

**MERCREDI 15 MAI 2013**

**Sections de commune (*Deuxième lecture*)**

**Représentation des territoires au sein des conseils régionaux**

**Indemnités des parlementaires**

**Droit du consommateur à la connaissance de son alimentation (*Proposition de résolution européenne*)**

## SOMMAIRE

<b>MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE .....</b>	<b>1</b>
<b>RAPPELS AU RÈGLEMENT .....</b>	<b>1</b>
M. François-Noël Buffet	1
M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois	1
M. Vincent Delahaye	1
Mme Cécile Cukierman	1
<b>SECTIONS DE COMMUNE (Deuxième lecture) .....</b>	<b>1</b>
Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée, chargée de la décentralisation	1
M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des lois.	1
M. Alain Richard	2
Mme Cécile Cukierman	2
M. Pierre Jarlier	2
Mme Hélène Lipietz	3
M. Jean-Pierre Vial	3
M. Jacques Mézard	3
<b>Discussion des articles</b>	<b>4</b>
ARTICLE 2 BIS	4
ARTICLE 4 BIS	4
ARTICLE 4 DECIES	4
<b>SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....</b>	<b>5</b>
<b>REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES AU SEIN DES CONSEILS RÉGIONAUX .....</b>	<b>5</b>
<b>Discussion générale</b>	<b>5</b>
M. Alain Bertrand, auteur de la proposition de loi	5
M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois	6
M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur	6
Mme Cécile Cukierman	7
Mme Jacqueline Gourault	7
M. Pierre-Yves Collombat	7
Mme Hélène Lipietz	7
M. Jean-Claude Lenoir	8
M. Alain Anziani	8
<b>Discussion des articles</b>	<b>9</b>
ARTICLE PREMIER A	9
ARTICLE PREMIER	9
ARTICLE PREMIER BIS	9
<b>Interventions sur l'ensemble</b>	<b>10</b>
M. Jean-Claude Lenoir	10
M. François Fortassin	10

M. Pierre-Yves Collombat	10
<b>INDEMNITÉS DES PARLEMENTAIRES.....</b>	<b>10</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>10</b>
M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi organique	10
M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur de la commission des lois	11
M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur	12
<b>DROIT DU CONSOMMATEUR À LA CONNAISSANCE DE SON ALIMENTATION</b> <b>(Proposition de résolution européenne) .....</b>	<b>13</b>
<b><i>Discussion générale</i></b>	<b>13</b>
Mme Sylvie Goy-Chavent, auteur de la proposition de résolution	13
M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur de la commission des affaires économiques	13
Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure pour avis de la commission des affaires européennes	14
M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	14
M. François Fortassin	15
M. Joël Labbé	15
Mme Hélène Masson-Maret	15
M. Alain Fauconnier	16
M. Gérard Le Cam	16
M. Marcel Deneux	16
M. Jean-Claude Lenoir	17
Mme Bernadette Bourzai	17
M. Stéphane Le Foll, ministre	17
<b><i>Discussion de la proposition de résolution européenne</i></b>	<b>18</b>

## SÉANCE du mercredi 15 mai 2013

98<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2012-2013

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-CLAUDE CARLE,  
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :  
MME ODETTE HERVIAUX, MME CATHERINE PROCACCIA.

*La séance est ouverte à 14 h 30.*

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

### Mise au point au sujet d'un vote

**M. François-Noël Buffet.** – Lors du scrutin n°222, sur l'ensemble du projet de loi de sécurisation de l'emploi, notre collègue Husson souhaitait voter contre et non s'abstenir.

**M. le président.** – Cette mise au point figurera au *Journal officiel* et dans l'analyse du scrutin.

### Rappels au Règlement

**M. François-Noël Buffet.** – La commission des lois de ce matin a été l'occasion de constater que le texte relatif aux métropoles soulevait des difficultés, par sa densité et le nombre d'amendements déposés : déjà plus de 550. La conférence des présidents ne pourrait-elle reporter le délai de dépôt des amendements, prévu le jeudi 23 mai, au lundi 27 mai, pour plus de souplesse ? Ce texte important mérite qu'on y consacre du temps pour en améliorer la cohérence.

**M. le président.** – Acte vous est donné de votre rappel au Règlement, qui sera communiqué le 22 mai à la conférence des présidents.

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* – Sur ce texte très important, qui concerne l'ensemble de l'économie de cette nouvelle étape de la décentralisation et les métropoles, nous avons beaucoup travaillé. Nous avons procédé à cinquante auditions publiques que M. Vandierendonck a complétées par de nombreuses autres auditions. Nous allons prolonger, ce soir, notre réunion de ce matin. Nous avons tenu à respecter scrupuleusement le temps prévu entre le premier examen en commission, ce matin, et le second, qui aura lieu dans quinze jours. Il nous faudra avoir le temps d'examiner tous les amendements. Je propose donc un report du délai

limite du dépôt au vendredi, 18 heures, afin qu'il reste une semaine avant l'examen en séance publique le jeudi 30 mai.

**M. Vincent Delahaye.** – Le sujet mérite en effet beaucoup d'attention. Je souhaite, au nom du groupe UDI-UC, m'associer à cette demande de report. Le vendredi soir me paraît un compromis raisonnable.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je m'associe à ces vœux, d'autant qu'une partie du texte est en voie de réécriture. Un report donnera plus d'espace au jeu démocratique.

**M. le président.** – Nous pouvons en acter le principe et la conférence des présidents viendra le confirmer.

### Sections de commune (Deuxième lecture)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle l'examen, en deuxième lecture, de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à moderniser le régime des sections de commune.

**Mme Anne-Marie Escoffier,** *ministre déléguée auprès de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, chargée de la décentralisation.* – Du 15 octobre 2012 au 15 mai 2013, voilà sept mois jour que nous avons étudié en première lecture cette heureuse initiative du Sénat, sept mois pour que s'applique le travail constructif du Parlement sur ce droit issu de l'ancien régime, qui a été source d'un contentieux complexe. Il fallait clarifier et simplifier. Des communaux de la Convention à la loi de 1984, les choses ont évolué, mais il fallait aller plus loin afin d'améliorer la gestion des sections de commune, d'éviter la captation des biens et de favoriser la reprise par les communes des biens délaissés. A l'Assemblée nationale, M. Morel-A-L'Huissier, rapporteur, a apporté quelques précisions au texte constructif du Sénat.

Loin de tuer les sections de commune qui fonctionnent bien, il s'agit de faire en sorte que la commune puisse intervenir pour une gestion harmonieuse. Nous voulons améliorer un dispositif désuet, le simplifier. C'est ainsi que le statut juridique de la section de commune est clarifié, comme le statut d'ayant droit, et le rôle de la commune mieux défini, dans le sens de l'intérêt général. Il fallait veiller à l'équilibre du foncier, préserver les terres agricoles, nécessaires à notre autonomie alimentaire : nos départements ruraux aspirent à la maîtrise de leur territoire et à une gestion équilibrée. C'est à quoi ce texte pourvoit. Soyez-en remerciés.  
*(Applaudissements)*

**M. Pierre-Yves Collombat,** *rapporteur de la commission des lois.* – L'Assemblée nationale a respecté l'équilibre de ce texte que nous avons

adopté à l'unanimité en première lecture ; elle l'a juste amélioré sur quelques points : sortir de l'indivision en cas de biens affectés à plusieurs communes, Alsace-Moselle et outre-mer.

Les sections de commune doivent vivre dès lors qu'elles fonctionnent bien et donnent satisfaction. Il s'agit d'aider celles qui sont vivantes à mieux vivre, en évitant les contentieux. Nous avons élagué le maquis des dispositions contradictoires, rappelé quelques principes de droit enfouis sous des usages illégaux. Ainsi avons-nous rappelé qu'une section de commune est une personne morale de droit public, ce qui fait de ses biens des biens publics dont le transfert à la commune n'a à être indemnisé que pour la perte de l'usufruit.

Nous avons précisé qui était membre de la section : « les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur la commune », notion se substituant à celle d'électeur et d'ayant droits quand c'était possible. Notre critère était de considérer ce qui se rapprochait le plus de la collectivité paysanne originelle à la survie de laquelle les biens sectionaux étaient indispensables. Nous avons précisé à quelles conditions une commission syndicale peut être constituée et prévu que la décision de transfert revenait au préfet.

L'Assemblée nationale a amélioré le texte sans en modifier la logique. C'est le fruit d'un travail de concertation suivi avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, que je remercie, et avec le Gouvernement. Puisse-t-il en être, sur de tels textes, plus souvent ainsi.

Notre commission des lois vous propose à l'unanimité de voter ce texte conforme. *(Applaudissements)*

**M. Alain Richard.** – Ce texte a suivi une progression satisfaisante. Il simplifie le régime applicable aux biens des sections ayant une existence réelle et permettra une nouvelle affectation des biens de celles qui sont tombées en déshérence. Saluons le travail de l'Assemblée nationale qui a réglé les questions liées à l'indivision, clarifié les règles de droit éventuel à indemnisation et consolidé le droit de propriété de la commune en cas de dévolution -sachant que ce sont surtout des charges qui sont attachées à ce droit, donc des responsabilités supplémentaires pour la commune. Sont concernées ici des questions touchant à la politique agricole : bois, pâturages, exploitations à faible intensité. Toutes les conséquences du texte, de ce point de vue, n'ont pas été explorées, et peut-être faudra-t-il y revenir.

Reste que si un vote conforme est ici demandé, c'est pour éviter un nouveau report de cette mesure de simplification alors que des problèmes sont en suspens. Nous pouvons nous réjouir d'avoir mené à bien ce dossier, dans le dialogue, selon une méthode typiquement sénatoriale dont nous pouvons être satisfaits. *(Applaudissements à gauche)*

**Mme Cécile Cukierman.** – Les sections de commune font parfois l'objet de débats passionnés. Le Sénat a fait sienne la proposition de loi de M. Mézard pour moderniser leur régime. Sur 27 000 sections de commune, 200 seulement sont dotées d'une commission syndicale, d'où l'intérêt de ce texte. Il n'est nullement question de supprimer les sections de commune mais de se pencher sur celles qui fonctionnent mal. Où les commissions syndicales fonctionnent, il n'y a pas de raison d'intervenir : le territoire y est entretenu et l'existence de la section de commune participe au maintien sur le territoire des hommes et des femmes indispensables dans des lieux souvent isolés, notamment en montagne. Il convenait de traiter l'ensemble des cas, en s'attachant plus particulièrement à ceux qui posent problème.

De fait, certaines sections de commune ont été dévoyées, les ayants droit transformant des biens collectifs en patrimoine privé. Les biens, souvent, sont laissés à l'abandon ; les espaces forestiers ne sont plus entretenus et deviennent enjeux de conflits de pouvoir entre des foyers, ou avec la commune, empêchant les maires de maîtriser l'aménagement de la commune.

Je regrette que l'on n'ait pas prévu un inventaire, comme le faisait pourtant le texte initial. Les arguments avancés en première lecture ne peuvent nous satisfaire. Les préfetures n'auraient pas les moyens de réaliser un tel état des lieux ? Il est vrai qu'après plusieurs années de RGPP, elles peinent, en particulier dans nos départements de montagne, à remplir leurs missions... On ne peut que le regretter. Les maires ont besoin d'être aidés pour appréhender la question.

