

JEUDI 18 DÉCEMBRE 2014

Convention fiscale France-Andorre

(Procédure accélérée)

Protocole de Kyoto *(Procédure accélérée)*

Conventions internationales *(Procédure simplifiée)*

Simplification de la vie des entreprises

(Conclusions de la CMP)

Propriété littéraire et artistique

(Procédure accélérée)

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| CONVENTION FISCALE FRANCE-ANDORRE (<i>Procédure accélérée</i>) | 1 |
| <i>Discussion générale</i> | 1 |
| M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État | 1 |
| M. Philippe Dominati, rapporteur de la commission des finances | 1 |
| M. Olivier Cadic | 2 |
| Mme Michèle André | 3 |
| M. André Gattolin | 3 |
| M. Thierry Foucaud | 3 |
| M. Christophe-André Frassa | 4 |
| M. Thierry Mandon, secrétaire d'État | 4 |
| M. Philippe Dominati, rapporteur | 4 |
| PROTOCOLE DE KYOTO (<i>Procédure accélérée</i>) | 4 |
| M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État | 5 |
| Mme Leila Aïchi, rapporteure de la commission des affaires étrangères | 5 |
| M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis de la commission du développement durable | 6 |
| Mme Michelle Demessine | 6 |
| Mme Chantal Jouanno | 7 |
| M. Alain Gournac | 7 |
| M. Ronan Dantec | 7 |
| Mme Nicole Bricq | 8 |
| CONVENTIONS INTERNATIONALES (<i>Procédure simplifiée</i>) | 8 |
| SIMPLIFICATION DE LA VIE DES ENTREPRISES (<i>Conclusions de la CMP</i>) | 9 |
| <i>Discussion générale</i> | 9 |
| M. André Reichardt, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire | 9 |
| M. Alain Richard | 9 |
| M. Joël Labbé | 10 |
| M. Thierry Foucaud | 10 |
| M. Jacques Mézard | 10 |
| M. Jean-Marc Gabouty | 11 |
| M. Jean-Jacques Hyst | 11 |
| Mme Nicole Bricq | 12 |
| M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État | 12 |
| <i>Discussion du texte élaboré par la CMP</i> | 13 |
| ARTICLE 7 | 13 |
| ARTICLE 12 | 13 |
| ARTICLE 33 | 13 |
| ARTICLE 34 TER | 14 |

| | |
|--|-----------|
| <i>Intervention sur l'ensemble</i> | 14 |
| Mme Catherine Procaccia | 14 |
| ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES (<i>Candidatures</i>) | 14 |
| MODIFICATION À L'ORDRE DU JOUR | 14 |
| HOMMAGE AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES MISSIONS INSTITUTIONNELLES | 14 |
| MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE | 15 |
| PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE (<i>Procédure accélérée</i>) | 15 |
| <i>Discussion générale</i> | 15 |
| Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication | 15 |
| Mme Colette Mélot, rapporteure de la commission de la culture | 16 |
| Mme Corinne Bouchoux | 16 |
| Mme Brigitte Gonthier-Maurin | 17 |
| M. Claude Kern | 17 |
| Mme Claudine Lepage | 17 |
| Mme Vivette Lopez | 18 |
| Mme Fleur Pellerin, ministre | 18 |
| ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES (<i>Candidatures et nominations</i>) | 19 |
| ORDRE DU JOUR DU MARDI 13 JANVIER 2015 | 19 |
| ANALYSE DU SCRUTIN PUBLIC | 20 |

SÉANCE du jeudi 18 décembre 2014

45^e séance de la session ordinaire 2014-2015

PRÉSIDENTE DE M. CLAUDE BÉRIT-DÉBAT,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
MME COLETTE MÉLOT, M. PHILIPPE NACHBAR.

La séance est ouverte à 9 h 35.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Convention fiscale France-Andorre (Procédure accélérée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Discussion générale

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. – Malgré leur proximité géographique et économique, la France et la Principauté d'Andorre ne sont liées par aucune convention fiscale. Ce n'est, en outre, que depuis 2010 qu'Andorre impose les bénéficiaires des sociétés ainsi que les revenus des activités économiques des non-résidents. Un impôt sur le revenu créé en 2013 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Le taux de TVA est de 4,5 %.

Dans ce contexte, la convention fiscale empêche les doubles impositions notamment pour les activités économiques qui freineraient nos échanges économiques. Elle reprend les règles habituelles de l'OCDE. Les retenues à la source sont limitées à des taux compris entre 5 % et 15 %.

Cette convention comprend aussi un arsenal de lutte contre l'évasion fiscale. C'est une priorité du Gouvernement et la France est en pointe sur le sujet.

La clause sur l'échange de renseignements est remplacée par une référence à l'accord franco-andorran du 22 septembre 2011. Les standards de l'OCDE sont respectés.

Nous avons fait le choix de la simplicité. C'est, dans le cadre de l'accord multilatéral de l'OCDE du 5 novembre 2013, que l'échange automatique d'informations se mettra en place.

Un mot sur l'éventuelle imposition des Français résidant à Andorre. L'article 25 n'a aucun effet. Une imposition ne peut être décidée que par un vote du Parlement. Lors des négociations, en l'absence de fiscalité à Andorre, il avait paru préférable de prendre toutes garanties. Il n'existe aucun projet d'impôt sur la nationalité.

Ce texte est un cadre nécessaire pour tous les acteurs économiques exerçant des activités transfrontalières. Son entrée en vigueur, la plus rapide possible, est devenue un impératif d'intérêt général.

M. Philippe Dominati, rapporteur de la commission des finances. – Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 8 décembre, a été rejeté par la commission des finances du Sénat le 11 décembre.

Jusqu'à aujourd'hui, la France et Andorre, qui partagent pourtant le même chef d'État, n'étaient liées par aucune convention fiscale. Pourquoi ? Tout simplement parce que, jusque récemment, Andorre ne disposait d'aucun système d'imposition directe des revenus, des bénéficiaires et du patrimoine. Les recettes fiscales de la Principauté étaient essentiellement constituées de droits de douane, forcément conséquents puisque ce petit territoire enclavé entre la France et l'Espagne s'était fait une spécialité de la vente aux habitants des pays voisins de certains produits, comme l'alcool, le tabac... Ces particularités, renforcées par une coopération fiscale plus qu'aléatoire, avaient valu à Andorre d'être placée sur la « liste grise » des paradis fiscaux de l'OCDE.

Durement touchée par la crise de 2008, Andorre a entrepris de diversifier son économie, fondée sur le tourisme, le commerce et la finance, et surtout de réformer en profondeur son système fiscal. Ont ainsi été instaurés un impôt de 15 % sur les plus-values immobilières ; un impôt de 10 % sur les bénéficiaires des sociétés ; une TVA unique de 4,5 % ; et, à compter du 1^{er} janvier 2015, un impôt sur le revenu des personnes physiques, fixé à 5 % ou 10 % en fonction du revenu.

Ces réformes ambitieuses, ainsi que la signature de 26 accords d'échange de renseignements fiscaux, ont permis d'envisager la signature d'une convention fiscale, que la Principauté sollicite de longue date. L'accord signé le 2 avril 2013 est le résultat de ces négociations.

Cette convention fiscale est pour l'essentiel très classique, et largement conforme au modèle de l'OCDE de 2010. Lorsqu'elle s'écarte du modèle, c'est tantôt pour s'adapter aux spécificités de la législation des deux pays, tantôt pour se montrer plus exigeante que le modèle. Les clauses d'élimination des doubles impositions habituelles visent à répartir entre les deux États le droit d'imposer les différents revenus. La

convention se distingue du modèle de l'OCDE par l'introduction de plusieurs clauses anti-abus -cinq clauses catégorielles et une clause générale- qui permettent de refuser les avantages de la convention.

Une autre spécificité de la convention franco-andorrane est qu'elle ne prévoit pas de dispositif d'échange d'informations fiscales mais qu'elle renvoie, à la place, à l'accord de coopération en matière fiscale signé par les deux pays le 22 septembre 2009. À l'époque, Andorre n'avait pas de convention fiscale avec la France qui aurait pu servir de support. Mais l'accord a le même niveau d'exigence que les clauses du modèle 2010 de l'OCDE, notamment au regard du secret bancaire.

Si la présente convention se limitait aux points que je viens d'évoquer, il n'y aurait rien à y redire. Mais l'accord franco-andorran comporte, en plus, une clause très particulière qui me semble problématique et justifie, à mon sens, le rejet du texte. L'article 25-1 d prévoit en effet que « la France peut imposer les personnes physiques de nationalité française résidentes d'Andorre comme si la présente convention n'existait pas ». La France peut donc instituer une imposition des personnes physiques à raison de leur nationalité, et non pas à raison de leur résidence ou de l'origine de leurs revenus.

Cet élément est complètement dérogatoire par rapport au droit français, l'article 4 A du code général des impôts prévoyant depuis longtemps une imposition selon un principe de résidence. Au sein de l'OCDE, les États-Unis sont le seul pays à pratiquer une imposition selon la nationalité, étant entendu que l'impôt acquitté ailleurs par les citoyens américains ouvre droit à un crédit d'impôt aux États-Unis.

Cette stipulation est dérogatoire par rapport au modèle de l'OCDE, fondé lui aussi sur un principe de résidence, repris par les conventions fiscales signées par la France.

Certes, la secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie, Annick Girardin, a juré devant nos collègues députés que « la mention d'une possible imposition des nationaux français résidant en Andorre est sans effet juridique », que celle-ci « résulte du contexte particulier dans lequel se sont déroulées les négociations » et qu'« aucun projet de ce type n'existe » dans les conventions actuellement négociées par la France. Mais ce sujet revient régulièrement dans le débat public.

En outre, les gouvernements passent, les textes demeurent. Cette clause pourrait avoir une incidence sur d'autres conventions fiscales. Rien ne peut se décider sans passer par un débat national. Comment tenir compte du fait que seuls les résidents bénéficient des services publics français ? *Quid* des risques de double imposition, et des binationaux ? Si l'article 25 n'a pas à s'appliquer, nous demandons la négociation d'un avenant, préférable à un engagement verbal. *(Applaudissements au centre et à droite ; M. André Gattolin applaudit aussi)*

M. Olivier Cadic. – Il est heureux qu'Andorre se dote d'un système fiscal moderne et que la France conclue avec la Principauté une convention évitant les doubles impositions, conforme aux standards internationaux.

Las, le diable se cache dans les détails : avec l'article 25, le champ d'application de la loi fiscale ne serait plus fondé sur la territorialité mais sur la nationalité. L'impôt serait lié au sang. C'est une brèche inadmissible dans l'édifice juridique vieux de plus de deux siècles, fondé sur la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel l'impôt correspond à une contribution aux services publics présents sur le territoire de résidence. Vous résidez en France, vos enfants sont scolarisés en France, vous vous faites soigner à l'hôpital, les forces de l'ordre vous protègent, donc vous payez des impôts en France. Votre nationalité n'a rien à voir avec cela. Quelles seraient les conséquences d'un redressement fiscal ? La déchéance de nationalité ? J'espère que vous n'y songez pas !

