ses membres et à contribuer au progrès et au développement du continent africain.

Dit autrement, l'instauration d'une monnaie unique ou d'un change fixe dans la région entraînerait la disparition des coûts de transaction grâce à la suppression des taux de change bilatéraux, le développement du commerce intracommunautaire, la synchronisation des cycles économiques, une parfaite mobilité des facteurs de production et la croissance de l'activité économique régionale. Avec la création de nouveaux emplois, le tissu productif s'en trouverait également stimulé. À terme, la réalisation de ce projet permettrait l'amélioration significative des conditions de vie des populations.

En résumé, la France voit son rôle passer de celui de gestionnaire de la monnaie à celui de pur garant financier. Elle sera ainsi en position de piloter son risque. S'agissant de la parité fixe avec l'euro, comme certains l'ont rappelé en commission, il conviendra d'être vigilant aux équilibres macroéconomiques dans la région, car elle induira de facto un accroissement des importations au détriment des exportations.

Si de nombreux défis, dont la nécessaire convergence des indicateurs macroéconomiques et la coordination des politiques économiques, se dressent sur le chemin de l'intégration monétaire africaine, cette initiative marque néanmoins une avancée. À cet égard, il importe que nous accompagnions les Africains dans cette dynamique.

C'est pourquoi le groupe UDI et indépendants votera en faveur du projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs de la commission ainsi que sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La discussion générale est close.

#### EXPLICATIONS DE VOTE

**Mme la présidente.** Dans les explications de vote, la parole est à Mme Mireille Clapot.

**Mme Mireille Clapot.** Le groupe La République en marche salue l'accord de coopération entre la France et les États membres de l'UMOA, signé à Abidjan en décembre 2019, qui met fin au franc CFA en Afrique de l'Ouest. Cet accord permettra aux pays de l'UEMOA d'exercer leur pleine souveraineté économique et ouvre la voie à une nouvelle ère de développement et d'intégration dans la sous-région.

Comme l'a rappelé le rapporteur, le vote par l'Assemblée nationale de ce projet de loi autorisant l'approbation de l'accord marque une étape historique – qui en appelle d'autres – sur le chemin de l'intégration économique et monétaire en l'Afrique de l'Ouest. Partenaire historique et privilégié des pays membres de l'UMOA, la France se doit d'y contribuer.

Aussi, à la demande de ses partenaires africains, elle met un terme à la centralisation des réserves de change par le Trésor français et renonce à la présence permanente de représentants au sein des instances monétaires ouest-africaines.

Conformément à leur volonté, les États souverains de l'UMOA continueront de bénéficier de la convertibilité et de la parité fixe entre l'eco, leur nouvelle monnaie unique, et l'euro. Cette parité fixe, maintenue sur l'initiative des États concernés, est susceptible d'évoluer selon leur volonté. Avec l'entrée en vigueur de l'accord, la France adoptera une position de pur garant financier et non plus de codécideur, ce qu'elle était d'ailleurs dans une position très minoritaire.

Pour ma part, je prône une meilleure prise en compte de la monnaie électronique, très répandue dans le commerce alimentaire, et notamment utilisée par les femmes. Cette monnaie électronique, plus fragile, est davantage vulnérable aux cyberattaques et aux infos.

La suite de l'histoire se jouera au sein de la CEDEAO, qui mène sa propre réflexion sur la monnaie. Avant la crise du covid-19, elle avait pour ambition de mettre en place en 2020 sa propre monnaie unique, l'eco CEDEAO.

Pour toutes ces raisons, notamment parce que l'avenir économique et politique de l'Afrique de l'Ouest en dépend, le groupe La République en marche apporte son soutien au projet de loi. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM. – M. Sylvain Waserman applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Christian Hutin.

**M. Christian Hutin.** Mon explication sera simple et complexe à la fois, car le groupe Socialistes et apparentés a décidé de s'abstenir.

Le fait historique est, pour nous, extrêmement important. Rappelons qu'en 1945, la France avait plusieurs monnaies, dont la piastre indochinoise. C'est extraordinaire! Certains parlementaires ne le savent peut-être pas mais, aujourd'hui encore, il reste encore deux monnaies officielles en France : le franc Pacifique et l'euro. Chaque monnaie représente un rapport particulier au passé et à l'histoire, et nous nous félicitons vraiment que l'on oublie un peu un système qui prête le flanc à la critique. En effet, ce matin, le président

Erdogan s'est encore permis d'attaquer la France sur le football, mais il profite aussi d'un créneau exceptionnel avec le franc africain : la Françafrique. Oublions, essayons d'oublier – ou plutôt, puisqu'on ne peut pas l'oublier, estompons ce qui existait. Pour cette raison, nous sommes partisans du projet de loi.

En revanche, nous avons été trop vite : il fallait développer une méthode globale, beaucoup plus intelligente et plus coopérative, avec les pays d'Afrique.

**M. Bruno Fuchs.** Ça va prendre vingt ans!

**M. Christian Hutin.** On ne peut pas impliquer seulement une partie des pays, on ne peut pas court-circuiter la CEDEAO sur la simple volonté du Président de la République qui décrète d'y aller gaiement avec le président de la Côte d'Ivoire ou du Sénégal. Il faut conserver une logique économique qui corresponde aux intérêts des pays d'Afrique.

Notre abstention sera donc positive en raison du poids de l'histoire, et négative en raison du poids économique et démocratique du projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Paul Lecoq.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Mes chers collègues, il me semble important d'insister encore sur le sujet tant il est fondamental pour des dizaines de millions de personnes, et tant il est délicat pour notre Parlement d'en débattre, puisqu'il ne concerne pas directement le peuple français. Les contours de la nouvelle monnaie reprendraient presque totalement ceux du franc CFA, notamment les trois principaux critères que sont la parité fixe avec l'euro, la garantie de conversion illimitée entre l'euro et l'eco, et la liberté de mouvement des capitaux entre les deux zones monétaires. Ces critères monétaires favorisent les multinationales travaillant avec l'euro et les classes africaines aisées, au détriment de l'emploi, de l'industrialisation et du dynamisme des PME locales. Le maintien de ces caractéristiques pour l'eco va donc à l'encontre des revendications des classes populaires d'Afrique de l'Ouest, victimes du chômage de masse et de la faiblesse du tissu économique, qui veulent depuis longtemps en finir avec cette monnaie issue de la colonisation française.

En même temps, la réforme de l'eco proposée par Paris entre en conflit avec la volonté de la CEDEAO de mettre en place une monnaie unique, l'eco CEDEAO. Cette stratégie a créé une très forte tension au sein de la CEDEAO qui a l'impression de se faire voler sa réforme par Paris.

**M. Christian Hutin.** Absolument!

**M. Jean-Paul Lecoq.** C'est une stratégie tout à fait volontaire : l'exécutif français veut couper court aux exigences de la réforme de la zone monétaire CFA par une réforme minimale qui supprime, notamment, le nom de la monnaie, afin d'empêcher une réforme monétaire de la CEDEAO qui mettrait en danger ses avantages économiques en Afrique de l'Ouest.

Une structure monétaire inchangée, une réforme précipitée au bénéfice des multinationales européennes, la volonté d'affaiblir le projet monétaire de la CEDEAO pour en prendre la place : tous les éléments sont réunis pour que la réforme ne fasse qu'empirer la situation actuelle. Je vous invite à voter contre le projet de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Bastien Lachaud.

**M. Bastien Lachaud.** Au nom du symbole – car, en diplomatie, les symboles comptent presque autant que les actes –, notre groupe aurait pu s’abstenir sur cet accord.

**M. Christian Hutin.** Très bien !

**M. Bastien Lachaud.** Malheureusement, au-delà du symbole important qu’est la fin du franc CFA, il faut tenir compte de toutes les raisons que j’ai évoquées en discussion générale, mais aussi et surtout du calendrier de ratification. Pourquoi la France se précipite-t-elle pour ratifier l’accord en premier ? Pourquoi ne pas laisser le débat démocratique avoir lieu d’abord dans les parlements des pays africains concernés ? Il y a de nombreux accords que la France attend, et attend longtemps, avant de ratifier ; pourquoi se précipiter ? Il y a également le fait que nous empêchons la CEDEAO de jouer son rôle dans la construction d’un espace économique et monétaire dans l’ouest africain.

Pour toutes ces raisons, le groupe de La France insoumise votera contre la ratification de l’accord.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Sylvain Waserman.

**M. Sylvain Waserman.** Je tiens à renforcer le message selon lequel nous tournons aujourd’hui une page majeure de notre histoire. Nous ne le faisons pas seulement du point de vue symbolique. Tourner la page, ce n’est pas renier le passé, mais faire un pas vers le nouvel avenir que nous essayons de dessiner. Ayons le courage de tourner cette page difficile, symbolique et importante. Nous le faisons en coopération avec des pays et des peuples auxquels nous sommes reliés par des liens forts, historiques et amicaux. Ainsi, chers collègues, ayons ensemble le courage de ne pas nous abstenir – je me tourne vers nos collègues socialistes –...

**M. Christian Hutin.** Je ne suis pas socialiste !

**M. Sylvain Waserman.** ...et de dire qu’il est temps de tourner cette page dans la sérénité.

#### VOTE SUR L'ENSEMBLE

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l’ensemble du projet de loi.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	73
Nombre de suffrages exprimés .....	65
Majorité absolue .....	33
Pour l’adoption .....	57
contre .....	8

*(Le projet de loi est adopté.) (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM et Dem ainsi que sur les bancs des commissions. – M. Michel Herbillon applaudit également.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Rodrigue Kokouendo, président de la commission des affaires étrangères suppléant.

**M. Rodrigue Kokouendo,** président de la commission des affaires étrangères suppléant. Même si le vote a déjà eu lieu, je tenais à préciser certaines choses.

Premièrement, nous réaffirmons notre confiance aux États de l’UMOA dont l’indépendance est renforcée. Personne ne peut douter de notre volonté. Même les dirigeants de des États d’Afrique de l’Ouest, les dirigeants de l’UMOA, félici-

tent le Gouvernement français d’avoir tenu sa promesse. Même si certains envisageaient un report de la réforme du fait de la crise du covid-19, la France tient ses engagements.

Par ailleurs, l’inflation a aussi ses désavantages : les populations où l’économie informelle est reine pourront continuer d’acheter des produits de première nécessité avec une monnaie stable qui ne se déprécie pas. Cela contredit certains de vos propos, mes chers collègues.

J’ajoute enfin que nos rapports avec l’UMOA, le changement de nom de la monnaie et les dispositions prises vont dans la bonne direction et que c’est bien l’expression souveraine des États contractants que nous souhaitons. Ayant réaffirmé l’expression de leur souveraineté, et pour assurer la stabilité de la nouvelle monnaie, la France maintient ses garanties tout en se retirant des instances afin de maintenir la confiance. Nous ne souhaitons pas le chaos ; nous souhaitons lancer une nouvelle étape de coopération respectueuse avec nos amis d’Afrique de l’Ouest. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM. – M. Michel Herbillon applaudit également.)*

2

## CONVENTION RELATIVE AUX INFRACTIONS À BORD DES AÉRONEFS

### Procédure d’examen simplifiée

**Mme la présidente.** L’ordre du jour appelle la discussion, selon la procédure d’examen simplifiée, en application de l’article 103 du règlement, du projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement de la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (n<sup>os</sup> 2494, 3547).

Ce texte n’ayant fait l’objet d’aucun amendement, je le mets aux voix en application de l’article 106 du règlement.

*(Le projet de loi est adopté.)*

**M. Jean-Paul Lecoq.** À l’unanimité !

### Suspension et reprise de la séance

**Mme la présidente.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix heures cinquante-cinq, est reprise à onze heures.)*

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

3

## JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

### *Discussion, après engagement de la procédure accélérée, d'un projet de loi*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (n°s 2367, 3637).

#### PRÉSENTATION

**Mme la présidente.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice.** C'est un honneur pour moi de vous présenter aujourd'hui le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs. Dans les jours qui viennent, nous évoquerons le sort et l'avenir des enfants. Nos enfants. Et je mesure toute la responsabilité qui est la mienne – je devrais dire : qui est la nôtre.

Vous le savez, cette question préoccupe nos concitoyens. Les Français nous regardent et nous attendent : 97 % d'entre eux estiment cette réforme importante, et 59 % la jugent même prioritaire. Mais c'est un autre chiffre qui nous éclaire sur les enjeux qui entourent notre débat ce matin : 68 % des Français pensent que la justice des mineurs fonctionne mal.

Bien sûr, j'ai, comme vous, entendu les nombreuses voix – trop nombreuses peut-être – qui se sont exprimées en dehors de l'hémicycle : le sujet de la délinquance des mineurs suscite des réactions diverses, souvent excessives, rarement mesurées. J'ai entendu, aussi, les nombreuses voix qui se sont exprimées dans l'hémicycle.

Avant de vous parler du fond, je souhaite donc souligner l'implication des parlementaires sur un sujet aussi crucial pour notre société, et remercier la quasi-totalité des groupes pour le travail de longue haleine mené dans le cadre du groupe de contact créé par ma prédécesseure, Mme Nicole Belloubet, dont je salue ici chaleureusement l'engagement et la détermination. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

Rarement aura-t-on vu une codification aussi concertée et véritablement coconstruite. Cette réforme devrait donc pouvoir faire l'objet d'un large consensus parmi vous. C'est maintenant dans l'hémicycle que nous allons en débattre : ce rendez-vous démocratique doit nous permettre d'aborder ce sujet avec la sérénité, l'humanité et la justesse qu'il impose. L'enjeu est trop important pour s'accommoder d'excès ou de caricatures – celle des uns, qui jugent la réforme judiciaire trop laxiste, celle des autres, qui la jugent trop répressive.

**M. Raphaël Schellenberger.** Pourtant, la caricature est consubstantielle à la liberté d'expression !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Je ne vous interromprai pas, monsieur le député, lorsque vous prendrez la parole.

**M. Ugo Bernalicis.** Il ne faut pas prendre de tels engagements !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Je ne prétends pas les réconcilier, mais je sais votre capacité, mesdames et messieurs les députés, à défendre une réforme d'équilibre, dans le seul intérêt du mineur. Cette réforme est le fruit de plus de dix ans de consultations : quatre gardes des sceaux et presque autant de majorités ont travaillé à cette clarification et codification de notre droit.