Nous n'en voterons pas moins ce texte attendu, étant entendu que seul le préfet peut prendre la décision de transfert : la présence de l'État est seule garantie de l'équité dans nos territoires. *(Applaudissements à gauche)*

**M. Pierre Jarlier.** – Je remercie le groupe du RDSE et son président pour cette excellente initiative. Je me fais le porte-parole des élus d'Auvergne, dont la mobilisation a été forte, notamment dans le Cantal, pour faire évoluer ce régime ancestral, issu du droit féodal, qui peut freiner le développement des communes et susciter de lourds contentieux. Les évolutions législatives intervenues n'avaient pas prévenu l'émergence de contentieux, malgré la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il fallait clarifier le dispositif, véritable casse-tête pour les maires et les juristes. Tel est l'objet de ce texte qui, largement amélioré en première lecture -notamment en ce qui concerne les conditions d'attribution des terres, conformément aux amendements que j'avais proposés-, nous revient enrichi des précisions de l'Assemblée nationale. Notre commission des lois nous invite à un vote conforme : nous adhérons à cette proposition.

Ce texte répond aux attentes des maires tout en préservant les droits des membres de la section. Il répond à la proposition de loi que j'avais naguère déposée, fruit d'un travail collectif mené en Auvergne. Je remercie nos collègues radicaux de s'en être largement inspirés. Ce fut une vraie coproduction, efficace, et je salue le travail de qualité mené par notre rapporteur, ainsi que par celui de l'Assemblée nationale, et par le Gouvernement, qui a aussi apporté sa pierre à l'édifice. Je n'oublie pas que Mme Escoffier était signataire du texte initial !

Le texte permet à la chambre d'agriculture d'émettre un avis sur l'attribution des biens agricoles. Les élus sont soulagés de voir ainsi inscrites dans la loi des dispositions facilitant la gestion des biens nationaux, qui concerne 3 000 communes. Il est temps de passer à la mise en pratique et d'adopter ce texte sans tarder. (*Applaudissements*)

**Mme Hélène Lipietz.** – Les biens sectionaux garantissent l'usage collectif aux habitants des lieux. Leur gestion est d'une complexité notoire. Ce régime particulier constitue une rupture d'égalité au sein d'une même collectivité, puisqu'il s'agit d'un espace commun privatisé. Ce texte fera disparaître les sections de commune qui ne fonctionnent pas, soit la majorité, car seules 200 commissions syndicales sont constituées.

L'article 4 *decies* répond à notre inquiétude face à la spéculation foncière. Nous vous proposerons de le renforcer. Il faut aussi veiller à une juste indemnisation des membres de la section. La notion de bien commun est chère aux écologistes : il faut retisser les liens qui devraient unir toutes les communautés humaines. Solidarité et partage sont ce dont nous avons besoin en ces temps difficiles. Les jardins partagés sont, dans les villes, un bel exemple. Une même logique pourrait s'appliquer aux canaux désaffectés du Briançonnais. Il faut renforcer le sentiment de confiance des citoyens dans la gestion des espaces publics en leur permettant d'y prendre leur part. C'est à une telle gestion de la *respublica* que nous appelons. (*Applaudissements sur les bancs de la commission et sur quelques bancs socialistes*)

**M. Jean-Pierre Vial.** – Je salue l'initiative de M. Mézard et le travail de M. Collombat. La récente jurisprudence du Conseil constitutionnel a clarifié la nature de la section de commune, en conjuguant que les habitants ne disposaient que d'un droit de jouissance. Ce texte vise à créer un nouveau dispositif de communautarisation des biens. Il facilite des transferts gratuits et assouplit la procédure de transfert. C'est une bonne chose. Il élargit les cas où les prérogatives de la commission syndicale sont exercées par le conseil municipal.

Il fallait, conformément à la décision du Conseil constitutionnel, donner un statut juridique clair à la section de commune et redéfinir la notion d'ayant droit ; ce texte y parvient. Il fallait, ensuite, élaborer une nouvelle architecture financière. Les habitants de

la section ne sauraient se soustraire à leur devoir de solidarité. Le conseil municipal pourra intervenir sur le budget en cas de désaccord avec la commission syndicale.

Les sections de communes qui ont une véritable raison d'être pourront s'organiser et conserveront leur autonomie mais celles qui ne respectent pas l'intérêt général doivent disparaître. Le groupe UMP apportera son soutien à ce texte. (*Applaudissements*)

**M. Jacques Mézard.** – Voilà un bel exemple de simplification et de modernisation en matière de collectivités locales, qui illustre bien l'intérêt du lien entre mandat local et mandat national. (*Sourires partagés*) C'est bien la proximité avec le terrain qui a permis l'émergence de ce texte, qui doit faciliter la vie de notre collectivité.

En le déposant, notre groupe a voulu attirer l'attention sur les difficultés que rencontrent 3 000 communes dans une trentaine de départements principalement ruraux. Nous avons voulu faciliter la tâche des maires qui se heurtent, tout au long de leur mandat, à des difficultés considérables de gestion de ces sections de commune, au point que certains sont amenés à renoncer à se représenter.

Le législateur a utilement travaillé au service des élus locaux. Je salue le rôle qu'a joué Mme Escoffier, naguère cosignataire de ce texte : son obstination constructive nous a facilité la tâche. Merci à notre rapporteur, M. Collombat, et à celui de l'Assemblée nationale, M. Morel-A-L'Huissier, qui ont su travailler de concert pour aboutir à un texte équilibré. Merci aussi aux élus du Cantal, notre collègue Jarlier et M. Calmette qui a beaucoup œuvré pour que ce texte soit examiné à l'Assemblée nationale.

Le régime morcelé des sections de commune était devenu illisible. Des « feux » qu'elles rassemblaient au départ, ces sections de commune se sont bien souvent transformées, par l'effet d'un accaparement, en simple propriétés privées.

Il fallait donc rationaliser ce régime. La décision du Conseil constitutionnel du 8 avril 2011 a changé la donne. Nous sommes partis du raisonnement du Conseil qui facilite les transferts des biens des sections de commune tombés en déshérence et autorise les transferts gratuits.

Le texte n'est sans doute pas parfait mais il aboutit à une réforme de simplification et de rationalisation, pour un fonctionnement apaisé des sections dynamiques et un transfert sans heurt des sections tombées en désuétude. Pas question de spolier les ayants droit ni de détourner les terres agricoles de leur affectation. Fruit du travail complémentaire des deux chambres, ce texte apporte de nombreuses simplifications -notamment en matière budgétaire- et des avancées importantes qui permettront de résoudre des problèmes parfois inextricables.

Les sections de commune sont peu connues mais elles ne doivent pas devenir un sujet de litige permanent, comme c'est aujourd'hui parfois le cas. Simplifions la vie de milliers de maires en adoptant ce texte à l'unanimité ! (*Applaudissements*)

*La discussion générale est close.*

#### Discussion des articles

*L'article premier bis est adopté,  
ainsi que les articles premier ter,  
premier quater et 2.*

#### ARTICLE 2 BIS

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 8

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Dans le cas d'un allotissement, l'aliénation des biens de la section est assujettie à une révision du plan d'occupation des sols ou du plan local d'urbanisme ;

**Mme Hélène Lipietz.** – Il est défendu.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Défavorable, la mort dans l'âme... Il s'agit ici d'urbanisation, ce n'est pas le sujet.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Cet amendement qui alourdirait le texte n'a de surcroît rien à voir avec lui.

*L'amendement n°2 est retiré.*

*L'article 2 bis est adopté,  
ainsi que les articles 2 ter A, 2 ter, 2 quater,  
2 quinques, 3 et 4.*

#### ARTICLE 4 BIS

**M. le président.** – Amendement n°3, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 2

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Les anciens ayants droit de la section bénéficient d'un délai de préemption de deux mois à l'issue de la fin de la période d'affichage en mairie sur les biens dont ils peuvent prouver leur jouissance dans les cinq ans précédant l'aliénation.

**Mme Hélène Lipietz.** – Cet amendement rétabli le texte adopté en première lecture.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a objecté que ce droit était trop imprécis : on risquerait de se retrouver face à des revendications concurrentes... Avis défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – L'Assemblée nationale a bien compris l'intention du

Sénat mais une large information des acteurs est une garantie suffisante. Retrait ?

*L'amendement n°3 n'est pas adopté.*

*L'article 4 bis est adopté,  
ainsi que les articles 4 quater, 4 quinques,  
4 sexies, 4 octies et 4 nonies.*

#### ARTICLE 4 DECIES

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Après l'alinéa 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La commission départementale d'orientation de l'agriculture définie à l'article R. 313-1 du code rural et de la pêche maritime est consultée sur l'attribution des baux ruraux et des conventions pluriannuelles d'exploitation agricole ou de pâturage. » ;

**Mme Hélène Lipietz.** – Cet amendement, comme le suivant, est d'appel. La commission départementale d'orientation de l'agriculture, rarement saisie, a vocation à être consultée pour l'élaboration des décrets d'application.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ce n'est pas notre objet cet après-midi : défavorable.

**Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée.** – Le Gouvernement sera vigilant ; la CDOA sera consultée si nécessaire. Elle est d'ailleurs régulièrement saisie.

*L'amendement n°1 est retiré,  
ainsi que l'amendement n°4.*

**M. Alain Richard.** – Une petite malfaçon entache cet article, concernant la résiliation du bail rural. On a cru bon, et c'est judicieux, d'inscrire cet article à la fois dans le code rural et dans le code des collectivités. Or la procédure n'est pas la même : simple lettre recommandée dans un cas, décision du tribunal paritaire des baux ruraux dans l'autre. Il faudra mettre les deux articles en conformité.

**M. Jacques Mézard.** – Avec beaucoup d'humilité, car je n'ai pas la même expérience que M. Richard, je ne suis pas convaincu par son raisonnement. Je ne pense pas qu'il y ait une difficulté, quoi qu'en dise tel ou tel représentant d'associations d'exploitants.

*L'article 4 decies est adopté.*

*L'article 4 duodecies demeure supprimé.*

*L'article 6 est adopté, ainsi que l'article 7.*

*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Je veux remercier le Gouvernement, le Sénat pour son vote et nos collègues pour leur travail. Nous avons fait avancer les choses. Sur l'inventaire des sections, le simple fait de définir qui est membre d'une section

simplifiera bien les choses. Je me réjouis que le Sénat ait adopté ce texte à l'unanimité, toutes couleurs confondues. (*Applaudissements*)

**M. le président.** – Je salue la présence en tribune des membres d'un conseil municipal des jeunes du Haut-Rhin

*La séance, suspendue à 15 h 50, reprend à 15 h 55.*

### Saisine du Conseil constitutionnel

**M. le président.** – M. le président du Conseil constitutionnel a informé le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi ce jour, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, d'une part, par plus de soixante sénateurs, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger ; d'autre part, par plus de soixante députés, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi relative à la sécurisation de l'emploi.

Le texte des saisines du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

### Représentation des territoires au sein des conseils régionaux

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi tendant à assurer une représentation juste et équilibrée au sein des conseils régionaux.

#### Discussion générale

**M. Alain Bertrand, auteur de la proposition de loi.** – Je suis heureux que cette proposition de loi soit soutenue par l'ensemble de mon groupe. Je vous épargnerai le discours traditionnel sur la ruralité, cette pépite de la République française, écrabouillée par le fait urbain...