Ce n'est pas dans notre tradition que de faire dépendre l'impôt de la nationalité. L'impôt est lié au bénéfice des services publics. La nationalité, elle, ne saurait avoir de prix.

Il aurait au moins fallu un débat national. Les États-Unis sont le seul pays de l'OCDE à pratiquer l'impôt fondé sur la nationalité. Or, comme disait Mme Thatcher, « *L'Europe s'est construite par l'histoire, l'Amérique par la philosophie* ». Si la France tournait le dos à son histoire, aux principes fondateurs de liberté qu'elle a toujours illustrés, beaucoup tourneraient le dos à la France

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Allons !

M. Olivier Cadic. – Les Français de l'étranger savent que la liberté trouvera toujours son chemin.

J'ai noté les engagements répétés du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Vous avez dit que cette clause ne s'appliquerait pas. Mais vous ne serez pas toujours ministre ; le droit écrit, lui, restera.

Les parlementaires représentants les Français de l'étranger ont rencontré l'administration fiscale, qui nous a fait comprendre qu'elle décidait, alors que les gouvernements passent. Qui dirige le pays, monsieur le ministre ?

Mieux vaut reporter l'adoption de cette convention que fragiliser les fondements de notre droit fiscal. D'autant que, comme le notait Gaspard Koenig, cette convention comprend, en son article 25, une clause prévoyant sa propre nullité... Cette clause a été introduite à la demande du gouvernement français et les autorités andorranes ne verraient aucun inconvénient à sa suppression. Nous ne pouvons approuver la ratification de la convention. Nous suivons la commission des finances. *(M. André Frassa applaudit)*

Mme Michèle André. – Le sujet mériterait de longs débats, mais je serai brève. Nous connaissons mal Andorre. Il ne suffit pas d'y faire quelques achats détaxés... Andorre est une petite enclave pyrénéenne dont le président de la République est co-prince avec l'évêque de la Seu d'Urgell, assez isolée géographiquement. Il faut franchir des cols élevés pour y parvenir. Le président Mitterrand disait : « *La géographie fait l'histoire* ». Le traité des Pyrénées a créé d'autres enclaves, comme celle de Livia.

Je connais le Parlement d'Andorre, composé à parité d'hommes et de femmes, et j'ai eu l'occasion de rencontrer nombre de parlementaires andorrans à l'assemblée de la francophonie. Andorre accueille des touristes mais la crise immobilière a durement touché la principauté. Il existe un groupe d'amitié France-Andorre.

Voilà quelques éléments que je voulais rappeler. Le groupe socialiste votera cette convention qui a valeur de symbole et couronne les efforts entrepris par la principauté ces dernières années, en matière institutionnelle et fiscale. Au 1^{er} janvier 2015, Andorre sera dotée d'un impôt sur le revenu, pour la première fois de son histoire. Souvenons-nous des remous qui ont accompagné la création de l'impôt sur le revenu en France, à l'initiative de Joseph Caillaux, que nous a rappelés M. Jean-Claude Requier récemment. A l'impôt sur le revenu s'ajoutent la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les bénéfices...

Cette convention est conforme au modèle de l'OCDE. L'échange automatique d'informations sera effectif dès 2018.

Dès lors, il est nécessaire de conclure avec Andorre une convention évitant les doubles impositions. Les Français d'Andorre l'attendent. L'ambassadrice d'Andorre m'a rappelé que le conseil général -le parlement andorran- avait ratifié cette convention à l'unanimité. Ne manquons pas à notre parole.

Les craintes exprimées par M. Cadic sont infondées. Pour instaurer un principe d'imposition en raison de la nationalité, il faudrait évidemment en passer par la loi. En 2011, le Premier ministre Fillon plaidait lui aussi pour de telles clauses dissuasives... destinées à ne servir jamais.

Renégocier prendrait de long mois, il faudrait repenser et revoir tous les articles. Nous ne devrions toucher aux conventions fiscales que d'une main tremblante... sans compter que d'autres conventions pourraient être remises en cause.

Je regrette que le Sénat n'adresse pas, lui aussi, un message d'encouragement aux Andorrans. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. André Gattolin. – La décision prise hier par Barack Obama de normaliser les relations des États-Unis avec Cuba nous ramène à la crise des fusées de 1962, qui occulta, à la même époque, une autre crise faisant rage entre la France et Monaco : pour un

désaccord fiscal ayant déclenché l'ire du Général de Gaulle, celui-ci décida le blocus de Monaco... (*M. Christophe-André Frassa s'exclame*)

On lui prête cette boutade : « Pour faire le blocus de Monaco, il suffit de deux sens interdits ! ». (*Sourires*)

M. Christophe-André Frassa. – Au moins trois !

M. André Gattolin. – Andorre est un micro-État, membre de la zone euro mais non de l'Union européenne. C'est la seule frontière intérieure de l'espace Schengen. La langue officielle, celle de la plupart des Andorrans, est le catalan. Je vous invite à visiter le site officiel du fisc andorran : vous y verrez les ravages des traducteurs automatiques ...

La principauté, pour sortir de la liste grise de l'OCDE, s'est lancée, depuis 2009, dans une course aux conventions fiscales... avec le Groenland -qui n'est pas indépendant-, le Liechtenstein, Monaco, San Marin, territoires dont les politiques fiscales sont *borderline*. Tout cela s'apparente plutôt à la constitution d'une micro-internationale des paradis fiscaux... Une approche européenne serait plus appropriée pour lutter contre la fraude, l'évasion et le blanchiment.

Des établissements en quête d'optimisation peuvent donc, désormais, se tourner aussi vers Andorre... Mais nulle mention n'en est faite dans cette convention. Une montagne de négociations pour accoucher d'une telle souris ! Par bienveillance, nous nous abstenons.

M. Philippe Dominati, rapporteur. – C'est Noël !

Mme Michèle André. – Il fallait le dire en catalan !

M. Thierry Foucaud. – Survivance d'un passé médiéval très éloigné, la principauté d'Andorre compte plus de 85 000 habitants et vit du tourisme et du commerce. Les natifs ne constituent que le tiers des habitants ; la plupart sont espagnols.

Le commerce y a longtemps bénéficié de la faiblesse de la fiscalité, Français et Espagnols se rendant à Andorre pour y acheter à bon prix tabac et alcool... Peu à peu, la Principauté s'aligne cependant sur les standards internationaux. Le 1^{er} janvier prochain, un impôt sur le revenu verra même le jour, allégé par plusieurs crédits d'impôts et dénué de quotient familial.

Pour les non-résidents, il existe un impôt particulier. Mais un moniteur de ski ou un vendeur de supermarché français employé à Andorre et un Français détenant à Andorre des revenus n'ayant pas d'origine andorrane ne sont pas traités de la même façon... Jusque récemment, Andorre était considéré comme un État non coopératif. Les choses ont changé, heureusement, et il est bienvenu d'encourager ces efforts en concluant avec Andorre une convention fiscale. Nous approuverons sa ratification.

M. Christophe-André Frassa. – Je monte à cette tribune, sous le regard de la statue de Charlemagne, l'empereur invoqué dans la première strophe de l'hymne andorran : « *Ô Charlemagne qui nous a libérés...* ». Sur la suite, je garde le silence, afin de rester politiquement correct. (*Sourires*)

Nous sommes appelés à examiner ce projet de loi autorisant la ratification d'une convention fiscale avec Andorre. Mais celle-ci ne garantit pas la sécurité juridique qui devrait être son objet même.

Avec l'article 25, le Gouvernement nous demande d'approuver que la France puisse imposer les Français d'Andorre comme si la convention n'existait pas... C'est pour le moins surprenant !

Selon le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 2003, l'incertitude visée dans une convention doit être inévitable et son degré justifié par l'intérêt général. Ce n'est pas le cas ici.

Qu'ont donc fait les 3 200 Français d'Andorre ? Tout cela a un parfum de convention franco-monégasque. Ce texte impose une réflexion de fond. Il n'est pas digne d'imposer ainsi *via* une clause aussi ambiguë soit-elle, le principe d'un impôt fondé sur la nationalité. Alors que vous avez refusé la prise en charge des frais de scolarité des Français, à l'étranger, prévoyez-vous une compensation à l'impôt payé, ou s'agirait-il d'une solidarité à sens unique ? La notion même de « non-résidents » perdra son sens.

Le Gouvernement jure de ses bonnes intentions. Pourquoi donc avoir maintenu cette clause, alors que vous aviez le temps de la renégocier depuis 2013 ?

Le Gouvernement, si nous votons le texte, pourra s'abriter derrière ce vote pour faire évoluer notre droit fiscal. La procédure parlementaire interdisant d'amender une convention, nous voterons contre. « On croit pouvoir rattraper les malfaçons, mais une loi mal pensée ou mal conçue gardera toujours des défauts qui passeront au travers du filtre parlementaire », disait l'un des vôtres, M. Claude Bartolone. (*M. le secrétaire d'État sourit*)

Profitez donc de la navette parlementaire pour déposer un amendement relatif aux doubles impositions dans le collectif. Je ne doute pas non plus que le coprince obtienne aisément la suppression des deux phrases litigieuses de l'accord...

En juillet 1963, George Portman, rapporteur de la commission des finances, détaillait ici les dispositions de la convention fiscale franco-monégasque. Mais pendant cinquante ans, l'administration fiscale s'est assise sur les débats parlementaires, et a considéré que la naissance à Monaco valait transfert du domicile fiscal... Comprenez donc que nous ne puissions voter un tel texte, qui n'engage pas seulement le Gouvernement actuel, mais la France. (*Applaudissements au centre et à droite*)

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Je l'ai dit, cette clause a été insérée à une époque où la

législation fiscale andorrane n'était pas ce qu'elle est. Soyons pragmatiques : les Français d'Andorre attendent cette convention. Si le Parlement ne la ratifie pas, il faudra des années pour la renégocier. Les autorités d'Andorre, qui suivent de près le processus de ratification, ne souhaitent qu'une chose : qu'elle aboutisse le plus vite possible.

Monsieur Gattolin, la transparence fiscale au sein de l'Union européenne est un axe essentiel de l'action de la France dans l'Union. Les États membres ont mandaté la Commission pour négocier un accord relatif à l'échange automatique d'informations.

Monsieur Frassa, je vous rappelle cette citation de Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu : « Au temps de Charlemagne, on était obligé sous de grandes peines de se rendre à la convocation pour quelque guerre que ce fût ». Ratifiez cette convention, quelque peine que cela vous fasse. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Philippe Dominati, rapporteur. – Je constate que tous les orateurs se sont félicités de l'évolution et du souhait des autorités d'Andorre de voir ratifier une convention fiscale avec la France. Le problème posé est franco-français et concerne notre droit fiscal. Il a surgi subrepticement et n'implique en rien Andorre. Je n'ai pas entendu une seule intention du Gouvernement après un tel dysfonctionnement de l'administration, qui est maintenant d'ordre diplomatique. L'approbation de la ratification par le Sénat vaut-elle débat ou pas ? Le Sénat a-t-il un rôle à cet égard ? Si l'exécutif réagit rapidement et revient devant nous, le Sénat sera utile. Mais l'ignorer et se contenter de nous dire, approuvez rapidement ce texte, ne suffit pas. Je ne peux que confirmer l'avis défavorable de la commission. (*M. Olivier Cadic applaudit*)

La discussion générale est close.