Le texte que je vous présente consacre donc tous les principes fondamentaux de l'ordonnance de 1945 : la primauté de l'éducatif, l'atténuation de la peine et la spécialisation des acteurs. Les réformes successives, empilées sans cohérence au gré des alternances politiques, avaient petit à petit transformé l'ordonnance de 1945 en un texte illisible : après de nombreux travaux, de la commission Varinard en 2008 au remarquable rapport de M. le rapporteur Jean Terlier et de Mme Cécile Untermaier publié en 2019, cette réforme est désormais arrivée à maturité.

Avant toute chose, j'entends être clair et précis sur la question des moyens : il va de soi que la réforme ne saurait être appliquée sans que davantage de moyens y soient consacrés. Dans nos juridictions, l'affectation de 72 magistrats au 1<sup>er</sup> septembre 2020 et le déploiement de 100 greffiers ont permis un renfort immédiat, en anticipant les sorties d'école et les mobilités. C'est le cas, par exemple, de l'affectation de 4 greffiers à Bobigny, répondant ainsi aux demandes exprimées par les chefs de juridiction. Au sein de la protection judiciaire de la jeunesse, cette réforme a également été anticipée depuis 2018 : 252 nouveaux emplois seront ainsi créés d'ici 2022. En complément, grâce au budget alloué à la justice de proximité, 86 éducateurs ont été recrutés.

J'ai bien conscience que les moyens, ainsi renforcés, n'auraient pas l'efficacité escomptée sans une méthode permettant de s'approprier la réforme. C'est pourquoi je veux répondre ici à des inquiétudes légitimes, et rassurer : l'état des stocks – pardon pour ce vocable néo-capitalistique – d'affaires a été finement analysé par une mission dédiée de l'inspection générale de la justice. Dans ce cadre, seules une dizaine de juridictions ont été identifiées, qui bénéficient déjà d'un soutien particulier. Tous les services du ministère sont donc pleinement mobilisés pour fournir aux juridictions un appui inédit, qui sera poursuivi et intensifié.

Je l'affirme très clairement devant vous : l'application de la réforme conduit à réorienter des procédures, en tenant compte de l'ancienneté des faits, de la réinsertion du mineur et, bien entendu, de l'indemnisation de la victime. Et qu'on se le dise : ceux qui doivent être sanctionnés le seront.

Il est urgent de doter la justice des mineurs de notre pays d'outils procéduraux performants, garantissant un équilibre entre une réponse pénale prévisible et un travail éducatif continu. Des commentateurs pressés ont affirmé que la justice rapide remettait en cause la primauté de l'éducatif. Cet argument ne résiste pourtant pas à une lecture fidèle des nouvelles dispositions. Vous le savez, 45 % des affaires sont jugées après que le mineur a atteint ses 18 ans. C'est pourquoi nous avons choisi de supprimer la phase de mise en examen qui, je le rappelle, n'est aujourd'hui encadrée par aucun délai.

La nouvelle procédure dite de césure permet une intervention judiciaire plus proche du passage à l'acte, l'audience d'examen de la culpabilité ayant lieu dans un délai compris entre dix jours et trois mois après les faits. Cette première audience est cruciale, car elle permet de faire respecter le droit fondamental d'un mineur à voir statuer sur sa culpabilité

dans un délai raisonnable, alors qu'il est aujourd'hui de dix-huit mois en moyenne. Dix-huit mois, mesdames et messieurs les députés! La procédure de césure permet en outre d'apporter une réponse éducative plus efficace, axée sur la responsabilité du mineur, la place de la victime et la responsabilité des parents, et ce dans un temps proche des faits reprochés.

Je veux insister sur la place désormais reconnue aux victimes, qui sont convoquées dès la première audience de déclaration de culpabilité et n'ont donc plus à attendre l'issue d'une procédure officieuse inconnue. La seconde audience, consacrée au prononcé de la sanction – mesure éducative ou peine – intervient dans un délai de six à neuf mois après la déclaration de culpabilité. Là encore, la victime y a, bien sûr, toute sa place.

Entre ces deux audiences, la période de mise à l'épreuve éducative redonne du sens au travail des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Si le mineur est reconnu coupable de nouveaux faits, les affaires pourront être regroupées, plutôt que de constituer un empilement de dossiers disjointes. Le travail éducatif s'inscrit ainsi dans un continuum, qui pourra se poursuivre pendant cinq ans après la sanction, et jusqu'aux 21 ans du jeune.

Les jugements rapides en audience unique restent exceptionnels et soumis à l'appréciation aiguisée des procureurs spécialisés, qui doivent bien sûr concilier gravité des faits et personnalité du mineur. Les garde-fous sont nombreux; le juge saisi conserve la possibilité de revenir au principe de la césure.

L'efficacité d'une réponse éducative se mesure également à sa souplesse. Durant le temps de mise à l'épreuve, avant l'audience de sanction, le juge garde toute latitude pour ajuster le contenu de la mesure; le juge des enfants peut même la prolonger si cela lui paraît nécessaire. Les équilibres sont bien maintenus.

La mesure judiciaire éducative unique constitue une avancée majeure de cette réforme. Elle comprend quatre modules, pouvant se combiner: insertion, réparation, placement et bien sûr santé. Vous y retrouvez donc toutes les composantes de la mission assurée par les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse – PJJ –, dont le cadre d'intervention est ainsi clarifié et rendu plus flexible. Les services de la PJJ sont mobilisés pour relever ces défis. Ils ont d'ailleurs démontré leur capacité d'adaptation en poursuivant leurs missions essentielles pendant la crise sanitaire, dans des conditions plus que particulières. Je veux ici rendre un hommage solennel à leur professionnalisme. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*) Cette réforme répond aussi à leurs attentes: ils étaient, rappelez-vous, les premiers à réclamer cette procédure de césure, afin de travailler avec le mineur, sans hypocrisie, une fois sa culpabilité reconnue.

Alors que 80 % des mineurs incarcérés le sont provisoirement, pour de courtes durées, sans possibilité concrète d'élaborer un projet de sortie, une autre avancée considérable apportée par le code de la justice pénale des mineurs consiste à renforcer les alternatives à ces incarcérations provisoires, dans le prolongement de la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 et de son programme de création de centres éducatifs fermés. Il n'est pas nécessaire d'être un professionnel ou un expert de cette justice pénale des mineurs pour considérer qu'un accompagnement renforcé, centré sur un projet de vie professionnelle, présente davantage de sens et sera plus efficace qu'un séjour de quelques

semaines au quartier des mineurs de Fleury-Mérogis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem et quelques bancs du groupe LaREM.*)

Notre objectif partagé consiste notamment à réduire la part des mineurs récidivistes et réitérants. Magistrats, éducateurs, avocats, tous les acteurs font valoir depuis longtemps que l'incarcération est vécue comme une fatalité, faute d'autres options: cette réforme leur donne raison. Je suis convaincu, viscéralement, que les nouvelles dispositions permettront un retour au bon sens. Fuguer d'un centre éducatif fermé ne doit pas nécessairement conduire en détention. (*Mme Cécile Untermaier applaudit.*) Inversement, les mineurs récidivistes dont un acte grave remet en cause le pacte social seront incarcérés.

Je suis attaché au débat démocratique et convaincu qu'il peut encore enrichir cette réforme. La commission des lois a déjà retenu plusieurs avancées supplémentaires, comme la présence obligatoire de l'avocat lors des auditions libres, ou encore l'interdiction de recourir à la visioconférence pour le placement en détention d'un mineur. Je tiens à remercier ici le rapporteur Jean Terlier, pour sa détermination sans faille à faire aboutir cette réforme et pour la qualité du travail qu'il a mené en ce sens depuis plus de deux ans. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*) Je remercie également Alexandra Louis, dont l'implication a permis de faire évoluer le texte sur de nombreux points, toujours dans l'intérêt de l'enfant. (*Mêmes mouvements. – Mme Cécile Untermaier applaudit également.*) Les débats dans l'hémicycle aboutiront sans doute à de nouveaux progrès touchant quelques sujets d'importance: je pense en particulier à la question de la compétence du juge chargé de placer le mineur en détention provisoire.

Mesdames et messieurs les députés, cette occasion de réformer la justice pénale des mineurs est historique. Mieux protéger la société, mieux protéger les mineurs, leur offrir des perspectives d'avenir en les sortant de la délinquance, tels sont les enjeux immenses qui nous réunissent aujourd'hui: je sais que vous serez, que nous serons à la hauteur. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Terlier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean Terlier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** C'est avec un plaisir non dissimulé que nous abordons l'examen de ce projet de loi portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945; avec fierté, également, car à l'issue de nos travaux, nous pourrions nous féliciter d'avoir contribué collectivement à l'élaboration d'un code, celui de la justice pénale des mineurs. Ancien étudiant en droit, puis avocat, j'éprouve une certaine satisfaction personnelle à avoir contribué à l'un de ces volumes rouges ou bleus qui nous accompagnent au quotidien. (*Sourires sur le banc des commissions.*)

Vous l'avez rappelé, monsieur le ministre: une longue et ancienne réflexion a été conduite au sujet de la codification de l'ordonnance de 1945, qui a toujours fait figure de totem. Il aura fallu quinze ans, quatre garde des sceaux, plusieurs rapports parlementaires, concluant tous à la nécessité de codifier. C'est donc en toute humilité que Cécile Untermaier, que je tiens à remercier ici, et moi-même avons abordé ce sujet dans le cadre d'une mission d'information, nous conduisant à partager le constat d'une justice pénale des

mineurs trop lente, devenue illisible pour les praticiens, qu'ils soient magistrats ou avocats, au détriment des mineurs en cause comme des victimes.

Mme Nicole Belloubet, que je souhaite également remercier, a fait preuve d'un courage indéniable en abordant ce sujet délicat dans le cadre de la loi de programmation pour la justice, avec une méthode et des engagements, notamment celui que tous les parlementaires, sénateurs et députés, puissent prendre part à la réflexion entamée au sujet de cette réforme : travaux conduits par la chancellerie avec la protection judiciaire de la jeunesse, groupe de contact composé d'un représentant de chaque groupe politique, promesse d'un véritable débat parlementaire précédant l'entrée en vigueur du texte, le 31 mars 2021. Ces engagements ont été tenus, comme l'a relevé la commission des lois au cours de plus de onze heures de débats d'une grande richesse.

Venons-en maintenant aux grands axes de la réforme dont nous nous apprêtons à discuter. Le premier consiste dans le rappel préliminaire des grands principes à valeur constitutionnelle de l'ordonnance de 1945 : primauté de l'éducation sur la répression, atténuation de la responsabilité pénale du mineur, qui ne doit pas être jugé comme un majeur, mais par une justice spécialisée dont le juge des enfants est le principal acteur.

Le deuxième est la fixation d'un âge de responsabilité pénale, ce qui va permettre à la France de respecter ses engagements internationaux, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant, avec l'instauration d'une présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans et a contrario une présomption de discernement pour ceux de 13 ans et plus. Certes, il s'agit d'une présomption simple, dont nous aurons l'occasion de débattre. Car deux mineurs de 13 ans ne se ressemblent pas : il est nécessaire que le discernement du mineur fasse l'objet d'un débat contradictoire lors de l'audience de culpabilité. Nous touchons ici à l'essence même de cette justice pénale des mineurs, qui repose sur l'appréciation fine, au cas par cas, de la personnalité du mineur, de sa spécificité.

Le troisième axe de cette réforme vise à instaurer une procédure simple, plus rapide et plus lisible pour les mineurs. Les nombreuses modifications apportées à l'ordonnance de 1945 lui ont fait perdre sa cohérence. Vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, les renvois au code pénal et au code de procédure pénale ont rendu la procédure applicable aux mineurs particulièrement longue et complexe, si bien que le délai moyen de jugement s'élève aujourd'hui à 17,8 mois. Le code de la justice pénale des mineurs propose une nouvelle procédure, dite « de césure », en trois étapes : audience de culpabilité entre dix jours et trois mois après la convocation du mineur ; mise à l'épreuve éducative judiciaire, d'une durée de deux à neuf mois ; seconde audience, fixant la sanction.

Cette nouvelle procédure, qui est le cœur de cette réforme, présente de nombreux avantages. Elle offre au juge la possibilité de se prononcer rapidement sur la culpabilité du mineur et donc de lui donner une réponse lisible. Elle permet de fonder sur ce jugement un travail éducatif avec le mineur : la déclaration de culpabilité donnera aux services de la PJJ une base pour permettre au mineur de prendre conscience de la loi pénale et de sa propre responsabilité. La victime voit également son statut reconnu rapidement : en se constituant partie civile, elle peut obtenir une décision d'indemnisation dès l'audience de culpabilité.

Enfin, le code de la justice pénale des mineurs clarifie la distinction entre mesures éducatives, mesures de sûreté et peines, chacune de ces catégories faisant l'objet d'un titre distinct. L'un de ses objectifs est de simplifier le régime des mesures éducatives. L'ensemble des mesures de suivi éducatif prévues par l'ordonnance de 1945, qu'elles précèdent ou suivent la sentence, disparaissent au profit de la seule mesure éducative judiciaire, qui peut être prononcée par le juge des enfants ou la juridiction soit avant la sanction, à titre provisoire, soit après. Réparti en quatre modules, insertion, placement, réparation, santé, son contenu varie en fonction des besoins identifiés et peut être modifié selon l'évolution du mineur.

Nos travaux en commission des lois ont également permis d'importantes avancées. Nous avons adopté un amendement rendant obligatoire la présence de l'avocat lors des auditions libres. À l'initiative de la présidente de la commission, nous avons augmenté la durée du couvre-feu auquel les mineurs peuvent être soumis dans le cadre d'une mesure éducative judiciaire. Nous avons simplifié les règles de cumul entre les mesures éducatives et les peines, ainsi qu'entre les différents modules, obligations et interdictions dont peut se composer une mesure éducative judiciaire. Nous avons permis au tribunal de police de disposer d'un plus large éventail de peines, les amendes n'étant pas toujours adaptées aux besoins du mineur, ni à son relèvement éducatif. Nous avons interdit le recours à la visioconférence pour statuer sur le placement en détention provisoire ou la prolongation de la détention provisoire d'un mineur. Nous avons permis au juge des enfants ou au président du tribunal pour enfants d'ordonner aux autres parties de se retirer, lors de l'audience de culpabilité, au moment de l'examen de la situation personnelle du mineur. Nous avons rendu obligatoire le prononcé d'une mesure éducative judiciaire provisoire dès le placement du mineur en détention provisoire. Enfin, nous avons ménagé la possibilité pour la juridiction de jugement de déroger, par une décision motivée, à l'inscription de plein droit au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes, pour des décisions concernant un crime de nature sexuelle.