Mais je veux, fort de mon expérience de conseiller régional, dénoncer l'impossibilité, dans certains départements, d'assumer pleinement une responsabilité régionale. Il n'y a pas que la Lozère, mais aussi le Cantal, la Creuse, les Hautes-Alpes, les Alpes de Haute-Provence... La Lozère ne compte qu'un conseiller régional -sur 67 ! Il doit siéger dans une multiplicité d'organismes -les lycées, les CFA, les missions locales, les comités de massifs, etc... : j'en ai compté 57 ! Autant dire mission impossible.

Les dix neuf commissions du conseil régional Languedoc-Roussillon sont toutes importantes : il faut y être, c'est indispensable ! De l'aménagement du

territoire jusqu'au tourisme en passant par les équipements scolaires ou le sport, combien de sujets majeurs ! Tout au plus peut-on se passer de siéger à la commission pour les relations avec la Méditerranée. Comment le conseiller régional de Lozère, tout seul, pourrait-il y suffire ? Tout cela n'est pas sérieux. L'hyper-ruralité est de moins en moins présente dans les assemblées politiques, malgré l'écoute du gouvernement de François Hollande et de Jean-Marc Ayrault : la Lozère a droit à un député, un sénateur, un conseiller régional. La reconnaissance du fait régional ne repose pas sur le même principe de représentation de la population, d'où un système qui a beaucoup évolué afin d'éviter certaines mésalliances...

Particularité du scrutin régional, le nombre d'élus par département n'est pas fixé par la loi, mécanisme validé par le Conseil constitutionnel. Il faut donc trouver un mode de scrutin équilibré. La loi de 2003 a consolidé l'échelon régional et donné aux conseils régionaux des majorités claires, mais elle entraîne une sous-représentation criante des départements ruraux.

Comme la section départementale a un droit de tirage, les grandes métropoles comme Montpellier pèsent de plus en plus : résultat, la Lozère a déjà perdu un conseiller régional sur deux et finira par ne plus en avoir du tout... La loi de 2003 qui l'autorise ne me paraît pas constitutionnelle et mériterait de faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, si le présent texte n'était pas voté.

Dans la région Paca, la Haute-Provence et les Hautes-Alpes ne comptent que 4 conseillers sur 123, et ce nombre va aller diminuant. Les territoires ruraux souffrent de handicaps structurels, on le sait. Ce texte de bon sens leur rendrait la place qu'ils méritent. Je salue les collègues qui ont soutenu cette mesure : MM. Delebarre, Richard, Collombat. Notre proposition initiale de revenir à la départementalisation du scrutin était une proposition d'appel : le scrutin doit rester régional. Nous avons abrogé le conseil territorial, qui pénalisait la ruralité...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Ce n'est pas mieux maintenant !

**M. Alain Bertrand, auteur de la proposition de loi.** – Le conseil départemental assure la représentation du territoire et de la population, a admis le Gouvernement dans un texte récent : nous nous en réjouissons. Je me félicite des apports du rapporteur, pour une représentation juste et équitable. Il n'est pas question de faire des régions de simples instances de coordination des départements, quoi qu'en disent certains, mais de réaffirmer la nécessaire représentation des territoires. La composante rurale de nos régions est une réalité : les ignorer, c'est oublier une partie de la République ! Je vous invite donc à adopter ce texte de bon sens. (*Applaudissements à gauche et au centre*)

**M. Jean-Michel Baylet.** – Très bien ! Compliments !



**M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois.** – M. Bertrand a rappelé les motivations de cette initiative et les évolutions qu'elle a déjà parcourues. Les principes directeurs du scrutin régional ont été dégagés après une gestation douloureuse : le jeune conseiller régional que fut Manuel Valls, élu en 1986, s'en souvient. Il n'était pas facile alors, avec la composition du conseil qui ressortait du scrutin, de voter les budgets régionaux, ni même parfois d'élire le président... Après une première esquisse en 1999, un nouveau mode de scrutin a été consacré en 2003. L'intermède du conseiller territorial entre 2009-2011, qui n'a pas abouti, a conduit à préciser les principes constitutionnels d'égalité du suffrage et de représentation des territoires. La loi de 2003 est donc toujours en application. Les listes sont le support de l'attribution des sièges mais, pour des raisons d'équilibre territorial et de recherche de proximité, à l'intérieur de chaque liste, les sièges sont répartis entre sections départementales. (*Approbaton sur les bancs UMP*)

Ils ne sont pas répartis au prorata de la population mais au prorata des suffrages exprimés. Des départements peu peuplés au sein d'une région très peuplée peuvent donc se retrouver très faiblement représentés : c'est le cas de la Lozère, avec un seul conseiller régional sur 67, et qui pourrait se retrouver à terme sans aucun représentant. Les Hautes-Alpes et les Alpes de Haute-Provence, de même, pourraient se retrouver avec moins de trois représentants. Il fallait donc trouver une solution. Le système de fractionnement géographique -qui vaut pour les maires d'arrondissement des trois plus grandes villes de France, rappel du caractère chatoyant de notre droit électoral- ne fonctionnerait pas ici. D'où l'idée de fixer le nombre de conseillers à trois par département, chiffre qui semble faire l'unanimité et ne déséquilibre pas la composition des conseils régionaux.

Pour donner trois conseillers à la Lozère, on ajouterait deux sièges au conseil régional, qui compterait donc 69 membres. Avec le système de prime majoritaire, passant de 17 à 18, il fallait réécrire l'article.

Le Conseil constitutionnel, sollicité sur le conseiller territorial, a dit le droit sur ce sujet. Le minimum avait été fixé à 15 par département, quitte à entraîner une surreprésentation des plus petits départements ; le Conseil constitutionnel l'a jugé légitime, par sa décision 2010/58, déboutant l'opposition de l'époque.

Avec cette proposition de loi, on a trouvé une solution de conciliation, qui ne déséquilibre pas les conseils régionaux et assure une représentation équitable aux petits départements. (*Applaudissements*)

**M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur.** – Il y a un mois, l'Assemblée nationale adoptait définitivement le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux et municipaux. Nos débats, ici comme

à l'Assemblée nationale, ont été longs et fructueux, en particulier sur la représentation des territoires ruraux. J'attache le plus grand prix à la diversité de nos territoires comme à la démocratie locale et à tous les élus qui la font vivre. Je rejoins en cela Alain Bertrand : nos concitoyens, où qu'ils vivent, doivent être représentés et connaître leurs élus. La proximité est essentielle à une démocratie locale forte et légitime.

Mais ici comme lors de l'examen du projet de loi relatif aux élections locales, je veux vous faire part de mes doutes. L'affirmation progressive de la région, ces trente dernières années, s'est faite au travers de la régionalisation du scrutin. La loi de 2003 a repris trois points de la loi de 1999 : l'élection des conseillers régionaux dans le cadre régional, la présence du futur président en tête de liste et une prime majoritaire de 25 % pour stabiliser la gouvernance. La confusion entre région et département était un facteur d'affaiblissement pour les deux institutions. C'est bien pourquoi nous avons tant combattu le conseiller territorial, pour finir par l'abroger. Nous sommes aujourd'hui sortis de l'impasse. Le département et la région restent des échelons complémentaires mais ils sont de nouveau autonomes. Chacun a ses compétences et sa logique. L'illusion d'un conseiller unique se démultipliant dans une série de tâches dont l'énumération ressemblait à la liste de Don Giovanni a été dissipée.

Ce texte, s'il était adopté, réintroduirait une forme de confusion. Les travaux de votre commission des lois montrent que le risque a été perçu pour la gouvernance des assemblées régionales. Par le passé, certaines régions se sont révélées ingouvernables. Ne prenons pas le risque de revenir à une telle situation par le truchement d'un scrutin redépartementalisé. M. Richard, comme à son habitude, a su innover mais des interrogations demeurent. Introduire un nombre flottant de conseillers régionaux serait un facteur de complexité, sans parler des risques institutionnels que comporte ce texte. J'entends votre souci d'assurer la représentation des territoires ruraux. Il est vrai que la portée de ce texte resterait d'abord limitée, puisqu'il ne s'appliquerait qu'à la Lozère.

**M. Jean-Michel Baylet.** – C'est l'essentiel...

**M. Manuel Valls, ministre.** – Je ne doute pas, monsieur Bertrand, de votre capacité à faire entendre la voix de votre département au sein de la région Languedoc-Roussillon. N'allons pas prendre le risque d'une censure du Conseil constitutionnel. Aux prochaines élections, sur la base de la population de 2010, un conseiller représentant la Lozère serait élu par 25 694 habitants pour une moyenne régionale de 38 208 ; l'écart serait de 33 %, soit au-delà du seuil posé par le Conseil -le rapporteur l'a d'ailleurs souligné. Le Conseil constitutionnel a jugé que la représentation devait reposer sur des bases essentiellement démographiques, toute dérogation devant être justifiée par un impératif d'intérêt général.

L'histoire de notre démocratie locale, c'est aussi l'histoire d'une autonomisation, par rapport à l'État mais aussi des collectivités entre elles. Nous avons voulu, avec le texte récemment adopté, donner un nouveau souffle à la démocratie locale et réaffirmer la place des départements. Ce souci, nous devons aussi l'avoir pour les régions. Le Gouvernement sait votre attachement à nos territoires, à nos régions autant qu'à nos départements. Il sait votre désir d'en assurer partout la vitalité. Il s'en remettra donc à votre sagesse. (*Applaudissements*)

**Mme Cécile Cukierman.** – Depuis 1985, le scrutin régional a beaucoup évolué. Avec la loi de 2003, les sections départementales sont affiliées à la liste régionale et servent *in fine* à la répartition des sièges. L'expérience douloureuse de 1998, personne ne veut la revivre : il n'est pas question de revenir à un scrutin départementalisé. En revanche, le dispositif retenu en 2003 pourrait, à terme, poser problème dans plusieurs départements –et non seulement en Lozère. Comment faire vivre la démocratie et le pluralisme avec un seul représentant ? Notre commission des lois n'a pas voulu revenir à la départementalisation telle que le proposait la proposition de loi mais il vaudrait la peine de creuser le sujet. Le scrutin demeure peu lisible par les électeurs, parce que la représentation départementale est fonction de la part prise par les départements dans le score final.

La proposition de notre rapporteur ne règle pas le problème de lisibilité mais constitue une avancée pour la représentation des départements : trois sièges au minimum, pouvant venir en plus du nombre de sièges initialement prévus. C'est introduire le principe de sièges correctifs, qui va dans le sens des propositions que nous avons faites naguère d'un scrutin mixte avec listes départementales. Nous voterons avec satisfaction cette proposition de loi. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Jacqueline Gourault.** – Notre rapporteur a fait preuve d'une parfaite pédagogie. Sa proposition se fonde sur l'équité de la représentation des départements au sein de la région. Le ministre a fait part d'objections légitimes. Mais si l'on a fait des sections départementales, c'est bien pour que les départements soient représentés –on en serait resté, sinon, à un scrutin purement régional. Le groupe UDI-UC votera ce texte. (*Applaudissements*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il a fallu essayer trois modes de scrutins en cinq élections pour stabiliser le scrutin régional. Le système adopté en 2003 a donné satisfaction en termes d'espérances de résultats électoraux, mais au prix d'une grande complexité, d'une mauvaise représentation des territoires ruraux dans les départements dont la population est répartie de façon hétérogène et d'une représentation minimale des départements ruraux au sein de la région.