À la demande du groupe UMP, l'article unique du projet de loi est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici le résultat du scrutin n°80 :

| | |
|------------------------------------|-----|
| Nombre de votants | 338 |
| Nombre de suffrages exprimés | 328 |
| | |
| Pour l'adoption..... | 141 |
| Contre | 187 |

Le Sénat n'a pas adopté.

Protocole de Kyoto (Procédure accélérée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Kyoto du 11 décembre 1997.

M. Thierry Mandon, *secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification*. – Le protocole de Kyoto est à ce jour le seul instrument international contraignant de réduction des gaz à effet de serre.

Le Gouvernement français est totalement mobilisé pour qu'un accord soit trouvé à Paris, en 2015, lors de la COP 21, accord qui s'appliquerait à tous les États à partir de 2020. D'ici là, il faut faire vivre le protocole de Kyoto, et singulièrement les engagements de la deuxième période 2013-2020. D'où ce projet de loi.

Cet amendement est conforme aux positions de la France et de l'Union européenne, qui s'exprimeront d'une seule voix dans les négociations internationales sur le climat. Dans le paquet Énergie-climat, l'Union s'est fixé pour objectif une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à leur niveau de 1990 -tout porte à croire que cet objectif sera atteint, et même dépassé. D'autres États ont adopté des objectifs chiffrés, mais on sait que les États-Unis restent en retrait, comme la Russie, le Japon ou la Nouvelle-Zélande.

Le GIEC vient de nous rappeler l'urgence à agir si nous voulons limiter l'augmentation de la température mondiale à 2° par rapport à ce qu'elle était au début de l'ère industrielle.

L'amendement dit de Doha ajoute un septième gaz à ceux couverts par Kyoto, le trifluorure d'azote, dont le pouvoir de réchauffement est 17 000 fois celui du CO₂. Il comporte également un mécanisme de révision qui peut inspirer les États pour 2015.

Le protocole de Kyoto doit continuer à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de Paris, que nous appelons de nos vœux.

Tous les États membres de l'Union doivent mener leur processus de ratification nationale. Certaines réticences ont été formulées, par la Pologne notamment, que nous nous efforçons de dépasser. Il importe que cet accord soit ratifié dans les meilleurs délais pour préparer le succès de la COP 21, la confiance en étant un facteur clé.

Mme Leila Aichi, *rapporteuse de la commission des affaires étrangères*. – Cet amendement a été adopté à Doha le 8 décembre 2012, après de longues et difficiles négociations, et couvre la période 2013-2020. Le protocole de Kyoto fait suite à la convention de Rio de 1992, entrée en vigueur en 1994. Il a été adopté en novembre 1997 ; entré en vigueur en 2005, il ne porte que sur la période 2008-2012. Il vise à réduire ou limiter l'émission de six gaz à effet de serre. Seuls les pays développés et les pays en transition vers une économie de marché ont des engagements chiffrés. À l'époque, l'Union européenne s'était engagée à réduire collectivement ses émissions de 8 % par rapport à 1990.

Les États-Unis n'ont jamais ratifié le protocole de Kyoto. Le Canada s'en est retiré. La Chine et l'Inde n'y ont jamais pris part.

Tout comme le protocole de Kyoto, l'accord de Doha est le fruit de longues et difficiles négociations. Le Japon et la Russie, notamment, ont refusé de s'engager à nouveau. La portée de l'accord de Doha est finalement assez modeste puisque les pays signataires ne sont responsables que de 15 % des émissions de gaz ; c'est peu, mais c'est mieux que rien. Sans mécanisme de révision du niveau des ambitions, la deuxième période n'aurait pu être adoptée à Doha. La table ronde de Bonn, réunie en juin 2014, n'a pas permis de relever les engagements des pays développés, ce que demandaient les pays en développement. Le clivage nord-sud a d'ailleurs failli être fatal à la conférence de Lima.

L'accord de Doha est de transition et à haute portée symbolique. Il comble le vide juridique entre la fin de la période ouverte par le protocole de Kyoto et la nouvelle période qui s'ouvre à Paris l'an prochain avec la COP 21. C'est une étape nécessaire. L'Union européenne comme la France ont dépassé les objectifs qu'elles s'étaient fixées dès la première période de Kyoto et devraient faire de même dans la seconde.

Le processus d'élaboration de l'accord mondial a été relancé par le sommet réuni à New-York en septembre 2012 par le secrétariat général de l'ONU. À Berlin, en novembre dernier, cette dynamique s'est poursuivie. A la France de prendre le relais pour le COP 21. Pour financer le fonds vert, je considère, à titre personnel, qu'il conviendrait de s'intéresser à la spéculation, en taxant les ordres de bourses non réalisés, ce qui redonnerait de la réalité à ceux-ci tout en donnant au fonds de vert un puissant effet de levier.

La France s'est engagée à ratifier cet accord le plus tôt possible. Cette ratification soulignera sa volonté de parvenir à un accord mondial à Paris en 2015, alors même que le dernier rapport du GIEC à Copenhague, en novembre, recommande d'agir vite.

L'Union européenne et les États membres doivent déposer leurs instruments de ratification au plus tard le 16 février 2015. Il est souhaitable que la France et ses partenaires de l'Union arrivent unis dans la période qui s'ouvre. C'est pourquoi qu'il importe d'adopter ce projet de loi. (*Applaudissements des bancs écologistes à la droite*).

M. Jérôme Bignon. – Ce texte nous concerne tous, dans la logique transversale du développement durable. Nous sommes quelques-uns à revenir de Lima, où le président de la commission des affaires économiques, le président de la commission du développement durable et quatre autres sénateurs ont participé aux négociations. Rarement un projet de loi fut autant d'actualité... M. Ban Ki-Moon a demandé avec insistance aux nations de ratifier l'amendement de Doha, que l'Union européenne a spontanément mis en œuvre -mais elle est bien seule face au reste du monde. Il est urgent, dans la dernière ligne droite de la Conférence de Paris, de ratifier cet amendement.

La prise de conscience scientifique remonte à une trentaine d'années. Le chemin fut long, y compris dans la communauté scientifique. La réalité du phénomène n'est plus discutée aujourd'hui, ni son origine anthropique. Nous en sommes à la prise de conscience de l'urgence à agir, grâce à la société civile, n'est-ce pas, monsieur Dantec, qui s'en est heureusement emparé.

Mme Aïchi a bien rappelé les caractéristiques du protocole de Kyoto, seul instrument juridique international contraignant, point de départ, après Rio en 1992, d'un processus itératif qui a vu se succéder vingt conférences internationales. 194 pays sont autour de la table, très éloignés les uns des autres. 20 000 personnes sont venues à Lima, 40 000 sont attendues l'an prochain à Paris. Que de différences entre les petits États insulaires comme les Maldives, déjà directement touchés par le réchauffement climatique, et des pays colossalement riches, plus lents à réagir, comme les États-Unis. J'ai évoqué la Tour de Babel -dont la construction a échoué... Puisse-t-il en être autrement pour la COP 21...

Le bilan de la première période de Kyoto est mitigé. Le protocole a été conçu à un moment où les pays développés représentaient la moitié des émissions ; la défection des États-Unis et du Canada a accentué le décalage avec les émissions constatées. Les choses ont beaucoup évolué en vingt ans, car la dynamique du développement se poursuit.

L'amendement que nous vous proposons de ratifier rapidement est un début de réponse à l'après Kyoto. L'objectif est de réduire le niveau d'émission de 18 % au moins à l'horizon 2020. Il intègre un septième gaz, le trifluorure d'azote, en conséquence de la convention de Vienne et du protocole de Montréal. Ce gaz est 17 000 fois plus polluant que le CO₂.

L'amendement de Doha entrera en vigueur le 90^{ème} jour après le dépôt des instruments de ratification par les deux tiers des États, soit 140 pays. Vingt-et-un d'entre eux seulement ont transmis, à ce jour, les leurs ; il reste donc un petit *gap* à combler.... L'Union s'est engagée à ratifier, la France aussi.

Un accord a été trouvé de justesse ce week-end au Pérou qui fixe la feuille de route pour 2015. Je partage ce qui a été dit : un accord, même s'il n'est pas extraordinaire, vaut mieux qu'un désaccord ; mais beaucoup de points restent sur la table. Dans un an, il faudra que nous soyons bien avancés dans la négociation de la COP 21 si nous voulons aboutir.

La notion de responsabilité commune mais différenciée est un des principes fondamentaux de 1992. La différenciation, c'est accepter de dire, sans blesser les Sénégalais, que le Sénégal, en raison de son état de développement économique, est moins responsable que la France du niveau des émissions. La question est complexe et le calcul des contributions variable dans le temps -nous faisons de gros efforts, pendant que les pays émergents et en développement accroissent leurs émissions. Cela a provoqué, à

l'évidence, des tensions à Lima. L'équité est un principe complexe, M. Dantec y reviendra sans doute...

M. Jérôme Bignon, *rapporteur pour avis de la commission du développement durable*. – En 2009, l'échec de Copenhague autour des contributions nationales tenait à l'arrivée des chefs d'État dans une négociation à laquelle ils n'avaient pas pris part. Dans la perspective de la COP 21, les contributions devront être déposées avant novembre 2015. Chaque État devra apporter la sienne à l'effort mondial et le rapport de synthèse sera disponible à l'ouverture de la conférence. L'annexe à l'accord de Lima est une sorte de brouillon pour l'accord de Paris, qui contient beaucoup de dispositions entre crochets ; ce sont celles-là que les diplomates devront faire disparaître une à une d'ici Paris. Les chefs d'État auront la responsabilité politique de faire sauter les derniers crochets... Après Lima, il reste de vraies difficultés ; des avancées ont été aussi notées. Il faudra de la volonté politique pour permettre un succès à Paris.

Ne tardons pas. Il fallait rétablir la confiance -fut-ce partiellement- perturbée à Copenhague. Elle est plus solide désormais. La France s'est toujours illustrée en participant à la prise de grandes décisions collectives. Ayons l'intelligence collective de faire avancer le dossier. La Commission du développement durable, à l'unanimité, recommande la ratification de l'amendement de Doha. (*Applaudissements*)

M. Hervé Maurey, *président de la commission du développement durable*. – Bravo !

Mme Michelle Demessine. – Le principal mérite du protocole de Kyoto est d'être, à ce jour, l'unique instrument international juridiquement contraignant pour réduire ou limiter l'émission des gaz à effet de serre dans les pays industrialisés ou émergents. En apparence, les négociations se déroulent avec le souci de trouver un juste équilibre entre les exigences du développement et celles de la protection de l'environnement.

En apparence, dis-je, car les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions. Ils sont la conséquence des rapports de force du moment, des intérêts contradictoires. L'échec de Copenhague illustre les difficultés de concilier le développement des peuples, les intérêts économiques et la préservation de la planète. C'est pourquoi il a fallu tant de temps et c'est pourquoi il était impératif de couvrir la période intermédiaire, la seconde du protocole de Kyoto. C'est l'objet de l'amendement de Doha. Notre pays organise la COP 21 en 2015. Il est évident que nous devons être à jour à l'égard de nos engagements internationaux.