Les débats que nous entamons aujourd'hui devraient permettre, je le souhaite, de nouvelles avancées. Je présenterai notamment, comme d'autres députés de nombreux groupes parlementaires, un amendement prévoyant que le placement en détention provisoire d'un mineur, dans le cadre de l'audience unique ou lorsqu'il n'a pas respecté les conditions du contrôle judiciaire ou de l'assignation à résidence sous surveillance électronique, soit décidé par le juge des libertés et de la détention et non par le juge des enfants. Une telle mesure permettrait qu'un regard neuf et extérieur soit porté sur le placement en détention provisoire, qui représente une décision particulièrement lourde de conséquences pour le mineur. Elle permettrait également de satisfaire à l'exigence constitutionnelle d'impartialité en évitant au juge des enfants devant juger le mineur d'avoir à prendre une décision sur son placement en détention provisoire, ce qui le contraindrait à une analyse et à une appréciation du dossier en amont de l'audience.

En conclusion, je voudrais rappeler une phrase de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 2 février 1945 : « La question de l'enfance coupable est une des plus urgentes de l'époque présente. » Je crois que c'est avec la même préoccupation que le législateur de 2020 entend répondre au défi de l'enfance délinquante. Je suis intimement convaincu que le code de la justice pénale des mineurs, grâce notamment à la réforme de la procédure, contribuera à une justice pénale des mineurs

plus rapide et plus lisible, qui continuera de privilégier l'éducatif sur le répressif dans l'intérêt du relèvement du mineur.

C'est toute l'ambition de la présente réforme. Sa mise en œuvre sera réussie, soyons-en certains, notamment grâce aux moyens budgétaires considérables accordés à la justice, en particulier à la justice pénale des mineurs, durant le mandat actuel. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, Dem et Agir ens.*)

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE

**Mme la présidente.** J'ai reçu de M. André Chassaigne et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à Mme Elsa Faucillon.

**Mme Elsa Faucillon.** Derrière ce modeste projet de loi ne contenant lors de son dépôt qu'un article unique se cache une modification d'ampleur, qui vise à substituer un code de près de 280 articles à l'emblématique ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante. Au-delà du volet judiciaire, l'ordonnance de 1945 incarne un choix de société. L'enfance y est pensée comme le temps de la construction, un temps non pas où l'on pardonne tout, mais où l'on considère que tout ou presque est réparable, surmontable. Cette ordonnance relève donc d'un principe politique fort, qui consiste à placer sa confiance dans chaque enfant, mais aussi dans chaque institution, et à investir de ce principe la société tout entière, pour comprendre et accompagner. Cela nous engage toutes et tous dans un pari sur l'avenir.

C'est une des raisons qui ont fondé notre opposition au choix fait par Nicole Belloubet, alors garde des sceaux, de réformer la justice des mineurs par ordonnance, au détour d'un amendement gouvernemental présenté en séance. Nous n'étions pas les seuls, mes chers collègues, à nous élever contre ce choix. Notre opinion n'a pas changé depuis ce mois de novembre 2018. Vous nous dites, monsieur le garde des sceaux, qu'il est habituel d'écarter le Parlement pour une entreprise de codification. Cela peut s'entendre pour une codification à droit constant, mais ce n'est pas le cas ici. Dans le rapport qu'elle a remis au Président de la République pour soumettre l'ordonnance à son approbation, Mme Belloubet fait d'ailleurs cet aveu : « Si les entreprises de codification se réalisent habituellement à droit constant, le Gouvernement a fait le choix de modifier en profondeur la procédure pénale applicable aux mineurs. » C'est donc bien en profondeur que vous avez choisi de modifier cette matière si délicate.

Pourtant, les innovations juridiques introduites dans la procédure pénale applicable aux enfants auraient, à elles seules, justifié un vrai débat devant le Parlement. Nous connaissons le mépris de l'actuel gouvernement pour le pouvoir législatif mais, ne vous en déplaise, c'est bien au Parlement qu'il revient de légiférer. Si certains ici s'amuse à m'expliquer que c'est ce que nous faisons aujourd'hui, je leur réponds par avance que le spectacle est effectivement beau et bien rodé mais que d'habitude, les acteurs n'applaudissent pas leurs propres œuvres.

**M. Ugo Bernalicis.** Très bien !

**Mme Elsa Faucillon.** Le débat que nous entamons aujourd'hui ne remplace aucunement un vrai débat parlementaire. Quant à ceux qui en doutent, nous ne pouvons que les renvoyer aux débats qui se sont tenus en commission : deux séances pour examiner 280 articles, dans le cadre d'une

procédure d'urgence, et 81 amendements adoptés dont plus de la moitié sont des amendements rédactionnels – des affaires de virgules donc.

La justice en direction de nos enfants mérite beaucoup mieux : elle mérite que nous examinions dans le détail chacun des articles pour mesurer toutes les conséquences des modifications profondes qui sont apportées. Ces modifications portent en elles, comme le souligne la professeure de droit Christine Lazerges, le risque majeur de se retourner contre ces mêmes enfants et s'avèrent en rupture avec l'esprit de l'ordonnance de 1945. De l'appréciation même des organisations syndicales et des principaux acteurs concernés, la concertation a été simulée. Un questionnaire en ligne, composé de questions fermées et orientées, a été adressé en mars 2019 aux différents professionnels de la justice des mineurs. Un peu moins d'un millier d'entre eux ont répondu, qui furent invités à émettre leurs remarques sur le projet finalisé en moins de dix jours : difficile de considérer ce procédé comme étant à la hauteur de l'enjeu. Voilà l'une des premières raisons justifiant l'adoption de la présente motion de rejet.

Il est vrai que les praticiens réclament depuis de nombreuses années un code dédié à la justice en direction des enfants, que nous réclamons avec eux. Mais ce n'est pas l'objectif rempli par ce texte – ce n'est d'ailleurs même pas l'objectif affiché. Ce code n'aurait nullement impliqué d'escamoter à ce point l'ordonnance de 1945 : il aurait pu tout à fait s'y adjoindre. C'est d'un véritable code dédié à l'enfance que les praticiens ont besoin, conformément à la demande du comité des experts de l'ONU, qui traiterait de l'enfance en danger dans son ensemble, du civil au pénal. Du reste, ce nouveau code dédié à la seule procédure pénale est un rendez-vous manqué pour l'intérêt supérieur de l'enfant, envisagé ici sous le seul prisme de la délinquance et de sa répression. Aurions-nous à ce point peur de nos enfants ? L'enfant en souffrance est souvent le même que l'enfant qui commet un acte de délinquance, ce que ce texte semble ignorer.

Je sais bien, monsieur le ministre, que vous allez tenter de surfer entre les demandes d'une répression plus forte venant de la droite et de mesures éducatives venant de nos rangs. Vous nous faites le coup à l'occasion de chaque projet de loi, ou presque, en prétendant incarner l'équilibre. Mais l'équilibre n'est pas l'équilibre, ni la justice. Je sais, monsieur le rapporteur, que vous allez continuer de nous expliquer que la prépondérance du volet éducatif reste de mise, alors même que toute la procédure codifiée ici va dans le sens inverse. Nous avons l'habitude de ce type de méthode, qui aboutit souvent à un échec et qui me semble irresponsable au regard des enjeux ici traités. Une loi, c'est un parti pris, des principes forts qui s'illustrent au travers des articles. Chers collègues, il n'est pas trop tard pour bien faire. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter notre motion, pour nous donner le temps d'accomplir notre ouvrage.

L'argument que je viens d'exposer n'est encore cependant qu'une raison parmi d'autres de la voter : c'est le fond de la réforme qui devrait être le plus déterminant. Nous sommes extrêmement inquiets de l'esprit insufflé par ce nouveau code. Nous ne retrouvons pas dans ce texte, passant d'une ordonnance sur l'enfance délinquante à un code de la justice pénale des mineurs, les choix ambitieux pour l'avenir de l'enfance en difficulté qui avaient été faits au lendemain de la Libération. Oui, il y aurait effectivement besoin d'un souffle nouveau, mais ce n'est pas ce qui est proposé ici. La délinquance est aujourd'hui bien moindre qu'il y a soixante ans. Pourtant, depuis le début des années deux mille

et l'envolée de lois sécuritaires, le principe d'atténuation de la responsabilité pénale des enfants n'a cessé d'être contredit et défait.

Le texte de 1945 proclamait que « La question de l'enfance coupable est une des plus urgentes de l'époque présente », et c'était effectivement le cas. Le gouvernement provisoire de la République française entendait alors « protéger efficacement les mineurs, et plus particulièrement les mineurs délinquants. » L'urgence évoquée dans ce texte s'expliquait par le très haut niveau de délinquance juvénile autant que par l'ambition de vouloir réparer, de réussir à prémunir. Je ne crois pas que ceux qui y ont rédigé l'ordonnance à cette époque aient été traités de laxistes ; j'espère que vous ne les qualifierez pas ainsi.

Je répète : « protéger efficacement les mineurs, particulièrement les mineurs délinquants. » La lecture attentive de votre code montre que nous sommes bien loin de cette idée, malgré la réaffirmation répétée des grands principes incontournables de la justice pénale des mineurs : primauté de l'éducatif sur le répressif, justice spécialisée. La nouvelle procédure imaginée ne résiste pas à un examen minutieux, qui révèle que ces principes ne peuvent souvent pas être effectifs. Les dérogations et les exceptions sont légion et, au prétexte de la réactivité, c'est la spécificité de la justice des enfants qui est battue en brèche.

La nouvelle césure du procès pénal en est un exemple : les délais dans lesquels elle est enserrée ruinent tout l'intérêt qu'aurait pu présenter cette nouvelle procédure et suppriment la possibilité d'un véritable temps éducatif avant le jugement. L'indigence des services de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur associatif de la protection de l'enfance rendra quasiment impossible, dans les faits, la mise en application rapide de cette mesure ; cela ne laissera ni l'opportunité d'une meilleure connaissance de la personnalité de l'enfant, ni l'occasion de l'aider à prendre conscience de ses actes et à comprendre le sens de la procédure judiciaire. Les professionnels de l'enfance sont unanimes : les délais prévus par le texte sont irréalistes et donc inapplicables en l'état actuel de la justice des enfants.

La pénurie de moyens et l'encombrement des tribunaux pourront conduire les parquets à recourir très largement à l'audience unique, qui permettra de faire l'économie d'une seconde audience. C'est un risque que nous ne pouvons pas courir. La comparution immédiate appliquée aux enfants, présentée comme une procédure d'exception, pourra être facilement retenue tant les conditions posées pour y recourir sont insuffisamment restrictives. Elle pourra s'appliquer à la moindre récidive, ce qui est un non-sens absolu en matière de lutte contre la délinquance. Les enfants concernés pourront être condamnés sans qu'aucune mesure éducative n'ait été prise à leur endroit. Pourtant, ce sont précisément les mineurs concernés par la possibilité de comparaître en audience unique qui ont besoin d'une justice sachant prendre le temps et disposant du recul nécessaire pour engager la réparation.

A contrario, cette procédure va conduire à une escalade des sanctions. C'est tout le contraire de ce qu'il faudrait faire, tant pour le mineur que pour la société, car tourner le dos à la priorité de l'éducatif, c'est tourner le dos à la lutte contre la récidive. Ne négligeons pas la pression productiviste constante et celle des délais à tenir, qui contraindront les magistrats à utiliser beaucoup trop largement cette procédure. D'ailleurs, nous ne voyons pas comme un hasard la possibilité d'y recourir avec largesse. Toutes les amendements visant à limiter ce risque ont été repoussés. Nous ne pouvons

aller plus loin dans la discussion de ce texte sans que ces risques ne soient évalués avec toute la finesse nécessaire. C'est une nouvelle raison de voter la présente motion de rejet.

Ne vous en déplaise, monsieur le ministre, j'évoquerai aussi les mineurs non accompagnés – MNA. (*M. Ugo Bernaldis applaudit.*) Je considère qu'ils ne polluent pas nos débats mais que ce sont les projections nauséabondes que l'on fait sur eux qui polluent leur vie. Ils sont les premiers concernés par les mesures expéditives. Leur particulière vulnérabilité aurait dû les placer au centre des préoccupations d'un code en direction des enfants. Une note de vos services en date du 5 septembre 2018 indiquait qu'il fallait garantir à ces enfants « la mise en place d'une protection ou d'un statut, rendu indispensable par leur minorité et leur isolement. » Elle observait également que « ces jeunes sont le plus souvent incarcérés sans représentant légal désigné et sans suivi éducatif d'un conseil départemental ni de la PJJ. »

Nous ne pouvons imaginer un code à ce point taiseux sur ces enfants qui échappent très largement à la règle de la personnalisation de la réponse pénale et qui, plus que les autres, sont incarcérés. Ils représentent parfois jusqu'à 50 % des effectifs des prisons pour mineurs, alors qu'ils ne sont que quelques centaines sur le territoire. Une forme de justice d'exception s'applique à ces enfants dont les parcours de vie s'apparentent parfois à ceux des enfants que l'ordonnance de 1945 entendait protéger. On aurait pu penser que, face à l'arrivée d'enfants fuyant des conflits et des situations traumatiques ou faisant l'objet de trafics, la réforme de la justice des mineurs viserait à mieux prendre en compte ce nouveau public vulnérable. Mais c'est le contraire qui se produit. Le nouveau code s'inspire des mesures d'exception s'appliquant hier aux mineurs isolés et demain à tous les enfants. En contradiction avec la définition d'un mineur, les mineurs non accompagnés font l'objet d'une présomption permanente de culpabilité : coupables d'être migrants, suspects de ne pas être de vrais mineurs, suspects de ne pas présenter leur véritable identité.

C'est le même schéma qui se généralise au travers de votre réforme, où vous préférez d'ailleurs toujours le terme de « mineurs » à celui d'« enfants » – de même que, pour les mineurs non accompagnés, la qualité première d'enfant est occultée par la caractéristique juridique. Les MNA n'apparaissent pas dans ce texte, et nous nous demandons s'il faut y voir une étape de plus dans leur invisibilisation ou, au contraire, le point de départ de ce bouleversement des principes de l'ordonnance de 1945.

Le traitement réservé aux plus vulnérables ne reste jamais à la marge : il constitue un signe, une direction porteuse en soi d'une vision de la société et du traitement des individus qui, à terme, finit toujours par concerner l'ensemble des citoyens. La présente motion a donc également pour objet de permettre d'évaluer les effets des nouvelles procédures sur ces enfants.

L'évaluation que nous vous proposons, comme celles que j'ai citées précédemment, ne peut se faire qu'à l'aune des moyens accordés à la justice des enfants. Là encore, tous les professionnels semblent être unanimes : les mesures les plus orientées vers l'éducatif ne pourront s'appliquer, faute de moyens. Il y a tout juste un an, le Défenseur des droits de l'époque, Jacques Toubon, nous alertait en soulignant qu'une telle réforme ne répondrait aux besoins identifiés que si elle s'accompagnait de moyens humains et budgétaires à la hauteur de ces enjeux – ce que nous ne retrouvons pas dans ce texte.

De son côté, la professeure de droit Christine Lazerges précisait que la mise en œuvre d'une réforme suppose une accélération magistrale des moyens donnés à la justice des mineurs – allez-vous prétendre, mes chers collègues, que c'est le cas de ce texte ? – et affirmait : « il ne faut jamais oublier que l'on ne peut pas attendre de la loi ce qu'elle ne peut pas produire. S'agissant de la justice pénale des mineurs, il faut garder à l'esprit sa pauvreté, en d'autres termes la lourde insuffisance de ses moyens dont aussi bien ses acteurs que les experts ou la presse ne cessent de se faire l'écho. »

C'est pourquoi 120 associations et personnalités, et non des moindres, exhortent le Parlement à exiger que soient déployés des moyens éducatifs permettant qu'un éducateur ne se voie pas confier plus de vingt-cinq jeunes : au-delà, il risque de ne pouvoir en suivre aucun comme il se doit. Ils insistent aussi pour différer l'application de cette réforme procédurale chronophage alors que les juridictions sont exsangues du fait de la pandémie.

Vous l'aurez compris, pour nous ce texte est un renoncement, qui se cale sur le pire et raisonne par la peur. Alors, chers collègues, ne vous dissimulez pas derrière une urgence qui n'est nullement démontrée, et reportez la discussion de ce texte décisif pour des générations d'enfants. Ce texte ne présente pas les garde-fous nécessaires pour garantir la spécificité de la justice des mineurs et pour nous prémunir d'un basculement massif vers le seul registre répressif.

Nous sommes riches de nos enfants, accordons-nous le temps et l'expertise nécessaires à un vote en toute connaissance de cause. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI.*)

**Mme la présidente.** Sur la motion de rejet préalable, je suis saisie par le groupe La France insoumise d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean Terrier, rapporteur.** Je souhaite apporter quelques éléments de réponse à Mme Faucillon sur la motion qu'elle vient de défendre.

Madame, vous avez invoqué essentiellement trois arguments censés nous démontrer que ce texte devrait être renvoyé en commission. Selon vous, en dépit des onze heures passées à en débattre en commission, ce texte aurait été élaboré à la hussarde et sans concertation. Cette appréciation me semble inexacte, et elle ne correspond sans doute pas à ce que ressentent nombre de députés ayant pris part au groupe de contact – je pense notamment à Stéphane Peu, qui appartient comme vous au groupe GDR.

Un vrai travail parlementaire a été effectué depuis le vote, lors de l'examen de la loi de programmation pour la justice, d'un amendement visant à réformer la justice des mineurs. Ce travail s'est fait dans le cadre du groupe de contact, mais aussi à la chancellerie et ailleurs – je crois que notre collègue Ugo Bernalicis a organisé un colloque à l'Assemblée nationale pour débattre de ce sujet.

Dans le cadre de la mission d'information sur la justice des mineurs qui nous a été confiée, Cécile Untermaier et moi-même avons auditionné plus de 200 personnes avant de rendre notre rapport. Enfin, la commission des lois a entendu de très nombreuses personnes, venues indiquer à la représentation nationale ce qu'elles pensaient de ce texte. Dans ces conditions, il me paraît difficile de soutenir qu'il n'y a pas eu de concertation, et je ne comprends pas comment

vous pouvez nous inviter à balayer les onze heures de débat en commission et surtout les deux ans de travail de préparation.

Votre deuxième argument est que la procédure prévue par le texte sera beaucoup moins bien disante et favorisera le répressif par rapport à l'éducatif. En réalité, ce n'est pas parce que le texte prévoit que l'audience sur la culpabilité est organisée rapidement que l'aspect éducatif est négligé. Comme vous le savez, la question de la culpabilité ne pose généralement pas de difficultés pour un mineur : il est facilement établi qu'il a volé un vélo ou un téléphone. Mais la culpabilité va jouer un rôle pédagogique en permettant au mineur concerné de se reconstruire dans le cadre de la phase de mise à l'épreuve éducative, conduite avec la PJJ durant une période de six à neuf mois. Si vous estimez qu'un travail de neuf mois, effectué de façon personnalisée auprès de chaque mineur, revient à privilégier le répressif au détriment de l'éducatif, j'avoue que je ne vous comprends pas très bien.

Enfin, votre troisième argument porte sur la question des mineurs non accompagnés, que je ne vais pas éluder. Il ne fait aucun doute qu'aux termes du code de la justice pénale des mineurs, un mineur non accompagné délinquant sera toujours considéré de la même manière qu'un mineur français délinquant. Ce principe étant posé, il est prévu des procédures spécifiques pour ces mineurs rencontrant certaines difficultés, et le code de la justice pénale des mineurs présente justement l'intérêt de permettre une appréciation fine des mesures les plus adaptées à tel ou tel mineur et à son parcours. En tout état de cause, je le répète, un mineur non accompagné délinquant ne fera jamais l'objet d'un traitement différent de celui réservé à un mineur français délinquant.

Telles sont les raisons pour lesquelles je m'opposerai à cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Agir ens et quelques bancs du groupe LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Madame Faucillon, vous auriez au moins pu adapter votre discours à celui que je venais de prononcer. J'ai utilisé le mot « enfants » – et je l'utiliserai encore à de nombreuses reprises, car c'est bien des enfants qu'il est ici question.

**Mme Elsa Faucillon.** Ce mot ne figure pas dans le texte !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Vous vous plaignez d'une absence de concertation, mais dites plutôt que la concertation qui a été menée ne vous convient pas ! Contre le dogmatisme, je ne peux rien – et ce sont des sujets, je le dis très tranquillement, où le dogmatisme n'a pas sa place.

**Mme Elsa Faucillon.** Les leçons de morale non plus !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Madame, je ne vous ai pas interrompue quand vous vous exprimiez, et j'aimerais maintenant que vous me laissiez vous répondre.

**Mme Elsa Faucillon.** Oh, ça va !

**Mme Danièle Obono.** On est à l'Assemblée, ici !

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Pour ce qui est de la concertation, la commission Varinard, qui réunissait trente-deux parlementaires, a émis soixante-dix propositions en 2008. En 2009, un avant-projet de loi a été rédigé. De 2014 à 2016 ont été consultés : des associations de protection de l'enfance, l'UNICEF, le défenseur des enfants, des magistrats, la conférence des présidents, des procureurs, la Cour de cassation, l'Association française des magistrats de la jeunesse

et de la famille, des syndicats de magistrats, la PJJ, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, des pédopsychiatres... En tout, ce sont plus de 1 000 personnes qui ont été consultées! Pardonnez-moi, mais je ne peux pas vous laisser dire que les choses ont été faites en catimini.

**M. Ugo Bernalicis.** Comme le grand débat, quoi!

**M. Éric Dupond-Moretti,** *garde des sceaux.* Ensuite, il y a eu les missions parlementaires, notamment celle confiée aux sénateurs Michel Amiel et Catherine Troendlé. L'Assemblée nationale a elle aussi longuement examiné ces questions et, en mars 2019, un questionnaire a été adressé à l'ensemble des professionnels de la justice des mineurs – magistrats, professionnels de la PJJ et du secteur associatif habilité – et de très nombreuses réponses nous sont parvenues. Alors, de grâce, n'entamons pas ces débats sur des contrevérités!

Enfin, vous m'avez aimablement pris à partie en disant que vous aviez l'habitude de ma petite musique et que quand je parle d'équilibre, c'est en réalité de l'équilibrisme. Je viens d'aller vérifier la définition de ces mots: l'équilibrisme, madame la députée, est la pratique de l'équilibre. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes LaREM, et Dem.*)

**Mme la présidente.** Nous en venons aux explications de vote. Chaque orateur disposera de deux minutes.

La parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Je suis très content d'intervenir juste après l'intervention du ministre: cela me permet de lui dire que, oui, les mensonges, c'est insupportable! (*Exclamations sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

**M. Rémy Rebeyrotte.** Venant d'un spécialiste comme vous, c'est inquiétant!

**M. Ugo Bernalicis.** C'est bien simple, quand j'y suis confronté, moi j'ai les poils qui se hérissent!

La concertation, eh bien parlons-en. Oui, vous avez interrogé des gens, vous avez entendu des gens, mais ont-ils été écoutés? Vous ont-ils tous dit que ce nouveau code est vraiment génial, magique, trop bien, qu'ils sont d'accord à 100 %? Non, ils se sont constitués en un collectif que nous avons invité à prendre part à un colloque à l'Assemblée nationale afin de dénoncer ce nouveau code de justice pénale des mineurs.

**M. Sylvain Waserman.** Ce n'est pas vrai!

**M. Ugo Bernalicis.** C'est cela, la réponse des gens qui ont participé à votre concertation. On connaît la musique, c'est pareil sur tous les textes: à chaque fois, vous nous dites avoir fait un grand débat... (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

Décidément, madame la présidente, nos collègues sont chauds bouillants ce matin!

**Mme la présidente.** Je pense que vous n'y êtes pas pour rien, cher collègue. (*Rires. – Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Ugo Bernalicis.** Je prends cela pour un compliment, madame la présidente.

**Mme la présidente.** C'est une observation.

**M. Ugo Bernalicis.** Quoi qu'il en soit, si je pouvais avoir un tout petit peu de silence pour pouvoir dire quelques mots, cela pourrait m'être agréable. Sinon, tant pis! (*Exclamations sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Rémy Rebeyrotte.** C'est vrai qu'on ne vous entend jamais!

**M. Ugo Bernalicis.** Si les députés de La France insoumise sont favorables à cette motion de rejet, c'est parce que nous estimons que les choses se font dans la précipitation. Certes, cela fait un an et demi que nous disposons du projet de texte, que nous avons pu étudier et amender, mais c'est le débat qui va trop vite. L'examen du texte se fait selon la procédure accélérée, le débat a été extrêmement rapide en commission et la seule faveur qui nous a été octroyée consiste à ce que nous disposions de dix minutes aujourd'hui dans la discussion générale au lieu de cinq!

Non, il n'est pas satisfaisant de parler de la justice pénale des mineurs dans ces conditions! Et d'ailleurs, il n'est pas satisfaisant du tout de ne parler que de justice pénale, alors qu'il aurait fallu parler de l'enfance en général. Rien que pour cela, il faudrait rejeter ce texte et remettre l'ouvrage sur le métier en coordonnant le civil et le pénal. Vous ne voulez pas le faire, préférant marcher sur une seule jambe – mais vous finirez par tomber! (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Le groupe Libertés et territoires ne s'associera pas à cette motion de rejet préalable. Même si ce code n'est pas exempt de tout reproche, à commencer par celui d'avoir été pris par ordonnance malgré son importance, il nous semble nécessaire d'aller au fond des choses sur cette réforme du texte fondateur de la justice des mineurs qu'est l'ordonnance du 2 février 1945. Cela se justifie en termes de perte de cohérence et d'inaccessibilité pour les justiciables et pour les professionnels, ainsi qu'au regard du travail de dialogue et d'échange effectué en commission. Nous apporterons bien évidemment notre contribution au texte sous la forme d'amendements. (*M. Erwan Balanant applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Karine Lebon.

**Mme Karine Lebon.** En me plongeant dans l'annexe de l'ordonnance que l'on nous demande de ratifier et qui constitue le nouveau code de la justice pénale des mineurs, je dois avouer avoir éprouvé un certain malaise. L'article préliminaire de ce code résume à lui seul la cause de ce malaise: c'est un article qui proclame des principes juridiques, mais dans lequel on ne ressent pas la moindre once d'émotion, alors que ce code a vocation à traiter du sort d'enfants aux prises avec la justice, donc d'enfants en situation de danger.

Nous sommes si loin de l'émotion et de la fierté que peut procurer la lecture du préambule de l'ordonnance de 1945, un préambule qui rappelait combien les enfants de ce pays étaient précieux, quand bien même ils étaient coupables. Ce préambule énonçait fièrement, généreusement et même affectueusement: « Le projet d'ordonnance, ci-joint, atteste que le Gouvernement provisoire de la République française entend protéger efficacement les mineurs, et plus particulièrement les mineurs délinquants. »

L'empilement des articles qui suivent l'article préliminaire est à l'avenant. Elsa Faucillon vient de mettre en évidence certains points révélant que derrière le principe de la primauté de l'éducatif sur le répressif se cachent des exceptions, des niches qui font que des enfants échappent à tout ce qui fait la spécificité de la justice des mineurs, par une accélération à tous crins des procédures.

Conjugué à une criante absence de moyens dédiés à la justice des enfants, ce nouveau code ne sera pas en mesure de juger bien, donc d'être effectif et efficace sur le long terme. Juger vite, sans s'accorder le temps et les moyens de l'éducatif, c'est juger mal les enfants – nos marmailles, comme on dit chez moi à La Réunion –, c'est juger mal de futurs adultes.

Si notre assemblée n'a malheureusement pas le pouvoir d'influer sur les moyens accordés à la justice des mineurs et à ses précieux partenaires, elle a celui d'ajourner l'examen de ce texte pour que nous puissions corriger tout ce qui vient contrarier l'ambition affichée par le nouveau code. C'est pourquoi les députés du groupe GDR voteront cette motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Stéphane Mazars.

**M. Stéphane Mazars.** Sans surprise, le groupe La République en marche ne votera pas la motion de rejet préalable. Comme l'ont souligné M. le garde des sceaux et M. le rapporteur, le moment est important : nous allons faire œuvre législative, et cette œuvre est attendue depuis de nombreuses années par les acteurs de la justice des mineurs. Le sujet est ancien : citons le rapport Varinard remis, en son temps, à la ministre Rachida Dati ; les importants travaux menés sous l'égide de la garde des sceaux Christiane Taubira, qui avait à cœur de réformer et de codifier la justice pénale des mineurs – démarche qui, malheureusement, n'a pu arriver à son terme ; ou encore les travaux du Sénat – dont l'excellent rapport Amiel – et de l'Assemblée nationale – je salue le remarquable travail réalisé par Jean Terlier et Cécile Untermaier pour la commission des lois.

Le texte qui nous est soumis ne part donc pas d'une feuille blanche, mais s'est nourri de travaux successifs et de débats en commission. Notez, madame Faucillon, que Mme Buffet a pris part à ces débats, et qu'elle a bien souvent partagé l'état d'esprit de M. le garde des sceaux (*Rires sur les bancs des groupes GDR et FI*), notamment sa volonté de préserver l'âme de l'ordonnance de 1945...

**M. Ugo Bernalicis.** Moi aussi, je partage cela !

**M. Stéphane Mazars.** ...et de faire primer l'éducatif sur le répressif dans le texte qui nous est proposé. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Raphaël Schellenberger.

**M. Raphaël Schellenberger.** Le groupe Les Républicains ne votera pas la motion de rejet préalable. Nous reconnaissons certes que le texte n'est pas complètement abouti : il se contente essentiellement de reproduire la philosophie de l'ordonnance de 1945 – que nous approuvons, il est vrai, mais qui n'est plus totalement en phase avec l'enfance et la délinquance des mineurs d'aujourd'hui. Nous regrettons qu'il ne s'adapte pas au plus juste à ce problème de société tel que nous le percevons. Peut-être est-ce parce que le travail n'a pas fait l'objet d'un débat public, mais qu'il s'est déroulé dans les couloirs, au sein de commissions fermées.

Quoi qu'il en soit, nous considérons qu'il est urgent de clarifier la procédure pénale qui s'applique aux mineurs, car sa publicité constitue, en soi, un élément dissuasif pour les mineurs délinquants. Autant nous ne partageons pas pleinement le point d'équilibre auquel le texte a abouti à la suite de travaux trop discrets, autant nous souscrivons à l'impératif de rendre claire et publique la procédure appliquée aux mineurs. Dans nombre de territoires, en effet, certains tirent parti du

brouillard qui entoure la justice des mineurs pour organiser des systèmes de délinquance. Nous ne voterons donc pas cette motion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Erwan Balanant.

**M. Erwan Balanant.** Nous connaissons la sincérité d'Elsa Faucillon s'agissant des sujets qui nous occupent ; aussi, j'avoue mon incompréhension vis-à-vis de ce qui, je l'espère, n'est pas une posture de sa part.

**M. Ugo Bernalicis.** Oh !

**M. Erwan Balanant.** Je l'espère sincèrement car, comme cela a été amplement souligné, ce texte est le fruit d'une véritable concertation, de négociations nombreuses et d'un travail parlementaire salué, mené par Cécile Untermaier et Jean Terlier. Une nouvelle étape s'ouvre aujourd'hui.

Je partage entièrement certaines de vos préoccupations, madame Faucillon. Oui, nous devons nous doter au plus vite d'un code général des mineurs – tout le monde en convient, depuis Les Républicains jusqu'à la Gauche démocrate et républicaine.

**M. Ugo Bernalicis.** Et alors ?

**M. Erwan Balanant.** Pour autant, devons-nous mettre un coup d'arrêt au travail en cours...

**M. Ugo Bernalicis.** Oui !

**M. Erwan Balanant.** ...et perdre encore un ou deux ans ? Je ne le crois pas. La commission a mené un travail sérieux. Nous y avons exprimé nos différends et y avons débattu de sujets qu'il sera passionnant d'aborder à nouveau en séance. Il faut avancer. Vous qui prônez la primauté de l'éducatif sur le répressif, principe que je partage, reconnaissez que cette philosophie s'est perdue après trente-neuf modifications de l'ordonnance de 1945. Le code de la justice pénale des mineurs que nous nous apprêtons à examiner retrouvera ce sens initial, grâce aux dispositifs intéressants qu'il propose – la césure, notamment. Aussi le groupe Mouvement démocrate MoDem et Démocrates apparentés ne votera-t-il pas la motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur quelques bancs des groupes Dem et LaREM.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Comme ma collègue Elsa Faucillon,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Votre camarade !

**Mme Cécile Untermaier.** ...j'ai ressenti de la tristesse lorsque Nicole Belloubet, au détour d'un amendement déposé en séance publique, a fait le choix de réformer la justice des mineurs par ordonnance. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle de nombreux députés du groupe Socialistes et apparentés ont voté contre la loi de mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice – nous l'avons dit et redit, et je n'hésiterai pas à le répéter.

Je souscris par ailleurs à sa dénonciation de la pression qui s'exerce actuellement sur le travail législatif : la tâche est devenue très difficile pour les députés et les administrateurs, et nous ne faisons pas du bon travail. Cela doit cesser : nous ne tiendrons pas longtemps à cette cadence.

**M. Erwan Balanant.** Ce n'est pas faux !

**Mme Cécile Untermaier.** Le texte qui nous est soumis est très technique, et a imposé un gros travail de décryptage à chacun des députés. Je le dis sincèrement : il a exigé beaucoup d'efforts de ma part, et je remercie Jean Terlier d'avoir pris

l'initiative d'une mission d'information, grâce à laquelle nous avons peut-être pris un peu d'avance sur d'autres députés. La complexité de la justice des mineurs ne facilite pas le travail, d'autant que c'est la voie de l'ordonnance qui a été choisie, et non celle du projet de loi.

Je suis donc assez mal placée pour juger si le texte peut donner l'impression d'avoir été suffisamment préparé ou non. Je ne prétends pas tout savoir, mais j'en sais un peu plus qu'au début, quand le texte a été déposé. Le groupe Socialistes et apparentés prend acte du sentiment qui conduit la Gauche démocrate et républicaine à déposer une motion de rejet ; pour notre part, nous nous abstenons. (*Exclamations sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**M. Éric Dupond-Moretti, garde des sceaux.** Oh !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Dimitri Houbron.

**M. Dimitri Houbron.** Le groupe Agir ensemble s'opposera à la motion de rejet préalable, pour deux raisons. La première tient à la forme : nous sommes toujours sceptiques à l'égard de telles motions, car elles traduisent, en quelque sorte, le refus de débattre au fond. Nous préférons échanger, débattre et avancer, quitte à avoir des désaccords.

La deuxième raison tient au fond. Je ne doute pas qu'avec de nombreux collègues de tous les bancs, nous partagions un même objectif : nous considérons que la minorité est un temps où l'on apprend à devenir autonome et responsable, que ce temps doit être protégé – principalement en cas d'erreurs de parcours – mais que la société doit aussi apporter des réponses aux actes non conformes à la loi. Nous devons laisser une porte ouverte aux mineurs et leur donner une nouvelle chance de cultiver leur perfectibilité en herbe, et c'est bien l'objet du présent projet de loi. Par conséquent, notre groupe est totalement opposé à la motion de rejet préalable. Nous voterons le projet de loi et participerons aux débats. En dépit de nos désaccords, échangeons, discutons, et enrichissons le texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Agir ens. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Michel Zumkeller.

**M. Michel Zumkeller.** Lorsque, dans le cadre du projet de loi de programmation de la justice, Mme Belloubet a proposé de légiférer par ordonnance sur la justice des mineurs, le groupe UDI et Indépendants en a accepté l'augure, à condition que soit créé un groupe de travail. Celui-ci s'est tenu, et a permis aux groupes qui ont bien voulu y participer de mener un vrai travail. Mme Faucillon soulève des sujets majeurs, et c'est justement pour cette raison que nous devons débattre, échanger, éclairer nos désaccords et essayer d'améliorer le texte. Nous voterons donc contre la motion de rejet, car nous tenons à débattre. Nous pouvons par ailleurs regretter la façon dont sont organisés les débats, mais nous en parlerons plus tard.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix la motion de rejet préalable

(*Il est procédé au scrutin.*)

**Mme la présidente.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	79
Nombre de suffrages exprimés .....	77
Majorité absolue .....	39
Pour l'adoption .....	8
contre .....	69

(*La motion de rejet préalable n'est pas adoptée.*)

**M. Philippe Gosselin.** Tournée générale du rapporteur !

#### DISCUSSION GÉNÉRALE

**Mme la présidente.** Avant tout, je vous informe que la discussion de l'article 1<sup>er</sup> est réservée jusqu'après les amendements portant article additionnel après l'article 11.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Ugo Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Avant d'entrer dans la discussion du texte, je veux parler de l'enfance en danger. L'enfance en danger, c'est 3 millions d'enfants sous le seuil de pauvreté et 600 000 enfants mal logés ; c'est une génération des 15-24 ans où le suicide est la deuxième cause de mortalité ; c'est 120 000 enfants signalés en danger chaque année, et 300 000 enfants accompagnés par l'aide sociale à l'enfance – ASE. Il est essentiel de rappeler cet état des lieux, car dans un tel contexte, notre objectif central devrait être de lutter contre la mise en danger de l'enfant et la pauvreté.

Pourtant, ce n'est pas de cela que nous allons discuter. Nous allons examiner un code de la justice pénale des mineurs, là où nous aurions pu discuter d'un code de l'enfance. Oui, nous aurions pu en discuter : le ministre Adrien Taquet y aurait certainement été favorable, pour peu qu'une impulsion politique ait été donnée en ce sens dès le début du mandat ; tout le monde en aurait été d'accord, de gauche à droite, et nous aurions atteint cet équilibre parfait qui plaît tant à la majorité. Mais ce n'est pas le choix que vous avez fait. Qui plus est, le sujet a été introduit par amendement et traité par ordonnance, dans des conditions particulièrement chaotiques.

La Convention internationale des droits de l'enfant invite à considérer l'enfant dans sa globalité. C'est d'ailleurs ce qu'affirmait l'ordonnance de 1945 : l'éducatif doit primer sur le répressif. Or, la primauté de l'éducatif sur le répressif ne saurait valoir uniquement dans le volet pénal : ce principe engage les mesures civiles autant que les mesures pénales – les juges des enfants le savent bien, eux qui l'appliquent au quotidien.

Je souhaite vous livrer quelques citations du Défenseur des droits – l'ancien, et la nouvelle.

**M. Philippe Gosselin.** De bonnes sources !

**M. Ugo Bernalicis.** Excellentes, en effet.

L'ancien Défenseur des droits disait : « Le Défenseur des droits observe, enfin, que le code multiplie les dérogations et exceptions, ce qui nuit à sa lisibilité, et restreint considérablement l'effectivité des principes affirmés. » À propos de ces principes, M. Mazars disait tout à l'heure que nous étions un certain nombre à être tombés d'accord avec le ministre en commission.

**M. Erwan Balanat.** Ce n'était pas flagrant...

**M. Ugo Bernalicis.** Nous sommes évidemment d'accord sur les grands principes, et nous le serions d'autant plus s'ils étaient déclinés et affirmés dans ce code article après article, ce qui n'est pas le cas de l'avis du Défenseur des droits, que je ne suis pas le seul à partager.

La nouvelle Défenseure des droits, dans l'avis qu'elle a rendu il y a quelques jours, écrit : « En définitive, le régime s'agissant des mineurs tend à s'aligner sur celui des majeurs, ce que la Défenseure des droits ne peut que regretter. » Bien évidemment, je ne reprendrai pas tous les arguments qu'ils ont développés : je vous renvoie à la saine lecture des avis en question, puisqu'ils sont disponibles pour qui veut les lire.

Nous aurions pu profiter de l'examen de ce texte pour mettre en circulation de nouveaux mots. Plutôt que d'évoquer « l'enfance délinquante », nous pourrions parler d'« enfants en conflit avec la loi », comme le font certains pays, ce qui revient à affirmer la primauté de l'éducatif sur le répressif. Quand on considère le mineur comme un délinquant, on a plutôt envie d'apporter une réponse pénale.

Le code est beaucoup trop long pour que j'égrène tous les sujets : il me faudrait au moins une heure et demie. J'aborderai seulement un élément qui me semble central et fondamental : le temps, donnée essentielle, dans la vie bien sûr, mais en particulier dans la justice des enfants.

Vous avez introduit le principe de la césure. La plupart des gens, pour ne pas dire la quasi-totalité des professionnels, sont d'accord avec ce principe. Mais vous avez eu la mauvaise idée de l'enserrer dans des délais tellement contraints – au moins dix jours et au maximum trois mois – qu'on se demande pourquoi instaurer cette césure, et pourquoi fonctionner de la sorte. C'est d'ailleurs assez étrange, puisque ces mêmes délais sont, dans le droit actuel, ceux de la comparution à délai rapproché, c'est-à-dire l'équivalent de la comparution immédiate pour les mineurs, que tous les professionnels pointent comme étant très éloignée de l'idéal de justice.

C'est donc ce modèle que vous prenez pour les délais de la césure. Aujourd'hui, en cas de mise en examen, il n'y a certes pas de délai de trois mois mais on peut instaurer des mesures éducatives présentencielles qui permettent, non de perdre du temps, puisque les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent dès ce moment-là, mais de travailler sur les faits, et sur la reconnaissance des faits. Puis arrive l'audience, fixée au bon moment, et non absolument à trois mois, de sorte que l'enfant ait pu faire un travail sur ce qui s'est passé et comprendre pourquoi il est là aujourd'hui, ce qui est également intéressant pour la victime – car, pour elle aussi, le délai de trois mois est expéditif ! Bref, vous croyez que votre audience de culpabilité en trois mois est un gain de temps. Mais il ne suffit pas que le juge dise que l'enfant est coupable pour que le mineur ait fait un travail sur lui-même, sur sa propre culpabilité ! C'est à cela que sert cette période. Vous, trois mois après l'audience de culpabilité, vous proposez de discuter de la peine.

**M. Erwan Balanant.** Il y a des mesures éducatives entre les deux !

**M. Ugo Bernalicis.** J'entends bien, cher collègue, mais celles-ci sont enserrées dans un délai obligatoire de trois mois.

**M. Erwan Balanant.** Mais non ! Jusqu'à neuf mois !

**M. Ugo Bernalicis.** Neuf mois parce qu'il y aura la deuxième audience, et tout le reste !

Vous ne voulez pas l'entendre, mais je vous le dis tout de même : ce travail est utile pour arriver à l'audience dans de bonnes conditions. Nous sommes en désaccord et je n'aurai pas besoin, le moment venu, de vos explications ou de votre pédagogie.

Quel est votre objectif ? Gérer les flux.

**M. Erwan Balanant.** Mais non !

**M. Ugo Bernalicis.** Il ne s'agit pas des enfants, mais des flux ! Pourquoi instaurez-vous ce délai de trois mois ? Je vous rappelle, comme vous nous le ressortez à toutes les sauces, qu'il faut « faire confiance au juge ». Vous dites que vous lui faites confiance, vous lui donnez une palette d'outils... et voilà que vous lui fixez une deadline impérative !

**M. Erwan Balanant.** Il ne te reste que deux minutes, et tu n'as rien dit. (*Exclamations sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme Danièle Obono.** Il faudrait que tu aies quelque chose d'intelligent à dire, toi !

**Mme la présidente.** Pas de provocation s'il vous plaît.

Poursuivez, monsieur Bernalicis.

**M. Ugo Bernalicis.** Monsieur Balanant, les gens qui nous écoutent savoureront ce que vous venez de dire.

Vous ajoutez des exceptions à votre principe de césure : l'audience unique. La voilà, la culpabilité et la sanction en même temps ! On a bien compris que, du coup, la césure c'était pour faire joli.

Autre nouveauté : on pourra prononcer des peines en cabinet. Voilà pourquoi votre code est plus répressif que l'état actuel du droit.

**M. Jean Terrier,** rapporteur. Mais non !

**M. Ugo Bernalicis.** Ce n'est pas grave, je ne vous en veux pas, vous avez le droit de défendre cela. Mais c'est la réalité.

Comment aurait-on pu améliorer la primauté de l'éducatif sur le répressif ? Voilà la question fondamentale. Je veux mettre en avant trois points dont nous aurons le temps de discuter tout au long de l'examen des amendements.

Premièrement, je le répète, un code de l'enfance comprenant le civil et le pénal aurait été un point d'appui pour faire de nouveau primer l'éducatif sur le répressif.

Deuxièmement, il faut rendre la présomption irréfragable. Fixez-la à 13 ans si vous voulez, alors que tous nos voisins sont à 14 ans, mais rendez-la irréfragable. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut rien faire : des mesures éducatives peuvent être prises – mais au civil !

Troisièmement, la spécialisation complète est un principe qu'il faut décliner : spécialisation pour le tribunal de police, spécialisation pour le juge des libertés et de la détention, spécialisation pour le juge d'instruction, spécialisation pour le parquetier, y compris dans les petites juridictions, là où ce n'est pas le cas.

Vous le voyez, nous aurions pu faire de belles choses. Vous ne le faites pas. Oui, les députés La France insoumise s'opposent à ce texte...

**M. Éric Dupond-Moretti,** garde des sceaux. C'est étonnant !

**M. Ugo Bernalicis.** ...et le moment venu, nous remettrons tout ce que je viens d'indiquer dans le droit. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Félix Acquaviva.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Les crimes commis par les mineurs ne représenteraient que 1 % des condamnations prononcées. Sur un plan statistique, la part des mineurs dans la délinquance générale reste stable, en dessous de 20 %. Les chiffres sont clairs : la délinquance des mineurs n'a pas augmenté dans notre pays depuis dix ans, assurez-vous monsieur le garde des sceaux. En effet, la délinquance traitée par les parquets a concerné 233 000 mineurs en 2018, soit 3,5 % de la population âgée de 10 à 17 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2019, contre 240 000 en 2016 et 224 000 en 2017. En revanche, des infractions qui n'étaient pas poursuivies il y a quinze ans le sont aujourd'hui, par exemple les atteintes à l'autorité, les outrages à agent, les violences sur les chauffeurs de bus ou les enseignants.

Il existe une tendance à l'aggravation des infractions commises et au rajeunissement de leurs auteurs. Beaucoup de violences sont commises dans les foyers éducatifs, et il y a aussi plus d'agressions sexuelles et d'infractions liées au petit trafic de stupéfiants. Les atteintes aux personnes se sont aussi accrues.

Plus que l'augmentation, la délinquance des mineurs a évolué dans sa nature, mais la société est aussi plus intolérante qu'avant à la question des violences. Comme l'ont montré de nombreux sociologues, dont Laurent Mucchielli, nous observons dans l'ensemble de la société, et pas seulement chez les mineurs, un déclin des comportements violents qui s'accompagne d'une diminution de la tolérance envers la violence. Autrement dit, paradoxalement, plus la violence diminue, plus on est sensible aux formes résiduelles de violence et moins on se sent en sécurité.

**M. Ugo Bernalicis.** Eh oui !

**Mme Danièle Obono.** Exactement.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** D'autant plus qu'aujourd'hui, si on est beaucoup moins victime de violences physiques, on est en revanche beaucoup plus exposé à la violence que par le passé, ce qui peut notamment s'expliquer par le rôle des médias et des réseaux sociaux. S'il nous semble donc nécessaire de déconstruire ce discours alarmiste, c'est aussi pour éviter d'accabler de tous nos maux notre jeunesse. Faire preuve de pédagogie, de compréhension, et essayer de juger les enfants pour ce qu'ils sont, des enfants justement, dans un contexte certes évolutif : voilà l'intérêt de la justice pénale des mineurs du XXI<sup>e</sup> siècle. Pointer du doigt et réprimer sans volonté de contextualiser et d'éduquer ne fera jamais bonne justice.

Si l'ordonnance de 1945 touchant à la justice des mineurs a pu traverser le temps comme elle l'a fait, c'est parce qu'elle a su poser un principe fondateur : celui de la primauté de l'éducatif dans la réponse pénale à la délinquance des enfants. Il s'agit donc avant tout du regard que l'on pose sur elle et sur l'évolution de la société qui nous amène aujourd'hui à vouloir réviser cette ordonnance dans une logique différente, adaptée à notre environnement actuel.

L'enfance d'aujourd'hui est-elle plus en danger que l'enfance d'hier ? Très certainement, compte tenu des menaces qui pèsent sur elle au travers des développements de phénomènes mentionnés précédemment et que bien des parents ont des difficultés à appréhender. Toutefois, gardons toujours à l'esprit que victimes et auteurs se retrouvent souvent chez les mêmes individus, pour peu que l'héritage social pèse très tôt sur eux. Victimes et auteurs en même temps, parce que, du fait de l'âge, ces enfants ne peuvent

pleinement appréhender les rouages dans lesquels ils s'embarquent et le mal qu'ils peuvent causer à la société. C'est ainsi qu'ils peuvent se retrouver malgré eux dans une logique de violence et devoir être complices d'un acte délictueux sans en prendre pour autant pleinement la mesure.

C'est donc en amont du passage à l'acte que tout se joue. La primauté de l'éducatif est essentielle ; elle soulève la question du sens que l'on donne à la sanction éducative et de la prise de conscience des actes commis afin de ne plus les commettre. Le répressif seul ne réglera jamais rien pour les enfants et les adolescents en conflit avec la loi. Ils ne peuvent prendre conscience de leurs actes que si nous les éduquons par le biais des sanctions éducatives qui sont en soi déjà une contrainte pour eux.

La France dispose d'un arsenal répressif des plus importants d'Europe. En 2018, 92,8 % des affaires poursuivables impliquant au moins un mineur ont fait l'objet de poursuites ou de procédures alternatives aux poursuites. L'augmentation du taux de réponse pénale est également accompagnée d'une plus grande sévérité des décisions. Ainsi, le nombre de mineurs placés en détention provisoire a augmenté de 39 % entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Aujourd'hui, près de la moitié des sanctions prononcées à l'égard des mineurs sont des peines – travail d'intérêt général, emprisonnement avec ou sans sursis – alors qu'au regard des principes internationaux de la justice des mineurs, les mesures éducatives devraient être majoritaires. En France, des peines de prison peuvent être prononcées dès l'âge de 13 ans. Hormis la Grande-Bretagne, la France est le seul pays qui incarcère le plus les mineurs.

Par ailleurs, l'âge de la responsabilité pénale, autrement dit l'âge en dessous duquel un mineur ne peut être pénalement poursuivi, quoi qu'il ait fait, n'est pas fixé en France. La référence a toujours été le critère de discernement, librement apprécié par les parquets, puis par les juges pour mineurs. C'est ainsi que des enfants de 10 ou 11 ans peuvent faire l'objet de poursuites pénales. Un juge sera saisi et un procès organisé même si, quels que soient les faits commis, seules des mesures éducatives peuvent lui être appliquées.

Cette réforme prévoit de fixer ce seuil de responsabilité pénale à l'âge de 13 ans, ce que nous saluons comme un progrès, tout en regrettant que le juge puisse y déroger. Pour notre groupe Libertés et territoires, la présomption d'irresponsabilité devra être irréfragable en vue de sa pleine effectivité. Nous proposerons, par ailleurs, plusieurs mesures par amendements, dont celle de porter de 10 à 13 ans l'âge à partir duquel peuvent être prononcées les mesures éducatives qui sont de véritables sanctions. Nous demanderons également la suppression de l'article du code qui permet d'exclure l'accusé mineur du bénéfice de l'excuse de minorité, mais également de prévoir que l'âge du mineur à prendre en compte lors de la procédure préalable au jugement est l'âge au moment des faits plutôt que l'âge au jour de la mesure dont il fait objet.

Nous souhaitons également interdire toute possibilité de retenue, à savoir toute mesure de privation de liberté en vue d'une interrogation par la police ou la gendarmerie sous la contrainte d'un enfant de moins de 13 ans, alors que le code l'autorise pour les enfants à partir de 10 ans. Dans la même veine, nous proposerons de limiter la durée de la détention provisoire du mineur, de supprimer les possibilités trop larges de prolongation des gardes à vue et d'éviter le plus possible de renvoyer des enfants devant des cours d'assises. En somme, nous nous opposerons à tout ce qui rapprochera la justice des enfants de la justice des adultes.

Posons-nous la question : faut-il une justice des adultes pour juger des enfants qui se retrouvent malgré eux en conflit avec la loi ? On peut, en effet, regretter l'alignement des mesures et des sanctions qui, mises sur le même plan, traduisent une forte porosité de la frontière entre la justice des mineurs et la justice des majeurs. Que la loi se pose face à des actes délictuels, parfois criminels, est nécessaire mais dans un cadre qui puisse être entendu et compris par ces enfants et ces adolescents.

Les références constantes qui sont faites dans ce texte au code pénal et au code de procédure pénale sont préoccupantes. Un code autonome de l'enfance, réunissant les dispositions de l'enfance en danger et de l'enfance en conflit avec la loi, aurait été évidemment préférable. (*M. Ugo Bernalicis applaudit.*)

Nous notons pour autant des avancées appréciables concernant le recours à la justice restaurative : l'introduction de la médiation pénale, que nous tenterons de spécialiser au mineur, et l'assistance obligatoire du mineur par un avocat, même si nous regrettons la procédure de présentation immédiate du mineur qui restreint les droits de la défense. Surtout, nous notons un meilleur suivi par le juge des enfants des mesures judiciaires, qui permettra une adaptabilité des modules au fil du temps, à condition de ne pas les concevoir comme des sanctions mais comme des réparations.

La réforme du texte fondateur de la justice des mineurs qu'est l'ordonnance du 2 février 1945 était devenue inévitable, du fait des nombreuses modifications intervenues depuis son adoption. Elle avait progressivement perdu de sa cohérence et devenait peu accessible, tant pour les professionnels de la justice pénale des mineurs que pour les justiciables. Toutefois, cette réforme ne démontrera son efficacité que si elle s'accompagne d'un renforcement des moyens humains à tous les stades du parcours délinquant. Depuis longtemps, en effet, de nombreux professionnels contestent l'indigence des moyens : manque de services de prévention et de protection de l'enfance, manque de travailleurs sociaux pour assurer, dans des délais adaptés, les mesures éducatives ordonnées, manque de greffiers et de magistrats pour juger dans un délai raisonnable. Avec la crise sanitaire, ces difficultés se sont évidemment exacerbées et nombreux sont ceux qui estiment qu'il serait illusoire de penser qu'en mars 2021, date prévue pour l'application de la réforme, ces difficultés seront résorbées. Nous espérons pourtant que ce projet de loi de ratification permettra d'apporter une réponse judiciaire plus cohérente dans un délai raisonnable. En ce sens, la nouvelle architecture du procès pénal des mineurs proposée est une avancée intéressante.

C'est guidé par le fil rouge selon lequel la pensée répressive ne peut pas être la seule réponse que le groupe Libertés et territoires abordera l'examen de ce texte. En effet, on peut encore se montrer dubitatif face à l'affichage, qui consiste à énoncer la primauté de l'éducatif, et aux multiples exceptions qui s'ensuivent. La répression alimente des sentiments d'incompréhension et de haine, tandis que l'éducatif, à l'inverse, permet une prise de conscience des actes posés. C'était la philosophie de l'ordonnance de 1945 et c'est celle qui doit continuer à nous guider tous. Tant qu'elle imprégnera nos travaux, notre groupe ne s'opposera pas à cette réforme. (*M. Erwan Balanant applaudit.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Marie-George Buffet.

**Mme Marie-George Buffet.** Lorsque l'ordonnance relative à la jeunesse délinquante fut publiée, le 2 février 1945, la France vivait la fin d'une guerre effroyable, dont la popula-

tion civile avait essuyé l'horreur et qui laissait des séquelles irrémédiables. Les jeunes n'avaient pas été épargnés et beaucoup étaient en souffrance, voire en rupture avec la loi. Le Gouvernement provisoire de la République française savait que l'avenir de notre pays reposait sur sa jeunesse. C'est donc avec la conscience de l'espoir que représentaient ces enfants que l'ordonnance de 1945 a été fondatrice d'une philosophie éducative et protectrice envers l'enfance délinquante. Soixante-quinze ans après sa ratification, les principes de cette ordonnance sont encore d'une grande modernité. Avec ce texte, l'État français souhaitait en finir avec les maisons de correction et la rédemption, en promouvant l'éducatif.

Cette ordonnance représente un tournant majeur dans la politique judiciaire de notre pays. Dans son exposé des motifs, le postulat est clair : « Il est peu de problèmes aussi graves que ceux qui concernent la protection de l'enfance, et parmi eux, ceux qui ont trait au sort de l'enfance traduite en justice. La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains. » Le premier objectif énoncé dans ce préambule est la protection de l'enfance, et non la répression de la délinquance des mineurs. Les mots ont un sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*) Un enfant délinquant est avant tout un enfant en danger, voilà ce que cette ordonnance nous rappelle. L'enfance traduite en justice ne peut donc pas être soumise à la justice des adultes. Le futur code doit s'en tenir à cette démarche.

Aujourd'hui, j'entends que les mots « enfance » ou « enfants » ne seraient plus appropriés pour parler des jeunes mineurs. Pourtant, ces termes sont adaptés à ce moment si particulier de la vie. Selon la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, adoptée par l'ONU et ratifiée par la France, « un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable. » De même, la Déclaration des droits de l'enfant de 1959, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies définit que « l'enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d'une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d'une protection juridique appropriée ». Ces deux instruments majeurs ratifiés par la France nous rappellent qu'un enfant bénéficie de droits particuliers protecteurs jusqu'à ce qu'il devienne adulte.

Je n'utilise volontairement pas le terme « majeur », car je pense que nous devrions, en réalité, protéger tout enfant en danger, en limitant les effets de seuil. Avoir 18 ans, ce n'est pas toujours être adulte, nous le savons. L'enfance est le temps de la construction de tout adulte en devenir, un temps propre à chacun, qui peut être plus long selon le vécu. L'éducatif doit prendre en compte ce temps, particulièrement long pour certains. C'est un moment de la vie d'apprentissage, aussi bien en termes de connaissances et de savoirs que de savoir-être. Il existe une fragilité inhérente à l'enfance, que nous ne devons pas oublier. Avec la création d'un code de la justice pénale des mineurs, nous devons permettre à chaque enfant en difficulté de trouver sa voie pour s'intégrer pleinement dans notre société. Au sein du groupe GDR, nous pensons que les mesures éducatives sont les premières réponses à apporter, les mesures répressives ne devant être envisagées que dans des cas précis, comme dans celui des affaires criminelles.

Conformément à ses engagements internationaux et à la Convention internationale des droits de l'enfant, la France doit suivre trois principes fondamentaux dans l'instruction de dossiers concernant des enfants délinquants : la primauté de

l'éducatif sur le répressif, une juridiction spécialisée pour les mineurs, et l'atténuation de responsabilité en fonction de l'âge. Les nombreuses réformes apportées à l'ordonnance de 1945 ont modifié progressivement sa philosophie originelle. Si certaines ont conforté la primauté de l'éducatif sur le répressif, la plupart s'en sont éloignées. Nous aurions souhaité que les modifications apportées à ce texte tendent à retrouver cette philosophie originelle, aussi les débats que nous avons eus en commission des lois ne nous ont-ils pas rassurés. Pourtant, les mesures éducatives donnent des résultats encourageants.

Je tiens à saluer le travail effectué par des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse, qui permet à de nombreux enfants de s'insérer dans notre société. Derrière un acte délictueux, il y a toujours un processus complexe et propre à l'histoire de chaque enfant. De ce fait, il n'apparaît pas efficient de juger seulement l'acte commis : il faut comprendre le parcours qui a poussé l'enfant à commettre cet acte, pour y répondre avec des solutions adaptées. Ce n'est qu'en travaillant sur les raisons de cet engrenage qu'on peut sortir l'enfant de ce cercle vicieux. Aussi estimons-nous que la réponse éducative donnée face à ce processus et au passage à l'acte permet de lutter plus efficacement contre la récidive.

L'enjeu qui sous-tend ce débat entre mesures éducatives et répressives est celui des moyens donnés à la justice et à la protection de l'enfance dans notre pays. De nombreux professionnels le disent, les moyens ne sont pas à la hauteur, mais ce n'est pas parce que ces moyens font défaut que nous devons, au nom de la rapidité de la justice, grignoter sur la démarche et le temps éducatif. Au contraire, des ressources supplémentaires doivent être allouées à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'aide sociale à l'enfance. Pour cette dernière, c'est aux départements qu'il apparaît urgent de donner plus de moyens, afin qu'ils puissent œuvrer à la hauteur des besoins.

Tous les départements, en effet, ne disposent pas des mêmes ressources pour assurer leurs missions. La Cour des comptes souligne, dans un rapport publié le 30 novembre dernier, que la protection de l'enfance est une politique inadaptée au temps de l'enfant. Ce rapport met en relief le manque de référentiels communs entre les départements, qui se traduit par une inégalité territoriale, et l'insuffisance de réflexion sur le long terme. Les magistrats mettent en cause une multiplicité d'instances aux missions enchevêtrées, aux moyens limités et dont la coordination est chronophage. Le rapport remet également en cause l'organisation complexe de ce système, qui se trouve à la croisée de plusieurs ministères et fait intervenir à la fois une autorité administrative et une autorité judiciaire. La Cour des comptes recommande également de favoriser les parcours de formation et d'insertion au-delà de l'âge de 18 ans et même, au besoin, de 21 ans. Ces préconisations mériteraient d'être rapidement mises en œuvre.

Les travaux de la commission d'enquête pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse ont montré que la crise sanitaire doit être l'occasion de redessiner les missions, le rôle et les liens de coopération de l'ASE. De nombreux travaux parlementaires antérieurs ont aussi proposé des pistes d'amélioration. La protection de l'enfance a toute sa place dans notre débat d'aujourd'hui. C'est pour cela que nous demandions la création d'un code de l'enfance englobant les deux volets.

Face à ce code de la justice pénale des mineurs, nous défendons et défendrons cette autre vision au moyen de nos amendements. Les mots ont un sens, et ce choix n'est

pas anodin. Nous regrettons la présentation d'un code dédié uniquement au droit pénal, au détriment d'un nouveau code dédié à la justice en direction des enfants, qui aurait pu rassembler l'ensemble des dispositions civiles et pénales concernant les enfants en danger. Il aurait alors été la réaffirmation, dans le droit, de l'intérêt supérieur des enfants. Je ne pense pas que celui qui nous est présenté aujourd'hui atteigne cet objectif.

Monsieur le garde des sceaux, mardi dernier, des centaines d'avocats, de magistrats, de greffiers et d'éducateurs ont manifesté leur inquiétude devant le premier tribunal de France pour les enfants, celui de Bobigny. Tous regrettent la logique répressive induite par ce texte et le manque de moyens. Vous avez précisé que la réforme allait s'accompagner de moyens humains, grâce au recrutement de soixante-douze magistrats, de greffiers et de juristes assistants. Ces annonces sont bien évidemment nécessaires et attendues. Toutefois, nous devons aussi flécher des crédits supplémentaires vers les institutions qui assurent le suivi judiciaire et éducatif des enfants délinquants.

Enfin, sur la forme, nous ne pouvons que regretter la méthode utilisée – celle de l'ordonnance – car, si la mise en place d'un groupe de travail en amont est à saluer, la loi doit se fabriquer au Parlement.

En conséquence, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine défendra, tout au long de nos débats, un projet s'inscrivant dans la philosophie de l'ordonnance de 1945, en prenant appui sur l'expertise des femmes et des hommes qui font vivre au quotidien la justice et la protection de l'enfance. Si le texte devait rester en l'état, le groupe GDR voterait contre la ratification de cette ordonnance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Alexandra Louis.

**Mme Alexandra Louis.** Quelle justice pénale voulons-nous pour nos enfants ? C'est à cette question que nous allons devoir répondre, et la réponse que nous y apporterons nous engage, mais engage surtout l'avenir de ces enfants. Pour répondre à cette interrogation sociétale, il nous faut d'abord rappeler qui ils sont. En premier lieu, je ne suis pas de celles et ceux qui affirment avec une certaine nostalgie que la délinquance juvénile de notre temps serait plus importante que celle d'avant. Je ne pense pas que la jeunesse aujourd'hui soit pire que celle d'hier (*Mme Marie-George Buffet acquiesce*) mais simplement qu'elle est très différente et qu'elle s'exprime et vit dans une époque qui ne ressemble à aucune autre. On peut évoquer sans doute un rajeunissement de ces mineurs délinquants et des formes de délinquance nouvelles : notre réponse pénale doit s'adapter à la réalité contemporaine.

Plus précisément, qui sont les enfants qui enfreignent la loi ? Je les ai souvent rencontrés dans ma vie d'avocate et je dois dire que, si tous ont le point commun d'avoir, malgré leur très jeune âge, beaucoup vécu, chacune de leurs histoires est singulière. Il y a ceux qui sont interpellés pour des actes isolés, et dont le passage devant un policier ou un magistrat suffira à stopper net la dérive. Il y a l'adolescent en rupture familiale et scolaire, celui qui fugue le soir, s'en va siphonner de l'essence pour faire des tours en scooter sans casque avant d'aller fumer un peu de cannabis, et auquel ses parents ne parviennent plus à imposer la moindre autorité. Et puis il y a ceux qui se sont inscrits dans un parcours de délinquance, souvent très jeunes, pris notamment dans l'engrenage du trafic de stupéfiants : à 11 ans, guetteurs ; à 14 ans, vendeurs – « charbonneurs » –, pour un avenir des plus incertains, mus par l'appât du gain, la quête d'une reconnais-

sance ou celle d'un cadre dont ils manquent par ailleurs. Ce qui heurte le plus, c'est que certains s'ancrent dans une forme de nihilisme qui consiste à vivre d'heure en heure, de jour en jour, sans le moindre sens donné à leur existence. Ils intègrent comme une sorte de fatalité le fait qu'ils risquent la prison ou même la mort.

Permettez-moi de partager avec vous un extrait du livre *Les Minots*, du journaliste marseillais Romain Capdepon, que je vous invite à lire. Il décrit le parcours d'un jeune trafiquant du 14<sup>e</sup> arrondissement de Marseille, son entrée dans le trafic, banale : « Il traînait dans une cité du 14<sup>e</sup>. Le réseau fonctionnait sous son nez et l'un de ses amis, âgé de 16 ans, en faisait partie. Yaya aimait se caler avec lui, passer le temps, s'embrumer l'esprit en enchaînant les joints. Et puis, un jour, le gérant a eu besoin d'un guetteur. Yaya avait à peine 13 ans. Le lendemain, le vendeur s'était fait porter pâle. Il enfilait une sacoche pleine de 250 grammes de cannabis. Valeur : 1 500 euros. Yaya, déscolarisé depuis un an, a été aspiré par le Réseau en seulement deux jours. »

Derrière ces actes délictueux ou criminels se trouvent souvent des parcours familiaux et personnels difficiles. Approximativement, deux mineurs sur trois placés en centre éducatif fermé ont été suivis par les services de la protection de l'enfance. Cela n'excuse pas le passage à l'acte, mais permet de comprendre et de travailler pour éviter la réitération. En outre, selon un rapport du Sénat de 2003, un adolescent sur cinq souffrirait de troubles mentaux.

C'est donc à cette diversité de faits, de parcours et de personnalités qu'il faut pouvoir répondre, dans l'intérêt du mineur, mais également dans celui de la société. Pour apporter une réponse, gardons-nous des propositions simplistes et des raisonnements manichéens, dans un sens comme dans l'autre, qui ont sans doute la vertu de contenter une part de l'opinion, mais qui, en réalité, ne résolvent absolument rien. Pour lutter contre la délinquance des mineurs, il nous faut composer avec ce que nous avons.

Nous avons tout d'abord notre héritage de principes qui constituent le socle de l'ordonnance de 1945 : la primauté de l'éducatif sur le répressif, la spécialisation des juridictions pour mineurs et l'atténuation de leur responsabilité pénale ; à cela s'ajoute l'intérêt supérieur de l'enfant, principe protégé par la convention de New-York.

Nous avons ensuite notre conviction qu'il faut concilier l'exigence d'une réponse pénale prompt et certaine et la réponse éducative. Je crois que ce serait un tort de penser que la sanction est contraire à l'éducation : ces deux notions sont complémentaires.

Pour ce faire, nous devons disposer d'une procédure plus lisible, ce que ne permet plus la célèbre ordonnance de 1945. Ce texte, élaboré après la seconde guerre mondiale par le gouvernement du général de Gaulle, est un symbole de progrès dans l'histoire de la justice française. Toutefois, et je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus, cette ordonnance, réformée une quarantaine de fois, a perdu sa lisibilité et une partie de sa cohérence.

De nombreux travaux, à l'initiative des gouvernements qui se sont succédé, de gauche comme de droite, ont alimenté la réflexion pour construire une réforme, sans pour autant aller jusqu'au bout de cette entreprise. La représentation nationale a également largement contribué à cette réflexion. Permettez-moi de saluer le travail de nos collègues Cécile Untermaier et Jean Terlier mais également le rapport du sénateur Amiel relatif à la réinsertion des mineurs enfermés.

Nicole Belloubet a eu le courage de proposer en 2019 la consécration d'un code de la justice pénale des mineurs. Elle a mené une très large concertation et créé un groupe de contact en invitant des parlementaires des différentes formations politiques pour concourir à ce travail de construction. Ce projet de code est donc un aboutissement, qui a été enrichi lors des débats en commission des lois, il est important de le souligner. Ses objectifs sont de donner plus de sens à la réponse pénale judiciaire, de rendre plus lisible la procédure, de placer l'éducatif en son cœur et de mieux prendre en compte les victimes. C'est un projet de code de la justice pénale des mineurs qui redonne du sens, donc.

Comme le rappelait le pédopsychiatre Jean Chambry, une réponse pénale doit intervenir rapidement, dans la temporalité de la vie psychique de l'adolescent, ancré dans l'instant présent. Personne ne peut se satisfaire du délai actuel moyen, qui est de dix-huit mois. La nouvelle procédure concilie donc le temps de la réponse pénale et le temps éducatif, qui répondent, c'est vrai, à des temporalités différentes.

La procédure de principe est la mise à l'épreuve éducative, en plusieurs temps. Une première audience permet de statuer sur l'innocence ou la culpabilité du mineur ; elle permet aussi de statuer sur les demandes des victimes. Puis vient un temps de suivi éducatif, de six à neuf mois, qui permet d'évaluer le jeune et de l'impliquer dans un parcours éducatif. Il est plus facile d'effectuer un suivi éducatif une fois que la culpabilité est reconnue par la justice parce que dans la pratique, avant cette décision, il peut être délicat de concilier les droits de la défense, notamment la présomption d'innocence, qui permet de contester les faits, et un travail éducatif qui implique en général la reconnaissance des faits. Enfin a lieu une dernière audience sur la sanction qui sera spécifiquement adaptée aux mineurs et qui permettra aussi de pérenniser les mesures éducatives.

Le souci de redonner du sens amène ensuite à restreindre le recours à la détention provisoire. Quarante-quatre pour cent des mineurs incarcérés le sont à titre provisoire, alors même qu'ils n'ont pas été reconnus coupables. Dans de nombreux cas, ils auront déjà effectué leur peine avant d'avoir été jugés. Cet état de fait va à rebours des intérêts du mineur et de la société, car la peine perd de sa signification. C'est la raison pour laquelle la détention provisoire sera mieux encadrée.

Ce projet de code prévoit également une procédure plus lisible et cohérente. Une de ses innovations est l'insertion d'une présomption simple de non-discernement avant 13 ans : cela va clarifier le débat. Il s'agit d'une solution d'équilibre, permettant à la fois de nous conformer à nos engagements internationaux et d'éviter les effets couperet. En pratique la question du discernement du mineur est rarement abordée. Si ce projet est adopté, le mineur de moins de 13 ans sera présumé non discernant sauf si le procureur démontre le contraire, et inversement après 13 ans.

Ce projet de code place l'éducatif au cœur de la procédure. Il prévoit une mesure éducative judiciaire unique que le juge pourra prononcer et adapter, seule ou en complément d'une peine. Il disposera pour cela de toute une gamme de modules qu'il pourra assortir en fonction des spécificités du mineur et des faits : un module réparation, un travail d'intérêt général ou un module santé par exemple. Pour garantir le suivi éducatif le projet entend également donner aux parents ou autres responsables légaux toute leur place dans le processus.

Ce projet donne aussi une véritable place aux victimes, et c'est important. Le parcours des victimes, dont certaines sont parfois des mineurs, il ne faut pas l'oublier, est décrit souvent,

et à juste titre, comme un parcours du combattant. Il faut donc leur permettre d'obtenir une décision qui statue sur la culpabilité et sur les intérêts civils dans un délai raisonnable, entre dix jours et trois mois.

Ce projet de code de la justice pénale des mineurs pose enfin, et c'est important, les premiers jalons, en tout cas je l'espère, d'un futur code de la justice des mineurs. Un travail de fond a été fait et je dois dire, en tant que praticienne, qu'il y avait urgence à réformer cette ordonnance de 1945.

Je finirai par les mots de Robert Badinter, votre illustre prédécesseur, monsieur le ministre, qui expliquent parfaitement la philosophie de la justice pénale des mineurs et qui, à mon sens, doivent faire écho aujourd'hui : « Un mineur, c'est un être en devenir. [...] Il faut absolument conserver la philosophie de l'ordonnance de 1945, d'abord et toujours éduquer, former, prévenir. L'objectif premier de la justice des mineurs, c'est de les intégrer ou de les réinsérer dans la société. » (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM et quelques bancs du groupe Dem. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Antoine Savignat.

**M. Antoine Savignat.** Adopter un article unique ratifiant l'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs, en date du 11 septembre 2019 : c'est l'exercice qui nous est proposé aujourd'hui. Voter un unique article devrait être chose simple, sauf que derrière se cache un code de 267 articles régissant la justice pénale des mineurs.

Cette évolution de l'ordonnance de 1945, tant attendue, souhaitée, appelée, aurait dû susciter l'engouement si elle ne nous était pas tombée dessus à l'improviste, sans annonce, sans concertation, en plein milieu de l'examen de la loi de programmation pour la justice, alors que les débats étaient déjà nombreux, vifs et passionnés. Elle aurait dû recevoir un accueil enthousiaste que la forme choisie a totalement obéré. Une ordonnance surgie de nulle part, là où tout le monde aurait eu matière à s'exprimer, où tous les gouvernements ont échoué, était-elle la meilleure manière de procéder ? Le but étant de codifier, l'honnêteté impose de reconnaître que oui, mais si nous avons réellement voulu réformer, il eût été préférable sans aucun doute d'engager une réflexion plus approfondie.

**M. Philippe Gosselin.** Bravo !

**M. Antoine Savignat.** Le texte qui nous est soumis aujourd'hui a le mérite de codifier, donc de simplifier pour tous la lecture de ce qu'est la justice pénale des mineurs : pour les professionnels, pour l'ensemble des acteurs, mais également pour l'ensemble des Français. L'objectif est louable, mais soyons totalement honnête : il manque d'ambition, il manque de clairvoyance, d'adaptation à ce qu'est notre société en 2020.

L'ordonnance de 1945 n'est pas la première prise en compte de la délinquance des mineurs et de la spécificité que nécessite son traitement. Tout a débuté ici, le 22 juillet 1912, par l'adoption d'une loi créant pour la première fois en France des juridictions spécifiques : les tribunaux pour enfants et adolescents. Distinguant déjà les mineurs de 13 ans, irresponsables pénalement mais justiciables des juridictions civiles en chambre du conseil, et les mineurs âgés de 13 ans et plus, responsables pénalement et susceptibles d'encourir des peines diminuées de moitié par rapport aux majeurs, ce texte crée la première mesure éducative et la liberté surveillée. Même si sa portée demeurera limitée avec le maintien des colonies pénitentiaires et correc-

tionnelles, faisons preuve d'humilité et admettons que le texte de ce jour n'est pas un bouleversement absolu en la matière, sa colonne vertébrale présentant de grandes similitudes.

En 1935, l'approche évolue quelque peu avec trois décrets-lois modifiant le droit applicable aux mineurs délinquants, victimes et en danger. Il était dit de ce texte qu'il substituait à l'enfermement, qui dépendait de la volonté du père, le placement éducatif, dont la durée dépendait de la volonté du juge, prévoyant également que lorsque la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation seraient gravement compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des pères et mères, une mesure de surveillance ou d'assistance éducative pouvait être prise par le président du tribunal.

L'ordonnance du 2 février 1985 viendra remplacer une loi de 1942 instituant le juge des enfants et le régime spécial applicable aux mineurs, l'objectif étant de prendre en compte et de protéger les mineurs livrés à eux-mêmes.

Aujourd'hui, en codifiant l'ordonnance de 1945, nous nous plaçons dans cette continuité : protéger, traiter de manière spécifique, avec des juges spécialisés, sont des principes qui demeurent dans ce texte. Il est vrai que la volonté affichée n'était pas de réformer la justice des mineurs mais de permettre de répondre à leur délinquance de manière plus adaptée et plus rapide.

Force est de constater que la justice des mineurs souffre de nombre de critiques : trop lente, inadaptée, parfois totalement engorgée. Nos concitoyens ne la comprennent plus, les mineurs encore moins, qui trop souvent ne la craignent ni ne la respectent. La dualité à laquelle elle est confrontée, entre volonté d'éduquer et nécessité de réprimer les faits délictueux, ajoutée au manque de moyens et à la recrudescence des crimes et délits, ont fait que cette justice est devenue au fil du temps totalement inaudible, souffrant d'un manque total de crédibilité, tant pour les défenseurs du tout-éducatif que pour ceux du tout-répressif.

Une société qui a plus d'auteurs réitérants que récidivants a une justice en échec, et cet échec, nous ne pouvons que le constater.

**M. Philippe Gosselin.** Et le déplorer !

**M. Antoine Savignat.** Manque de moyens, manque d'outils sont les causes de cette incompréhension.

Ce code et ce qu'il apporte, à savoir une clarification et une accélération de la procédure pour des décisions plus rapides, donc plus effectives, devrait permettre de mettre un terme à ce ratio négatif entre réitération et récidive, à condition évidemment de donner les moyens à la justice de gérer le surcroît d'activité de la période transitoire, pour à la fois résorber le stock et respecter les nouveaux délais. Nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour faire en sorte qu'en la matière, ce texte puisse prouver toute son efficacité au plus vite en accordant à la justice des mineurs les moyens d'un fonctionnement efficace.

Pour ce qui est d'avoir une justice plus adaptée, autre volonté affichée, nous demeurons plus sceptiques : adaptée au volume et à la nécessité d'apporter des réponses rapides, oui sans doute, mais apportant une réponse adaptée aux faits commis et à leur particulière violence, hélas de plus en plus présente, et au besoin de paix civile et sociale de nos concitoyens, sans doute moins.

Notre société a évolué depuis cette première loi de 1912 ; les rôles de chacun ont changé, pour le meilleur comme pour le pire. Le fait est qu'être mineur en 2020 n'est pas être

mineur en 1912. Les plus malins, mais aussi les plus délaissés ou livrés à eux-mêmes l'ont bien compris et en profitent pour se livrer chaque jour à des activités toujours plus préjudiciables tant à la société qu'à eux-mêmes.

Nous aurions sans doute pu aller plus loin en la matière, même si la codification qui résulte de ce texte va permettre pour l'avenir d'adapter plus facilement cette justice des mineurs à notre société.

Nous devrions, au regard de ce qu'est notre société, nous poser la question de l'irresponsabilité pénale avant 13 ans de manière différente, l'enfant de moins de 13 ans n'ayant absolument pas le même accès à l'information, au monde, ni la même liberté, la même réflexion que celui de 1912, déjà irresponsable pénalement et pourtant si différent. Mais il faudra aussi se poser la question de ce qu'est ou de ce que pourrait être l'émancipation de celui de plus de 16 ans, que certains d'entre nous voudraient voir devenir acteurs du débat démocratique, car à cet âge, soit on dispose de tous les codes de notre société, permettant de participer activement au débat démocratique, soit on n'en appréhende pas encore tous les codes, justifiant par là même une forme d'atténuation de responsabilité face aux crimes et délits commis contre la société.

La chose n'est pas si simple, et c'est parce qu'il existe autant de personnalités différentes que de mineurs délinquants que la justice est rendue par des juges, femmes et hommes chargés d'apprécier de manière proportionnée, en fonction des circonstances de temps, de fait et de lieu, mais également en fonction de la personne, de son parcours et de ce qu'elle est, ce que sera la sanction à prononcer. Une plus grande confiance en nos juges, en leur capacité à apporter une réponse adaptée aux cas qui leur sont soumis, vous aurait sans doute permis de lever la présomption d'irresponsabilité pour les mineurs de 13 ans et l'excuse de minorité pour les mineurs de plus de 16 ans.

C'est cette confiance qui nous manque. Nous aurions pu être un peu plus ambitieux mais nos amendements, si vous les adoptez, nous permettront de l'être.

Cette réforme n'en est pas moins nécessaire, au moins comme premier pas vers ce que doit être la justice des mineurs. La simplification de la procédure, avec un mode de poursuite unique; l'accélération du délai de jugement à l'issue de l'enquête, dans les dix jours à trois mois après la convocation; enfin, le prononcé de la sanction dans un délai de six à neuf mois, sont de véritables avancées.

Le renforcement de la prise en charge des mineurs grâce à l'instauration de mesures probatoires adaptées et efficaces avant le prononcé de la peine permettra, nous l'espérons, d'endiguer la spirale délinquante de certains et d'empêcher la réitération de faits délictueux jamais sanctionnés, ou trop tardivement.

Il importe évidemment d'améliorer la prise en considération des victimes, et l'on ne saurait prononcer de mesures éducatives et de sanctions sans s'interroger sur ce que la victime a eu à subir. L'indemnisation, la réparation du préjudice doivent être rapides, pour réconcilier nos concitoyens avec la justice des mineurs. Placer la victime avec le mineur au cœur de la procédure est important: ces mesures étaient nécessaires.

Vous l'aurez compris, le groupe Les Républicains votera en faveur de la ratification de l'ordonnance portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

**M. Philippe Gosselin.** Une fois que nos amendements auront été adoptés!

**M. Antoine Savignat.** Non pas que le texte emporte notre totale adhésion, ou un enthousiasme démesuré, mais parce qu'il constitue un bon commencement, une base nécessaire à l'adaptation de la justice des mineurs à notre époque.

Je parle bien de « justice des mineurs », et non simplement de « justice pénale des mineurs ». En effet, nous devons nouer dans un seul et même ouvrage toutes ses composantes – sociale, éducative mais aussi répressive, quand il le faut.

**M. Philippe Gosselin.** Grande ambition!

**M. Antoine Savignat.** Les ambiguïtés liées à la double casquette du juge des enfants doivent être clarifiées. Les services de l'ASE et de la PJJ, souvent confrontés aux mêmes mineurs mais dans un cadre juridique différent, doivent pouvoir interagir de manière beaucoup plus simple, pour un meilleur traitement de ce qui est avant tout de la détresse humaine, ces enfants étant trop souvent livrés à eux-mêmes.

Nous n'aurons pas fini le travail à l'issue de l'examen de ce texte. Nous aurons posé une première pierre, mais le chemin est long, il faut en avoir conscience. Par ailleurs, nous examinons ici le seul volet législatif du code de la justice pénale des mineurs: reste le volet réglementaire, où se jouera le sort de ces dispositions. Nous suivrons son élaboration avec une vigilance particulière et espérons qu'il respectera l'esprit qui a présidé à nos débats.

Nous voterons en tout cas ce texte qui constitue un bon début pour l'évolution qui doit nous mener à une justice des mineurs plus adaptée à notre époque. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – M. le rapporteur applaudit également.*)

**Mme la présidente.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**Mme la présidente.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures:

Suite de la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

La séance est levée.

(*La séance est levée à treize heures.*)

*Le Directeur du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

SERGE EZDRA