Un scrutin bien complexe, en effet... Outre que le nombre de conseillers élus dans un département est

différent du nombre dont il pourrait potentiellement disposer ou que celui des sièges varie d'une élection à l'autre, le personnel politique d'un département peut être élu sur la liste d'un autre... Voyez ce qui s'est passé dans le Var. On se retrouve, avec un tel *mercato*, avec des conseillers volants et l'interdiction de fait des listes et candidats indépendants.

Les zones rurales sont sous-représentées. C'est le cas dans le Var : un seul représentant de gauche issu du Var intérieur, encore vient-il d'une ville, Brignoles ; même tableau à droite, où le représentant du Var intérieur est le président de l'agglomération dracénoise...

Cette proposition de loi vise à remédier à la sous-représentation des départements ruraux dans les régions où l'écart entre le département le moins peuplé et le département le plus peuplé est important. La Lozère ne compte plus qu'un seul représentant en 2010, et les Alpes de Haute-Provence n'en ont plus que quatre au lieu de cinq. Le risque, avec l'évolution démographique, c'est qu'on tende un jour vers zéro... La validation par le Conseil constitutionnel du conseiller territorial montre que des accommodements avec le principe d'une représentation sur des bases « essentiellement démographiques » sont possibles.

Il est vrai que cette proposition de loi comporte un inconvénient, celui de procéder à une redépartementalisation du scrutin. Au vrai, il eût été bon d'aller plus loin que la seule suppression du conseiller territorial, en revenant sur le scrutin régional. Pour l'heure, la proposition de notre rapporteur apporte une amélioration intéressante. Nous ferons œuvre utile en la votant. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Hélène Lipietz.** – La complexification des modes de scrutin va croissant. Pour nous, écologistes, le scrutin de liste paritaire à deux tours est le meilleur, non parce qu'il nous est le plus favorable mais parce qu'il assure le pluralisme et un meilleur fonctionnement des conseils. Las, nous ne sommes guère suivis. Le projet politique d'une région doit surmonter la concurrence entre les territoires. Il est temps de donner des pouvoirs élargis aux régions.

Or, dans le scrutin régional actuel, le nombre de sièges attribués à chaque département dépend du nombre de voix obtenues, non de la population. Faut-il rappeler que l'intérêt régional n'est pas l'agrégation des intérêts départementaux ? C'est bien pourquoi un élu appartenant à un département peut être élu au titre d'un autre département. Reste, il est vrai, que le système demeure difficile à comprendre pour nos concitoyens. Mais des politiques telles que l'organisation des transports débordent largement les limites du département.

L'objectif de ce texte est de renforcer la représentation de certains départements. Mais il en va de même de certains quartiers de nos villes : cela n'empêche pas les élus de s'y rendre !

**M. Alain Bertrand**, auteur de la proposition de loi. – Les distances ne sont pas les mêmes ! Le quartier n'est pas à 2h30 de distance -4h30 en train !

**Mme Hélène Lipietz**. – Pour nous, les élus ne représentent pas les territoires mais les citoyens. Faut-il faire une loi pour deux sièges de plus à l'échelle du pays ? Nous ne le pensons pas. Considérant que la solidarité peut s'exprimer d'une autre façon, les sénateurs écologistes ne voteront pas ce texte. (*Exclamations sur les bancs du RDSE*)

**Mme Françoise Laborde**. – On le fera savoir !

**Mme Hélène Lipietz**. – Nous déposerons une proposition de loi ambitieuse afin de réformer notre organisation territoriale, pour plus de justice et d'écologie.

**M. Jean-Claude Lenoir**. – Le groupe UMP adoptera le texte de la commission des lois, non sans exprimer certaines observations -que j'ai largement inspirées. (*Sourires*)

**Mme Nathalie Goulet**. – On n'est jamais aussi bien servi que par soi-même !

**M. Jean-Claude Lenoir**. – Les élections régionales ont connu bien des hoquets. Si la loi de 1985 a produit des effets attendus, les choses se sont compliquées en 1992 et aggravées en 1998, du fait de l'évolution des forces politiques dans notre pays, quel qu'ait été le camp des vainqueurs. Nous en sommes à la cinquième loi : l'une ne sera pas appliquée, celle de 1999, et une autre ne le sera peut-être pas -celle qu'a adoptée l'Assemblée nationale en dernière lecture le mois dernier, sur laquelle on attend encore la décision du Conseil constitutionnel.

Ces difficultés ne sont pas surprenantes, la région a dû s'affirmer progressivement. Elle bénéficie désormais de majorités cohérentes, mais avec des inconvénients, soulevés par M. Bertrand dans son plaidoyer *pro domo*... Le représentant de la Lozère dans notre Haute assemblée aurait été bien inspiré de voter le conseiller territorial, si l'on en croit ses récriminations, car il se sentirait moins seul au sein de son conseil régional...

La Lozère n'est, au reste, pas seule concernée. Je me suis rendu compte, au soir des élections de 2004, que le département de l'Orne perdait un représentant, alors qu'il est celui qui avait apporté proportionnellement le plus de voix à la liste que conduisait notre collègue René Garrec. Notre rapporteur, si l'on s'en réfère au comparatif, a tout repris à la racine et nous propose un nouveau texte. Nous partageons son inspiration. Reste un seul problème soulevé par le ministre : il n'est pas souhaitable d'avoir un nombre flottant d'élus dans une région. Cela ne nous empêchera pas, cependant, d'apporter notre soutien à ce texte. (*Applaudissements à droite et sur les bancs RDSE*)

**M. Alain Anziani**. – Je vais faire entendre ici une voix dissonante. Presque avec regret, car je suis sensible à la situation de la Lozère et de l'ensemble des territoires défavorisés. Ma position est personnelle et n'engage pas mon groupe qui soutient ce texte.

Nous sommes nombreux dans cette assemblée à avoir vécu la situation de régions ingouvernables, à avoir passé des nuits entières à rechercher un accord de gouvernance minimal. Vingt ans et trois réformes plus tard, nous avons un mode de scrutin qui fonctionne et donne aux régions des majorités stables. Sa dimension est régionale, parce que la région ne représente pas les territoires départementaux. Pourquoi le modifier ? L'exposé des motifs de ce texte nous dit qu'il s'agit de « rétablir la départementalisation de scrutin ». Pourquoi ? Pour permettre aux départements de défendre leurs intérêts. Qui donc est concerné ? La Lozère. Point.

**M. Bruno Sido**. – Les Hautes-Alpes aussi ! (*M. Rebsamen approuve*)

**M. Alain Anziani**. – A part la Lozère, tous les départements ont plus de trois représentants. Peut-être que demain, davantage seront concernés, deux, trois, ou quatre... Mais pour l'heure, seule la Lozère est concernée. Département défavorisé, elle mérite tout notre respect.

**M. Alain Bertrand**, auteur de la proposition de loi. – Et pas l'équité ?

**M. Alain Anziani**. – Mais notre rôle de législateur est-il de modifier la loi pour régler le problème d'un département ? Accepter de le faire aujourd'hui pour la Lozère, c'est mettre le doigt dans un engrenage. La loi doit rester l'expression de l'intérêt général.

Notre rapporteur a fait un travail remarquable en réécrivant largement le texte. Il a essayé de sauver les meubles et la régionalisation du scrutin. Demeurent pourtant trois obstacles. Le premier est d'ordre institutionnel. Quel paradoxe, alors que nous voulons tous affirmer le fait régional, que de départementaliser dans les faits le scrutin !

**M. Alain Bertrand**, auteur de la proposition de loi. – Ce n'est pas cela !

**M. Alain Anziani**. – On nous dit en substance que les départements ont le droit à un minimum de représentation...

**M. Bruno Sido**. – Oui !

**M. Alain Anziani**. – Dire cela, c'est départementaliser le scrutin. La région n'est pas au département ce que l'intercommunalité est aux communes.

Rééquilibrer en augmentant le nombre de conseillers régionaux, faire de leur nombre une variable d'ajustement n'est pas une bonne solution. Enfin, et je rejoins là les observations du Conseil constitutionnel, ce serait passer d'un département

sous-représenté à un département surreprésenté : pour la Lozère, un écart de 33 % avec la moyenne du Languedoc-Roussillon ! N'allons pas voter une loi pour la Lozère. Ce serait ouvrir la boîte de Pandore. Et ce n'est pas notre travail de législateur. (*Mme Hélène Lipietz applaudit*)

**M. Alain Richard**, auteur de la proposition de loi. – Une disposition de circonstance ? La loi électorale a, en 2003, posé un compromis : assurer la gouvernance grâce à un système électoral prenant en compte la région mais en obligeant chaque liste à être composée de sections départementales, ce qui n'interdit pas de déplacer un candidat d'un département à l'autre. Ce n'est plus remis en question, sauf par nos collègues écologistes. J'entends l'objection de Mme Lipietz : si l'on ne fait pas de même pour les villes, c'est que la dimension de proximité n'est pas la même.

Dès lors que la disposition actuelle n'a pas suffi à assurer un minimum d'équilibre territorial, le législateur doit intervenir. M. le ministre a évoqué un risque constitutionnel. Le Conseil constitutionnel s'est exprimé en 2010. Compte tenu de la charge du conseiller régional, il y a une impossibilité à assumer cette fonction seul dans son département. Lorsque le motif du fonctionnement minimal de l'assemblée ne tenait pas, le Conseil constitutionnel a censuré les écarts. Il serait donc souhaitable que cette proposition de loi prospère, quitte à ce que le Premier ministre soumette ce texte au Conseil constitutionnel avant les élections régionales.

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### ARTICLE PREMIER A

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Supprimer cet article.

**Mme Hélène Lipietz.** – Je l'ai défendu lors de la discussion générale.

**M. Alain Richard**, rapporteur. – Une large majorité de la commission considère que cet article est conforme aux principes de la loi électorale. Défavorable.

**M. Manuel Valls**, ministre. – Sagesse.

**M. Jacques Mézard.** – Je remercie M. Richard de la clarté de son exposé. Il ne s'agit pas de la seule Lozère mais d'une question de principe.

Le fait régional, j'y suis favorable mais tant que nous aboutirons à des injustices territoriales évidentes, inhérentes au système lui-même, on nourrira un sentiment d'abandon dans nombre de territoires. Ne rêvons pas : quand on est à 2h30 de la métropole régionale, on ne figure plus sur les listes ! La plupart

des conseillers régionaux sont inconnus des citoyens ; certains partis les tirent au sort.

**Mme Hélène Lipietz.** – Chez vous peut-être...

**M. Jacques Mézard.** – Chez vous, en Midi-Pyrénées ! Nous nous opposerons une fois de plus à vos amendements. (*Applaudissements sur les bancs du RDSE*)

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Quelle ambiance dans la majorité sénatoriale !

*L'amendement n°1 n'est pas adopté.*

*L'article premier A est adopté.*

### ARTICLE PREMIER

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Supprimer cet article.

**Mme Hélène Lipietz.** – Défendu.

**M. Alain Richard**, rapporteur. – Défavorable.

**M. Manuel Valls**, ministre. – Sagesse.

*L'amendement n°2 n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

### ARTICLE PREMIER BIS

**M. le président.** – Amendement n°3, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Supprimer cet article.

**Mme Hélène Lipietz.** – Défendu.

**M. Alain Richard**, rapporteur. – Défavorable.

**M. Manuel Valls**, ministre. – Sagesse.

*L'amendement n°3 n'est pas adopté.*

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

Alinéas 2 à 4

Rédiger ainsi ces alinéas :

« Art. L. 338-2. — Si, après la répartition des sièges en application des articles L. 338 et L. 338-1, ont été élus moins de trois conseillers régionaux issus des sections départementales correspondant à un département, un ou des sièges supplémentaires sont ajoutés à l'effectif du conseil régional afin d'atteindre le seuil de trois conseillers régionaux au titre du ou des départements concernés.