La conférence de Lima a accouché dans la douleur d'un texte qui a profondément déçu les pays du sud comme les ONG. Aucun progrès sur la transparence ni sur le partage des responsabilités. La conférence a donné une nouvelle fois le spectacle de l'affrontement entre les pays en développement et les pays

industrialisés. Pour aboutir à un accord ambitieux et équitable à Paris, notre diplomatie devra parcourir un long chemin semé d'embûches.

La contribution à la réduction des émissions de gaz à effet de serre doit être calculée au regard des caractéristiques de chaque pays. Il est temps d'aller vers la société post-carbone et de transformer nos modes de production. L'objectif de limiter le réchauffement à 2°, s'il est tenu et accepté par tous...

Mme Chantal Jouanno. – Il ne l'est pas !

Mme Michelle Demessine. – ...peut être d'une grande portée. Ce n'est pas seulement une idée généreuse, c'est la seule alternative à la catastrophe qui guette. Je souhaite qu'elle inspire tous les efforts de la France pour réussir la Conférence de Paris. Le groupe CRC adoptera bien évidemment ce projet de loi. (*Applaudissements aux bancs des commissions*)

M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable. – Bravo !

Mme Chantal Jouanno. – Il serait tentant de considérer cette ratification comme une formalité, voire du temps perdu, alors que les résultats du protocole de Kyoto ont été très limités. Aux États qui ne l'ont pas ratifié, comme les États-Unis, sont venus s'en ajouter d'autres, qui se sont éloignés, comme le Canada ou le Japon ; la Chine reste toujours à l'écart et continue d'accroître ses émissions. Bilan : sur la période, les émissions totales ont augmenté depuis lors de 54 %. Les principaux émetteurs ont fui leurs responsabilités.

On est dans le pire des scénarios : une augmentation de la température de 4,8° d'ici 2100 -l'ère glaciaire s'est caractérisée par une baisse de la température moyenne de 5° à 6°...

La tentation est grande du renoncement et de la résignation, alimentée par la puissance financière des *lobbies* pétroliers.

Un vrai cynisme alimente certaines considérations qui influent sur les négociations puisque ce sont les pays les plus pauvres qui seront d'abord touchés. L'Union européenne n'arrive pas à convaincre, car elle se veut un nain diplomatique.

L'UDI-UC soutient cependant avec ferveur cet amendement au protocole, seul instrument juridique international contraignant. Je suis persuadé qu'aujourd'hui, l'accord de Kyoto serait hors de portée... On privilégie désormais des accords régionaux ou bilatéraux : voyez l'accord entre la Chine et les États-Unis.

Pour réussir la COP 21, il faut créer une dynamique positive. À Lima, l'accord trouvé fut minimal, et les pays africains ont tenu un discours beaucoup plus dur qu'auparavant.

Nous devrions essayer de nous coordonner avec d'autres sénats du monde, entre représentants des territoires, afin de transformer les petites pierres en

œuvres d'art. Utilisons cette capacité ! (*Applaudissements*)

M. Alain Gournac. – Malgré la qualité des interventions, ce débat nous laissera sur notre faim : comment traiter d'un sujet aussi capital en une petite heure ? C'est l'occasion néanmoins de poser quelques jalons d'ici la COP 21. Merci au président Maurey : la commission du développement durable est au travail.

« Notre maison brûle et nous regardons ailleurs », disait Jacques Chirac à Johannesburg, il y a quatorze ans déjà ! Oui, la planète flambe, du fait des émissions de gaz à effet de serre. L'urgence est telle que nous devons voter cet amendement qui prolonge le protocole de Kyoto jusqu'à 2020. Le changement climatique a des conséquences planétaires. L'attentisme serait intolérable. N'en déplaise à M. Allègre, les conclusions du Giec sont incontestables.

Merci à Mme Aïchi, avec qui j'ai toujours plaisir à travailler, pour son beau rapport, et à M. Bignon, à qui je ferai remarquer que la tour de Babel n'est pas un symbole de grande réussite.

Sur un tel sujet, la polémique partisane n'a pas sa place. Préparons-nous à réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Les accords internationaux sont mal appliqués par les États. Depuis Kyoto, beaucoup de pays n'en sont plus au stade de « pays en développement », ils sont plus qu'émergents, avec une industrie énergivore, et ils proclament qu'ils n'honoreront pas leurs engagements. Les États-Unis n'ont pas ratifié le protocole et le Canada s'en est retiré en 2012, après la Chine en 2007. Ce, alors qu'il y a dans le grand Nord les projets que l'on sait. L'accord sino-américain récent est bienvenu, concernant les deux premières puissances économiques, les plus polluantes, mais il est malheureusement dénué d'instruments juridiques contraignants.

Les pays qui respectent Kyoto ne représentent plus que 28 % des émissions, contre 56 % à l'origine. Les grands émergents, comme la Chine et l'Inde, rechignent.

Le groupe UMP, qui votera ce texte, demande au président de la République de s'engager dans ce combat, pour que la COP 21 n'échoue pas. Il y va de l'avenir de notre planète. (*Applaudissements*)

M. Ronan Dantec. – Il y a quelques jours, la conférence de Lima se concluait par un appel qui, en son point 17, invite à ratifier l'amendement de Doha. Peu de pays l'avait encore fait, c'est dire l'attentisme ambiant : « Je bouge si tu bouges ».

Le nouveau cycle ouvert à Durban nous a cependant rendu espoir après l'échec de Copenhague. Pour la première fois, l'engagement concerne tous les pays et pas seulement les signataires de Kyoto. La beauté du tableau final reste cependant à apprécier. Plusieurs esthétiques s'affrontent : les impressionnistes, qui veulent que les contours restent

flous, les pointillistes... Espérons que le texte final ne sera pas un cadavre exquis surréaliste ! (*On apprécie*)

Je ne vous raconterai pas mes nuits à Doha (*sourires et objurgations*) : je ne suis intervenu qu'à trois heures du matin, en tant que représentant des territoires. J'ai observé deux blocages, et pas un seul, l'opposition n'est plus entre le Nord et le Sud.

Quant au fonds vert prévu à Copenhague, on est encore loin des 100 milliards annuels promis, à peine au dixième. Au concours de la phrase la plus définitive, qui est souvent de mise sur le sujet, Jacques Chirac n'est pas le moins bon, mais ne nous payons pas de mots.

Le mécanisme de développement propre, adossé au marché européen de CO₂, est un des outils pour atteindre les 100 milliards. Comment rassembler pays développés et émergents ? La question de l'équité est centrale. La Suisse y travaille.

Pour limiter la hausse des températures à 2°, il faut une dynamique forte à laquelle les acteurs non étatiques ont toute leur part.

Les quatre piliers d'un accord sont connus : ambition européenne, réponse forte aux enjeux de développement, équité et soutien aux initiatives non étatiques. (*Vifs applaudissements*)

Mme Nicole Bricq. – Le groupe socialiste votera évidemment pour. Cette ratification est une étape très importante entre Lima et Paris. La présidence d'une telle conférence doit montrer sa détermination ; nous avons tous en mémoire l'échec de la présidence danoise à Copenhague.

Près de dix-huit ans après Kyoto, les choses ont beaucoup changé. Les échanges Sud-Sud constituent plus du quart des échanges mondiaux. Les grands émergents ont, pour certains d'entre eux, largement émergé. L'accord sino-américain est encourageant : le bilatéral ne va pas contre le multilatéral, madame Jouanno, il va dans le même sens, mais il est vrai qu'il faudra faire attention à l'Inde et au Brésil. À Rio, en 2012, j'ai vu, comme brève ministre de l'écologie, les jeux de couloirs et de pouvoir à l'œuvre dans ces grandes conférences inutiles : les pays émergents peuvent entraîner les pays africains...

La France est en Europe ; c'est à l'Union européenne d'être motrice. C'est elle qui négocie, même si la présidence joue un grand rôle. Elle a pris des engagements. Si nous ne faisons pas nous-mêmes évoluer notre propre modèle de développement, comment convaincre les pays en développement ?

Le plan Juncker...

M. Ronan Dantec. – « Priorité aux autoroutes » !

Mme Nicole Bricq. – ...doit prendre en compte nos engagements en faveur du développement durable. Or, on revient au charbon dans plusieurs pays. Tant que l'on n'aura pas donné un prix au carbone, à

l'échelle mondiale, les problèmes demeureront. Depuis que le G 20 a décidé, en 2009, de partir en chasse contre les paradis fiscaux, on a avancé. Pourquoi n'en irait-il pas de même pour un marché mondial du carbone ? Moi, j'y crois. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes*)

L'article unique du projet de loi est adopté.

Le projet de loi est définitivement adopté.

(Applaudissements)

Conventions internationales (Procédure simplifiée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen de cinq projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales. Pour ces cinq projets de loi, la conférence des Présidents a retenu la procédure simplifiée.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord interne des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 conformément à l'accord de partenariat ACP-UE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions sur le fonctionnement de l'Union européenne, est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre portant délimitation de la frontière est adopté.

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre

l'Union européenne et ses États membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part est adopté définitivement.

Simplification de la vie des entreprises (Conclusions de la CMP)

M. le président. – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

Discussion générale

M. André Reichardt, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. – En première lecture, le Sénat a approuvé votre démarche, monsieur le Ministre. Simplifier l'environnement juridique des entreprises est devenu une priorité des gouvernements successifs. La commission des lois avait délégué l'examen au fond de certains articles à quatre autres commissions, c'est un bon mécanisme.

Nous avons précisé ou restreint le champ de certaines habilitations, à moins que nous ne les ayons supprimées et que nous n'ayons rendu des dispositions d'application directe.

La commission des lois s'est ainsi penchée sur l'extension du rescrit en matière administrative, la reconnaissance des conventions de mandat par les collectivités territoriales, l'encadrement des commandes publiques, diverses simplifications en droit de société. Les commissions saisies pour avis ont examiné la simplification de la notion de jour en droit du travail que l'on pouvait imaginer étendre au droit des sociétés ou au droit boursier, le temps partiel, l'allègement de certaines obligations déclaratives en matière fiscale, la simplification des opérations de construction et d'aménagement, sans oublier les motoneiges pour les restaurants d'altitude. *(Sourires)*

M. Joël Labbé. – Parlons-en !

Mme Catherine Procaccia. – Ils ont hélas peu à faire en ce moment !

M. André Reichardt, rapporteur. – Le Sénat a voulu manifester sa sensibilité à deux questions majeures, le compte pénibilité et l'information préalable des salariés en cas de cession. Nous avons été guidés par l'esprit de compromis...

Mme Nicole Bricq. – Très bien !

M. André Reichardt, rapporteur. – ...l'esprit de Noël, même !

Mme Nicole Bricq. – C'était fin novembre.

M. André Reichardt, rapporteur. – Le Gouvernement a promis de faire bientôt d'autres propositions.

La préparation de la CMP n'a pas été facile, les éléments indispensables ne nous ayant pas été transmis. Un compromis a cependant été trouvé, grâce au président Bas et à mon homologue de l'Assemblée nationale, Mme Errante.

Les guides et accompagnateurs s'inquiètent d'une habilitation trop large. Rassurons-les, monsieur le ministre.

Nous proposerons des amendements rédactionnels. Merci au Gouvernement de son accord, et du respect qu'il témoigne pour les conclusions de la commission mixte paritaire. Un accord en CMP, c'est important.

Vous avez annoncé, monsieur le ministre, de nouveaux projets de loi sur le même sujet. Comptez sur le Sénat pour y travailler, dans un esprit constructif. Peut-être faudra-t-il éviter les textes fourre-tout, et grouper les dispositions proposées en thèmes qui seraient abordés successivement.

Dans cette attente, je vous invite à adopter les conclusions de la CMP, amendées. *(Applaudissements)*

M. le président. – Afin de clore l'examen de ce texte avant la pause méridienne, M. le ministre a accepté de ne prendre la parole qu'à l'issue de la discussion générale.

M. Alain Richard. – Après l'heureuse issue de la CMP, nous voterons ce texte destiné à simplifier les relations entre les entreprises et les administrations, le droit du travail, le portage salarial, qui étend le champ du « rescrit » c'est-à-dire, pour ceux qui ne sont pas latinistes, des « engagements pris par l'administration ». Le texte simplifie aussi le régime des autorisations administratives et celui des PPRT.

En un mot, ce projet de loi témoigne d'une action méthodique pour améliorer l'environnement juridique des entreprises, engagée depuis plusieurs années.

Je suis l'un des rares, ici, à défendre les ordonnances. Encore faut-il que les ministères acceptent une concertation en temps réel avec les commissions parlementaires. *(M. Thierry Mandon, secrétaire d'État, acquiesce)*

On est frappé par la disproportion entre ce bref projet de loi, qui rectifie et réoriente des textes majeurs, et beaucoup d'autres, de portée symbolique et de faible densité normative sur lesquels on va nous faire passer quinze jours pleins à la rentrée. Il convient d'y réfléchir, alors que le président Larcher vient de créer un groupe de travail sur nos méthodes. Il faudra y revenir.

Je veux aussi souligner l'accord trouvé en CMP malgré le changement de majorité sénatoriale. Il est heureux que le Sénat imprime sa marque dans les lois

votées par le Parlement, et je salue l'esprit constructif qui a présidé à nos travaux. (*Applaudissements*)

M. Joël Labbé. – Un mot d'abord sur la méthode choisie par M. Mandon, que je salue : le même effort de construction doit présider à la rédaction des ordonnances. Nous superposons trop souvent les réglementations en omettant d'abroger les normes devenues obsolètes. Le processus de simplification, encore balbutiant, doit être poursuivi.

En matière d'administration électronique, la France progresse très vite : nous sommes désormais quatrième au monde et premier en Europe pour l'*open data*. Nous restons en retard, en revanche, en ce qui concerne la démocratie électronique. Je ne parle pas du vote électronique qui est, pour moi, un danger mais de la transparence des données publiques.

Les citoyens se sont saisis, par exemple, du projet d'accord transatlantique ; il doit en être de même pour l'accord euro-africain, qui peut entraîner des conséquences graves. En un an, la plateforme « Parlement et citoyens » a accueilli 12 000 contribuables et enrichi deux lois, dont la « loi Labbé » sur l'encadrement des pesticides.

J'espère que votre méthode exercera un effet pollinisateur (*On apprécie*) sur les autres ministères, monsieur le ministre.

En première lecture, le Sénat a supprimé le compte pénibilité et le droit d'information préalable des salariés en cas de cession, à peine votés. Ce n'était pas de bonne pratique législative que de revenir sur ces avancées au détour d'un tel texte. La CMP a préféré un rapport : une évolution est sans doute nécessaire.

On parle aujourd'hui d'un CDI généralisé, dont le niveau de protection augmenterait avec l'ancienneté. Ce serait plus simple qu'un nouveau contrat, et c'est ce que Jean Tirole préconise.

Il est impossible de voter contre un tel texte qui contient tout de même trop d'imprécisions et conserve la choquante disposition sur les motoneiges -ce cavalier n'augure pas bien et il sera délicat d'en rédiger le décret d'application.

Cette nouvelle année verra-t-elle naître une nouvelle ère dans les relations entre élus et citoyens ? J'en forme le vœu et vous invite à l'ardeur en compagnie de ces paroles de René Char : « Impose ta chance, serre ton bonheur et va vers ton risque. À te regarder, ils s'habitueront ».

Mme Nicole Bricq. – Félicitations !

M. Thierry Foucaud. – Notre législation est devenue si complexe que les entreprises doivent s'entourer de comptables et de juristes pour être sûres de ne pas enfreindre la loi. La simplification est louable, mais traduit aussi la précipitation du Gouvernement, qui détricote par exemple la loi Alur après l'avoir fait voter.

La complexification du droit va avec celle de la société et traduit les demandes de protection des citoyens. D'ailleurs, l'accumulation des procédures est aussi le fait de l'Europe.

Vous ne vous attaquez pas aux racines du problème. Le formalisme protège souvent les droits, la forme le fond. Ne fragilisons pas les droits de nos concitoyens au nom de la simplification. La CMP a rétabli le compte pénibilité et le droit d'information des salariés, nous nous en félicitons.

Le texte initial comportait trop de demandes d'habilitation, expression d'une forme de mépris du Parlement. Il est heureux que les apports du Sénat, à cet égard, aient été conservés. Nous nous satisfaisons aussi de l'accord trouvé sur le PLUi.

En revanche, certaines dispositions n'ont pas été remises en cause, comme le CDD à objet défini, qui porte en germe la précarisation des jeunes chercheurs.

Nous regrettons que la limitation du recours au partenariat public-privé ait été supprimée. La route reste longue.

Nous ne voterons pas ce texte, après avoir hésité à nous abstenir en raison du travail accompli en CMP.

M. Jacques Mézard. – Nous voterons unanimement ce texte mais nous n'en pensons pas moins : nous avons en France plus de lois que le reste du monde. Montaigne disait déjà justement que « les lois les plus désirables, ce sont les plus rares ». Méfions-nous cependant des lois de simplification précipitées : j'ai en mémoire les lois Warsmann qui avaient mis fin bien involontairement aux poursuites contre l'église de scientologie...

L'inflation normative, fléau redoutable, touche tout le monde. Souvent, ce n'est pas le législateur qui est en cause, mais l'accumulation des règlements et procédures. Les élus locaux que nous sommes connaissent les contraintes administratives qui menacent de paralyser le moindre investissement, entraînant inéluctablement la multiplication des procédures, en raison de l'usage immodéré des règlements administratifs, censés, mais c'est une illusion, protéger les élus.

L'usage de la procédure accélérée à tout va, le mépris pour le travail législatif, la sur-transposition des directives européennes, l'absence d'étude d'impact sérieuse accompagne trop souvent le projet de loi.

La « simplification » par des lois sans vision d'ensemble ajoute souvent à la complexité. Comme le soulignait le rapport Lambert-Goulard, il nous faut une nuit du 4 août des normes.

M. Charles Revet. – C'est une certitude.

M. Jacques Mézard. – Nous déplorons que ce nouveau texte s'attaque indifféremment à divers sujets, sans jamais ouvrir une réflexion approfondie.

Une approche sectorielle eût été préférable. Nous le voterons néanmoins, puisqu'il marque un progrès.

Sur le compte pénibilité, la CMP est parvenue à un accord raisonnable. Le groupe RDSE avait voté contre sa suppression au nom de la sécurité juridique, mais nous avons souligné les multiples difficultés d'application auxquelles se heurtent les PME.

Nous nous félicitons des amendements adoptés en CMP. C'est pourquoi nous voterons son texte.

M. Jean-Marc Gabouty. – Un accord en CMP semblait, après le débat animé qui a eu lieu en séance, peu probable. Ce résultat qui illustre la fécondité du dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat, est heureux : comment ne pas souscrire à la simplification de la vie des entreprises ? Il a fallu, pour y parvenir, surmonter bien des obstacles.

Ce projet de loi était, à l'origine, bien pâle par rapport au choc de simplification annoncé : un texte d'habilitations variées. Il était possible de procéder autrement, ce que le Sénat a montré par ses amendements.

Véritable fourre-tout législatif, touchant à des codes divers et variés, nanti d'un titre qui ne recouvre point son contenu, ce projet de loi était peu lisible, paradoxalement.

Des désaccords subsistent, entre le Sénat, le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale, sur le compte pénibilité, tout d'abord, mesure phare de la réforme des retraites. Il fallait que sa mise en œuvre fût plus simple, tant elle complique la gestion des entreprises, PME en particulier. Nous avons obtenu un rapport et des assouplissements.

L'obligation d'information préalable des salariés en cas de cession, dérivée d'une promesse de campagne présidentielle, se révèle complexe à mettre en œuvre, tant il est difficile de concilier le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et cette sorte de droit de préemption accordé aux salariés. La révélation de certaines informations peut faire échouer une négociation ou fragiliser les entreprises.

Le groupe UDI-UC, guère convaincu, suivra avec attention les décrets d'application.

Pour le reste, un large consensus s'est dégagé sur de nombreuses dispositions. Je salue, pêle-mêle, la volonté d'harmonisation des jours en droit du travail, la mise en place de guichets uniques des déclarations, la simplification du droit de la commande publique, parmi d'autres avancées.

Le groupe UDI-UC votera ce texte et suivra avec attention les ordonnances qui en découleront. La simplification est une démarche difficile. Il semble indispensable de simplifier désormais en profondeur, et non plus selon une approche parcellaire et horizontale. Les entreprises ont besoin de consacrer toute leur énergie à créer de la richesse et non pas à s'adapter en permanence à de nouvelles règles et contraintes.

Changez donc de méthodes, monsieur le ministre, en prenant les domaines législatifs un par un, afin qu'émergent dans notre pays des administrations plus performantes et des entreprises plus compétitives. (*Applaudissements au centre ; M. André Reichardt, rapporteur, applaudit aussi*)

M. Jean-Jacques Hyest. – On ne peut que se réjouir que le Gouvernement essaie de trouver les moyens de lever les contraintes qui pèsent sur les entreprises. Cela n'explique pas d'ignorer le rôle du Parlement : l'usage de la procédure accélérée...

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – ...devient systématique.

Mme Nicole Bricq. – Ce n'était pas mal avant...

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Le principe *nemo auditur* ne vous est pas inconnu !

M. Jean-Jacques Hyest. – Le projet de loi initial multipliait les habilitations, parfois sur des sujets très sensibles, sans étude d'impact, comme sur les plans de prévention des risques technologiques, concernés par un amendement gouvernemental déposé au Sénat que les députés ont découvert en CMP...

Il faut saluer le travail accompli au Sénat, qui a rendu nombre de dispositions d'application directe.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. – Oui.

M. Jean-Jacques Hyest. – Vous connaissez la paresse de l'administration, qui préfère remettre la rédaction des textes à plus tard !

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Oh !