« Le nombre total ainsi majoré des sièges du conseil régional est réparti suivant les dispositions des deuxième à cinquième alinéas de l'article L. 338.

« Le ou les sièges supplémentaires résultant de cette nouvelle répartition sont attribués aux candidats des listes bénéficiaires, dans l'ordre de leur présentation

dans la ou les sections départementales correspondant aux départements dont la représentation doit être complétée. »

**M. Alain Richard.** – Amendement de précision des dispositions relatives à l'ajout de sièges supplémentaires au bénéfice des sections départementales.

**M. le président.** – Amendement n°4, présenté par Mme Lipietz et les membres du groupe écologiste.

Alinéa 3, dernière phrase

Remplacer le mot :

âgé

par le mot :

jeune

**Mme Hélène Lipietz.** – Le renversement du principe privilégiant l'âge contribue au renouvellement des élus : le plus jeune doit l'emporter. Le Sénat a eu l'audace d'adopter ce principe pour les départementales, poursuivons dans cette cohérence.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'ensemble des autres textes donnent la priorité au plus âgé. N'improvisons pas...

**M. Manuel Valls, ministre.** – Sagesse.

*L'amendement n°5 est adopté.*

*L'amendement n°4 n'a plus d'objet.*

*L'article premier bis, modifié, est adopté.*

*Les articles 2 à 6 demeurent supprimés.*

### Interventions sur l'ensemble

**M. Jean-Claude Lenoir.** – J'ai dit que nous allions voter ce texte. Une précision nécessaire, sur la constitutionnalité du texte : pour que le Conseil constitutionnel se prononce, encore faut-il qu'il soit saisi. Or le groupe UMP du Sénat ne déposera pas de recours.

**M. François Fortassin.** – J'apporte bien entendu mon soutien à cette proposition de loi, et aux propos de M. Mézard. Le législateur est dans son rôle lorsqu'il corrige une anomalie. On ne peut considérer que la régionalisation serait mise en danger par le fait que tous les départements qui la composent soient représentés au conseil régional. La région Midi-Pyrénées n'est pas le meilleur exemple de représentation territoriale, compte tenu du poids de la Haute-Garonne : il lui suffit de s'associer avec le département le plus petit pour s'opposer aux six autres départements. Le cas s'est présenté, ce n'est pas M. Fauconnier qui me démentira.

**M. Alain Fauconnier.** – Certes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le scrutin régional n'est pas aussi merveilleux qu'on le dit. On est loin d'avoir rendu la région sensible aux citoyens. Cela dit, la proposition de M. Richard est la seule possible à ce stade pour améliorer ce dispositif en en conservant la logique. C'est faire œuvre utile que de s'y rallier.

*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*

**M. Alain Bertrand, auteur de la proposition de loi.** – Je remercie mes collègues qui ont fait preuve de bon sens. S'il n'avait concerné que la Lozère, je n'aurais pas présenté ce texte ; il n'est pas question de redépartementalisation du scrutin ! (*Applaudissements sur les bancs RDSE*)

### Indemnités des parlementaires

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la proposition de loi organique tendant à prohiber le cumul, par les parlementaires, de leurs indemnités de fonction avec toute autre indemnité liée à un mandat.

### Discussion générale

**M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi organique.** – Notre République est fondée sur le principe de souveraineté nationale qu'incarnent à la fois le peuple et ses représentants au Parlement. Nous avons la tâche difficile d'écrire le droit et de relayer, sans mandat impératif, les préoccupations de nos concitoyens. En contrepartie, ceux-ci exigent de leurs représentants probité et intégrité.

Certes, l'histoire fourmille d'exemples de scandales qui ont alimenté l'antiparlementarisme de ceux qui n'ont jamais accepté la République. La crise économique nourrit aussi la défiance, qui se traduit par la recrudescence de discours démagogiques faisant peser le soupçon sur les élus. Les parlementaires sont des justiciables comme les autres. Les manquements personnels ne sauraient jeter l'opprobre et le soupçon sur l'ensemble des élus.

**M. François Rebsamen.** – Très bien !

**M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi organique.** – Les amalgames douteux affaiblissent *in fine* l'action publique. Quand la légitimité des élus est mise en cause, leurs décisions ne sont plus acceptées.

Face à ce constat, il faut moderniser nos institutions, corriger certains dysfonctionnements. Ce renouveau démocratique emprunte toutefois aujourd'hui des chemins détournés. L'air du temps voudrait amalgamer deux débats : celui sur la légitimité du cumul des fonctions et celui sur le cumul des indemnités.

**M. François Rebsamen.** – Très bien !

**M. Jacques Mézard**, auteur de la proposition de loi organique. – Nous avons déposé cette proposition de loi avant que ne s'ouvre la nouvelle saison de chasse médiatique aux élus.

« Les cumulards font de la résistance » : convenez avec moi, monsieur le ministre, que de telles manchettes ne font guère de bien à la représentation politique. Le rapport Jospin, ficelé à l'avance, sans consultation des partis ni des groupes politiques...

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. – Ce n'est pas très aimable pour M. Jospin, qui a une grande indépendance d'esprit.

**M. Jacques Mézard**. – Je dis ce que je pense et n'ai pas pour habitude de vous interrompre.

Les partis politiques n'ont pas été consultés, disais-je. (*Applaudissements sur les bancs UMP*) La motivation incantatoire, nous en connaissons l'origine : les appétits d'appareils partisans, professionnels de la politique, zéloteurs de la représentation proportionnelle, impatientes d'éliminer le lien direct entre les électeurs des territoires et l'élu. Nous en connaissons le vecteur assimilant dans l'opinion cumul des mandats et cumul des indemnités.

**M. Philippe Bas**. – Très bien !

**M. Jacques Mézard**. – La désignation des élus reviendrait non pas au peuple mais aux partis politiques, au mépris de la Constitution. Son article 4 dispose que les partis concourent à l'expression du suffrage, pas qu'ils la remplacent. Souhaitons que ce ne soit jamais le cas. A la consanguinité sociale ne doivent pas s'ajouter les mêmes parcours militants et professionnels.

Ce que souhaitent nos concitoyens, c'est que l'on ne s'enrichisse pas par la politique.

**M. René Garrec**. – Ce n'est pas le cas ! (*On renchérit à droite*)

**M. Jacques Mézard**. – Certains mauvais exemples individuels ont nourri les caricatures. Le bruit de fond qui résonne dans la société rappelle certaines périodes troublées. Rappelons donc publiquement qu'il ne faut pas confondre cumul des mandats et cumul des indemnités. Le premier sans le second ne pose pas de problème aux Français.

**M. François Rebsamen**. – Bien sûr.

**M. Jacques Mézard**. – La rémunération des parlementaires vise à assurer leur diversité sociale et à les protéger des pressions. Il ne faut pas craindre de dire que les élus doivent avoir les moyens matériels d'assurer leur indépendance. Quand on prône la moralisation et la transparence, parfois à l'excès, il faut dire les choses. L'indemnité parlementaire doit être à la hauteur de leur charge.

Le plafonnement du cumul d'indemnités s'élève aujourd'hui à 1,5 fois l'indemnité parlementaire. La

gratuité des fonctions locales pour les parlementaires couperait court aux critiques.

**M. François Rebsamen**. – Absolument !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx**. – Bien sûr !

**M. Jacques Mézard**. – Le Gouvernement a déjà supprimé le reversement nominatif des indemnités...

**M. Jean-Pierre Sueur**, président de la commission des lois. – Grâce au Sénat !

**M. Jacques Mézard**. – Et à son éminent président de la commission des lois. (*Sourires*)

Pourquoi deux poids deux mesures ? Pourquoi autoriser le cumul du mandat de maire d'une grande ville du Nord avec la présidence d'une communauté urbaine ?

Il s'agit ici de répondre aux critiques populistes dont on sait à quelles dérives elles peuvent mener. Le Parlement a-t-il vocation à ne regrouper que des élus hors-sol ? D'autres pistes existent : incompatibilités, non-cumul des indemnités tirées d'organismes non parlementaire...

**M. Jean-Jacques Hyest**. – Absolument.

**M. Jacques Mézard**. – Il s'agit d'éviter la professionnalisation excessive de la politique, en visant notamment les collaborateurs d'élus...

Ce texte, utilement complété par le rapporteur, va dans le sens d'une démocratie apaisée. Il est temps de mettre fin à un déferlement qui nuit à notre République. Le travail des élus doit être valorisé et non dénigré ! (*Applaudissements sur divers bancs, hormis ceux du groupe CRC*)

**M. Pierre-Yves Collombat**, rapporteur de la commission des lois. – Si l'on veut affaiblir le pouvoir politique, rien de mieux que contester la légitimité et la probité des élus...

On a mélangé deux questions : celle du cumul des mandats et celle du cumul des indemnités. L'interdiction de ce dernier mettrait fin au débat. Le principe de l'indemnité parlementaire a mis beaucoup de temps à être accepté. Quand l'article 27 de la Constitution dispose que tout mandat impératif est nul, il dit l'essentiel de la démocratie : que les décisions y procèdent du débat entre consciences libres. D'où la mise en place de l'indemnité parlementaire, dès le décret du 1<sup>er</sup> septembre 1789, sans d'ailleurs qu'on ose le transcrire dans le bulletin des lois. Son niveau modeste ne sera revalorisé qu'en 1795 : la gêne des députés, inquiets d'être considérés comme des prébendiers, ne date pas d'hier ! Comme par hasard, avec le rétablissement du suffrage censitaire, la Restauration pose en 1817 le principe de la gratuité des fonctions électives, qui demeure encore aujourd'hui pour les fonctions municipales. C'était notre rubrique « à quand un statut de l'élu local ? ».

Il faudra attendre la fin de la France des notables et l'avènement de la République pour que l'indemnité, rétablie, soit pleinement acceptée et revalorisée. Les indemnités atteignent 5 500 euros pour le président d'une communauté d'agglomération de 100 000 habitants, 7 100 euros pour l'indemnité parlementaire. D'où l'écrêtement, depuis 1958, des indemnités cumulées, plafonnement étendu par la suite... Nouvelle étape avec la loi du 17 avril 2013 qui supprime la désignation par l'élu du destinataire de la part écrêtée. Aujourd'hui, députés et sénateurs cumulant une fonction locale ne peuvent percevoir qu'un montant maximum de 8 272 euros -je vous renvoie au rapport pour le détail.

La loi organique du 30 décembre 1985 encadre le cumul des mandats ; les lois de 2000 et 2013 ont précisé l'encadrement mais certaines fonctions, à commencer par les mandats intercommunaux, restent exclues du non-cumul. Beau manque de cohérence...