M. Jean-Jacques Hyest. – Les rapporteurs ont apporté des précisions essentielles sur le champ des habilitations, auquel nous sommes extrêmement attentifs. De nombreuses habilitations ont été supprimées. Je salue leur travail qui a permis d'aboutir à un texte plus respectueux des prérogatives du Parlement. (*M. Philippe Bas, président de la commission des lois, abonde dans le même sens*)

L'article 4 a été récrit en CMP et le recours aux ordonnances davantage encadré. À l'initiative de Mme Lamure, la CMP a aussi amélioré le régime des opérations d'urbanisme et d'aménagement pour faciliter leur réalisation.

Noël approche, saluons le travail de la CMP, sur un texte si varié et qui concerne aussi peu les entreprises. Ce texte ne laissera pas un grand souvenir.

Mme Nicole Bricq. – Si, tout de même !

M. Jean-Jacques Hyest. – Quant aux motoneiges...

Mme Nicole Bricq. – Elles concernent peu la Seine-et-Marne...

M. Jean-Jacques Hiest. – Fondons une association des régions de plaine... (*Sourires*)

Il y a peu d'articles qui concernent vraiment la vie quotidienne des entreprises, mais c'est autant de pris. Nous sommes loin du choc de simplification voulu par le président de la République ! (*M. André Reichardt, rapporteur, acquiesce*) Nous sommes champions du monde occidental pour l'accumulation normative, je le rappelle.

Monsieur le ministre, je vous félicite d'avoir pris en charge cette tâche difficile, en souhaitant que vous soyez épaulé par les autres ministères, qui sont sources de multiples réglementations. (*On confirme sur les bancs UMP*)

Le groupe UMP ne s'opposera pas au vote de ce texte. (*Applaudissements sur les bancs UMP et de la commission*)

Mme Nicole Bricq. – Je salue à mon tour le zéphyr qui a soufflé sur la CMP et le sens de l'intérêt général qui y a prévalu. Vous pilotez, monsieur le ministre, une mission que vous a confiée le président de la République, grâce à un outil original, le Conseil supérieur de la simplification, où les chefs d'entreprises et les salariés sont représentés -car, selon nous, les uns et les autres sont également parties prenantes, pour le dire en bon français.

Le 30 octobre, vous avez annoncé de nouvelles mesures qui rassureront nos collègues : ce mouvement se poursuit. La simplification est un enjeu de compétitivité pour les entreprises.

Des formes de travail comme le portage salarial, le temps partiel, le CDD à objet défini, avaient besoin d'un fondement juridique sécurisé.

Vous faites œuvre d'attractivité afin que les entreprises continuent à s'implanter chez nous. Il est bienvenu de fusionner Ubifrance et Afii, qui y contribuent beaucoup.

Ce véhicule législatif a fait les frais de l'arrivée d'une nouvelle majorité sénatoriale qui a voulu le marquer de son empreinte. La suppression du compte pénibilité était, plus qu'une anomalie, une uchronie : il s'agissait de refaire l'histoire... Nous mettons en œuvre ce dispositif qui est tout de même simplifié. Le Premier ministre l'a rappelé : il n'est pas question d'imposer des critères compliqués.

M. André Reichardt, rapporteur. – Ils le sont !

Mme Nicole Bricq. – Changer les habitudes l'est immanquablement.

Les conclusions de la CMP ont été votées à l'unanimité. Sur l'information préalable, il ne convenait pas de prendre en otage ce dispositif, pas ici en tout cas.

Vous voulez dématérialiser, simplifier, cibler, monsieur le ministre : ce sont les objectifs du projet de loi. Je pense que les ordonnances sont utiles, mais il faut les encadrer. On y est arrivé quelquefois. C'est le

moyen, pour l'exécutif, d'aller vite. Je salue votre méthode, monsieur le ministre. Contrairement à ce qui a été dit, je n'accepte pas l'appellation de « fourre-tout » : il faut cette approche transversale, et non par blocs thématiques. Cela suppose que les parlementaires travaillent différemment. Je me réjouis, à cet égard, de l'examen de la loi d'activité et de croissance par une commission spéciale.

À nous de travailler autrement. Continuez, monsieur le ministre, avec cette démarche transversale qui fait l'originalité de votre beau ministère.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. – Merci au Sénat pour ces apports, précisions, transformations même, des mesures d'habilitations en textes législatifs, « en dur ».

Merci aussi de vous être entendus avec les députés, en passant sur deux amendements significatifs, sur le compte pénibilité et l'information préalable, en ne reniant rien sur le fond.

Sur le premier, il faut entendre les arguments de chacun. Nous assumons totalement le principe du compte pénibilité. Ce n'est pas une invention française mais un droit social, partagé par 50 % des pays de l'OCDE.

Mme Catherine Procaccia. – C'est nous qui en avons imposé le principe !

Mme Nicole Bricq. – En effet !

Mme Catherine Procaccia. – Ce sont les décrets qui posent problème !

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Les difficultés sont réelles. Le Gouvernement a décidé de n'appliquer le dispositif dès 2015 que pour quatre critères et de poursuivre la réflexion sur les six autres. À mi-2015, vous aurez un rapport sur sa mise en œuvre.

Malgré des délais contraints, le travail accompli en séance fut utile.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit avec raison que la simplification est un processus continu. Il se poursuit.

Avec Mme Bricq, j'insiste sur la méthode actuelle qui change nécessairement la façon dont les parlementaires traitent les projets de loi : nous partons de la réalité vécue par les entreprises, qui définissent elles-mêmes l'agenda de la politique publique de simplification dans les ateliers du Conseil de simplification.

Ce texte est le reflet de ses priorités, déterminées par les entreprises.

Deuxième pilier de cette méthode : le calendrier. Dans le climat de défiance qui touche tous les niveaux de la décision publique, nous procédons par plans

d'action et non par annonces. Nous tiendrons les délais ainsi fixés ; il y va de notre crédibilité.

Monsieur Richard, vous serez saisis, probablement vers la fin du premier semestre, des projets d'ordonnance afin que nous puissions en discuter ensemble. Tout cela n'interdit pas aux parlementaires de prendre des initiatives, et c'est un appel que je lance. Voyez les textes sans décret qui subsistent dans notre droit, quinze ans après leur adoption, et polluent un bon nombre de nos codes. Vous trouverez des appuis pour les nettoyer...

Monsieur Labbé, je crois comme vous que nous pouvons améliorer la qualité de la loi, en travaillant sur la transparence des décisions publiques et sur la mise à disposition des données.

Monsieur Hyst, dans une intervention empreinte de sagesse et de critiques, vous dites que ce texte laissera peu de souvenirs. Il contient, j'en suis convaincu, de nombreuses dispositions qui seront très utiles, très concrètes, pour de nombreux acteurs de la vie économique. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Très bien !

La discussion générale est close.

Discussion du texte élaboré par la CMP

ARTICLE 7

M. le président. – Le Sénat examinant les conclusions de la CMP après l'Assemblée nationale, il se prononcera par un seul vote, en ne retenant que les amendements déposés ou acceptés par le Gouvernement.

Amendement n°1, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Alinéa 6

Remplacer la référence :

à l'article L. 312-2

par la référence :

au 6° du I de l'article L. 312-1

M. André Reichardt, rapporteur. – Compte tenu des délais que nous avons eus, des erreurs sont apparues dans ce texte, d'où ces amendements qui tendent à les corriger. Le premier corrige une erreur de référence.

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Après l'alinéa 6

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

1° *bis* La seconde phrase du premier alinéa est supprimée ;

M. André Reichardt, rapporteur. – Amendement de coordination.

M. le président. – Amendement n°3, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

V. – Le 1 de l'article L. 123-1-4 du code de l'urbanisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

M. André Reichardt, rapporteur. – Amendement de précision rédactionnelle.

M. le président. – Amendement n°4, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

VI. – Au IV de l'article 7 de l'ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme, le mot : « second » est remplacé par le mot : « quatrième ».

M. André Reichardt, rapporteur. – Amendement de coordination.

ARTICLE 12

M. le président. – Amendement n°5, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Alinéa 8

Rédiger ainsi cet alinéa :

a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

M. André Reichardt, rapporteur. – Amendement de précision rédactionnelle.

ARTICLE 33

M. le président. – Amendement n°6, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

I. – Alinéa 2

Supprimer la référence :

au V de l'article 44 *quindecies*,

II. – Alinéa 3

Supprimer la référence :

à la seconde phrase du dernier alinéa de l'article 39 *quinquies* D,

III. – Alinéa 3

1° Supprimer la référence :

au second alinéa du IV de l'article 44 *sexies*,

2° Supprimer la référence :

au 3 du VI de l'article 44 *septies*,

3° Remplacer la référence :

des articles 44 *duodecies* et

par les mots :

de l'article

4° Supprimer la référence :

à la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 239 *sexies* D,

5° Remplacer la référence :

des articles 1383 H et

par les mots :

de l'article

6° Supprimer les références :

à l'avant-dernier alinéa de l'article 1465, à la première phrase du premier alinéa du IV de l'article 1465 A,

7° Remplacer la référence :

des I quinquies A et

par le mot :

du

M. André Reichardt. – Amendement de coordination avec les articles 21 et 30 *ter* du projet de loi de finances rectificative pour 2014.

ARTICLE 34 TER

M. le président. – Amendement n°7, présenté par M. Reichardt, au nom de la commission.

Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

IV. – L'article L. 954-8 du code de commerce est ainsi rédigé :

Objet :

M. André Reichardt, rapporteur. – Amendement de précision rédactionnelle.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Avis favorable à tous ces amendements.

Intervention sur l'ensemble

Mme Catherine Procaccia. – Monsieur le ministre, je vous rappelle, en tant que rapporteur de la partie du travail, votre engagement d'associer les parlementaires...

Monsieur Labbé, sur le portage salarial et le CCOD, nos votes permettent de sauver des emplois ! (*Applaudissements sur les bancs socialistes, à droite et au banc des commissions*)

M. André Reichardt, rapporteur, et Mme Nicole Bricq. – Très bien !

Le texte de la CMP, modifié, est adopté.

Le projet de loi est définitivement adopté.

Organismes extraparlementaires (Candidatures)

M. le président. – Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de sénateurs appelés à siéger au sein d'organismes extraparlementaires.

Les commissions permanentes ont fait connaître le nom des sénateurs qu'elles proposent pour siéger au sein de ces organismes extraparlementaires.

Ces candidatures ont été publiées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du Règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

La séance est suspendue à 13 h 25.

PRÉSIDENTE DE M. GÉRARD LARCHER

La séance reprend à 14 h 45.

Modification à l'ordre du jour

M. le président. – Lors de sa dernière réunion du 10 décembre dernier, la Conférence des présidents avait décidé de laisser en suspens la question de l'ouverture du vendredi 16 janvier et de confier au Sénat le soin d'en décider ultérieurement, en fonction du nombre des amendements de séance déposés sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Or, plus de 1 000 amendements ont été déposés sur ce texte. Il paraît donc préférable d'ouvrir la séance du vendredi 16 janvier 2015, le matin, l'après-midi et le soir.

L'ordre du jour du vendredi 16 janvier 2015 s'établirait donc comme suit :

Vendredi 16 janvier 2015

À 9 h 30, à 14 h 30 et le soir :

- Suite du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Hommage au directeur général des missions institutionnelles

M. le président. – (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent*) Au nom du Sénat tout entier et en mon nom personnel, je veux rendre un hommage particulier au directeur général des missions institutionnelles, Philippe Cérez, qui quittera ses fonctions dans les tous premiers jours de 2015, au terme d'une carrière de près de trente-huit ans au service de notre institution.

Je tiens à saluer la loyauté et l'engagement sans faille de ce haut fonctionnaire en faveur du Sénat et du

Parlement, auquel il aura consacré toute sa vie professionnelle. Comme administrateur, bien sûr, mais aussi comme directeur-adjoint du cabinet du président Alain Poher -lequel m'a accueilli comme jeune sénateur- puis comme directeur de cabinet d'un ministre chargé des relations avec l'Assemblée nationale ou conseiller de plusieurs ministres.

Dans toutes ses affectations, et singulièrement lorsqu'il était directeur de la communication puis de la législation et du contrôle et, en dernier lieu, dans sa mission de coordination des directions des missions institutionnelles, il s'est comporté en très grand professionnel, constamment soucieux d'assurer la qualité des travaux de notre assemblée et de promouvoir son image auprès de tous les publics.

Au moment où il s'apprête à prendre une retraite bien méritée, je tenais à le remercier, au nom de tous mes prédécesseurs, et à l'assurer de notre sincère reconnaissance pour le travail accompli.

Je sais aussi qu'il aura à cœur de faire vivre l'expérience et la mémoire du Président Poher puisqu'il assure le secrétariat général de l'association qui perpétue son action de grand défenseur de l'institution sénatoriale. À méditer en ces temps où le bicamérisme, essentiel à notre République, a besoin d'être soutenu.

Nous lui souhaitons bonne chance dans sa nouvelle vie. Merci M. Cérez ! (*Mmes et MM. les sénateurs applaudissent*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET,
VICE-PRÉSIDENT

Mise au point au sujet d'un vote

Mme Claudine Lepage. – Lors du scrutin n°80, je souhaitais voter contre l'adoption du texte.

M. Jean-Yves Leconte. – Moi de même.

M. Richard Yung. – Moi aussi.

M. le président. – Acte est donnée de vos mises au point. Elles seront publiées au *Journal officiel* et figureront dans l'analyse politique du scrutin.

Propriété littéraire et artistique (Procédure accélérée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel.

Discussion générale

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Ce projet de loi transpose trois directives techniques du 27 septembre 2011, du 25 octobre 2012 et du 15 mai 2014. Le Gouvernement a opté pour un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne pour que l'adoption de ces textes complexes soit la plus rapide possible. À défaut de quoi, au regard du retard de transposition des deux premières directives, la France s'expose à des sanctions pécuniaires. Il y va de la crédibilité de la France en matière de droit culturel et de droit d'auteur.

La durée des droits voisins est harmonisée depuis la directive du 29 octobre 1993. Celle du 27 septembre 2011, que transpose le projet de loi, étend de cinquante à soixante-dix ans la protection des droits voisins dans le secteur de la musique. Les artistes et interprètes qui ont commencé leur carrière très jeunes se retrouvent en effet privés de rémunération sur les enregistrements des années 50-60. Grâce à cette extension, ils seront couverts pour toute la durée de leur vie.

Les producteurs de phonogrammes bénéficieront de ressources pour financer les nouveaux talents et s'adapter à la diffusion dématérialisée des œuvres. Les producteurs auront obligation d'exploiter les phonogrammes sur la durée supplémentaire, sous peine de perdre leurs droits ; les musiciens de studio, qui sont rémunérés sur une base forfaitaire, bénéficieront d'un droit à paiement annuel financé par les producteurs -les petits labels indépendants en sont exempts ; enfin, nous faisons en sorte que l'augmentation de la durée des droits voisins bénéficie réellement aux artistes, même quand le contrat prévoit une rémunération proportionnelle.

La directive du 25 octobre 2012 porte sur l'exploitation des œuvres orphelines. Des projets de numérisation à grande échelle visent en effet à mettre en ligne, gratuitement, des pans entiers de notre patrimoine. La directive sécurise les autorisations d'exploitation. Le projet de loi précise le champ des organismes concernés, bibliothèques, musées publics, archives, organismes d'intérêt public, établissements d'enseignement. Ils devront procéder à des recherches diligentes et sérieuses pour établir l'absence de titulaire des droits pour pouvoir déclarer les œuvres orphelines. Le projet de loi garantit les droits moraux des auteurs et dans quelles conditions le titulaire de droits peut se manifester pour faire cesser l'exploitation et obtenir compensation du préjudice subi.

La directive du 15 mai 2014 porte sur la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un état membre. Il s'agit de lutter contre le trafic des biens culturels, qui se développe. Il fallait réviser le droit en vigueur pour mieux garantir la restitution des trésors nationaux. Le projet de loi allonge le délai, de

deux à six mois, pour établir la nature du bien et procéder à la restitution -de un à trois ans.

C'est l'occasion d'insérer dans le code du patrimoine une définition plus précise de la notion de trésor national, pour viser désormais aussi les biens relevant du domaine public et les archives publiques. La charge de la preuve est transférée au possesseur de l'objet en cause. Les critères définissant les diligences requises pour la recherche sont harmonisés.

Je salue le travail de votre rapporteure, Mme Mélot, qui a introduit trois modifications. Pour les deux premières, à l'article 2, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat. En revanche, je souhaite que l'article 4 soit réexaminé : votre commission a souhaité revenir sur la durée de cinq ans, votée à l'Assemblée nationale, pour que l'organisme exploitant une œuvre orpheline puisse répercuter les coûts engendrés par la numérisation. Je ne doute pas que les deux chambres trouveront un terrain d'entente. (*Applaudissements*)

Mme Colette Mélot, rapporteure de la commission de la culture. – L'Union européenne témoigne, au travers de ces dispositions, de son intérêt pour la culture, qui doit être encadrée pour être davantage protégée dans la mondialisation. Ces mesures rejoignent la politique française en la matière. Je déplore le retard pris dans la transposition de ces textes qui nous contraignent à imposer la rétroactivité de certaines mesures. Notre commission a travaillé avec exigence, malgré un calendrier très serré. Elle a mené de nombreuses auditions et adopté trois amendements.

Le titre I^{er} transpose la directive du 27 septembre 2011 qui porte de cinquante à soixante-dix ans la protection de certains droits voisins, pour tirer les conséquences de l'allongement de la vie des artistes, qui se retrouvent parfois en situation précaire. Deux séries de mesures d'accompagnement sont prévues pour s'assurer que les artistes-interprètes bénéficient effectivement de cet allongement. Nos deux amendements visent à mieux prendre en compte le texte de la directive et à mieux garantir le versement effectif de cette rémunération. Notre rédaction sur ce dernier point est claire : la demande d'information ne s'applique qu'à l'artiste dont la société de perception et la répartition des droits (SPRD) doit percevoir la rémunération. Le décret précisant les conditions d'agrément des SPRD devra répondre aux préoccupations de Mme Lopez et de M. Kern. Le régime d'exemption des petits producteurs est bienvenu.

L'article 7 pose la question de la rétroactivité, dû au retard pris dans la transposition... Elle est inévitable si l'on veut éviter de devoir payer de lourdes pénalités.

Le titre II transpose la directive du 25 octobre 2012 relative à l'utilisation des œuvres orphelines -c'est-à-dire divulguées et protégées par des droits d'auteur ou voisins dont il est impossible d'identifier ou de retrouver les titulaires. La directive autorise leur

numérisation et leur mise à disposition du public, dans un but non lucratif, par les organismes dont l'objectif est d'intérêt.

La directive encadre strictement le champ d'application, énumérant limitativement les organismes concernés. Afin d'éviter le classement abusif d'une œuvre protégée comme œuvre orpheline, la directive impose des recherches « diligentes, avérées et sérieuses ». Elle prévoit également une compensation pour le cas où l'œuvre cesserait d'être orpheline.

Le Gouvernement a choisi de faire coexister ce régime avec celui de la loi du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation numérique des livres indisponibles du XX^e siècle.

Les lourdes contraintes entraînées par le régime européen pourraient le rendre inopérant. Notre commission est donc revenue sur la durée maximale de cinq ans, votée par l'Assemblée nationale, pour que l'organisme exploitant puisse répercuter les coûts de la numérisation. Je regrette aussi que les photographies et images fixes ne soient pas concernées, alors qu'elles constituent une grande partie des œuvres orphelines.

Le titre III transpose la directive du 15 mai 2014, qui vise à lutter contre le trafic illicite de biens culturels au regard de la faible efficacité du texte précédent, qui date de 1993.

L'article 6 propose une définition claire des trésors nationaux, dont le champ est étendu. Le renversement de la charge de la preuve -le code civil présumant la bonne foi du possesseur d'un bien- est bien encadré : critères communs, limitation aux cas des restitutions d'État à État. Les représentants du marché de l'art ne l'ont pas remise en cause.

La commission de la culture s'est efforcée d'éviter que la France ne soit sanctionnée. Ces mesures sont complexes, il faut les rendre utiles. Je déplore toutefois le faible degré d'information sur l'impact réel du texte. Impossible de savoir combien d'ayants-droit seront concernés...

Je vous propose néanmoins d'adopter ce texte tel que modifié par la commission. (*Applaudissements à droite et au centre*)

Mme Corinne Bouchoux. – Derrière ce texte très technique, nous saluons la volonté de consolider l'accès à la culture. Nous le voterons malgré quelques réserves.

Je déplore notamment le manque de précision sur le nombre de personnes ou d'œuvres orphelines concernées, tout comme le retard pris dans la transposition qui nous conduit à légiférer dans la précipitation.

Même s'il faut préserver les revenus des artistes, les écologistes s'étonnent tout de même que l'on rallonge ce qui s'apparente à une rente... Un peu à contrecourant de la tendance actuelle à la libre circulation et à la diffusion des œuvres.

La troisième directive porte sur la restitution entre États membres des trésors nationaux ayant quitté illicitement le territoire de l'un d'eux après 1993. La date n'a pas été choisie au hasard... Le groupe de travail sur les œuvres spoliées pendant la deuxième guerre mondiale, qui vient de rendre son rapport, a souligné que les documents préparatoires de la mission Mattéoli n'avaient pas été versés aux Archives nationales. Cette mission ayant été financée sur les deniers publics, il faudrait y remédier. Où en est d'ailleurs le décret statutaire de la commission d'indemnisation des victimes de la spoliation ?

Le rapport Attard, à l'Assemblée nationale, a pointé le caractère perfectible de la gestion de certaines collections des musées et appelé à une politique de recherche systématique de la provenance des œuvres depuis 1933, tout en développant le côté mémoriel. La mise en réseau des archives des musées serait bienvenue dès lors qu'il y a renversement de la charge de la preuve.