Cette proposition de loi élimine le soupçon de l'enrichissement personnel, ce qui permettra de poser les bonnes questions en matière de cumul des mandats : question d'indépendance des parlementaires, d'équilibre des pouvoirs. Cette proposition de loi n'est pas un exercice de mortification de plus mais une opération de clarification. Il pose la seule vraie question : comment rendre au Parlement son pouvoir et au pays le dynamisme que seul permet une authentique démocratie ? (*Applaudissements*)

**M. Jean-Michel Baylet.** – Très bien !

**M. Manuel Valls,** *ministre de l'intérieur.* – La question de l'indemnité parlementaire touche au principe même de notre démocratie. C'est un héritage de la Révolution, qui a proclamé l'égalité devant l'accès au mandat. C'est donc un gage de pluralisme, de diversité sociologique. Grâce à elle, l'exercice d'un mandat n'était plus réservé aux plus fortunés. Ne pas rémunérer convenablement, c'est menacer l'indépendance des élus, qu'il faut mettre à l'abri des tentations. D'où l'importance du statut de l'élu auquel le Sénat est très attaché. L'indemnité est un gage de libre arbitre et d'indépendance.

Nous devons entendre les exigences des Français, qui attendent des actes. Nous ne pouvons pas laisser s'installer un climat de défiance, de rejet. La crise de confiance s'aggrave avec la crise économique. Les mesures de moralisation annoncées par le président de la République sont nécessaires, elles contribueront au rétablissement de la confiance.

Je comprends les motivations de cette proposition de loi, toutes les motivations, explicites ou implicites. (*Sourires*) Je comprends votre attachement à l'image de l'élu. La rue est venue récemment encore contester la légitimité des parlementaires, avec bruit et parfois violence. Ces outrances doivent être condamnées. L'antiparlementarisme est un fonds de commerce ancien, surtout en période de crise, de doute. Face à ce mouvement, nous avons un devoir d'exemplarité.

Ce texte est un premier gage de cette exemplarité, mais ce n'est qu'une étape. Le Gouvernement a retenu une autre voie, une réforme plus profonde, qui répond à une exigence de la grande majorité de nos concitoyens : la stricte limitation du cumul des mandats. Je viendrai bientôt présenter ce grand texte devant vous, je sais l'accueil que vous lui réserverez. (*Sourires*)

**M. Jacques Mézard.** – Triomphal !

**M. Manuel Valls,** *ministre.* – Digne de ce que le Sénat réserve à un grand texte.

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* – N'en doutez pas !

**M. Manuel Valls,** *ministre.* – Le non-cumul est un engagement fort du président de la République. Le cumul des mandats est une spécificité française...

**M. Pierre-Yves Collombat,** *rapporteur.* – Mais non ! (*M. Jacques Mézard renchérit*) Et nous avons parcouru l'Europe pour voir ce qu'il en était.

**M. Manuel Valls,** *ministre.* – ...qui a pu se justifier dans le passé. Je le sais pour avoir cumulé moi-même.

Mais avec la décentralisation, ce que veulent les Français, ce sont des élus pleinement investis dans leurs responsabilités au niveau local comme au niveau national. Le Premier ministre, dans son discours de politique générale, a dit qu'il voulait donner aux parlementaires tous les moyens d'exercer leur mission. Deux projets de loi ont été présentés en conseil des ministres le 3 avril. Ces textes constitueront l'élément déterminant de la rénovation de la vie publique de notre pays. Voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, sont des fonctions très prenantes. Le travail parlementaire est devenu difficilement compatible avec l'exercice de mandats locaux. Chaque mandat a ses exigences et ses contraintes. La réforme du non-cumul devra s'accompagner d'un statut de l'élu.

Le Gouvernement entend l'effort d'exemplarité que vous entreprenez ici. Il y est favorable car c'est un pas important, mais qui devra être suivi par d'autres. Les textes à venir y pourvoiront.

Il faut encourager l'engagement au service de ses concitoyens. Merci à M. Mézard de son utile contribution à la concrétisation des engagements du président de la République et du Gouvernement. (*Quelques applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Pierre Sueur,** *président de la commission des lois.* – Excellent !

*La séance, suspendue à 18 h 30, reprend à 18 h 40.*

## **Droit du consommateur à la connaissance de son alimentation (Proposition de résolution européenne)**

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution européenne tendant à la création d'un droit européen pour le consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation.

### Discussion générale

**Mme Sylvie Goy-Chavent,** *auteur de la proposition de résolution.* – Ce texte fait suite aux propositions de résolution déposées conjointement à l'Assemblée nationale et au Sénat par M. Borloo et M. Zocchetto. Le chef de file du groupe UDI-UC du Sénat a déposé une proposition de résolution qui s'articule autour de trois mots d'ordre : sécurité, traçabilité, transparence.

Les autorités européennes doivent être en mesure de procéder à des contrôles renforcés. Un étiquetage obligatoire sur le mode d'alimentation des animaux que nous consommons s'impose.

La procédure, bloquée à l'Assemblée nationale, a pu suivre normalement son cours au Sénat. Le débat public est essentiel dans une société démocratique. Si la morale doit servir de guide, c'est bien le peuple qui reste le seul juge.

Je voterai ce texte même si j'aurais voulu plus en matière d'information. La France doit être à l'avant-garde et faire pression sur la Commission européenne pour qu'une bonne information des consommateurs soit assurée. Comment expliquer que la Commission européenne s'y oppose ? « Le vrai fascisme est ce que les sociologues ont trop gentiment nommé la société de consommation » disait Pier Paolo Pasolini.

Quel est ici l'enjeu ? Jusqu'à quel point le consommateur doit-il être informé ? Craint-on, en l'informant, de le dissuader de consommer et ainsi de nuire à certaines entreprises ? Mais c'est oublier pourquoi nous avons été élus. Le consommateur n'est pas un simple pion que l'on manipule mais un citoyen. Or, lui cacher certaines informations, par omission, c'est déjà lui mentir. Et c'est pourtant ce que l'on fait à l'échelle européenne. Une information transparente est, pour la France, un devoir. Cacher certaines informations au consommateur, c'est une dérive qui touche au totalitarisme, car on cautionne ainsi la manipulation de masse. Comment nos électeurs le comprendraient-ils, à l'heure de la transparence affichée ? Et le président de la République n'a-t-il pas promis de protéger le consommateur pour restaurer la confiance, allant jusqu'à déclarer au salon de l'agriculture que la France ne réintroduirait pas les protéines animales ? Va-t-on, au nom du pragmatisme politique, revenir sur cet engagement ? Il est ici question, au-delà de la seule information sur

l'alimentation, de liberté de conscience et de libre arbitre. Pourquoi chercher à forcer la main au consommateur en lui cachant la vérité ? Ce ne sont pas les *lobbies* qui vont gouverner ce pays. Ne soyons pas complices d'un système dominé par la finance. Nous devons la transparence aux Français. Nous avons le devoir de protéger leur santé et de donner l'exemple en Europe.

Je vous engage à soutenir ce texte, qui est une première avancée. (*Applaudissements*)

**M. Jean-Jacques Lasserre,** *rapporteur de la commission des affaires économiques.* – Il est rare que le Sénat débattenne en séance publique d'une proposition de résolution. Celle qui nous occupe vise à accélérer les dispositions visant à une pleine information du consommateur et à retarder la réintroduction de farines animales. Je salue le travail de Mme Morin-Dessailly mais, si la commission des affaires européennes a réclamé un moratoire, notre commission unanime a présenté une approche complémentaire.

Alors que les dénonciations se multiplient dans les médias sur le retour des farines animales, il m'a paru nécessaire d'apporter des éclaircissements. Pour l'heure, seuls les poissons sont concernés par la réintroduction des farines animales, mais ce n'est là qu'une première étape.

Il faut se souvenir cependant que le végétarisme n'a été imposé dans l'alimentation animale que depuis dix ans, ce qui a provoqué une forte dépendance aux importations de soja, parfois transgénique. J'ajoute qu'une grande partie de notre consommation est importée de pays qui usent de ces farines dans l'alimentation. J'ajoute encore que l'on ne peut assimiler les protéines animales transformées (PAT) d'aujourd'hui aux farines animales : elles proviennent d'animaux sains, monogastriques.

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, l'agriculture produisait ses propres intrants. Aujourd'hui, il faut tabler sur les importations. J'ajoute que les protéines animales transformées sont plus riches en protéines que le soja.

Si les Français acceptent plus difficilement l'introduction de farines animales, c'est en raison de notre culture. Mais rappelons que l'alimentation n'a jamais été aussi sûre qu'aujourd'hui. Gardons-nous de semer l'inquiétude chez le consommateur. Notre commission des affaires économiques a voulu remplacer la demande de moratoire par une demande d'évaluation qui pourrait conduire notre pays à demander à l'Europe de revoir sa position. Le vrai problème est celui de la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs et de la situation de détresse de notre appareil de production. (*Applaudissements*)

PRÉSIDENT DE M. CHARLES GUENÉ,  
VICE-PRÉSIDENT



**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteuse pour avis de la commission des affaires européennes.* – C'est la troisième fois que j'interviens sur ce sujet. Comme cosignataire, d'abord, d'une proposition de résolution refusant la réintroduction des farines animales, puis devant la commission des affaires européennes. Et devant vous aujourd'hui. Le moment choisi par la Commission européenne a été fort mal choisi, puisque le scandale de la viande de cheval venait d'éclater. Quel absence de sens politique !

Les farines animales évoquent le fantôme de la crise de la vache folle. Des carcasses d'animaux malades étaient passées dans le circuit. Dérive scandaleuse. D'où la réticence des consommateurs. Pourtant, seule la France résiste à leur réintroduction. C'est qu'ailleurs, on parle de nourriture, quand en France on parle d'alimentation. La question touche à la culture, et pas seulement à la santé publique. C'est pourquoi nous restons vigilants.

Je salue le travail de M. Lasserre, qui a complété mon éclairage et fait évoluer le texte. J'en suis un peu embarrassée puisque tout en adhérant à nos préoccupations, il modifie l'esprit de notre proposition de résolution, en supprimant la demande de moratoire. Il est vrai que de telles demandes peuvent être source de contentieux.

**M. Daniel Raoul**, *président de la commission des affaires économiques.* – Eh oui !

**Mme Catherine Morin-Desailly**, *rapporteuse pour avis.* – Mais si nous l'avions maintenu, c'était pour susciter un débat. Nous craignons d'être pris dans un engrenage, comme beaucoup de nos concitoyens. Le scandale de la viande de cheval a montré qu'il peut y avoir des lacunes dans la chaîne de contrôle, notamment sur le transport. Une étude du ministère de l'agriculture, menée en 2011, indique que seuls 2 % de l'alimentation française sont fabriqués dans des usines dédiées à cette seule activité. Le manque d'étanchéité des filières ne peut être ignoré.

La commission des affaires économiques a privilégié le réalisme, souci légitime. Mais il est tout aussi légitime de dire ses inquiétudes quant à l'avenir. C'est donc avec regret que je me rallierai à sa rédaction. (*Applaudissements sur quelques bancs*)

**M. Stéphane Le Foll**, *ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.* – Merci au Sénat de son intérêt renouvelé pour l'agriculture et l'agroalimentaire. Ce débat est d'une actualité brûlante. Je salue les travaux qui ont été ici conduits sur ce sujet complexe, qui concerne non seulement le consommateur mais le citoyen, tant est prégnante la dimension culturelle dans ce dossier.

Premier sujet, l'information du consommateur qui doit lui permettre de faire des choix éclairés. Mais trop d'information tue l'information. Ce qui compte surtout, c'est le rapport qualité-prix. Sur cette information, notre responsabilité est entière. Cessons d'opposer

l'exigence de circuits courts et la nécessité de disposer d'une industrie agro-alimentaire, indispensable pour nourrir une population qui ne cesse de croître. L'enjeu, pour nous, c'est d'assurer et la consommation locale de qualité, avec des circuits courts, et l'alimentation du plus grand nombre.

Je rappelle que 17 à 18 millions d'Européens souffrent de malnutrition, que pour bien des enfants Français, le seul repas consistant est pris à la cantine ! Gardons toujours cela à l'esprit. Il est vrai que la Commission européenne a fort mal choisi le moment. Cela n'a pas empêché la France de refuser l'autorisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des poissons carnivores. Il nous arrive, en Europe, de gagner : voyez le moratoire sur les néonicotinoïdes pour les abeilles. Mais dans le cas présent, nous avons été seuls. Je salue donc votre choix de revenir sur le moratoire initial, qui ne se serait appliqué qu'à la France. Mais il fallait aussi souligner le risque d'une extension de la réintroduction des protéines animales au-delà des seuls poissons carnivores. Si les évaluations demandées font apparaître des problèmes, nous aurons ainsi les moyens de peser. La France rappellera les règles de sécurité et de sûreté. Les risques de confusion, de fongibilité entre les filières ne peuvent non plus être écartés : je vous ai bien entendue, madame Morin-Desailly.

La France et le président de la République ont pris une position claire. La filière aquacole française s'est engagée à ne pas avoir recours à ces farines. Le ministère de l'agriculture va travailler à trouver des solutions alternatives pour développer une filière aquacole de qualité.

Votre proposition de résolution est une alerte, un appel à la vigilance : nous y souscrivons.

Se pose également le problème de l'étiquetage. Dans les produits transformés, on ne peut donner l'origine précise des produits. Dès le débat à propos de la crise de la viande de cheval, la France a été ferme et claire : trouver les sources de la fraude, sanctionner et remettre la filière en ordre de marche. Il fallait protéger le consommateur. Nous avons saisi l'Europe sur cette question, car la fraude procède de traders européens, des Pays-Bas notamment. Le 15 février, lors d'un conseil de l'agriculture exceptionnel, nous avons demandé la mobilisation d'Europol et une accélération du rapport de la Commission sur l'étiquetage.

Il sera publié en septembre. Le commissaire européen s'y est engagé et a repris nos préoccupations dans sa lettre du 20 mars.

L'origine, et nous en sommes bien d'accord avec l'Allemagne, doit être celle de la production des animaux.

Il faut aussi assurer des débouchés à la filière. De grands transformateurs se sont engagés, au salon de

l'agriculture, à faire des produits transformés avec de la viande bovine française. Je m'appliquerai à définir un cahier des charges pour toutes les viandes françaises -bovine, ovine, porcine-, qui comportera un volet sur le bien être animal mais aussi sur les conditions sociales de production. C'est le moyen de renforcer et de structurer nos filières ; nous restons vigilants sur la dimension culturelle. Le repas à la française, la gastronomie française, la qualité et la diversité de nos productions sont des atouts.

Autant d'engagements que je prends devant vous, en même temps que je souscris à l'œuvre utile que fait ici le Sénat, et qui nous permettra de peser dans le débat européen. (*Applaudissements sur de nombreux bancs*)

**M. François Fortassin.** – Pour éviter les redites, et sachant que je partage avec mon groupe les déclarations du ministre, je me contenterai de rappeler qu'il faudra se garder des dérives. La France importe 85 % des poissons qu'elle consomme. Il faudra s'assurer que ces poissons importés présentent toutes les garanties. C'est le problème de la traçabilité. Qu'il y ait de la viande de cheval dans les lasagnes, cela ne me gêne pas, mais il faut des garanties quant à l'origine des viandes et une information qui ne trompe pas le consommateur.

De même, il faut faire figurer l'origine des viandes : viande de races à viande ou de races laitières ? Car les races à viande françaises ont mangé de l'herbe.

**M. Roland Courteau.** – Française ! (*Sourires*)

**M. François Fortassin.** – Les autres ont une alimentation plus douteuse...

Il y a un problème d'éducation. La qualité sanitaire n'est pas suffisante. Compte aussi la qualité gustative. Oui, la France est le pays de la bonne table, j'en suis l'illustration vivante ! (*Sourires*)

Il faut aussi faire figurer la date d'abattage. La France importe des agneaux de Nouvelle-Zélande, abattus là-bas ; les carcasses, transportées par cargo, sont vendues comme viande fraîche... trois mois plus tard ! Je n'ai jamais réussi à savoir ce qu'on mettait sur la viande pour la conserver... Même problème pour les produits laitiers. Nous en importons qui sont fabriqués avec du lait provenant d'autres pays...

J'avais fait voter, jadis, à l'unanimité un amendement stipulant que les herbivores doivent manger de l'herbe. Si les vaches avaient des herbages de qualité, elles ne toucheraient pas aux farines, pardonnez-moi le mot, dégueulasses, qui nous ont valu la vache folle ! (*Applaudissements*)

**M. Joël Labbé.** – Je partage les conclusions de M. Fortassin. La proposition de résolution fait suite au récent scandale de la viande de cheval, auquel s'est ajoutée la décision de la Commission européenne de réintroduire les PAT dans l'alimentation des poissons. Je salue la position de la France sur ce dossier. La

population souhaite légitimement être informée, les citoyens veulent se sentir protégés. Restaurons la confiance, dans les aliments comme dans les politiques ! Les scandales, les fraudes se multiplient, les risques sanitaires aussi. Il faut prendre la mesure des dangers liés aux pratiques de l'industrie agro-alimentaire : OGM, recours excessif aux antibiotiques, pesticides et leurs effets cocktail... La population se sent trompée. Nous devons favoriser des modes de production plus respectueux de l'environnement et des animaux. Il y a encore trop d'élevages hors-sol qui, outre les problèmes éthiques qu'ils posent, favorisent la résistance aux antibiotiques... Selon la Cour des comptes européenne, les États membres subventionnent les entreprises sans nécessité, des entreprises qui produisent du bas de gamme dans une course infinie à la massification.

La maîtrise de l'alimentation suppose aussi de changer nos pratiques alimentaires : nous mangeons trop de protéines animales, de viande, qui symbolise encore la nourriture des riches. Or trop de viande nuit à la santé. Et notre modèle alimentaire ne peut être généralisé à l'échelle mondiale. Il faut donc produire des protéines végétales françaises, privilégier la richesse de nos terroirs, la qualité gustative et sanitaire de produits fabriqués par des entreprises et des travailleurs fiers de leur savoir-faire. C'est cela qu'il faut exporter, comme le montre le succès de nos vins.

**M. Jean-Jacques Mirassou.** – Ne les taxons pas, alors !

**M. Joël Labbé.** – Nous voterons cette proposition de résolution. L'alimentation est un enjeu fondamental. Nous attendons de réelles avancées des deux projets de loi annoncés sur l'agriculture et la consommation. (*Applaudissements à gauche*)

**Mme Hélène Masson-Maret.** – Je salue l'initiative du groupe UC et le travail du rapporteur, qui a permis de préciser des points litigieux : information du consommateur, traçabilité, harmonisation des contrôles, problèmes économiques...

Deux événements expliquent cette prise de conscience accrue. Le premier, c'est le récent scandale de la viande de cheval. Le second, c'est la décision de la Commission européenne d'autoriser l'utilisation de protéines animales transformées pour nourrir les poissons d'élevage. Aujourd'hui, la nécessité de circuits courts pour les plats cuisinés s'impose.

Le premier volet de la proposition de résolution souligne la nécessité d'accélérer la mise en application de la réglementation européenne sur l'étiquetage, au bénéfice des éleveurs comme des consommateurs ; le second s'interroge sur la pertinence de la décision du 18 juillet 2012 autorisant, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2013 -c'est demain !- l'utilisation des PAT.

La Commission européenne vient en outre de modifier le règlement de surveillance de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en levant les obligations de test de dépistage chez les animaux de plus de 72 mois et en supprimant totalement le dépistage sur les bovins « sains » : cela ne peut que renforcer les inquiétudes ! Il est difficile de concilier les pressions économiques et la sécurité alimentaire...

Cette proposition de résolution va dans le sens d'une meilleure protection du consommateur. « Alimentation sans conscience n'est que ruine de l'entreprise » ! Le législateur doit imposer des règles pour établir la confiance, dans le souci des équilibres économiques : c'est pourquoi je soutiens ce texte. *(Applaudissements)*

**M. Alain Fauconnier.** – Cette initiative intervient après l'autorisation d'utiliser les PAT dans la nourriture de poissons et la découverte d'une fraude sur la viande de cheval.

Les consommateurs exigent transparence et traçabilité, ce qui exige des moyens adaptés et coordonnés. C'est pourquoi nous nous étonnons de voir cette proposition de résolution déposée au moment où le Gouvernement agit sur les PAT comme sur la fraude à la viande de cheval. La France s'est élevée contre la réintroduction des PAT, à l'origine de la crise de la vache folle. Le label « aquaculture de nos régions » interdit l'utilisation des PAT ; un amendement socialiste a été intégré au texte en commission pour encourager son développement. Demander un moratoire n'est pas la réponse adéquate. Le Gouvernement peut s'engager, en revanche, à contrôler la qualité sanitaire des PAT et faire mener, aux plans national et européen, des études d'impact sur les conséquences de cette réintroduction. Outre que le groupe UDI-UC a déposé un texte identique à l'Assemblée nationale, la présente proposition de résolution vient interférer avec les travaux de la mission d'information sur la filière viande. Enfin, un amendement socialiste intégré au texte introduit une demande primordiale : le renforcement des obligations pesant sur les *traders*.

La sécurité alimentaire exige une grande vigilance au niveau européen. Nous saluons l'action du Gouvernement et l'efficacité avec laquelle il a géré la récente crise de la viande de cheval. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

**M. Gérard Le Cam.** – Cette proposition de résolution, adoptée à l'unanimité par la commission des affaires économiques, fait écho à l'actualité récente. Vingt ans après la vache folle, la confiance des consommateurs est à nouveau légitimement ébranlée. Et la Commission européenne voudrait que l'on accepte la réintroduction progressive mais inéluctable des PAT dans l'alimentation animale...

Nous voterons cette proposition de résolution, en vous proposant deux amendements pour tenir compte des mesures législatives récentes proposées par la

commission des affaires européennes pour le respect des normes tout au long de la chaîne alimentaire.

Sur l'information des consommateurs, plusieurs rapports européens sont attendus, dont celui sur l'étiquetage pour septembre prochain. L'information doit être suffisante, lisible et compréhensible. Pour nous, une information positive est préférable : mieux vaut mentionner que les poissons ne sont pas nourris avec des farines animales – *a contrario*, si rien n'est indiqué, ils le sont... Le paquet Hygiène de 2004 repose sur l'autocontrôle et l'autocertification des producteurs, doublés par une surveillance des pouvoirs publics, qui reste insuffisante. Il faut renforcer les contrôles – c'est une des leçons de la fraude à la viande de cheval. Les politiques d'austérité menées par les gouvernements de droite ont conduit à diminuer le nombre de personnels affectés à ces contrôles : dans l'Aube, un seul agent de la DGCCRF pour toute l'industrie agro-alimentaire !

**M. Roland Courteau.** – Eh oui !

**M. Gérard Le Cam.** – Mme Didier, dans son avis budgétaire d'il y a deux ans, avait mis en lumière le manque de moyens de cette direction. Il faut aussi préciser le contenu et l'articulation européenne des contrôles.

Le groupe CRC condamne la réintroduction des PAT dans l'élevage – mais il faut assurer l'indépendance en protéines végétales. A défaut, nous dépendons de l'étranger, notamment du soja OGM d'Amérique du sud, traité avec force pesticides et produit dans des conditions qui favorisent la concentration foncière et le développement des inégalités. Les dangers sont connus, nous ne pouvons les ignorer. Le Gouvernement a annoncé un plan protéines végétales, nous l'attendons. Enfin, quand le pouvoir d'achat recule, il faut pouvoir offrir des alternatives à l'alimentation de masse. Dans une Europe de l'austérité qui affame ses concitoyens, la protection demeure bien fragile... *(Applaudissements sur les bancs CRC et écologistes)*

**M. Marcel Deneux.** – Je salue le travail des deux rapporteurs, qui a éclairé nos débats, ainsi que l'engagement du président Zocchetto.

Nous ne pouvons nous soustraire à notre responsabilité politique sur ces sujets majeurs. Mais adopter de grands principes n'a aucun sens si nous sommes seuls à les défendre.

Ce texte doit être soutenu par le Sénat, puis par le Gouvernement devant les instances européennes.

Il faut accélérer l'application de la nouvelle réglementation européenne sur l'étiquetage. Appuyons la volonté du Gouvernement d'être très exigeant : les acteurs de la filière veulent pouvoir se préparer.

Il faut combattre les mystifications alimentaires, dit M. Lasserre. Ne parlons plus de farines animales quand il s'agit de PAT. Les politiques sont souvent à la

peine face aux crises sanitaires ; lorsqu'une crise surgit, même si tout le monde réagit comme il convient, la suspicion demeure... Mais nous ne pouvons nous aveugler avec le principe de précaution, trop souvent invoqué par les décideurs pour ne rien décider...

Le moratoire... Prétendre être les meilleurs dans tous les domaines, c'est nuire à notre compétitivité. A ramer seuls, on déséquilibre l'embarcation et on ne peut jamais changer de cap ! Nos partenaires sont moins scrupuleux que nous et pourraient en profiter pour inonder le marché français. C'est ce qu'il s'est passé avec le soja OGM...

L'utilisation de PAT permettrait un équilibre en acides aminés incomparable. En aquaculture, les produits de remplacement ne garantissent pas un meilleur bénéfice pour la santé animale et pour le consommateur. Nous en passer est-il vraiment un progrès ? Je soutiens l'amendement de MM. Fauconnier et Raoul qui remplace le moratoire par une demande d'évaluation.

Nous voterons cette proposition de résolution en espérant qu'elle contribue à éclairer la position du Gouvernement. *(Applaudissements)*

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Je remercie le groupe centriste d'avoir pris l'initiative de ce débat. Le scandale de la viande de cheval a donné lieu à une mission commune d'information sénatoriale qui mène et mènera encore de très nombreuses auditions. Nous sommes tous favorables à un renforcement du droit des consommateurs, tous soucieux de réduire les risques sanitaires. Mais nous voyons bien les limites de l'exercice... Nous ne sommes qu'un pays parmi beaucoup d'autres, et les problèmes techniques ne trouvent pas tous de solution. Nous avons tous le souvenir de la crise de l'ESB et de ses conséquences...

Il faut renforcer l'étiquetage, oui, mais surtout le rendre lisible. En allant plus loin : va-t-on exiger des restaurateurs le détail de tout ce qui arrive dans nos assiettes ? Sachons raison garder. Soyons fermes sur les principes, utilisons à plein les outils légaux et technologiques mais n'imaginons pas que nous pouvons mettre un contrôleur derrière chaque produit. Je préfère un système très répressif, avec de lourdes sanctions en cas de tromperie, à une multiplication des fonctionnaires qui renchérirait le coût des produits... S'il y a une étiquette que le consommateur regarde avant tout, c'est celle du prix. Il faut trouver la bonne mesure.

Les PAT suscitent de graves inquiétudes. Mais là encore, il faut être réaliste. La mesure s'appliquera au 1<sup>er</sup> juin. Nous avons renoncé au moratoire -solution de facilité- en faveur d'une évaluation très rapide des risques éventuels. Tous les poissons ne sont pas carnivores ; qui plus est, ils circulent beaucoup, et il est parfois difficile d'identifier précisément le lieu où ils ont été pêchés.

Notre rôle n'est pas de faire peur aux consommateurs mais d'être pédagogues, d'expliquer, d'informer.

Il faut être exemplaires, déterminés et énergiques, comme la France a su le faire ces dernières années. Le groupe UMP votera cette proposition de résolution. *(Applaudissements à droite, au centre et sur les bancs de la commission)*

**Mme Bernadette Bourzai.** – Je félicite nos deux rapporteurs pour la qualité de leur travail.

Sur la forme, cette proposition de résolution télescope largement les travaux de la mission commune d'information sur la filière viande, créée à la demande du groupe UDI, et que je préside. Nos travaux sont en cours, nous auditionnons tous les acteurs pour établir un diagnostic complet. Cette proposition de résolution paraît donc prématurée.

Sur le fond, nous partageons bien sûr l'objectif de la proposition de résolution. Mais la proposition de résolution initiale plaçait sur un même plan le *Horsegate* et la réintroduction des PAT dans l'alimentation des poissons, quitte à faire l'amalgame entre un comportement frauduleux et une décision politique malvenue, certes, mais légale. Cette confusion est dommageable. Les préconisations de la proposition de résolution rejoignent celles du groupe socialiste et du Gouvernement ; celui-ci a agi auprès de ses partenaires européens et de la Commission dès que l'affaire de la viande de cheval a été révélée. Sur le dossier des PAT, il s'est opposé à la décision de réintroduction, mais sans succès : c'est désormais une décision communautaire. On peut le regretter, mais il n'y a pas d'argument sanitaire objectif pour la remettre en cause de façon unilatérale.

Plutôt que de condamner stérilement, travaillons à une coordination des contrôles et des mesures à prendre quand une fraude est détectée. La responsabilité des pouvoirs publics, c'est de prendre toutes les mesures nécessaires en temps utile. Les études qui seront diligentées permettront au Gouvernement de peser au niveau européen. Il faudra aussi un label européen « sans farines animales ». Nous voterons le texte qui nous est proposé. *(Applaudissements à gauche)*

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Ce texte assure un équilibre. Nous devons faire face à une multiplicité de contraintes. Le débat est pleinement engagé à l'échelle européenne, et nous pourrions nous appuyer sur cette proposition de résolution.

La loi sur la consommation va doubler les sanctions en cas de fraude, et même les porter à 10 % du chiffre d'affaires. Les entreprises prises en faute par les consommateurs paient le prix fort dans la mesure où elles perdent des clients mais celles qui sont à l'origine de la fraude ne sont pas sanctionnées. On va punir celui qui aura volé un paquet de lasagnes dans un supermarché et pas ceux qui ont mis 30 000 tonnes de

viande de cheval dans des lasagnes « pur bœuf » ! Nous allons remédier à cela avec la future loi sur la consommation.

Le ministère organise, le 14 juillet, une grande tablée. Si le Sénat fait de même, je serai heureux de pouvoir, en rabelaisien, y participer ! (*Sourires*)

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Avec des rillettes du Mans et du boudin de Mortagne !

*La discussion générale est close.*

#### Discussion de la proposition de résolution européenne

**M. le président.** – Amendement n°1 rectifié présenté par M. Le Cam, Mme Schurch et les membres du groupe CRC.

Après l'alinéa 17

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Demande de mettre en place une réelle coordination européenne des services de police économique et sanitaire bénéficiant d'un renforcement des moyens et permettant à côté des contrôles sanitaires d'exercer une véritable surveillance économique sur l'ensemble des entreprises agro-alimentaires ;

**M. Gérard Le Cam.** – Un cap doit être pris pour garantir l'effectivité des sanctions. Il faut pour cela un vrai maillage de contrôles, ce qui ne signifie pas mettre un contrôleur derrière chaque entreprise comme avait cru le comprendre notre collègue. Le renforcement des sanctions prévues en cas de fraude avérée ne suffit pas : il faut parvenir à vraiment prévenir de tels agissements, dans l'intérêt des consommateurs. C'est dans cet esprit que nous demandons une vraie coordination européenne.

**M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques.** – La commission est favorable à cet amendement.

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Le Gouvernement aussi.

*L'amendement n°1 rectifié est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°4 rectifié présenté par M. Le Cam, Mme Schurch et les membres du groupe CRC.

Après l'alinéa 22

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Invite le Gouvernement à porter au niveau européen l'exigence d'un étiquetage ou d'un affichage à l'étalage « garanti sans protéines animales transformées », obligatoire pour les poissons d'élevage nourris sans protéines animales transformées (PAT) ;

**M. Gérard Le Cam.** – Nous souhaitons rendre obligatoire, au niveau européen, un étiquetage ou un

affichage indiquant « garanti sans protéines animales transformées » afin de conforter l'information du consommateur. Nous aurions préféré un étiquetage positif, indiquant que les poissons ont été nourris aux protéines animales transformées, quand tel est le cas. Mais nous avons accepté de rectifier notre amendement dans le sens souhaité par la commission, considérant que, bien que moins précis, c'était quand même une avancée grâce à laquelle le consommateur pourrait se déterminer.

**M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur.** – Il est plus profitable pour la profession de dire « nourri sans protéines animales transformées ». La mention proposée par votre amendement initial aurait laissé la profession démunie face aux importations. Favorable à l'amendement ainsi rectifié

**M. Stéphane Le Foll, ministre.** – Favorable aux poissons « sans PAT ». (*Sourires*)

*L'amendement n°4 rectifié est adopté.*

*L'ensemble de la proposition de résolution, ainsi modifiée, est adopté.*

**M. le président.** – Conformément à l'article 73 *quinquies*, alinéa 7, du Règlement, cette résolution européennes sera transmise au Gouvernement et à l'Assemblée nationale.

*Prochaine séance demain, jeudi 16 mai 2013, à 9 heures.*

*La séance est levée à 20 h 40.*

**Jean-Luc Dealberto**

*Directeur des comptes rendus analytiques*

**ORDRE DU JOUR**

**du jeudi 16 mai 2013**

la proposition de loi portant réforme de la biologie médicale.

Rapport de M. Jacky Le Menn, rapporteur pour le Sénat. (n°492, 2012-2013)

Texte de la commission. (n°493, 2012-2013)

**Séance publique**

**De 9 heures à 13 heures**

1. Proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil. (n°546 rectifié *bis*, 2011-2012)

Rapport de M. Alain Anziani, fait au nom de la commission des lois. (n°519, 2012-2013)

Texte de la commission. (n°520, 2012-2013)

**De 15 heures à 15 heures 45**

2. Questions cribles thématiques sur la politique de lutte contre le terrorisme dans notre pays.

**De 16 heures à 20 heures**

3. Suite de la proposition de loi permettant l'instauration effective d'un pass navigo unique au tarif des zones 1-2. (n°560, 2011-2012)

Rapport de M. Michel Billout, fait au nom de la commission du développement durable. (n°370, 2012-2013)

Résultat des travaux de la commission. (n°371, 2012-2013)

4. Question orale avec débat n°5 de Mme Isabelle Pasquet à Mme la ministre chargée de la famille sur le devenir de la politique familiale en France.

**A 22 heures**

5. Conclusions de la commission mixte paritaire sur