Enfin, la déréglementation du métier de guide-conférencier est regrettable. Bercy est à la manœuvre. Nous ne ferions pas de même pour les dentistes, ce serait criminel ! Alors pourquoi le faire pour la culture ? *(Applaudissements sur les bancs socialistes et écologistes)*

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La procédure accélérée vise à éviter une sanction de la France, en retard sur les transpositions de directives. Elle est préjudiciable à l'exercice de la démocratie. À quand la grande loi sur la culture et le patrimoine, si souvent annoncée ? Ces transpositions auraient pu y trouver leur place. La culture n'est pas un supplément d'âme mais un grand bouillonnement qui mérite une grande loi. Les intermittents doivent être défendus face aux attaques du Medef. Et les restrictions budgétaires vont priver les citoyens de lieux essentiels où se construisent les consciences.

Le projet de loi ne pose pas de problème majeur : il va dans le sens d'une plus grande protection des artistes-interprètes, dont les droits sont menacés par les nouveaux usages numériques et le téléchargement illégal, encadre la numérisation des œuvres orphelines et renforce la lutte contre le trafic des biens culturels. La définition des trésors nationaux est précisée, ce qui faisait défaut.

L'allongement des délais prévus est bienvenu. Le renversement de la charge de la preuve est en rupture avec le droit interne -cela risque de créer une insécurité juridique... Nous voterons néanmoins ce texte, en continuant d'alerter sur les conséquences éventuelles de cette disposition. *(Applaudissements à gauche)*

M. Claude Kern. – La directive du 27 septembre 2011 aurait dû être déjà transposée au 1^{er} novembre 2013. Le retard pris nous place dans une situation critique : la France s'expose à une amende de plusieurs millions d'euros.

La France doit se saisir de cette problématique ; il y va de la crédibilité de sa parole, sans parler de l'état de ses finances publiques...

L'extension de la protection des droits de cinquante à soixante-dix ans vise à s'adapter à l'allongement de la durée de la vie des artistes-interprètes. Les SPRD pourront demander au producteur un état des recettes. Il ne faudra pas pour autant qu'elles audient à leur guise toutes les informations de vente, en violation de la règle de confidentialité... Pouvez-vous nous apporter des précisions, madame la ministre ?

La deuxième directive, sur la numérisation des œuvres orphelines, aurait dû être transposée depuis plus d'un mois... Sur le fond, le groupe UDI-UC y est favorable, tout comme à la suppression de la limite des cinq ans.

S'agissant de la troisième directive, nous saluons tout particulièrement l'actualisation de la terminologie.

Le groupe UDI-UC votera ce projet de loi, tout en regrettant les conditions d'examen qui interdisent un bon travail parlementaire. *(Applaudissements au centre et à droite)*

Mme Claudine Lepage. – Ces trois directives n'ont comme caractéristique commune que de relever de votre compétence, madame la ministre. Elles ont pour objectif d'améliorer des situations particulières, de reconnaître des droits supplémentaires ou de lutter contre l'importation illicite de trésors nationaux.

La première directive concerne les droits voisins. Les artistes-interprètes sont les parents pauvres du droit de propriété intellectuelle. Je me réjouis de l'alignement de la durée de protection sur celle des auteurs. Les artistes-interprètes jouent un rôle primordial dans le succès d'un auteur. L'allongement de l'espérance de vie entraîne en outre une extinction des droits à un moment où ils n'ont souvent plus de revenus professionnels, ce qui peut plonger certains dans le dénuement.

L'extension de la durée de protection fournira aux producteurs de phonogrammes des recettes leur permettant de s'adapter aux mutations du marché et de faire émerger de nouveaux talents. L'Europe est encore loin des États-Unis, où la durée de protection des droits des producteurs est de quatre-vingt-quinze ans...

La deuxième directive porte sur la numérisation des œuvres orphelines, sujet qui tient à cœur aux sénateurs socialistes. C'est à leur initiative que cette notion a reçu une définition dans le code de la propriété intellectuelle. La loi du 1^{er} mars 2012 prévoit ainsi qu'une œuvre est orpheline quand le titulaire des droits ne peut être identifié ni retrouvé malgré des recherches diligentes, avérées et sérieuses. Je regrette toutefois que les œuvres photographiques et les images fixes soient exclues du champ de la directive.

L'exception bibliothèque, instaurée par un amendement socialiste à la loi du 1^{er} mars 2012, est reprise dans le projet de loi. Elle est élargie aux musées, services d'archives et établissements d'enseignement. Nous nous en réjouissons.

Quant à la troisième directive, elle résoudra un contentieux entre États membres sur des œuvres entrées dans leurs collections de manière douteuse. Il nous est arrivé de rendre à des pays étrangers des biens normalement inaliénables car appartenant à des collections publiques : restes de la Vénus hottentote, en 2002, têtes maories en 2009... La présente directive visait en particulier les marbres du Parthénon, emportés par Lord Elgin et exposés depuis au *British Museum*.

Notons que les œuvres originaires d'États non-membres de l'Union européenne ne sont pas concernées -c'est le cas de celles rapportées par Napoléon de ses campagnes. Les peintures et sculptures entrées légalement dans les collections royales de l'Ancien régime ne sont évidemment pas concernées. Le *mercato* avant l'heure des artistes, dès la Renaissance, a rendu nos écoles artistiques perméables qui se sont mutuellement enrichies. Nous ne devons évidemment pas rendre les œuvres du Vinci ou du Primatice que nous possédons.

Le groupe socialiste apporte son entier soutien à ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

Mme Vivette Lopez. – Ce texte nous rassemble, au-delà des clivages, pour protéger nos artistes et nos trésors nationaux. La France, souvent motrice en Europe dans le domaine culturel, a trop tardé à transposer ces directives.

Mme Corinne Bouchoux. – Ce n'était pas mieux avant !

Mme Vivette Lopez. – Nous sommes même sous la menace d'une procédure d'infraction et de pénalités financières.

Dans ces conditions, les parlementaires ont été bousculés. En outre, le projet de loi entraîne une rétroactivité en matière civile. Enfin, ce retard est peu respectueux des auteurs.

La durée de protection des droits des artistes-interprètes n'était plus adaptée : s'ils ont commencé à exercer à 20 ans, ils ne sont protégés que jusqu'à 70 ans. L'espérance de vie a pourtant progressé... Je me réjouis donc que la durée de protection soit portée de cinquante à soixante-dix ans et que cette protection soit étendue aux producteurs de phonogrammes. Nous manquons, cependant, d'une étude d'impact sur les marges des producteurs, qui pourraient être menacées. Avez-vous des précisions, madame la ministre ?

Les œuvres orphelines, quant à elles, vont trouver une famille d'adoption grâce à la directive de 2012, dont la transposition s'articule avec la récente loi sur

les livres indisponibles. Savons-nous combien d'œuvres seront concernées ?

Enfin, la troisième directive facilite la restitution de trésors nationaux acquis illégalement afin de mieux lutter contre leur trafic. La protection du patrimoine des États membres de l'Union est renforcée.

La qualité du travail de Mme Mélot a permis de dresser un état des lieux détaillé et d'améliorer ce texte, que nous voterons. (*Applaudissements au banc des commissions*)

Mme Fleur Pellerin, ministre. – Merci à tous pour ces échanges constructifs. Je voudrais répondre à quelques questions précises.

Monsieur Kern, les sociétés de perception et répartition des droits d'auteur n'ont accès qu'aux informations relatives aux phonogrammes encore exploités, cinquante ans après l'enregistrement. Il n'y a donc pas lieu de craindre un manquement à la confidentialité. Cette possibilité est bien encadrée ; un dispositif plus complet serait générateur de complexité.

Quant aux guides-conférenciers, je suis consciente des inquiétudes soulevées par la loi de simplification, et je m'assurerai que cette simplification ne soit pas synonyme de libéralisation excessive. Un niveau de certification élevé sera requis et le champ de compétences défini, afin que cette profession ne subisse pas de déqualification.

Nous connaissons trop mal le domaine des œuvres orphelines. Il est, par définition, très difficile d'en évaluer le nombre. La *British Library* estime qu'elles constituent 20 % environ de ses collections. J'essaierai de vous apporter des informations plus précises mais ce sera très difficile puisque, par définition, nous ne connaissons pas les ayants-droit.

Le travail interministériel est en cours sur le projet de loi relatif à la création, à l'architecture et au patrimoine, qui viendra en discussion au premier semestre 2015. Je souhaite une loi ramassée, ciblée et vraiment normative. Protection des créateurs, disponibilité des œuvres, développement de l'architecture, protection de notre patrimoine : tels sont les principes qui nous guident. Le projet de loi exprimera la reconnaissance de la Nation aux créateurs et, entre autres choses, l'accès des personnes handicapées aux œuvres littéraires. J'y suis très attachée.

Je vous souhaite de bonnes fêtes, et un repos mérité. (*Applaudissements*)

Les articles premier à 8 sont successivement adoptés.

Le projet de loi est adopté.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – À l'unanimité, c'est rare !

Organismes extraparlimentaires (Candidatures et nominations)

M. le président. – Je rappelle que les commissions ont proposé des candidatures pour des organismes extraparlimentaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du Règlement. En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et seront publiées au Journal officiel.

Bonnes fêtes à tous !

Prochaine séance, mardi 13 janvier 2015, à 14 h 30.

La séance est levée à 16 h5.

Jean-Luc Dealberto

Directeur des comptes rendus analytiques

Ordre du jour du mardi 13 janvier 2015

Séance publique

Présidence :

M. Claude Bérít-Débat, Vice-Président

Secrétaires :

Mme Colette Mélot – M. Philippe Adnot

À 14 heures 30

1. Suite du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Procédure accélérée) (n°636, 2013-2014)

Rapport de MM. Jean-Jacques Hyst et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des lois (n°174, 2014-2015)

Texte de la commission (n°175, 2014-2015)

Avis de M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission du développement durable (n°140, 2014-2015)

Avis de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n°150, 2014-2015)

Avis de M. René-Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales (n°154, 2014-2015)

Avis de Mme Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques (n°157, 2014-2015)

Avis de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances (n°184, 2014-2015)

À 21 heures 30

Présidence :

M. Hervé Marseille, Vice-Président

2. Débat et vote sur la demande du Gouvernement d'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées en Irak, en application du troisième alinéa de l'article 35 de la Constitution

Analyse du scrutin public

Scrutin n° 80 sur l'article unique du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Résultat du scrutin :

| | |
|----------------------|-----|
| Nombre de votants : | 338 |
| Suffrages exprimés : | 328 |
| Pour : | 141 |
| Contre : | 187 |

Le Sénat n'a pas adopté

Analyse par groupes politiques :

Groupe UMP (143)

Contre : 141

N'ont pas pris part au vote : 2 - M. Gérard Larcher, président du Sénat, M. Michel Bouvard

Groupe socialiste (112)

Pour : 111

N'a pas pris part au vote : 1 - M. Jean-Marc Todeschini, membre du Gouvernement

Groupe UDI-UC (42)

Contre : 42

Groupe CRC (18)

Pour : 18

Groupe du RDSE (13)

Pour : 12

Contre : 1 - M. Gilbert Barbier

Groupe écologiste (10)

Abstentions : 10

Sénateurs non-inscrits (9)

Contre : 3

N'ont pas pris part au vote : 6 - MM. Michel Amiel, Jean-Noël Guérini, Mme Mireille Jouve, MM. Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier