

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. Relations entre les administrations et le public. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 2)

M. Bernard Derosier,
Mme Muguette Jacquaint,
MM. Pierre-Rémy Houssin,
Pierre Albertini,
Philippe Bonnacarrère,
Michel Meylan,
Louis de Broissia.

Clôture de la discussion générale.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 15)

M. le président.

Article 2 (p. 15)

Amendement n° 16 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois ; le ministre. – Retrait.

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 16)

M. Christian Dupuy.

Adoption de l'article 3.

Article 4 (p. 16)

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Ce texte devient l'article 4.

Article 5 (p. 17)

Mme Muguette Jacquaint, M. le ministre.

Amendement n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 5 modifié.

Article 6 (p. 18)

Amendement n° 4 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Ce texte devient l'article 6.

Article 7 (p. 19)

Amendement n° 5 de la commission, avec le sous-amendement n° 18 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié, qui devient l'article 7.

Article 1^{er} (précédemment réservé) (p. 19)

Amendement n° 20 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 8 (p. 19)

Amendements n° 15 de M. Cazin d'Honinchtun et 6 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, Pierre-Rémy Houssin, Pierre Albertini. – Rejet de l'amendement n° 15.

MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption de l'amendement n° 6 rectifié.

L'amendement n° 19 du Gouvernement n'a plus d'objet.

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre, le président, Christian Dupuy. – Adoption.

Adoption de l'article 8 modifié.

Après l'article 8 (p. 22)

Amendement n° 14 de M. Albertini : M. Pierre Albertini. – Retrait.

Amendement n° 17 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Article 9 (p. 23)

Amendement n° 8 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 9 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 21 de M. Ollier : MM. Pierre-Rémy Houssin, le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Avant l'article 10 (p. 24)

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 12 de la commission : M. le ministre. – Adoption.

Article 10. – Adoption (p. 25)

Article 11 (p. 25)

Amendement n° 13 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Adoption de l'article 11.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 26)

MM. Bernard Derosier, Pierre-Rémy Houssin, Pierre Albertini, Mme Muguette Jacquaint.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 26)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

2. Dépôt d'un rapport sur une proposition de résolution (p. 27).

3. Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat (p. 27).

4. Ordre du jour (p. 27).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LE PUBLIC

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public (n^{os} 2992, 3287).

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bernard Derosier, premier orateur inscrit.

M. Bernard Derosier. Monsieur le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, nous continuons une sorte de marathon législatif, avec votre présence continue au banc du Gouvernement !

Si j'en crois l'exposé des motifs du projet de loi que nous examinons, il serait la première application à caractère législatif de la réforme de l'Etat. En vous écoutant hier le présenter, je me demandais si vous répondiez exactement à l'invitation que vous aurait lancée le Président de la République en conseil des ministres – si j'en crois le communiqué à la presse – de faire connaître cette réforme populaire. Mais s'agira-t-il réellement d'une réforme populaire ? Je ne suis pas certain que l'histoire confirmera cette appréciation, d'autant que nous avons vu, au cours des derniers mois, des réformes qui se voulaient populaires – la baisse des impôts par exemple – ne pas avoir le succès que le Gouvernement en attendait.

Plus intéressante d'ailleurs a été, dans cette déclaration du Président de la République, la reconnaissance – vingt ans après, mais mieux vaut tard que jamais ! – des aspects positifs de la décentralisation, « le premier vrai grand progrès », aurait-il dit, si j'en crois, là encore, le communiqué à la presse.

La réforme de l'Etat est un sujet qui a été maintes et maintes fois évoqué, quels que soient les gouvernements, mais plus particulièrement depuis 1982, première année de mise en œuvre de la décentralisation. En effet, tout le monde s'accordait, s'accorde et s'accordera, pendant quelque temps encore, pour reconnaître que la décentralisa-

tion ne peut prendre toute sa signification que si elle est accompagnée d'une réforme de l'Etat, voire d'une déconcentration. Récemment encore – accordez-moi que j'ai de bonnes références – le Président de la République, à la fois dans ses vœux à la nation et dans ceux aux corps constitués, a insisté sur cette réforme de l'Etat, qui doit constituer la pierre angulaire de cette œuvre de redressement.

J'imagine que M. Chirac a bien apprécié le sens des mots, lorsqu'il a parlé de redressement, de pierre angulaire, de réforme de l'Etat. Pour ma part, je considère que l'Etat et, surtout, ses dirigeants doivent intégrer, dans leurs pratiques, l'évolution de la société, en même temps que la nécessaire rigueur à mettre en œuvre, pour tout ce qui concerne la gestion de la chose publique – la *res publica* – car elle est indispensable dans le fonctionnement de nos institutions. En fait, il faut organiser la déconcentration des services de l'Etat.

J'ose donc espérer que cette « première application à caractère législatif de la réforme de l'Etat » – comme vous l'avez qualifiée, monsieur le ministre – ne constituera pas son unique application. Elle a déjà été l'objet d'une communication faite, en votre nom, par les préfets à l'ensemble des directions départementales au début du mois d'avril. Puis, au mois de juillet, vous nous avez transmis un dossier comportant vingt-cinq fiches sur les vingt-cinq chantiers de la réforme de l'Etat. Or le projet que nous examinons ne concerne que trois ou quatre de ces chantiers. A raison de trois ou quatre par an sur vingt-cinq, nous n'avons pas fini l'exercice !

Le texte comprend onze articles, ce qui est peu si l'on se réfère à l'importance du thème, en particulier à celle que lui a donnée le candidat, aujourd'hui Président de la République, au cours de sa campagne électorale. Lentement mais sûrement, me répondrez-vous, monsieur le ministre, mais permettez-moi de douter et de m'inquiéter.

D'abord, ce ne serait pas la première promesse du Président de la République qui ne serait pas exactement tenue. (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Ensuite, les propos tenus par le Premier ministre, lors de la présentation du texte en conseil des ministres au mois de septembre, m'ont quelque peu surpris. En effet, il a parlé de « révolution silencieuse ». Or je ne vois pas en quoi ce texte, j'y reviendrai, constitue une « révolution », même si je comprends et approuve toute volonté de remise en cause des services publics et de l'Etat tout simplement. Quant au silence, il paraît peu adapté lorsque l'on a pour objectif d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés. Il laisse en effet à penser que l'administration va faire le plus confidentiellement possible sa révolution interne, alors que les citoyens, les administrés doivent être de véritables acteurs de cette réforme si l'on veut qu'elle aboutisse à une meilleure efficacité des services publics et à une satisfaction de leurs attentes.

Dans le cadre de cette « réforme à petits pas », figure non seulement ce projet de loi mais aussi d'autres dispositions dont vous avez parlé, monsieur le ministre, à diverses occasions, en particulier celles prévoyant l'octroi, à compter du 1^{er} janvier 1998, aux services territoriaux, d'une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des crédits. Or il ne faudrait pas que cette démarche traduise l'intention de remettre en place une forme de tutelle renouvelée sur les collectivités territoriales au travers de l'utilisation des crédits de l'Etat.

Ce projet de loi comporte trois titres principaux qui appelleront de ma part trois séries d'observations d'inégale importance.

Lorsque je soulignais, dans mon introduction, que ce texte n'était pas révolutionnaire, cette remarque s'appliquait tout particulièrement au titre I^{er}. En effet, on constate, à sa lecture, que nombre des dispositions prévues ne sont, ni plus ni moins, que la reprise des dispositions imposées aux services administratifs de l'Etat et des établissements publics de l'Etat par le décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers.

Il en est ainsi de l'accusé de réception, de la transmission par l'administration saisie d'une demande dont l'examen relève d'une autre autorité, ainsi que de la possibilité, pour tout citoyen, de présenter des observations écrites préalables pour les décisions le concernant, lesquelles doivent être motivées.

Dans ces conditions, je m'interroge : est-ce parce que les services de l'Etat n'auraient pas appliqué les dispositions de ce décret qu'il faudrait aujourd'hui légiférer pour les y obliger ?

Je relève cependant avec satisfaction que ce texte élargit le champ d'application de ce décret puisque les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les organismes de la sécurité sociale et les autres organismes chargés d'un service public administratif seront concernés.

L'article 5 de votre projet de loi me pose problème, puisque, s'il introduit une disposition nouvelle selon laquelle un silence de plus de deux mois vaudrait décision implicite d'acceptation, il précise – c'est ce qui me préoccupe – que cela ne vaudra que pour des cas prévus par décret. En d'autres termes, puisqu'une liste exhaustive figurera dans le décret, le principe serait le rejet, et l'exception l'acceptation. Ne vaudrait-il pas mieux décider l'inverse et faire en sorte que le principe soit l'acceptation, le décret déterminant les cas dans lesquels il ne jouerait pas ?

Par ailleurs, le texte ne précise pas la date à partir de laquelle court le délai de deux mois. S'agira-t-il de celle de la réception de la demande par l'administration ou de celle de l'accusé de réception ? Cette précision est importante, car la volonté du Gouvernement et du législateur pourrait être détournée. Il ne faudrait pas que l'accusé de réception soit assimilé à une réponse de l'administration, ce qui empêcherait de considérer que le silence aura été gardé, et qu'aucune décision au fond ne soit ensuite prise.

Il est aussi quelque peu regrettable que cette disposition ne s'applique pas lorsque la demande porte sur une dette ou une créance de l'administration, car cela ne peut qu'être un obstacle au rapprochement de l'administré et de l'administration, surtout lorsque l'on connaît la rigueur que cette dernière applique à l'administré qui lui doit de l'argent, même lorsqu'elle s'est trompée et lui réclame indûment une somme, en matière fiscale par exemple.

Espérons que le décret qui fixera la liste des décisions auxquelles l'article 5 ne s'appliquera pas ne ravalera pas cette disposition au rang d'exception. En d'autres termes, je ne voudrais pas que le décret rende l'article 5 sans objet.

Si ces mesures ne peuvent être que bénéfiques à l'administré et être approuvées, il convient de donner à l'ensemble des agents publics les moyens de travailler en respectant les délais. Sur un autre sujet, le président de la commission des lois a évoqué ce matin les moyens dont devrait disposer l'administration pour mener à bien ses missions. En effet, si l'administration ne répond pas toujours dans les délais à l'administré, ce n'est pas par volonté de manifester son autorité, son pouvoir de puissance publique, c'est souvent parce que les agents en place sont parfois trop peu nombreux. Or il ressort du budget pour 1997, adopté il y a quelques semaines, que telle ou telle administration manquera de moyens.

Enfin, je ne peux pas ne pas avoir présente à l'esprit, comme sans doute beaucoup d'entre vous, mes chers collègues, l'appréciation de « mauvaise graisse » que le Premier ministre a portée sur les fonctionnaires.

Le titre II comprend des dispositions relatives au médiateur de la République, institution qui, depuis plus de vingt ans – elle a été créée en 1973 –, a largement donné la preuve de son utilité et de son efficacité. Il ne viendrait aujourd'hui à l'esprit de personne de la remettre en cause.

Le développement du droit européen et la mise en œuvre de la décentralisation imposent désormais l'élargissement de la saisine du médiateur à de nouvelles autorités. Il paraît également fondé de renforcer ses pouvoirs et ses moyens. Actuellement, députés et sénateurs qui servent d'intermédiaires entre les citoyens et le médiateur – cela découle d'une notion relativement simple – sont des élus qui n'ont aucune autorité sur les administrations, et c'est une bonne chose. En effet, ils peuvent ainsi être, sans *a priori*, l'intermédiaire entre celui qui s'estime victime d'une décision administrative et le médiateur. En revanche, il n'en va pas tout à fait de même pour les autorités publiques et politiques auxquelles vous proposez d'étendre ce rôle d'intermédiaire.

Ainsi, un président de conseil général prend, dans le cadre de ses fonctions, des décisions en matière d'aide sociale ou d'agrément d'établissement par exemple. Imaginez un citoyen qui, s'estimant lésé par une décision en ces domaines, veuille saisir le médiateur. Pensez-vous que le président du conseil général s'empressera de transmettre une demande qui, d'une certaine façon, tend à remettre en question l'une de ses décisions ?

Il pourra en aller de même pour un président de conseil régional qui peut intervenir en matière de bourses de formation professionnelle ou pour le maire de Paris qui est amené à prendre des décisions, par exemple en matière de logement, ce qui pourrait conduire un demandeur de logement à saisir le médiateur.

En d'autres termes, je ne pense pas qu'il soit judicieux de permettre à ces autorités publiques et politiques d'être des intermédiaires avec le médiateur.

Notre rapporteur avait imaginé d'accorder cette possibilité à tous les maires. Or ils sont aussi des agents de l'Etat. En conséquence l'Etat se saisirait lui-même ou interviendrait auprès du médiateur. Il y aurait donc ambiguïté, ce qu'il faut absolument éviter.

Nous sommes, mes amis socialistes et moi-même, favorables à une autre formule dans laquelle n'importe quel citoyen pourrait saisir directement le médiateur, mais cela

sous-entendrait une autre conception du rôle du médiateur, le rapprochant davantage de celui de l'*ombudsman* dans les pays scandinaves.

Enfin, le titre III crée les maisons des services publics.

Je me suis demandé et je continue de me demander si les dispositions en cause ne relèveraient pas d'un décret. Il est certes vrai que, pour ouvrir la possibilité de passer des conventions, on peut imaginer que la loi remplisse un rôle incontournable. Néanmoins ces maisons des services publics qui vont réunir des services publics relevant de l'Etat, de ses établissements publics, des collectivités territoriales ne seront-ils pas être des lieux de confusion, même si l'on peut concevoir l'intérêt d'un tel regroupement de services dans des zones où ils ont tendance à disparaître ?

D'ailleurs le texte ne permet pas de savoir quels seront les services publics concernés. Y aura-t-il, par exemple, création de nouveaux services et donc création de postes ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je me suis contenté de faire des observations, d'exprimer des préoccupations, de poser parfois des questions. Je n'ai pas déposé d'amendements – au grand dam de notre rapporteur qui s'est, d'une certaine façon, senti frustré de ne pas avoir à chercher des arguments pour les réfuter...

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Eh oui, je le regrette ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. Nous n'avons pas déposé d'amendement, car le texte que vous nous proposez s'apparente davantage à une circulaire ministérielle qu'à un texte de loi proprement dit, et il n'appartient pas à la représentation nationale d'amender une circulaire ministérielle.

En conclusion, monsieur le ministre, la montagne est en train d'accoucher d'une souris. Nous sommes, je l'ai dit et je le répète, favorables à tout ce qui peut adapter l'Etat et les collectivités publiques à l'évolution de notre société. Si nous avons voulu, en 1982 et les années qui ont suivi, la décentralisation, c'est parce que nous souhaitions l'avènement d'une nouvelle citoyenneté. Nous voulions, nous voulons, nous voudrions demain des citoyens encore plus responsables. Or je ne suis pas sûr que les dispositions que vous nous proposez y contribuent. Du fait de sa vacuité même, ce texte est donc loin de nous satisfaire ; mais parce qu'il ne fait pas de mal à une mouche, si je puis utiliser cette expression un peu triviale, nous observerons la suite du débat et nous nous déterminerons en fonction de ce qui sera dit dans cette enceinte.

M. Pierre Albertini. Suspense !

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, le projet de loi que nous abordons aujourd'hui constitue la première application de la « réforme de l'Etat », présentée, au nom de la nécessité du changement, comme l'une des priorités du Président de la République et du Gouvernement.

La volonté de réformer l'Etat n'est certes pas nouvelle. Depuis quelques années en effet, on a vu se multiplier les discours et les textes réglementaires ou législatifs. Ont ainsi été adoptées, pour ne citer que les plus importantes, la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la

République et celle du 4 février 1995, dite loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Si la réforme dont vous nous proposez aujourd'hui monsieur le ministre, la première application, s'inscrit dans la continuité des précédentes, elle s'en distingue néanmoins par sa portée beaucoup plus vaste. Gardons en mémoire les cinq orientations stratégiques énoncées dans la circulaire : « clarification des missions de l'Etat et du champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens, changer l'Etat central, déléguer les responsabilités et rénover la gestion publique ».

Compte tenu de l'importance du sujet, de ses conséquences sur la nation et le devenir de notre société, nous étions en droit d'espérer un vrai débat, large et contradictoire, une réelle consultation impliquant nos concitoyens, les salariés, les élus. Mais vous avez choisi une pseudo-concertation sur la base d'un « document de travail » dont on peut penser que certaines précautions d'écriture traduisent la crainte du Gouvernement et son souci d'éviter une mobilisation des agents du secteur public comparable à celle qui a secoué le pays en décembre 1995 !

Si la volonté de parvenir à une intervention de l'Etat amenée et recentrée pour l'essentiel sur l'exercice de ses fonctions régaliennes et un rôle de régulateur du marché a animé les choix gouvernementaux depuis plusieurs années, il s'agit désormais d'adapter les structures étatiques et institutionnelles aux exigences du passage à la monnaie unique ; l'enjeu est d'autant plus important pour le Gouvernement que vous avez déjà pris du retard sur les prévisions du traité de Maastricht, et surtout que les mises en doute de ce type de construction européenne prennent de l'ampleur, dans notre pays comme du reste ailleurs.

L'effacement ainsi programmé de l'Etat devant ses responsabilités traditionnelles s'inscrit dans une logique libérale : celle d'un Etat agissant comme un régulateur minimum. Mais nous savons que moins d'Etat en termes de service public et de redistribution de la solidarité nationale ne génère pas moins de prélèvements obligatoires. Au contraire, cela suppose davantage de transferts de charges sur les collectivités territoriales et leurs habitants, davantage de transferts des fonctions administratives, techniques et sociales.

Cette réforme, tout en affichant sa détermination à défendre la conception française des services publics, prévoit le recours massif à la sous-traitance de travaux d'exécution au profit d'entreprises privées. Ce n'est pas à l'idée de « moins d'Etat » qu'elle conduit, mais à celle de « l'Etat autrement », qui constitue une menace pour les statuts et les effectifs des fonctionnaires, et donc pour les services publics.

Vous prétendez vouloir une administration plus simple, mais les coupes claires opérées dans les budgets publics, les suppressions massives d'emplois de fonctionnaires contredisent vos objectifs. Vous prétendez vouloir une administration plus moderne et plus responsable, mais vous imprimez un autoritarisme grandissant dans tous les rouages de la fonction publique, où démocratie, dignité, qualifications et garanties statutaires sont systématiquement bafouées. Vous prétendez vouloir une administration plus proche, mais le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, le renforcement de la prééminence de la région – et sans doute du préfet de région – pour « piloter » l'application accélérée d'une politique nationale et européenne s'y opposent totalement.

Vous légitimez le retour d'une tutelle de fait sur les autres niveaux de collectivités. Vous donnez consistance au principe de subsidiarité reconnu par le traité de Maastricht, en réduisant l'Etat au rôle d'intermédiaire entre l'Union européenne et les collectivités territoriales et d'instrument d'évaluation, de contrôle et de coercition des politiques publiques menées au plan local.

S'agissant de la déconcentration territoriale que vous nous proposez, on voit combien sont à cet égard liées la réforme de l'Etat et celle de l'aménagement du territoire, symbolisée par la loi Pasqua, aux seules fins de répondre aux critères d'un libéralisme grandissant. L'ensemble du travail gouvernemental mené pour développer une intercommunalité intégrante, voire « muselante » pour les communes, s'inscrit dans cette logique.

Un nouveau pas a été franchi à travers la loi de finances pour 1996, avec la volonté de contenir l'évolution globale de la contribution financière de l'Etat en faveur des collectivités territoriales au niveau de l'inflation, et ce pendant trois ans, jusqu'au 1^{er} janvier 1999, date – ce n'est pas un hasard – même pour le passage à la monnaie unique. Dans toutes les communes, les départements et les régions, l'écart se creuse dangereusement entre les besoins des populations et les moyens financiers dont elles disposent pour les satisfaire. Cette situation résulte de choix opérés depuis des années au niveau national qui les uns après les autres, ont privilégié la soumission à la loi de l'argent au détriment des besoins humains.

L'asphyxie financière des collectivités locales s'accélère, ce qui entraîne tout à la fois un ralentissement de la réalisation d'équipements nécessaires, un fléchissement dans la qualité de l'entretien des bâtiments et de la voirie, un renforcement de l'endettement au seul bénéfice des établissements financiers. En outre, la baisse des investissements réalisés par les collectivités, la réduction, voire la suppression de services publics locaux, provoquent une nouvelle augmentation du chômage et la disparition de nombreuses petites entreprises locales.

C'est vers une autre fiscalité locale qu'il faudrait tendre, et vite, vers une fiscalité totalement réformée dans le sens de la justice sociale et de l'efficacité économique. Cela suppose dans l'immédiat le remboursement intégral de la TVA sur l'ensemble des dépenses des collectivités locales, l'arrêt des ponctions opérées sur la caisse de retraite des agents territoriaux, la compensation intégrale aux collectivités locales des allègements nationaux de taxe professionnelle et leur adaptation en fonction des créations d'emploi, le rétablissement de la DGE et son augmentation à hauteur de 10 % au moins des investissements. Plus généralement, cela passe par la mise à contribution des revenus spéculatifs qui nourrissent les marchés financiers, par le financement des charges assumées par les collectivités et enfin par une réforme audacieuse de la taxe professionnelle.

Dans le même esprit, il est nécessaire de diminuer la dette des communes, des départements et des régions.

Quant aux coopérations intercommunales, elles ont de tout temps été un élément structurant de l'identité communale. Les communes n'ont jamais vécu en autarcie. Elles ont toujours su faire vivre et nourrir leurs particularismes de la convergence d'intérêts avec les collectivités voisines. Les 17 000 syndicats intercommunaux démontrent la richesse de l'apport communal à l'activité et à la vie du pays. N'oublions jamais que les collectivités locales réalisent les trois quarts des investissements publics.

Il serait contradictoire de chercher une ligne de conduite uniforme en matière d'intercommunalité. Ce n'est pas à travers les chartes locales, les syndicats intercommunaux d'études et de promotion, les pays ou toutes ces politiques contractuelles qui poussent à la supra-communalité que l'on développera une véritable coopération. Celle-ci est indissociable du fait communal et ne peut être abordée sans poser la question des moyens donnés aux communes. Aujourd'hui, il y a ambiguïté entre ce qui reste une aspiration à la coopération pour répondre aux besoins de services et l'attrait d'une « carotte financière » qui devient vitale.

L'intervention des habitants en est un élément constituant. Elle est un puissant levier pour favoriser la commune en tant que lieu de service public et d'intervention citoyenne.

Cela m'amène tout naturellement à quelques commentaires sur le projet de loi présenté aujourd'hui et relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public.

Ce premier volet, volontairement mis en avant, constitue le paravent démocratique de votre démarche d'ensemble.

Certes, vos propositions s'appuient sur le vécu des citoyens, leur perte de repères et leur mécontentement à l'égard des lourdeurs administratives et du manque de services publics. La solution que vous préconisez à travers ce projet de loi tient en la réduction du délai de réponse de l'administration, le développement des cas d'accord tacite en l'absence de réponse de l'administration et le renforcement du pouvoir du médiateur de la République.

Si l'on peut difficilement s'opposer à ces propositions qui visent à simplifier et à améliorer la vie quotidienne, permettez-moi cependant de m'interroger sur les moyens humains, matériels, financiers, les critères de gestion et le contrôle, qui frappent par leur absence dans ce texte.

Par ailleurs, alors qu'il est reconnu que le service public s'éloigne de l'usager, alors que les projets de suppression et de regroupement de services se multiplient, alors que dans de nombreuses régions et localités les personnels et usagers se mobilisent pour empêcher la fermeture de services publics de proximité, le projet propose la mise en place de maisons des services publics afin de faciliter les démarches des usagers et de renforcer la présence des services publics sur le territoire. Voilà qui apparaît quelque peu contradictoire...

Les usagers revendiquent légitimement des services publics de proximité, capables de traiter rapidement leurs demandes et dotés de personnels formés et compétents. Les maisons des services publics que vous proposez ne se réduiront-elles pas à quelques agents derrière des guichets renvoyant ailleurs le traitement effectif du dossier ? Quelle garantie aurons-nous du reste que ces agents seront bien des agents du service public ? Ne pourront-ils pas, par exemple, relever d'organismes privés ou associatifs dont les finalités n'entraînent pas les mêmes obligations ?

Quant aux organismes rassemblés en groupements d'intérêt public avec une comptabilité de droit privé, ils se situeront hors du cadre des administrations actuelles. Avec quelles conséquences pour les droits des personnels ? S'agira-t-il d'emplois permanents, à temps partiel ou précaires ?

Sur le plan financier, vous organisez une nouvelle fois un transfert de charges de l'Etat sur les collectivités territoriales qui auront à assumer une part importante du financement.

Alors que la crise s'accroît, conduisant au déclin, voire à la désertification de régions entières, au mal vivre dans les villes et les banlieues, au chômage massif des jeunes, vous n'avez d'autres propositions que la mise en place d'un service public minimum par le biais de ces maisons qui s'inscrivent dans la perspective d'une déréglementation.

Vous semblez oublier, monsieur le ministre, que le développement de vrais services publics de proximité constitue un point d'appui incontestable pour lutter contre l'exclusion et contribuer au progrès économique et social. Nos services publics constituent un véritable enjeu de société et nous y sommes attachés.

Ce n'est pas le choix que vous faites !

Pis, votre volonté d'engager la politique du Gouvernement dans cette réalité supranationale vous conduit à ne pas émettre la moindre réserve à l'encontre de l'atteinte portée à la civilisation française par la marche forcée que nous imposerait le besoin d'une monnaie unique.

Pour conclure, monsieur le ministre, cette réforme de l'Etat, que le Président de la République a qualifiée de vigoureuse et courageuse, n'est autre que la réduction à tout prix des dépenses publiques, la privatisation des grandes entreprises industrielles ou financières et des services publics et la concentration des pouvoirs de décision dans les mains des préfets de région et du Premier ministre lui-même. Je doute, même si je le souhaite, qu'il puisse être amélioré par des amendements. Aussi, en l'état actuel, le groupe communiste votera-t-il contre ce texte.

M. le président. La parole est à M. Pierre-Rémy Houssin.

M. Pierre-Rémy Houssin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, simplifier l'administration, améliorer les relations entre les administrations et le public, je ne sais si c'est, comme le disait M. le rapporteur en commission des lois, « labourer la mer », mais cela aurait pu être un des douze travaux d'Hercule, tant l'entreprise est ambitieuse. Cependant, nous ne pouvons que souscrire pleinement à cette volonté du Gouvernement de vouloir rapprocher l'administration de l'administré, de faire en sorte que les agents de l'Etat ou des collectivités locales soient là où le service public a le plus besoin d'eux, de rendre l'administration plus humaine, plus attentive, plus serviable, et d'une administration-gendarme faire une administration-assistance.

Ce projet de loi n'est pas, comme certains se complaisent à le dire, une montagne accouchant d'une souris ; il ne constitue qu'une des phases, un des éléments de la très grande réforme de l'Etat actuellement entreprise. Il faut donc le replacer dans un contexte plus général et le considérer comme une étape. Du reste, cette grande réforme de l'Etat relève plutôt du domaine réglementaire que du domaine législatif et nous comptons sur vous, monsieur le ministre, pour la poursuivre et l'amplifier.

Réformer l'Etat... Dès 1945, le général de Gaulle avait souhaité accroître l'efficacité de l'Etat afin de faire face aux problèmes modernes. Cette réforme devait porter non seulement sur les structures des administrations centrales et locales, mais aussi sur l'Etat d'esprit, le recrutement, l'emploi et la formation des fonctionnaires. L'Ecole nationale d'administration, notre fameuse ENA, fut conçue comme une mesure de simplification, puisque le nouveau concours se substituait aux nombreux concours spéciaux qui existaient antérieurement.

Depuis lors, nombre de textes ont tendu à cette simplification.

Dans les années 60, ce fut la mise en place des régions, une première vague de déconcentration au bénéfice des préfets, la simplification dans le versement des subventions.

Dans les années 70, il y eut la création de la fonction de médiateur, les droits d'accès aux documents administratifs, le permis de construire.

Dans les années 80, la décentralisation et le comité interministériel de l'administration territoriale.

Entre 1986 et 1988, un effort tout particulier est entrepris pour la gestion et la valorisation des ressources humaines, mais c'est surtout, on l'a un peu oublié, la levée du contrôle des prix et des changes, l'assouplissement de l'encadrement du crédit et la déréglementation boursière.

Puis il y eut la circulaire Rocard de février 1989 relative au renouveau du service public, le décret de juillet 1992 portant « charte de la déconcentration » et, plus récemment, la mise en place du commissariat à la réforme de l'Etat.

Mais parallèlement à cet effort incontestable de réforme et de simplification, le rapport, paru il y a quelques années, de M. Langenieux-Villard rappelle que : « Le volume des circulaires a augmenté de 50 % entre 1980 et 1990 au ministère de l'éducation nationale, de 20 % au ministère du travail, où le volume moyen de chaque circulaire est passé de trois à six pages en dix ans !

« En 1950, la taille moyenne d'une loi était de quatre-vingt-treize lignes. En 1991, elle était de deux cent vingt lignes.

« Le volume du *Journal officiel* a plus que doublé entre 1976 et 1990, passant de 7 070 pages à 17 141.

« Le code du travail a, en volume, augmenté de 36 p. 100 par rapport à 1976.

« La partie législative du code général des impôts et du livre des procédures fiscales a augmenté également de 35 p. 100 en quinze ans.

« D'après le rapport de la commission de financement et du logement du Commissariat général au Plan, le mode de fixation des loyers a été changé, entre 1973 et 1990, à vingt-trois reprises par neuf lois, huit décrets et six recommandations ministérielles : une nouvelle règle tous les six mois en moyenne ! Et il ne faut pas oublier les 20 000 règlements européens applicables, qui s'ajoutent aux directives communautaires. »

M. Louis de Broissia. Eh oui !

M. Pierre-Rémy Houssin. Comment voulez-vous que les administrés s'y retrouvent ?

Ne faudrait-il pas d'abord et avant tout plus d'autodiscipline de la part de ceux qui réglementent ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Le présent projet de loi, dans son titre I^{er}, a pour but de transformer la règle générale actuelle qui est celle de l'autorisation préalable systématique en un régime de déclarations, déclaration simple lorsqu'il y a un simple besoin d'information, ou assortie d'une autorisation implicite dans le cas du silence de l'administration à l'extinction d'un certain délai, normalement de deux mois.

Ce texte va solidifier le décret du 28 novembre 1983 et surtout élargir ses dispositions aux collectivités locales, aux caisses de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

Bien entendu, comme les secteurs administratifs qui bénéficieront du régime déclaratif seront déterminés par décret, il restera de grands pans de l'administration soumis au régime d'autorisation. Mais comment pourrait-il en être autrement, en particulier pour protéger l'environnement, qui ne peut se concevoir que par une certaine multiplication des réglementations sur les carrières, sur les sites, les installations classées, l'eau, le bruit, la qualité de l'air...

M. Louis de Broissia. Eh oui !

M. Pierre-Rémy Houssin. ... pour protéger la sécurité, sécurité routière, sécurité de la santé, sécurité alimentaire, et pour protéger l'homme dans son travail.

Mais la simplification administrative ne se décrète pas. C'est tout un état d'esprit qu'il va falloir changer.

Changer l'état d'esprit de l'élu, d'abord : nous avons tous tendance à une certaine boulimie d'amendements qui, il faut le reconnaître, ne simplifient pas les textes, et ont tendance à démultiplier le nombre des demandes d'autorisation.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Tout à fait !

M. Pierre-Rémy Houssin. Dans nos collectivités locales, n'avons-nous pas tendance à élaborer des réglementations tatillonnes qui ne fluidifient pas les relations avec nos administrés ?

Il faut aussi changer l'état d'esprit du fonctionnaire qui va devoir expédier les dossiers avec beaucoup plus de célérité, car actuellement, dans la plupart des cas, il n'est soumis à aucune date butoir. Or, avec ce texte, la réponse de l'administration devra être fournie dans les deux mois et, le silence valant acceptation, la responsabilité, au moins morale du fonctionnaire, pourra être engagée en cas de silence fautif.

Changer, enfin, l'état d'esprit de l'administré qui proteste toujours contre la lenteur de l'administration mais qui est, ô combien ! tranquillisé lorsqu'il est en possession d'un papier revêtu d'une signature et d'un cachet.

La simplification des régimes d'autorisation restera indissociable, monsieur le ministre, de toute une série d'autres mesures tendant à une meilleure information du public, une meilleure formation des fonctionnaires, une meilleure circulation de l'information entre les administrations.

L'effort de simplification n'aura qu'un effet limité si l'on ne remonte pas aux sources de la complexité administrative et si l'on n'agit pas en amont afin de contrôler les processus qui la génèrent.

Depuis quelques mois, le Gouvernement a entrepris un effort louable de simplification : 290 mesures, si mes renseignements sont exacts, portant sur l'ensemble des ministères ont été arrêtées. Mais le rapport entre ces 290 mesures et les 4 200 autorisations préalables recensées montre le chemin qui reste à parcourir, d'autant plus que les mesures décidées concernent des régimes au caractère très technique qui ne touchent qu'un public fort limité.

D'autre part, nous nous heurtons en France à un esprit corporatiste. Beaucoup d'autorisations préalables sont exigées par des organismes qui régissent des professions libérales, commerciales ou artisanales, certes le plus souvent pour limiter les installations de nouveaux confrères, mais aussi dans un souci de reconnaissance et de respectabilité.

Il faudra également être très attentif afin que ce texte n'ait pas de conséquences pernicieuses : paresse de l'administration qui pourrait préférer l'extinction du délai plu-

tôt que de notifier une réponse positive à l'intérieur de ce même délai ; passivité de l'administration pouvant laisser supposer que, dans certains dossiers sensibles, l'accord tacite est l'effet d'une négligence et non d'une volonté délibérée ; possibilité pour l'administration, prétextant ne pas avoir le temps d'examiner certains dossiers dans le délai de deux mois, de prendre des mesures conservatoires de refus.

Mais entre le régime actuel d'autorisation préalable systématique et celui proposé de déclarations systématiques, il n'y a pas à hésiter : cette simplification est salutaire.

Elle correspond à une aspiration prépondérante des Français. En effet, dans un sondage récent, ils sont 72 % à réclamer une réforme de l'Etat, et si une grande majorité demande que l'administration réponde systématiquement à tous les courriers – et la systématisation de l'accusé de réception prévu dans le texte va dans la bonne direction –, ils sont aussi nombreux à espérer une simplification des formalités administratives et une accélération du traitement des dossiers.

Cette simplification est indispensable pour libérer l'initiative économique. Tous les responsables économiques que j'ai pu rencontrer au long de la mission parlementaire que M. le Premier ministre a bien voulu me confier sur ce sujet, ont été unanimes pour réclamer moins d'aides financières en échange d'une plus grande simplicité des formalités administratives.

Ce n'est pas tellement à cause du poids des charges que l'artisan se refuse à embaucher un compagnon, mais bien plutôt à cause des formalités à accomplir, des « paperasses » à remplir, des multiples guichets auxquels il faut s'adresser.

Le fossé se creuse entre les grandes entreprises qui ont les moyens de gérer cette complexité et les responsables des petites et moyennes entreprises, les artisans, les commerçants qui sont désarmés devant cette boulimie liberticide de l'administration.

La simplification peut contribuer, en outre, à combattre l'exclusion. Les premières victimes de la complexité administrative sont, en effet, les exclus, certains l'étant devenus à cause d'elle justement !

Les personnes en difficulté ont souvent du mal à faire valoir leurs droits tels qu'ils découlent de politiques de lutte contre l'exclusion qui exigent des démarches complexes.

Cette simplification peut être encore source d'économies pour l'Etat. Tout ce qui pourra simplifier l'administration se traduira par un gain de temps pour les fonctionnaires et donc par la possibilité d'un redéploiement permettant une plus grande efficacité.

Il faut néanmoins prendre un certain nombre de précautions : un accusé de réception sera envoyé systématiquement mentionnant le nom et la qualité du fonctionnaire responsable du dossier ; lorsque la déclaration aura été mal orientée, l'administration réceptrice aura l'obligation de la transmettre au bon organisme et d'en informer l'administré ; quant à l'instruction, elle devra être homogène par catégorie de dossiers sur l'ensemble du territoire.

Cependant, monsieur le ministre, les élus éprouvent une très forte inquiétude quant à l'article 2 et à l'article 3. Ils craignent que leurs mairies soient envahies par des dépôts de dossiers qui ne concernent pas l'administration territoriale et qu'ils soient obligés non seulement de transmettre ces dossiers à l'administration concernée mais, en outre, de faire un accusé de réception : surcroît de travail, mais aussi surcoût financier du fait de la suppression de la franchise postale !

Que faire dans le cas, extrême je vous l'accorde, où un administré déposera au secrétariat de mairie son dossier de sécurité sociale ?

Par ailleurs, aux termes de l'article 2, toute administration devra faire un accusé de réception pour « toute demande ou réclamation ». Or, nous savons tous que le maire est souvent saisi de réclamations abusives. Monsieur le ministre, pourriez-vous nous rassurer à ce sujet et nous apporter quelques précisions ?

Sous ces différentes réserves, nous ne pouvons qu'approuver le titre I^{er} du projet qui nous est soumis.

En ce qui concerne le titre II, ce texte permet d'adapter la saisine du médiateur à l'évolution de nos institutions, mais il faut être conscient que cette saisine doit être exceptionnelle, réservée à des cas bien limités, et que la transmission des dossiers doit être, dans la mesure du possible, contrôlée par les élus ayant le pouvoir de transmettre.

Tout en s'interrogeant sur la nécessité d'inclure le député européen élu en France dans la liste des élus autorisés à transmettre un dossier au médiateur de la République, il est bien évident qu'il faut absolument éviter la démultiplication des intermédiaires sous peine de laisser remonter jusqu'au médiateur des litiges qui auraient pu être réglés sur le plan local et de générer, passez-moi l'expression, « une usine à gaz » bien inutile. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

A titre personnel, je préférerais limiter le nombre des élus habilités à cette transmission et que l'on s'en tienne aux dispositions actuelles plutôt que de consentir à un élargissement outrancier.

M. Michel Meylan. Très bien !

M. Pierre-Rémy Houssin. Par contre, les deux dispositions qui nous sont proposées et qui permettront de mener des réformes, soit législatives, soit réglementaires et de déclencher des procédures d'inspection ou de contrôle, ne peuvent qu'emporter notre totale adhésion.

Quant au titre III, relatif à l'implantation en zone rurale de maisons des services publics, il sera nécessaire, monsieur le ministre, d'être très vigilant afin que concentrant certains services, elles ne servent de prétexte pour vider nos cantons d'une vie administrative déjà bien maigrie.

Monsieur le ministre, le groupe du RPR vous apportera son soutien sur ce texte qui n'est que le premier volet de la réforme de l'Etat que le Président de la République s'est engagé à mener tout au long de son septennat. Mais le monde, hélas ! n'ira qu'en se complexifiant. L'administration n'échappera pas à cette évolution. Elle n'a pas à projeter sa propre complexité sur l'administré, mais à l'autodigérer pour donner d'elle une image accueillante et serviable.

Sans aller jusqu'à la simplification humoristique traquée, aujourd'hui même, par Jacques Faizant dans un grand quotidien national, c'est cependant à l'orée de la nouvelle année, le vœu que nous pouvons formuler. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis quelques dizaines d'années, la France a beaucoup changé. Elle a su, tant sur

le plan économique que social, relever un très grand nombre de défis. Le rythme de ces adaptations offre avec la stabilité, et parfois – j'ose le dire – l'inertie de nos institutions publiques, un singulier contraste. La société française a évolué, et beaucoup plus vite que ses institutions publiques.

Ce décalage est évidemment source de nombreux dysfonctionnements et il creuse un fossé grandissant entre les citoyens et l'Etat. J'en donnerai trois brefs aperçus.

D'abord, l'administration est souvent perçue comme trop centralisée, trop lente et peu perméable, d'une manière générale, aux innovations. Ensuite, caractéristique d'avantage d'ordre psychologique, la relation entre les citoyens et les structures administratives s'imprègne de plus en plus d'une forme de méfiance, voire de doute quant à la capacité de l'Etat à jouer pleinement le rôle qu'on attend de lui. Enfin, conséquence inéluctable, tout cela se traduit par une mise en cause du rôle de nos élites.

Or, dans un pays qui s'est très largement construit autour de l'Etat et des valeurs républicaines, la démocratie ne peut pas accepter durablement que ces élites soient ainsi mises au banc des accusés. C'est dire combien la modernisation de l'administration représente aujourd'hui un enjeu important pour nos sociétés.

A l'évidence – on l'a dit, mais je ne suis pas sûr qu'on en tire toujours les conséquences – les sociétés d'aujourd'hui sont complexes, très imprégnées par le droit, très « juridicisées » si vous me permettez ce barbarisme. Ce sont aussi des sociétés très ouvertes à l'information et dans lesquelles le niveau de formation s'est considérablement élevé.

Si bien qu'aujourd'hui, l'aptitude de nos institutions politiques à se moderniser et à s'adapter pose une question très importante. Ou bien l'administration dans son ensemble, centrale comme locale, parvient à s'adapter aux nouvelles contraintes, à conduire le changement ou au moins à l'accompagner et à induire de nouvelles méthodes de gestion, alors le développement économique sera facilité. Ou bien, touchées par une sorte d'immobilisme alimenté par une logique défensive, celle du corporatisme ou plutôt des corporatismes, nos structures administratives perdront petit à petit le sens de l'intérêt général. Formuler la question, c'est au moins montrer l'importance que revêt à nos yeux une action constante de réforme de nos institutions publiques.

Ces phénomènes ont d'ailleurs été très largement décrits par les sociologues depuis les années soixante-dix. On a très bien analysé – en particulier Michel Crozier, avec une toute particulière pertinence – les causes qui font que chaque bureaucratie est tentée de se transformer en cultivant davantage le pouvoir que les projets.

Pour une référence plus récente, je vous renvoie à un ouvrage collectif, dont je vous recommande la lecture, qui s'intitule *Le Civisme* et qui est paru il y a quelques mois. Un inspecteur général des finances y a signé une contribution intitulée : « L'administration ou la dernière corporatisme ». Il y dénonce des comportements qui se nourrissent « de la lourdeur, de la lenteur, de la rigidité, de l'immobilisme de l'Etat ».

Il est donc nécessaire, monsieur le ministre – mais vous en êtes convaincu –, de s'inscrire dans une action d'adaptation permanente, fondée naturellement sur la concertation. C'est ce que l'on appelle un peu pompeusement, je trouve, la réforme de l'Etat. J'aurais préféré, pour ma part, un intitulé plus modeste.

L'importance de cette réforme et de cette adaptation a été très largement soulignée politiquement depuis le printemps dernier : le Président de la République en a fait une de ses priorités et le gouvernement d'Alain Juppé a lui-même poursuivi cet objectif, notamment dans une circulaire datée du 26 juillet 1995. Non seulement a été créé un ministère chargé entre autres de la réforme de l'Etat, mais encore ont été créés un comité interministériel et un commissariat à la réforme de l'Etat par un décret du 13 septembre 1995.

Je me suis amusé à compter les circulaires qui, de juillet à septembre 1996, avaient été consacrées au sujet. J'en ai dénombré treize émanant du Premier ministre – ce qui peut faire écho aux propos de l'orateur qui m'a précédé à cette tribune.

On peut interpréter ce chiffre de deux manières. On peut estimer qu'il traduit une indéniable volonté, dans la mesure où la pédagogie est l'art de la répétition. On peut aussi penser, ce qui est peut-être moins flatteur pour nos institutions, que leur transformation n'est pas un exercice spontané. Je vous laisse le soin de choisir l'interprétation qui vous paraît le mieux correspondre à la réalité administrative.

Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, est donc le premier maillon législatif de cette réforme. Il porte sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Je dois le dire d'emblée : l'UDF adhère à ses objectifs et à son contenu.

Il ne s'agit pas de réformer pour le plaisir, mais, d'offrir à notre pays une chance supplémentaire de se développer et aussi – même si l'objectif est, je l'avoue, à très long terme – de réconcilier les Français avec la chose publique. Mes chers collègues, ce ne sera pas facile.

Auparavant, deux questions de méthode méritaient d'être résolues.

Première question : faut-il donner la priorité à la réforme des structures ou à celle des outils existants ? Personnellement, j'ai une très nette préférence pour la seconde proposition, seule susceptible de déboucher sur un projet capable d'associer les agents de l'administration et de les mobiliser.

C'est un défaut assez typique de notre organisation administrative, de notre système politique, et même parlementaire : lorsqu'une difficulté surgit, le premier réflexe est de créer une structure nouvelle, ce qui aboutit à superposer, d'année en année, un très grand nombre d'organismes, sur l'utilité desquels, en général, on ne s'interroge plus une fois qu'ils sont inscrits dans la routine et la répétition.

La seconde question concerne – vous l'avez évoqué longuement hier, monsieur le ministre, et M. le rapporteur aussi – la répartition des rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement.

Bien sûr, la réforme des structures administratives incombe d'abord au Gouvernement, car relèvent de sa compétence tout ce qui concerne l'organisation des services publics, la répartition de ces mêmes services sur le territoire, qu'on voudrait plus harmonieuse et moins centralisée, les méthodes de gestion, notamment de ce qu'on appelle parfois avec un certain manque d'égards la « gestion des ressources humaines » – expression riche de sens, mais recouvrant bien des devoirs pour les responsables.

Quoi qu'il en soit, nous nous réjouissons que le Gouvernement ait pris en charge tous ces aspects. Le projet de décret dont vous avez fait adopter le principe en conseil des ministres est un élément important, qui va dans le bon sens.

En revanche, relève du Parlement la clarification des rôles : le rôle de l'Etat, les relations entre l'Etat et les collectivités locales, mais aussi les relations des collectivités locales entre elles. Or, depuis une quinzaine d'années, j'ai le sentiment que les vocations respectives des collectivités locales se chevauchent de plus en plus et que le partage est de plus en plus difficile.

Autre aspect, qui n'est peut-être pas législatif, mais qui contribuerait à revaloriser le rôle de notre Parlement : le contrôle démocratique de l'administration. Il est fondamental que la qualité de la gestion publique – entendue non sous l'angle individuel, mais sous l'angle collectif, et sous l'angle des structures – soit appréciée publiquement, que les suites données aux observations de la Cour des comptes, du médiateur de la République, des autorités administratives indépendantes, soient évoquées ici dans la sérénité.

L'administration se contrôle et s'évalue d'ailleurs beaucoup trop souvent elle-même.

M. Louis de Broissia. Exact !

M. Pierre Albertini. C'est dire que la réforme des institutions publiques est la fois un état d'esprit et une affaire de textes et de structures. Je crois personnellement qu'elle est plus une question d'état d'esprit.

Quant à l'analyse du projet de loi que vous nous soumettez, qui fait d'ailleurs très largement écho à la loi du 17 juillet 1978, laquelle avait le même objet, j'aurais tendance à dire, en simplifiant, que l'inspiration est bonne, mais que la portée en est assez limitée – plusieurs orateurs l'ont souligné –, et que, de toute façon, ce ne saurait être que le premier maillon d'une longue chaîne.

Sur le plan législatif, vous avez envisagé, monsieur le ministre, une clarification de la coopération intercommunale. Vous avez aussi souhaité que soient quelque peu précisées les compétences des différentes collectivités locales. Nous en traiterons le moment venu – il ne faut pas confondre vitesse et précipitation. M. le rapporteur s'est livré, à cet égard, à une analyse très complète, ce qui me permettra d'abrégéer mon propos.

Le premier volet de votre texte concerne les démarches de nos concitoyens. C'est, en effet, une assez large extension d'un décret du 28 novembre 1983. Je retiendrai un point qui me paraît intéressant : l'autorisation tacite.

Celle-ci est étendue par le projet de loi. Mais son extension est assez limitée et plusieurs « verrous » sont prévus.

Il ne faut pas se méprendre sur la signification et la portée de l'autorisation tacite. Selon moi, d'ailleurs, c'est assez largement une fausse « bonne idée ».

Pourquoi sa systématisation n'est-elle pas possible ? Pour trois raisons.

Premièrement, une décision expresse vaut toujours mieux qu'une autorisation tacite. Elle peut être motivée, assortie des conditions de son application, et il est préférable d'obtenir une autorisation explicite plutôt qu'une autorisation résultant du silence de l'administration, silence parfois douteux ou complice.

Deuxièmement, l'information des tiers est beaucoup plus difficile s'agissant d'autorisations tacites. Dans plusieurs domaines – je pense notamment aux décisions en

matière d'urbanisme –, il est évident que l'information des tiers doit être un objectif prioritaire de l'administration.

M. Michel Meylan. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. Troisièmement, les conditions du retrait de l'autorisation tacite, qui avaient donné lieu – le Conseil d'Etat me pardonnera cette remarque – à une jurisprudence que je qualifierai de « byzantine », en tout cas d'indéchiffrable par nos concitoyens,...

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. ...et que le projet de loi prévoit d'ailleurs de corriger, ce dont, monsieur le ministre, je vous félicite, n'étaient pas accessibles au commun des mortels.

Le deuxième volet, sur lequel je n'insisterai pas, concerne le renforcement du rôle du médiateur de la République. Je m'associe à ce qui a été dit sur la réussite de l'institution. Voilà, en effet, une institution dont la « greffe » a très bien pris sur la réalité administrative, mais qui est aussi – M. Pelletier le dit – un peu victime de son succès. Et cela doit nous guider dans l'extension de la saisine du médiateur de la République.

Je suis personnellement réservé sur la possibilité d'autoriser sa saisine par les parlementaires européens et, pour des raisons pratiques, totalement opposé à l'extension de la saisine aux 36 000 maires de France, auxquels on ferait, dans les circonstances actuelles, un cadeau empoisonné.

Pour ce qui concerne l'élargissement de ses compétences, votre objectif est louable. J'évoquerai toutefois un petit problème : il faudra, un jour, trouver une articulation entre l'action du médiateur de la République et celle du médiateur européen, dont la création est beaucoup plus récente et n'a pas encore connu la même réussite que notre institution.

Enfin, la création des « maisons des services publics » est une idée intéressante et louable. Ce regroupement de services différents et complémentaires aura, je l'espère, une fonction d'accueil et d'orientation de nos administrés – les terrains « privilégiés » étant à cet égard les quartiers difficiles et le milieu rural.

Monsieur le ministre, j'exprimerai, dans ce domaine, un souhait : faites simple ! Evitez la complication ! La formule du GIP me paraît devoir être utilisée avec beaucoup de prudence et de précaution. Croyez-en le juriste qui vous parle !

C'est donc un soutien chaleureux que le groupe de l'UDF apporte à ce projet de loi.

En conclusion, j'évoquerai deux ou trois points.

Je souhaite que soit organisé – et le rapporteur y a fait allusion hier – un débat public sur le rôle de l'Etat, non en vue de l'affaiblir, mais au contraire afin de le redéployer et de le renforcer dans ses missions nouvelles. Aux fonctions régaliennes de l'Etat – la défense, la justice, la police – s'ajoutent des missions nouvelles qui sont aux yeux de nos concitoyens tout aussi importantes que les précédentes : l'équilibre du territoire, la garantie et la protection sociale, la cohésion de la nation. Mais je sens que M. le président s'impatiente...

M. le président. Je suis comme vous, monsieur Albertini : je n'aime pas les longues circulaires, les dépassements de temps... (*Sourires.*)

M. Pierre Albertini. Je conclus, monsieur le président.

Je souhaite que ce débat public ait lieu. C'est pourquoi les formules d'« Etat modeste » ou d'« Etat minimum » qui ont été avancées me paraissent inadaptées. Si l'Etat a besoin de changer ses méthodes, d'avoir un « *management* » plus participatif, moins hiérarchique et moins verticale, il doit aussi travailler plus souvent en coordination avec les collectivités locales.

Tout cela est à mettre en parallèle avec notre conception de la démocratie. La démocratie n'est pas qu'un assemblage d'institutions. Elle est d'abord une valeur. Et ses prolongements naturels que sont la citoyenneté au plan collectif et le civisme au plan individuel sont essentiels. Le but est de faire de l'homme non pas le sujet de l'Histoire, mais un acteur de son propre destin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Bonnecarrère.

M. Philippe Bonnecarrère. Dans la réforme de l'Etat que vous engagez, monsieur le ministre, vous avez raison de commencer par la place du citoyen dans le service public.

Accélérer et améliorer le déroulement des réclamations que nos concitoyens adressent à leur administration favorise un changement salubre de comportement, qui « recadre » l'administration dans son objet premier : le service du public. Le citoyen connaîtra le délai de réponse : réponse préalable ou acceptation tacite. Une solution sera donnée dans un délai précis.

En généralisant l'autorisation tacite faute de réponse de l'administration, nous responsabilisons nos services publics. Cette mesure renforce la crédibilité de l'Etat et de ses différents organismes publics.

Gardons-nous toutefois de systématiser l'acceptation tacite de la part de l'administration ! La réponse motivée doit rester la règle. Un délai de deux mois peut être très long en cas d'urgence.

Le Conseil d'Etat a tenu à ce que soit institué un droit de repentir lorsque l'administration s'aperçoit que son autorisation, par défaut de réponse, est illégale. Ce droit de repentir, qui n'ouvre aucun droit à indemnisation pour le demandeur, se conçoit, dans la mesure où il réduira les risques de dérapage. Mais il aura l'inconvénient majeur d'être source d'instabilité juridique, puisque, durant deux mois, la décision pourra être retirée. Même si ce délai de retrait par l'administration se superpose au délai ouvert aux tiers en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir – le bénéficiaire attendra de toute façon l'expiration du délai de recours –, je reste très réservé quant à l'exercice du droit de repentir de l'administration. Un délai de repentir est un délai d'incertitude, et l'incertitude est à proscrire.

Cette mise en avant du citoyen, monsieur le ministre, vous l'avez voulue aussi par un élargissement de la saisine du médiateur de la République et de son rôle.

Un filtrage est opéré depuis 1973 par les sénateurs et les députés entre le médiateur et nos concitoyens. Un tel filtrage est nécessaire. Dans votre texte, monsieur le ministre, vous l'élargissez. C'est très bien. Mais vous n'avez pas élargi aux maires de nos 36 000 communes la possibilité de saisine.

Un telle ouverture modifierait, certes, le travail des services du médiateur, et, en commission, ce changement n'a pas été souhaité. Je reste, pour ma part, très favorable à l'amendement visant à étendre la possibilité de saisine

du médiateur à tous les maires, pour les raisons suivantes, et ce malgré l'opposition exprimée tout à l'heure par plusieurs de mes collègues.

Pour une raison pratique : qui, mieux que le maire, connaît les désaccords entre ses concitoyens et telle administration justifiant d'un examen tout particulier ?

Pour une raison morale aussi : pourquoi imaginer que les maires abuseraient plus que les parlementaires du droit de saisine ? Je ne crois pas que leur sens des responsabilités soit moindre. Aussi, je les défends par anticipation contre le reproche qui pourrait être adressé à cette disposition d'entraîner une multiplication du nombre de saisines du médiateur.

La troisième raison – et, elle est, à mon sens, décisive – tient à la nécessité d'assurer l'égalité entre les élus. Selon moi, monsieur le ministre, votre projet n'est pas conforme à la Constitution. Nous avons un système où le droit de saisine était limité aux parlementaires. C'était une compétence de la représentation nationale. Vous proposez de l'étendre aux présidents de conseil régional, conseil et au maire de Paris, qui a cette seconde qualité. Un président de conseil régional préside un exécutif local. Un maire préside l'exécutif communal. Pourquoi ouvrez-vous le droit de saisine à la région et au département mais pas à la commune ? Pourquoi cette discrimination ?

Je ne peux pas admettre un système qui repose sur une hiérarchie entre collectivités, qui refuse à la commune ce qui est accepté pour le département et la région. Je vous mets donc en garde, monsieur le ministre, contre le risque d'inconstitutionnalité de ce texte si nous le votons en l'état.

Je terminerai avec la mise en place de maisons des services publics, permettant un renforcement des services auprès des usagers. Par le biais de ces maisons, vous résolvez un problème fréquemment rencontré, qui est celui de la compétence de nos agents publics.

La délégation de compétences entre administrations, entre collectivités, est une bonne chose.

Reste toutefois que cette excellente arme peut être à double tranchant. Il ne faudrait pas qu'elle favorise indirectement la désertification administrative des zones rurales dans la mesure où un seul agent pourrait représenter plusieurs administrations.

Je suis d'accord sur le principe, monsieur le ministre, mais serai attentif aux modalités d'application. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Meylan.

M. Michel Meylan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les Français se plaignent tous les jours de la complexité, de la lenteur et de l'opacité de l'administration.

Avec ce texte, monsieur le ministre, nous apportons une nouvelle pierre à l'entreprise courageuse et de longue haleine que vous avez engagée avec détermination pour réformer l'administration.

Ce chantier, qui consiste à moderniser l'une des dernières grandes institutions sociales de notre pays à ne pas s'être adaptée aux données nouvelles du monde actuel, est un enjeu essentiel pour l'avenir de la France.

« Quand l'administration se retourne contre la population au lieu de la servir » titre un ouvrage qui vient de paraître. Cette formule est significative du fossé qui s'est creusé dans les relations entre l'administration et les administrés et du trouble qu'on observe.

Bien des difficultés relèvent d'une évolution des mentalités. Tant que nos administrations fermeront leurs portes au public à partir de seize heures, tant que les formalités administratives demeureront complexes et lentes, tant que le sens de l'écoute et de l'accueil ne sera pas l'objectif clé de ceux qui reçoivent le public ou répondent au téléphone, aucune réforme ne parviendra à rapprocher l'administration des citoyens ni à donner aux mots « qualité du service public » un sens concret.

La France a l'une des meilleures fonctions publiques du monde. Il faut privilégier le sens de l'initiative, de l'action et des responsabilités, afin d'œuvrer pour une administration plus souple, plus proche des citoyens et offrant un service public moderne. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le faire, je continuerai à être de ceux qui travaillent dans ce sens, en faveur de la réforme de l'Etat que vous conduisez, monsieur le ministre.

Ce texte est une étape qui va dans le bon sens, mais c'est une bien petite étape au regard du chemin qui reste à parcourir pour rapprocher l'administration des Français. Depuis vingt ans, nous avons accumulé un retard considérable. Et ma volonté déterminée reste, une nouvelle fois, quelque peu insatisfaite devant la portée très limitée des dispositions que nous étudions.

Pouvez-vous nous préciser l'articulation de ce texte avec l'ensemble de la réforme de l'Etat ? Ou en est-on ? Quelles seront les prochaines étapes de ce vaste chantier ?

Le titre I^{er} pose, à l'article 5, le principe de l'acceptation implicite par l'administration de toute demande en cas de silence gardé pendant deux mois.

C'est une disposition tout à fait nouvelle qui renverse une jurisprudence établie depuis 1863 et consacrée par le décret du 11 janvier 1965. Malheureusement, ne s'appliquant que dans les cas prévus par décret en Conseil d'Etat, elle demeurera une exception, la règle générale restant la décision implicite de rejet.

La commission des lois, dont je salue l'excellent travail d'analyse du texte, l'a bien compris ; c'est pourquoi elle propose un amendement tendant à supprimer l'artifice de présentation qui a fait basculer l'article 7 après l'article 4, afin de rétablir l'ordre logique du droit français, qui consiste à présenter la règle de principe avant les exceptions ; il n'y a donc pas de véritable changement.

Aussi, je souhaite que les décrets qui fixeront le champ d'application de la décision implicite d'acceptation en cas de silence soient les plus extensifs possibles.

En revanche, j'approuve totalement l'initiative qui consiste à réduire de quatre mois à deux mois le délai imparti à l'administration pour répondre à la demande qui lui est adressée, même si l'allongement du délai pendant lequel l'administration peut revenir sur sa décision implicite atténue la portée de cette mesure. Toutefois, la réduction de ce délai risque d'accroître le nombre de décisions prises implicitement.

Dans la forme juridique qui nous est présentée, cette disposition pose un problème de protection des tiers dans la mesure où, désormais, certaines décisions implicites pourront être des décisions d'acceptation. Comment les tiers seront-ils informés de ces décisions, afin, le cas échéant, de pouvoir les contester ? Il y a là un véritable problème de droit. Car la jurisprudence considère qu'une décision implicite de rejet n'ouvre pas droit à contestation de la part des tiers.

En revanche, il en va très différemment d'une décision d'acceptation, dont on peut concevoir aisément qu'elle est susceptible de mettre en cause les intérêts des tiers. Sans

doute pourrez-vous, monsieur le ministre, apporter sur ce point les éclaircissements nécessaires, en particulier parce que la décision implicite n'est opposable aux tiers qu'à compter de sa publicité, ce qui suppose que l'utilisateur puisse exiger de l'administration qu'elle accomplisse les formalités de publicité d'une décision implicite d'acceptation.

Le troisième volet du titre I^{er} est une excellente initiative. Depuis des années, j'interviens régulièrement dans cet hémicycle pour demander une amélioration de l'examen des demandes soumises à l'administration. En particulier, j'ai souligné l'absurdité du mécanisme qui s'enclenche lorsqu'un citoyen se considère lésé et demande à un ministre ou à un préfet un nouvel examen du dossier. L'autorité administrative saisie demande généralement à l'administration locale de lui faire un rapport, et prend une seconde décision au vu des éléments fournis par le service qui a pris la décision initiale, précisément contestée par l'administré.

A quoi sert un recours si l'intéressé n'est pas entendu ou ne peut pas faire entendre ses arguments ? L'article 4 met fin à cette aberration. Je souhaite que les décrets d'application ne limitent pas trop son champ, en particulier pour ce qui est des administrations centrales, afin qu'une véritable étude des dossiers ait lieu, y compris au niveau le plus haut, lorsqu'il est saisi.

En ce qui concerne le médiateur de la République, je me rallie pour l'essentiel au point de vue de mes collègues de la commission.

L'élargissement de la saisine aux parlementaires européens me semble inapproprié : ceux-ci ont des relations particulières avec l'administration de l'Union européenne, mais peu avec l'administration française. Eventuellement, nous pourrions envisager d'ouvrir un droit de saisine dans les cas particuliers où le médiateur de la République est compétent pour intervenir auprès d'administrations de l'Union européenne.

Pour ce qui est de l'élargissement de la saisine aux maires, je rejoins l'opinion de mes collègues qui se sont exprimés contre cette disposition. Elle me semble dénaturer l'institution. En revanche, je souhaiterais que, dans le sens de la réponse que vous aviez faite à une question que je vous avais posée en mars 1996, le pouvoir de coordination et la mission interministérielle des préfets soient renforcés.

Il me semble en effet que, dans bien des cas, des problèmes d'ordre secondaire peuvent être résolus par un règlement à l'amiable exercé directement par l'autorité préfectorale. Le préfet doit être effectivement le véritable patron de toutes les administrations déconcentrées pour améliorer l'efficacité des réponses de l'administration aux administrés. En tant que parlementaires, nous constatons fréquemment cette nécessité. Une institutionnalisation de ces pratiques favoriserait le travail de médiation locale des préfets et éviterait une remontée massive de questions simples qui surchargerait inutilement le médiateur de la République.

Pour conclure, je dirai un mot sur le troisième volet de ce projet de loi. La création de maisons des services publics me semble répondre à un réel besoin de la population en faveur d'une administration de proximité, implantée au cœur des lieux de vie.

J'approuve cette mesure à condition qu'elle ne serve pas à masquer la suppression de services publics en milieu rural, comme cela a pu se passer avec la restructuration des services de La Poste, par exemple.

Depuis deux ans, je travaille au sein du SIVOM de Bonneville à la création d'une maison de l'emploi regroupant l'ensemble des services publics d'aide aux demandeurs d'emploi : ANPE, ASSEDIC, mission locale. Ce projet, que j'ai eu le plaisir de voir repris par le sous-préfet de Bonneville et de nombreux maires des communes voisines, nécessite un réel engagement des services de l'Etat pour accompagner l'effort financier des communes. J'espère que les dispositions qui nous sont proposées aujourd'hui ne sont pas une simple pétition de principe et qu'elles seront accompagnées des moyens humains et financiers permettant de les traduire dans la réalité.

L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés est un enjeu essentiel pour redonner aux Français confiance en leur pays.

D'elle dépendent pour beaucoup l'amélioration des relations entre citoyens et le resserrement des liens indispensables à la cohésion sociale. Ce texte est une étape supplémentaire pour réformer l'Etat dans ce sens et permettre aux Français de mieux vivre ensemble. C'est pourquoi je le soutiendrai activement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Louis de Broissia.

M. Louis de Broissia. Le projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public s'inscrit, les orateurs précédents l'ont rappelé, dans le droit-fil de la volonté politique affichée et répétée du Président de la République, du Premier ministre et de vous-même, monsieur le ministre, d'engager une réforme en profondeur de ce que nous appelons pouvoirs publics, puissance publique et services publics.

Cette démarche répond à une préoccupation majeure de nos concitoyens, confirmée par leurs réactions quotidiennes devant l'administration et la complexité des démarches à entreprendre.

Les Français, qui voient la société changer profondément, attendaient donc que le Gouvernement leur propose d'ouvrir ce dialogue légitime et opportun. Le constat des lieux est d'ailleurs saisissant. La société française se sent corsetée, encadrée, car on a réussi à empiler quatre à cinq niveaux de décisions publiques ; Etat, régions, départements, communes, sans oublier les groupements de communes. C'est une des rares sociétés au monde à ne savoir qu'empiler des textes nouveaux les uns sur les autres : 8 000 lois, dont 100 nouvelles par an, et 80 000 décrets et règlements, dont 1 000 nouveaux par an. Et nous prétendons, nous, législateurs, imposer à nos concitoyens, en vertu de l'adage « nul n'est censé ignorer la loi », l'adhésion politique à un système administratif de plus en plus complexe. Quelle hypocrisie de notre part, si nous, parlementaires, persévérions sur cette lancée ! Il y a péril en la République si chaque citoyen, parce que le temple de la loi devient une tour de Babel ou une Très grande bibliothèque pour initiés, ne peut plus comprendre.

Vous voulez, en simplifiant l'Etat, en le modernisant, le renforcer. Votre tâche est essentielle et le Parlement vous soutiendra.

Afin de préparer ce débat, j'ai donné ce texte comme élément de discussion à une dizaine de groupes de travail réunissant près de 200 personnes de ma circonscription. Tous ont fait des propositions mais je n'aurai mal-

heureusement pas le temps de vous faire part de la synthèse de leurs travaux, que je vous remettrai en quittant la tribune.

Je me suis exprimé au sein de ces groupes comme parlementaire, mais aussi, puisque la loi m'y autorise, comme président d'un conseil général, en assumant mes responsabilités nationales et locales sans états d'âme, persuadé qu'il s'agit dans les deux cas d'une mission de service public, ici comme législateur et là comme exécutif d'une assemblée locale et démocratique.

Il est important de noter que ces groupes de travail ont proposé d'aller bien au-delà du texte initial, ce qui montre une volonté forte de changement.

L'existence même de votre ministère prouve que le gouvernement d'Alain Juppé veut aller plus loin ; nous en prenons acte avec satisfaction.

Je souhaite que l'opinion retienne clairement que cette réforme vise à refonder l'action des ministres et celles des préfets, qui les incarnent sur le territoire. La décentralisation sans la déconcentration était dangereuse, monsieur Derosier.

Elu municipal depuis vingt-six ans, élu départemental depuis onze ans, élu national depuis neuf ans,...

M. Michel Meylan. Quelle carrière !

M. Louis de Broissia. ... je pense pouvoir juger de l'intérêt qu'il y a à renforcer l'autorité préfectorale. La France décentralisée nécessite une administration préfectorale renforcée.

Permettez-moi, après avoir indiqué ma volonté de soutenir votre action et le texte que vous nous proposez, de vous interroger sur trois points précis.

La réforme de l'Etat entraînera celle de l'ensemble des services publics de l'Etat, des régions, des départements, des communes et groupements de communes. Comment associez-vous l'ensemble des services publics à cette réforme voulue par nos concitoyens ? Prévoyez-vous des expérimentations, comme cela a été le cas pour d'autres réformes législatives ? Pouvez-vous nous en dire plus ? N'est-il pas souhaitable également d'aller vers une mise à plat, évoquée par beaucoup, du processus décentralisation-déconcentration, en affichant un calendrier pluriannuel ?

En second lieu, et ce point a été évoqué par l'orateur précédent, le calendrier des réformes doit passer par des mesures rapides, compréhensibles par tous et ayant des effets sur l'emploi. Quel calendrier avez-vous prévu pour qu'il y ait des effets visibles dès 1997 en termes d'emplois et pour tout ce qui concerne le tissu associatif ? Prévoyez-vous, par exemple, un guichet unique pour les associations dans les préfetures et les sous-préfetures ?

En troisième lieu, l'Etat, les régions, les départements et les communes vivent sous la férule, dont on a peu parlé jusqu'à présent, des directives européennes et d'un processus normatif qui paraît assez improvisé, sans programmation véritable. Le Gouvernement peut-il affirmer sa volonté de ne pas se laisser déborder par les normes et de ne pas se laisser imposer une « tyrannie normative », si je disposais de qui exige des mesures sur l'amiante, l'isolation, l'eau, les déchets, la sécurité au travail ? Même si je disposais de dix minutes j'en oublierais !

Un Etat plus proche est un Etat capable de programmer, sans improviser, en conservant ses fonctions régaliennes à l'égard des collectivités, qui toutes assument des missions de service public.

Cette réforme arrive à temps. L'Etat reprend l'initiative. Faute d'une volonté forte de réforme, il s'affaiblirait par rapport à des collectivités locales vivantes, donc aptes à remplir les cases laissées vides.

L'Etat est maître du jeu, le législateur en écrit les règles ; les fonctionnaires et les agents territoriaux doivent ensuite appliquer la politique nationale.

Nous sommes bien, ainsi, au cœur des préoccupations de nos concitoyens. La France inquiète ne doit pas se retourner vers des prophètes, vers des gourous ou vers l'Europe, mais vers un Etat recentré, focalisé sur ses missions régaliennes, s'adossant à des collectivités aux missions précisées et clarifiées. Dans ces temps de crise, les collectivités locales ont remarquablement joué leur rôle d'amortisseur de crise, de chirurgien de la fracture sociale, d'aménageur du territoire. L'Etat fort et proche que nous voulons – fort parce que proche – n'est pas contradictoire, il faut le dire, avec des relais territoriaux. Sachons le remodeler ensemble rapidement, à partir de ce texte et de beaucoup d'autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

M. Dominique Perben, *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je reviendrai sur plusieurs points évoqués par les orateurs.

D'abord, je le répète, il faut mettre ce texte en perspective. Je rappelle à M. de Broissia, à M. Meylan et à M. Derosier que ce projet de loi s'inscrit dans un ensemble. Comme je l'ai déjà dit hier, nous ne réussirons la déconcentration que si nous faisons plusieurs choses à la fois. Ainsi, un décret approuvé hier en conseil des ministres affirme le principe que seules les autorités déconcentrées pourront prendre les décisions administratives individuelles. Quant à la réforme des administrations centrales, sur laquelle nous travaillons, elle sera, je pense, décidée au mois de février. Nous avons également décidé d'expérimenter une nouvelle architecture administrative dans les départements. En effet, pour assumer cette déconcentration, notre organisation administrative locale doit être capable de traiter les problèmes d'aujourd'hui alors qu'elle a été construite pour résoudre ceux d'il y a trente ans.

La réforme de l'Etat consiste aussi à déconcentrer davantage la gestion des personnels. Le sujet est certes délicat. Ayant la charge de la fonction publique, je sais qu'il doit être étudié dans un esprit de concertation et de négociation, mais je puis vous affirmer que le dossier a bien avancé et que la prise de conscience qu'il est possible de déconcentrer la gestion des personnels est beaucoup plus grande chez les organisations syndicales qu'il y a un an. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a adopté au mois de décembre, après une discussion enrichissante et positive, des textes qui permettront de déconcentrer un certain nombre de CTP et de CAP, c'est-à-dire les structures de concertation internes à la fonction publique.

La réforme de l'Etat, c'est aussi la modernisation de la procédure budgétaire. Vous avez pu, pour la première fois en 1996, débattre des orientations budgétaires avant l'examen du budget. Et, pour la loi de finances de 1998, il a été décidé que vous auriez la présentation des crédits

déconcentrés par chapitres, ce qui permettra à l'Assemblée et au Sénat de suivre l'avancement de la politique de déconcentration.

La réforme de l'Etat, c'est aussi l'amélioration de l'efficacité de l'administration. Des réformes au niveau central permettront d'améliorer le contrôle par l'Etat des entreprises dans lesquelles il a des participations ou l'évaluation des politiques publiques, domaine dans lequel notre pays est sans doute encore en retard par rapport à un certain nombre de grandes démocraties occidentales.

Monsieur Derosier, je n'avais pas, croyez-le bien, la prétention de suggérer que ce texte résumait la réforme de l'Etat annoncée par le Président de la République.

Je répète ce que chacun sait : s'agissant de questions administratives, l'essentiel des compétences appartient au pouvoir réglementaire.

Monsieur le rapporteur, la simplification des formalités ne doit pas être le remède à l'inflation normative, pour reprendre votre formule, qui rejoint la préoccupation de Louis de Broissia. Nous devons avoir les deux soucis présents à l'esprit et mettre un frein à l'inflation normative, au niveau national comme au niveau européen.

Dans cette perspective, le Premier ministre a demandé à chacun des ministres de réaliser des études d'impact pour tout projet de loi ou de décret en conseil d'Etat. Nous souhaitons également codifier, d'ici à l'an 2000, l'ensemble du droit français. L'existence même de ces codes invitera à une plus grande modération dans la production législative et réglementaire.

En ce qui concerne l'inflation normative européenne, le Gouvernement sera vigilant et il faudra veiller à ce que la codification du droit européen avance de façon significative, le Président de la République l'a encore rappelé tout récemment.

Monsieur le rapporteur, vous avez également évoqué un problème qui ne relève pas directement de ce débat : l'organisation des collectivités publiques sur l'ensemble du territoire, ce que vous avez appelé la structuration progressive de la France en agglomérations et en pays. Ce sont là des concepts d'aménagement du territoire, ou à caractère géographique et économique, et non des notions à caractère juridique et institutionnel, et il convient de bien insister sur cette différence. Nous aurons sans doute l'occasion au printemps, lors de l'examen du texte sur l'intercommunalité, de revenir sur ce sujet important.

Monsieur Albertini, vous avez à juste titre souligné qu'il ne fallait pas se limiter aux réformes de structure mais s'appuyer aussi sur les personnels. Vous avez tout à fait raison. Ayant la charge de ce dossier depuis un peu plus d'un an, je peux vous dire que, si j'ai passé autant de temps, au cours de l'année 1996, à rencontrer un aussi grand nombre d'interlocuteurs au sein de structures institutionnalisées ou à titre individuel, c'est bien parce que je suis convaincu, comme Michel Crozier, que vous avez cité, que, dans une réforme, la méthode est aussi importante que l'objectif.

S'agissant en particulier de la réforme de l'Etat, ce qui a probablement manqué dans les tentatives précédentes, c'est justement ce souci de faire en sorte que les acteurs de l'administration ne soient pas seulement les exécutants d'une loi, d'un décret ou d'une circulaire, mais qu'ils deviennent véritablement les porteurs de la réforme. Or je peux vous dire que, depuis un an, les choses ont bien changé – je crois d'ailleurs l'avoir déjà indiqué hier. Aujourd'hui, pour l'essentiel, l'administration est demandeuse de réformes. Elle souhaite une simplification des procédures et des structures afin que les fonctionnaires

puissent consacrer davantage de temps à ce qui est essentiel dans leurs missions et un peu moins de temps à se mettre d'accord ou à suivre des procédures souvent trop complexes.

Vous avez également insisté, à juste raison, sur le nécessaire renforcement du contrôle démocratique de l'administration. Le débat budgétaire est à cet égard un moment privilégié. Le système des questionnaires transmis aux ministres en particulier peut, s'il est utilisé de manière attentive et judicieuse, constituer un élément très important de contrôle du fonctionnement interne des administrations.

Pour en revenir à notre texte, certaines interrogations ont été exprimées. La première portait sur l'obligation de transmettre à l'autorité compétente une demande qui aurait été adressée, à tort, à une autre administration, par exemple à une commune. M. Meylan et M. Houssin l'ont évoquée. L'obligation de transmettre doit s'appliquer à toutes les autorités administratives et non aux seuls services de l'Etat. Cela étant, je réfléchis bien sûr aux conséquences que cela pourrait avoir pour certaines petites communes dépourvues de moyens. Il nous faudra étudier la façon dont les préfetures et sous-préfetures pourraient se charger de transmettre les demandes mal dirigées aux services effectivement compétents, si ce type d'erreur devait augmenter de façon significative. Cela dit, je me livrerai à une remarque d'ordre général : ce n'est pas parce que ce texte existe que nos concitoyens deviendront tout à coup moins compétents dans leur connaissance des structures administratives. Il ne faut pas nous faire peur de façon excessive. En tout cas, pour prévenir ce risque, je m'engage à étudier avec les administrations préfectorales les façons d'aider les petites communes à faire face à cette difficulté, si nécessaire.

L'article 5, longuement évoqué par M. Meylan et par M. Derosier, introduit un véritable changement. En effet, il vise à clarifier la situation juridique, à fonder le développement de l'accord implicite et à encadrer ce développement conformément aux exigences constitutionnelles. Je crois que c'est important. Bien sûr, on aurait pu procéder à un renversement complet, mais nous ne vous l'avons pas proposé car cela nous paraît dangereux. Bien sûr, nous pourrions établir des listes d'exceptions importantes, mais il ne serait pas impossible d'oublier des cas difficiles, ce qui nous placerait dans une situation dangereuse, s'agissant en particulier du respect des droits des tiers et de l'intérêt général. Telle est la raison pour laquelle nous avons proposé le dispositif de l'article 5. Bien entendu, les textes d'application seront publiés le plus rapidement possible, ce qui permettra de mettre en œuvre ce principe de façon pragmatique.

M. Houssin a regretté au passage que, face aux 4 200 régimes d'autorisation administrative existants, le projet de décret dont vous avez connaissance ne comprenne que 300 mesures de suppression ou de transformation. Soyez rassuré, monsieur le député, ce n'est que le premier. Nous sommes déjà en train de préparer le second et j'espère pouvoir publier un décret d'une ampleur équivalente environ tous les six mois pour aller dans le sens que vous souhaitez. Cela dit, j'en suis conscient, au fur et à mesure que nous avancerons, les dossiers seront probablement plus difficiles et celles et ceux qui se sentent parfois protégés par telle ou telle réglementation se feront entendre davantage. Mais c'est une difficulté qu'il faudra traiter.

S'agissant des maisons des services publics, je voudrais dire à Mme Jacquaint, au rapporteur, M. Cazin d'Honincthun, à M. Houssin et M. Bonnacarrère que,

dans notre esprit, il ne s'agit bien entendu pas de remettre en cause la présence des services publics en milieu rural. Pour le Gouvernement, la mise en place de maisons des services publics ce n'est pas la panacée de l'administration. Il ne s'agit pas de généraliser, sur l'ensemble du territoire, une nouvelle forme d'organisation administrative. Il s'agit de se donner des moyens souples pour faire face à des situations spécifiques, plus particulièrement dans les banlieues, dans les quartiers difficiles et dans certains endroits où la présence des services publics est insuffisante. Voilà l'esprit dans lequel nous proposons une base juridique pour ces maisons des services publics en sachant que la bonne formule, c'est probablement la formule de la convention, monsieur le député Albertini, et que le groupement d'intérêt public est effectivement une formule plus lourde. J'ai personnellement eu l'occasion de m'en apercevoir.

S'agissant maintenant du statut des agents, madame Jacquaint, il faut que les choses soient tout à fait claires. Le projet du Gouvernement prévoit de conserver intégralement aux agents qui travailleront dans les maisons des services publics le statut qui était le leur dans leur administration d'origine. J'ai déjà eu l'occasion de le dire, et même de l'écrire, à certaines organisations syndicales. Je comprends très bien que ce point puisse susciter quelques interrogations, mais les choses sont parfaitement claires. Je le répète à cette tribune car je l'ai déjà indiqué à mes interlocuteurs habituels. Lorsque la structure fonctionnera sur la base d'une convention, ces agents continueront d'appartenir à leur administration. Dans le cas, probablement assez rare, de création d'un groupement d'intérêt public, le projet de décret que nous préparons prévoit que les agents du groupement seront soit mis à disposition par leur administration d'origine, soit placés en position de détachement, ce qui préservera leurs droits.

Certains se sont aussi demandé ce qui se passerait si des organismes de droit privé participaient à une maison des services publics. Je précise d'abord que ce ne sera possible que si ces organismes de droit privé assument une mission de service public, bien entendu. Cela dit, la plupart du temps ce sont l'Etat et les collectivités locales qui auront un rôle majeur dans le fonctionnement de ces structures et le Gouvernement – je tiens à vous le préciser – a demandé aux préfets d'être les pilotes de la création de ces maisons des services publics. Je peux donc affirmer qu'il n'y a aucune évolution vers un statut de droit privé pour des maisons dont l'objectif est au contraire d'incarner le service public et d'affirmer sa présence.

Certains se sont aussi demandé si ces maisons de services publics ne permettraient pas d'introduire une forme de tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. Franchement non ! J'ai des exemples en tête. Dans certains quartiers difficiles, dans la grande agglomération lyonnaise notamment, des projets de maisons des services publics en préparation associent les services sociaux de l'Etat, ceux du département et les services sociaux municipaux dans un souci de collaboration et de présence commune auprès des populations qui ont besoin d'eux. C'est purement contractuel. Il n'y a aucune idée de tutelle de telle ou telle administration sur une autre. Il s'agit simplement d'assurer une présence plus efficace et de mieux accueillir les populations qui en ont besoin.

Je reviens à la question posée par M. Derosier : le développement de la déconcentration peut-il être une menace pour la décentralisation ? Je crois tout le contraire. Je suis en effet convaincu que l'une des raisons pour lesquelles notre système administratif, au sens large

du mot, ne fonctionne pas toujours très bien aujourd'hui tient au fait que les interlocuteurs des collectivités territoriales que sont les agents de l'Etat dans les départements, en particulier le préfet, ne disposent pas de la capacité de gestion souple, rapide et efficace qui leur permettrait d'être des partenaires plus efficaces, plus constructifs pour les collectivités territoriales. En particulier, l'absence d'une déconcentration financière suffisante au profit des préfets et de leurs directeurs des services déconcentrés empêche la vie locale de se structurer convenablement et empêche cette extraordinaire puissance d'initiative qui existe sur le terrain, que nous connaissons bien, les uns et les autres, de s'exprimer avec autant d'efficacité qu'il faudrait.

Prenons l'exemple de la politique de l'emploi. Les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de communes, de départements ou de régions, prennent souvent des initiatives en la matière, mais l'extraordinaire éparpillement du système financier de l'aide à l'emploi au niveau de l'Etat empêche bien souvent les préfets d'aller dans le sens de ce développement des initiatives locales au bénéfice de la création d'emplois. C'est à cette situation que nous voulons remédier en développant la déconcentration et, très sincèrement, je ne pense pas qu'elle remette en cause la décentralisation, bien au contraire.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, mes réponses à vos interrogations. J'espère qu'elles vous permettront d'accompagner le Gouvernement dans l'élaboration de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

Je donne lecture du titre I^{er} :

« TITRE I^{er}

« DISPOSITIONS RELATIVES AU RÉGIME DES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES. »

A la demande de la commission des lois, l'article 1^{er} est réservé jusque après l'article 7.

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Toute demande ou réclamation adressée à une autorité administrative doit faire l'objet d'un accusé de réception comportant les mentions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine les cas dans lesquels il n'est pas accusé réception des demandes ou réclamations en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité pour répondre ou lorsque la demande ou réclamation n'appelle pas d'autre réponse que le service d'une prestation ou la délivrance d'un document prévus par les lois et les règlements.

« Les délais opposables à l'auteur d'une demande ou réclamation ne courent qu'à compter de la transmission à celui-ci d'un accusé de réception dans les cas et selon les modalités fixés par la présente loi et par le décret prévu à l'alinéa premier.

« L'autorité administrative n'est pas tenue d'accuser réception des demandes ou réclamations abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

« Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux demandes ou réclamations dont l'accusé de réception est régi par des dispositions spéciales. »

M. Meylan et M. Armand ont présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 2, après les mots "doit faire l'objet," insérer les mots : "dans les quinze jours de sa réception,". »

La parole est à M. Michel Meylan.

M. Michel Meylan. L'obligation d'assurer réception des demandes figure déjà dans le décret du 28 novembre 1983. C'est notamment une pratique courante en matière de permis de construire. Le projet de loi prévoit d'étendre le champ d'application de cette disposition.

La réduction du délai au terme duquel le silence vaut décision implicite et l'institution de décisions implicites d'acceptation risque de conduire l'administration, selon un réflexe classique, à recréer un délai d'attente en retardant la délivrance de l'accusé de réception de la demande. Pour éviter cette pratique, l'amendement présenté a pour but de contraindre l'administration à délivrer un accusé de réception dans les quinze jours qui suivent le dépôt de la demande de l'usager.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 16.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Tout en comprenant les préoccupations de M. Meylan, la commission est défavorable à cet amendement pour deux raisons.

D'abord, le délai de recours contentieux étant de nature réglementaire, il serait paradoxal d'être plus exigeant pour une information en le portant au niveau législatif.

Ensuite, il ne faut pas imposer automatiquement un délai de quinze jours. Le projet de décret que les services du ministère ont bien voulu me transmettre prévoit en effet que si, dans les quinze jours, il n'y a pas eu d'accusé de réception, on peut en requérir un nouveau et le délai de recours commence à courir à compter de cette requête. La disposition qui nous est proposée étant satisfaite par le projet de décret, il ne nous paraît pas opportun de l'inscrire dans un texte législatif.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement. Le rapporteur a tout dit. Il a même donné des indications sur le travail accompli dans mon ministère (*Sourires*), ce dont je me réjouis.

M. le président. Monsieur Meylan, vous êtes convaincu !

M. Michel Meylan. J'ai bien entendu ces explications et je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 2, substituer aux mots : "comportant les mentions", les mots : "délivré dans des conditions". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Cet amendement découle de ce qui vient d'être dit et des informations que les services du ministère m'ont fort aimablement données, certainement avec l'accord du ministre.

Il s'agit de prévoir que le décret ne se bornera pas à définir les mentions appelées à figurer sur l'accusé de réception, mais devra aussi traiter des délais de délivrance et des cas où l'accusé de réception n'a pas été délivré, ou n'a pas à l'être. Il paraît en effet judicieux d'élargir la mission du décret.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 1.

(*L'article 2, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Lorsqu'une demande ou réclamation est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière doit la transmettre à l'autorité administrative compétente et en aviser l'intéressé.

« Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet court à compter de la date de réception de la demande ou réclamation par l'autorité initialement saisie.

« Le délai au terme duquel est susceptible d'intervenir une décision implicite d'acceptation ne court qu'à compter de la date de réception de la demande par l'autorité compétente. Cette dernière délivre l'accusé de réception prévu à l'article 2 et ce document mentionne cette date. »

La parole est à M. Christian Dupuy, inscrit sur l'article.

M. Christian Dupuy. J'ai bien entendu vos explications, monsieur le ministre, sur les dangers que cet article 3 pourrait présenter, mais je souhaite simplement appeler votre attention sur le fait qu'à mon sens ces difficultés ne toucheront pas seulement les petites communes. S'il est exact qu'il aurait été difficile d'établir une discrimination entre les différentes autorités administratives s'agissant de cette obligation de transmettre les documents à l'autorité compétente, on ne peut en revanche négliger le fait que, la commune étant l'administration la plus proche, la plus accessible et la plus facilement abordable, certains administrés pourraient prendre la fâcheuse habitude de prendre la mairie pour un bureau de poste gracieux et de déposer dans son hall les envois qui seraient un peu trop volumineux. Il serait donc souhaitable d'étendre à l'ensemble des communes le bénéfice des mesures annoncées par M. le ministre pour éviter de telles dérives dans les petites communes.

M. le président. Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Art. 4. – Exception faite du cas où il est statué sur une demande présentée par l'intéressé lui-même, les décisions individuelles qui doivent être moti-

vées ne peuvent légalement intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Celle-ci peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

« 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

« 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

« 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives spéciales ont instauré une procédure contradictoire particulière et aux décisions régies par l'article L. 80D du livre des procédures fiscales ;

« 4° Aux demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat. »

M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 4 :

« Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 5, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet.

« Il en est de même pour les recours gracieux ou hiérarchiques.

« Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Il s'agit simplement de changer l'ordre de présentation des articles dans la mesure où, dans un premier temps, la règle de la décision implicite de rejet restera plus largement appliquée que celle de la décision implicite d'acceptation. Mais nous espérons que cela changera progressivement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 4.

Article 5

M. le président. « Art. 5. – Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande fait naître une décision implicite d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'Etat. Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, ces décrets peuvent fixer une durée différente au terme de laquelle la décision implicite intervient. Ils définissent, lorsque cela est nécessaire, les mesures destinées à assurer l'information des tiers.

« Toutefois, ces décrets ne peuvent instituer un régime de décision implicite d'acceptation dans les domaines où les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des objectifs de valeur constitutionnelle s'y opposent, ou lorsque la demande porte directement sur une dette ou une créance de l'autorité administrative à qui elle est adressée. »

La parole est à Mme Muguette Jacquaint, inscrite sur l'article.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le ministre, je souhaite faire quelques remarques sur le dispositif législatif que cet article vise à mettre en place concernant le silence de l'administration.

Loin de remettre en cause le constat que vous faites de la situation actuelle, à savoir que, parmi les reproches formulés par nos concitoyens à l'administration, figure régulièrement celui de la lenteur à traiter les demandes ou encore que, selon un sondage, 92 % des personnes interrogées considèrent comme prioritaire une réforme tendant à obtenir de l'administration une réponse rapide, je m'interroge sur les remèdes qui nous sont proposés.

D'abord, ces remèdes ne répondront pas aux causes profondes que génère cette situation qui tient, pour l'essentiel, à l'insuffisance criante en moyens humains et financiers à laquelle nos administrations sont confrontées. On nous propose un développement de l'accord tacite des administrations à l'égard des demandes d'autorisation. L'incitation législative à ne pas répondre et à ne pas traiter les dossiers ne traduirait-elle pas d'ailleurs un camoufflage de ces insuffisances de moyens et des besoins exprimés ? Une telle pratique ne pourrait-elle pas engendrer une insatisfaction et un mécontentement grandissants des usagers qui, au contraire, demandent une réponse rapide ?

Ensuite, le dispositif visant, dans certains cas, à faire naître, à partir du silence gardé par l'administration, une décision implicite d'acceptation ou de rejet n'est-il pas de nature à nourrir une incertitude en droit ? Si, à la suite d'un accord tacite, un préjudice ou une catastrophe se produisait, qui serait responsable ?

Le projet prévoit qu'en cas d'illégalité de la décision d'acceptation née du silence gardé par l'autorité administrative, l'accord tacite pourra être retiré. Mais nous risquons dans ces conditions d'assister à un développement sans précédent du nombre de recours contentieux alors que les tribunaux administratifs sont déjà saturés, là encore faute de moyens. Rien, monsieur le ministre, ne permet de croire qu'une telle procédure remplacera l'attente légitime de l'utilisateur qui reste fondée sur l'obligation de traitement de son dossier et sur une réponse motivée et rapide de l'administration.

J'aimerais avoir des précisions sur ces points car il me semble que le texte ne correspond pas au choix que vous faites et n'est pas à même de dissiper les inquiétudes que je viens de soulever.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. La procédure de retrait – de « repentir » comme un intervenant l'a dit tout à l'heure – de l'administration ne peut jouer qu'en cas d'illégalité. Que les choses soient bien claires. Cette procédure existe depuis bien longtemps et ne devrait pas poser de problème, même dans le nouveau dispositif que nous vous proposons.

Le principe de cet article consiste à augmenter le nombre des décisions implicites. Un exemple très probant nous est fourni par les changements intervenus dans la délivrance des permis de construire. Beaucoup s'en étaient inquiétés d'autant qu'était intervenue peu après la réforme de la décentralisation qui confiait aux maires le soin de procéder à l'instruction des dossiers. Cela s'est bien passé, car les services compétents se sont organisés en fonction du délai. Et c'est cela que nous demandons à l'administration : qu'elle s'organise en fonction du délai.

Par ailleurs, le principe juridique que nous vous proposons, qui consiste à dire que les procédures vont dorénavant être traitées dans le cadre de l'accord implicite, nous préserve, je crois, de tout danger. Si nous nous étions contentés de renverser la règle de droit habituelle et si, sauf exception, celle-ci était devenue l'accord implicite, nous aurions pris des risques juridiques.

Le dispositif, tel qu'il vous est proposé, me paraît raisonnable et pragmatique.

M. le président. M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 5, substituer au mot : "objectifs", le mot : "principes". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de précision.

Le deuxième alinéa de l'article 5 prévoit les domaines dans lesquels il ne peut pas y avoir de décision implicite d'acceptation compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il précise en particulier qu'il ne peut pas y avoir de décision implicite d'acceptation lorsque des objectifs de valeur constitutionnelle s'y opposent.

La notion d'« objectif de valeur constitutionnelle » nous paraît un peu ambiguë. Nous avons préféré lui substituer celle de « principe de valeur constitutionnelle » qui, elle, a un contenu clair.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3. *(L'amendement est adopté.)*

Je mets aux voix l'article 5, modifié par l'amendement n° 3.

(L'article 5, ainsi modifié, est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. – Une décision implicite d'acceptation née du silence gardé par l'autorité administrative peut être retirée pour illégalité :

« 1° Pendant le délai du recours contentieux ouvert aux tiers et pendant la durée de l'instance, lorsque des mesures permettant leur information sont prévues ;

« 2° Dans le cas contraire, pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née la décision. »

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 6 :

« Pendant le délai de recours contentieux, l'autorité administrative peut retirer, pour illégalité, toute décision implicite d'acceptation née du silence par elle gardé.

« Au cas où un recours contentieux a été formé, le retrait peut s'exercer pendant la durée de l'instance. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Il s'agit d'un élément important du dispositif qui vous est présenté. Mme Jacquaint y faisait allusion tout à l'heure.

Comme les décisions implicites d'acceptation vont être multipliées, il convient, en corollaire, de donner à l'administration une faculté de repentir dans tous les cas. Sinon, nous aboutirions à des actes de mauvaise administration.

En d'autres termes, il vous est demandé de « fouler aux pieds » la jurisprudence Eve de 1969 selon laquelle une décision implicite d'acceptation non publiée ne peut plus être retirée.

La commission vous propose une rédaction plus simple qui ne fait pas dépendre la possibilité du retrait des conditions de publicité mais autorise celui-ci dans le délai du recours contentieux ou pendant la durée de l'instance en cas de recours.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Afin qu'il n'y ait aucune incertitude sur le régime de retrait ainsi institué, il me paraît utile de rappeler quelles étaient les intentions du Gouvernement.

L'article 6 du projet distingue clairement les deux hypothèses de décisions implicites d'acceptation : celles devant faire l'objet de mesures de publicité pour préserver les droits des tiers – type permis de construire – et celles qui n'ont pas à faire l'objet de telles mesures de publicité. Il aménage un régime particulier de retrait pour chacune d'entre elles.

Les décisions implicites d'acceptation faisant l'objet de mesures de publicité peuvent être retirées pendant la durée du recours contentieux ouvert aux tiers, à compter de la publicité qui en est faite. La jurisprudence reconnaît ce droit de retrait de manière constante. C'est l'objet du premier paragraphe de l'article 6 de notre projet.

En revanche, les décisions implicites d'acceptation ne faisant pas l'objet de mesures de publicité, dont le retrait est actuellement interdit par la jurisprudence du Conseil d'Etat, doivent pouvoir être retirées si elles sont illégales. Le deuxième paragraphe de l'article 6 du projet du Gouvernement prévoit ce retrait pendant un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la décision implicite est née.

En effet, dans ce cas, la référence au délai de recours contentieux pour l'exercice de la faculté de retrait n'a guère de portée car il ne semble pas y avoir de possibilité de recours contentieux. Il n'y a pas de tiers concerné puisqu'il n'y a pas de mesures de publicité et le bénéficiaire n'a pas intérêt à agir puisque la décision lui est favorable.

Cependant, l'intention de la commission est la même que celle du Gouvernement : toutes les décisions implicites d'acceptation illégales doivent pouvoir être retirées pendant un certain délai, qu'elles soient soumises à publicité ou non, et les travaux parlementaires montreront, je pense sans ambiguïté, que telle est bien la volonté du législateur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 6.

Article 7

M. le président. « Art. 7. – Dans les cas autres que ceux prévus par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés à l'article 5, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet.

« Il en est de même pour les recours gracieux ou hiérarchiques.

« Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent. »

M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 7 :

« Exception faite du cas où il est statué sur une demande présentée par l'intéressé lui-même, les décisions individuelles qui doivent être motivées ne peuvent légalement intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales, sous réserve que celles-ci ne présentent pas un caractère répétitif ou systématique. Cette personne peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables :

« 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

« 2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

« 3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives spéciales ont instauré une procédure contradictoire particulière et aux décisions régies par l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 18, ainsi libellé :

« Après le mot : "orales" rédiger ainsi la fin du premier alinéa de l'amendement n° 5 : "Cette personne peut se faire assister ou représenter par un mandataire de son choix. L'autorité administrative n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 5. Je lui redonnerai encore la parole après que M. le ministre aura soutenu le sous-amendement n° 18. Il aura ainsi le privilège de parler deux fois !

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Monsieur le président, je vais vous donner la satisfaction de ne prendre la parole qu'une fois !

L'amendement n° 5 introduit simplement un changement dans l'ordre de présentation du texte et une modification rédactionnelle ayant trait à l'emplacement de la référence aux observations orales présentant un caractère répétitif ou systématique.

Par ailleurs, nous avons oublié de mentionner dans la rédaction une considération, à laquelle le Gouvernement attache de l'importance, sur le nombre des demandes. Cet oubli est corrigé par le sous-amendement n° 18. J'indique donc tout de suite que la commission y est favorable.

M. le président. Présentez-nous quand même votre sous-amendement, monsieur le ministre !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Merci, monsieur le président !

Le Gouvernement est en effet favorable à l'amendement de la commission, sous réserve d'une clarification rédactionnelle relative aux demandes d'audition abusives.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 18.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5 modifié par le sous-amendement n° 18.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 7.

Nous en revenons à l'article 1^{er} précédemment réservé.

Article 1^{er}

(précédemment réservé)

M. le président. « Art. 1^{er}. – Sont considérées comme autorités administratives au sens du présent titre les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

« Les dispositions des articles 2 à 6 ne s'appliquent pas aux relations entre les autorités administratives et leurs agents. »

M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 20, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du dernier alinéa de l'article 1^{er} :

« A l'exception de celles de l'article 4, les dispositions des articles 2 à 7 ne s'appliquent pas. » (Le reste sans changement.) »

M. le rapporteur va nous dire qu'il s'agit d'un amendement de coordination !

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Exactement, monsieur le président !

M. le président. J'avais bien deviné !

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par l'amendement n° 20.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 8

M. le président. Je donne lecture de l'article 8 :

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES
AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

« Art. 8. – La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 modifiée instituant un médiateur de la République est modifiée comme suit :

« I. – Le deuxième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigé :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un représentant au Parlement européen élu en France, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de l'assemblée de Corse, à un président de conseil général ou au maire de Paris, président du Conseil de Paris. Celui-ci la transmet au médiateur de la République après avoir vérifié qu'elle relève de sa compétence et qu'elle mérite son intervention.

« II. – Le premier alinéa de l'article 9 est remplacé par les deux alinéas suivants :

« Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur de la République fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi, et notamment recommande à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation de l'auteur de la réclamation.

« Lorsqu'il apparaît au médiateur de la République qu'un organisme mentionné à l'article 1^{er} n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer ou que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitables, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter aux textes législatifs ou réglementaires.

« III. – L'article 9 est complété par un quatrième alinéa, ainsi rédigé :

« Lorsque le médiateur de la République constate le mauvais fonctionnement d'un service public, il peut provoquer une inspection ou un contrôle de ce service par les autorités compétentes. »

Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 15 et 6, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n^o 15, présenté par M. Cazin d'Honincthun, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du I de l'article 8 :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de Corse, à un président de conseil général ou à un maire. »

L'amendement n^o 6, présenté par M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du I de l'article 8 :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de Corse ou à un président de conseil général. »

Je donne la parole à M. Arnaud Cazin d'Honincthun, pour soutenir l'amendement n^o 15, qu'il présente à titre personnel, et l'amendement n^o 6, qu'il présente au nom de la commission.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Je commencerai par l'amendement n^o 6 puisqu'il a été adopté par la commission des lois.

La commission a souhaité que la saisine du médiateur de la République, aujourd'hui réservée aux seuls parlementaires, soit élargie aux présidents d'exécutifs régionaux et départementaux.

L'amendement n^o 15 que je présente à titre personnel tend à élargir cette saisine à l'ensemble des maires des communes de France. Je sais que cette proposition soulève des critiques ; il en a été question au cours du débat.

Les considérations sur lesquelles se fondent cet élargissement de la saisine sont les suivantes.

Premièrement, dans le titre I^{er} du projet de loi, nous imposons des contraintes supplémentaires aux maires de toutes les petites communes de ce pays en leur donnant obligation d'accuser réception des demandes adressées à l'administration. M. le ministre en a parlé tout à l'heure. Par conséquent, il serait assez logique de leur reconnaître, dans le titre II du projet de loi, une nouvelle faculté : la saisine du médiateur.

Deuxièmement, et contrairement aux interprétations qui ont pu se développer en commission, nous n'imposons pas une contrainte supplémentaire aux maires ; nous leur donnons une faculté supplémentaire et je ne vois pas en quoi elle serait lourde pour eux.

Troisièmement, enfin, la plupart des pays européens connaissent à l'heure actuelle une saisine directe des médiateurs par le citoyen.

M. Bernard Derosier. Oui !

M. Pierre Albertini. C'est un autre système !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Tout à fait, mais on connaît la saisine directe par le citoyen ! Il me semblerait par conséquent dans la logique de nos institutions d'élargir la saisine par ces médiateurs de terrain naturels que sont les maires de France.

Telles sont les raisons pour lesquelles j'ai déposé cet amendement à titre personnel. S'il ne devait pas être retenu, je considère que l'idée sera à reprendre.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. S'agissant de l'amendement n^o 6, il ne me paraissait pas inutile que les députés européens puissent saisir le médiateur. Cela étant, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

Par ailleurs, un oubli semble avoir été commis car le président du conseil général de Paris, qui n'est autre que le maire de Paris, n'est pas concerné par le texte tel qu'il est rédigé. Il faudra donc revoir la rédaction de l'amendement avant de le mettre aux voix.

Quant à l'élargissement de la saisine à l'ensemble des maires, objet de l'amendement n^o 15, c'est une question que nous nous sommes posée. J'en ai longuement discuté avec le médiateur de la République.

L'ouverture du droit de médiation à l'ensemble des maires, c'est-à-dire, ne nous le cachons pas, à l'ensemble de nos concitoyens – car le filtre sera très large – entraînerait incontestablement un changement de l'institution. Pour reprendre une expression qui a été utilisée tout à l'heure, les mairies serviront de structures d'envoi des dossiers au médiateur de la République. Or l'organisation actuelle des services du médiateur ne permettra pas d'y faire face si des moyens supplémentaires ne lui sont pas accordés. Ne va-t-on pas perdre alors l'intérêt majeur de la structure actuelle qui finalement est de permettre au médiateur de la République, grâce à l'intermédiation des parlementaires, de travailler sur des cas intéressants, qui peuvent justifier ensuite enquêtes administratives, inspections des services et propositions de réformes, comme cela est la logique de l'institution depuis qu'elle a été mise en place il y a une vingtaine d'années ? Avec l'ouverture de la saisine aux maires, on change quelque peu la nature de l'institution.

Telle est mon analyse de la question, monsieur le président, mais je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Pierre-Rémy Houssin.

M. Pierre-Rémy Houssin. J'avoue avoir été assez sensible aux arguments constitutionnels de M. Bonnacarrère. Mais je suis plutôt opposé à l'amendement de notre rapporteur.

Le projet de loi vise simplement à adapter la saisine du médiateur à l'évolution de nos institutions. En 1973, les communes existaient. Je ne vois pas pourquoi on n'aurait pas, au moment de l'institution du médiateur, pris en compte nos maires. La décentralisation est intervenue depuis et il est incontestable que les présidents de conseils régionaux et de conseils généraux sont devenus, tout en ayant un pouvoir limité, des interlocuteurs, des intermédiaires entre les administrés et le médiateur.

Or, si nous adoptons l'amendement de M. Cazin, c'est tout l'esprit de l'institution du médiateur qui va être changé. Il nous arrive déjà à nous, parlementaires, lorsque nous sommes saisis de dossiers, de nous interroger sur leur recevabilité. Et que fait-on dans ces cas-là ? On transmet ! Si on multiplie encore la possibilité de transmission par 36 000, la médiation va devenir une machine infernale.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, je ne suis pas sûr que l'on fasse là une « fleur » aux maires ; on leur imposerait au contraire une sujétion supplémentaire.

Quoi qu'il en soit, si cela devait se faire, il faudrait instituer une sorte de « filtre » afin que le correspondant du médiateur dans chaque département soit le destinataire des dossiers et que ceux-ci ne soient pas transmis directement au médiateur national. Mais ce serait changer toute l'architecture de la médiation. J'y suis opposé.

M. le président. A quoi êtes-vous opposé, monsieur Houssin ?

M. Pierre-Rémy Houssin. Je suis opposé à l'amendement n° 15 et je suis favorable à l'amendement n° 6.

M. le président. Je fais l'inventaire des prises de position possibles : personne n'est favorable au *statu quo* ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. C'est la bonne question !

M. Pierre-Rémy Houssin. Si ! Mais ce serait à la commission des lois et pas à moi de le défendre !

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, pour qu'il n'y ait pas de confusion, j'indique d'emblée que je suis favorable à l'amendement n° 6 et défavorable non pas pour des raisons de principe mais pour des raisons pratiques, à l'amendement n° 15 qu'a déposé Arnaud Cazin d'Honincthun. Je vais expliquer pourquoi.

Aux raisons qui ont été évoquées et auxquelles je souscris, je voudrais en ajouter une autre de caractère essentiellement pratique.

Le médiateur nous a écrit, il y a quelques mois, pour attirer notre attention, aux uns et aux autres, sur le rôle de filtre que nous avions à jouer dans l'appréciation de la recevabilité des recours qui lui étaient, par notre intermédiaire, adressés. Beaucoup de parlementaires, aux dires du médiateur, ont tendance à transmettre systématiquement, ce qui montre bien que le risque existe puisqu'il est aujourd'hui déjà ressenti. Il sera décuplé si l'on élargit la saisine aux maires.

Je ne manifeste, en disant cela, aucune défiance à leur égard. Pas du tout ! Je suis un farouche partisan de la décentralisation à condition de l'adapter à ce qu'elle peut produire de meilleur et de ne pas la considérer comme une panacée.

Un dernier point : même dans le système actuel, lorsque nous voulons jouer notre rôle de filtre, un certain nombre d'administrés contestent, parfois violemment, notre refus de transmettre leurs dossiers au médiateur, ce qui nous place dans une situation assez délicate. J'ai été obligé à plusieurs occasions de recourir à une correspondance supplémentaire pour que le médiateur confirme l'interprétation que j'avais donnée.

Je ne crois pas être un juriste exemplaire. J'espère être un maire comme les autres. J'essaie simplement de transposer à une plus vaste échelle : je crois que, pour des raisons pratiques, on noierait l'institution alors qu'elle tire sa force de la qualité de la saisine et de l'étroitesse des effectifs du médiateur. Si l'institution se fossilise, si elle est obligée d'accroître ses moyens de manière spectaculaire, elle deviendra une instance bureaucratique supplémentaire et ce serait fâcheux.

M. Louis de Broissia et M. Christian Dupuy. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Je souhaite apporter une précision concernant l'amendement n° 6. J'ai oublié de dire que la commission avait disjoint du texte toute référence aux parlementaires européens, estimant que ceux-ci ne tenaient pas de cette qualité la faculté de saisir le médiateur de la République française. Il y a un médiateur européen et ils ont vocation naturelle à s'adresser à lui.

En ce qui concerne l'élargissement de la saisine aux maires, je comprends très bien les arguments qui ont été énoncés. L'argument de fond pour s'y opposer, monsieur le ministre, c'est en effet le changement de nature de l'institution. Mais, pour les lectures à venir, peut-être pourrions-nous réfléchir comme nous y invite Pierre-Rémy Houssin, à un mécanisme de filtrage et de recevabilité, si nous décidions finalement d'étendre le pouvoir de saisine à l'ensemble des maires.

A partir du moment où on l'accorde également aux présidents de conseils généraux et de conseils régionaux en leur qualité de responsables d'exécutifs locaux, il est en effet étonnant de le refuser aux maires, qui ont la même responsabilité, sauf à un seul d'entre eux, pour la seule raison qu'il tient de sa qualité de maire de Paris celle de président de conseil général.

Dans la logique de nos collègues, la véritable réponse serait donc, me semble-t-il, de maintenir le texte en vigueur et de prévoir que seuls les parlementaires, médiateurs de par leur mission, ont compétence pour saisir le médiateur de la République.

Ce n'est pas ainsi que se présente aujourd'hui le débat, mais je voulais en rappeler les termes.

M. le président. Personne ne souhaite plus s'exprimer sur l'amendement n° 15 présenté à titre personnel par M. Cazin ?...

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Bien ! La question des maires étant réglée, nous poursuivons la discussion de l'amendement n° 6 de la commission, dont l'enjeu est : corriger une erreur matérielle en rétablissant la saisine du médiateur par le président du conseil exécutif de Corse et, sur le fond, supprimer la saisine par les députés européens.

C'est bien cela, monsieur Cazin ?...

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Oui, monsieur le président. Mais, comme l'a fait observer M. le ministre, nous avons oublié une autorité qui figurait dans le texte du Gouvernement : le maire de Paris, président du Conseil de Paris. Avec l'autorisation de mes collègues de la commission des lois, je propose de rectifier l'amendement pour réparer cet oubli.

M. le président. L'amendement n° 6 devient donc l'amendement n° 6 rectifié, qui doit se lire ainsi :

« Rédiger ainsi la première phrase du dernier alinéa du I de l'article 8 :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif de Corse, à un président de conseil général ou au maire de Paris, président du Conseil de Paris. »

Le Gouvernement s'en remet-il toujours à la sagesse de l'Assemblée ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 19 est satisfait, la rectification relative au conseil exécutif de Corse étant intégrée dans l'amendement qui vient d'être adopté.

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 8 par le paragraphe suivant :

« IV. – La seconde phrase de l'article 14 est complétée par les mots suivants : "et fait l'objet d'une communication du médiateur de la République devant chacune des deux assemblées". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Pour que l'institution du médiateur soit un peu mieux connue et pour que ses travaux reçoivent un plus large écho, nous proposons qu'à l'instar du rapport annuel de la Cour des comptes le rapport annuel du médiateur fasse l'objet d'une communication devant chacune des deux assemblées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Il appartient à l'Assemblée, et à elle seule, de dire si elle souhaite bénéficier de cette communication. Le Gouvernement s'en remet donc à sa sagesse.

M. le président. J'espère que, si nous votons cet amendement, nous serons plus nombreux qu'aujourd'hui pour entendre M. le médiateur et que nous ne battons pas les records que nous sommes en train d'établir s'agissant de M. le Premier président de la Cour des comptes... *(Sourires.)*

La parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy. Je suis un peu dubitatif quant à l'opportunité d'un rapport oral du médiateur. Ne pourrait-on se contenter d'un rapport écrit transmis à chacune des deux assemblées ?

M. le président. C'est déjà le cas, je le reçois.

M. Christian Dupuy. Alors, je ne vois pas bien l'intérêt de cet amendement. Si nous devons néanmoins le voter, il serait souhaitable, en effet, que les députés et les sénateurs viennent nombreux.

M. le président. J'ajoute que le rapport de la Cour des comptes fait l'objet d'un dépôt, assorti, *de facto*, autant que je m'en souviens, d'une communication. En l'occurrence, nous aurions la communication sans le dépôt...

Je me permets ces remarques car, dans la mesure où ce serait à moi d'officier, cet amendement me concerne directement. En outre, M. le ministre s'en est remis à notre sagesse collective.

Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 8, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 8, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 8

M. le président. M. Albertini et M. Meylan ont présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Il est institué auprès du médiateur de la République, un délégué du médiateur européen, dont les modalités de saisine et les compétences sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Cet amendement a surtout pour objet de prendre date et d'inviter à une réflexion sur l'intérêt que pourrait présenter une articulation entre le travail du médiateur de la République – institution plus ancienne – et celui du médiateur européen, qui a été mis en place, avec quelques difficultés d'ailleurs, par le traité sur l'Union européenne.

Mon idée est simple : compte tenu de l'opacité des institutions européennes, il s'agirait de faire en sorte que le travail du médiateur de la République ne soit pas perturbé par une saisine mal dirigée, tout en veillant à assurer une liaison fonctionnelle entre le médiateur européen et ses « correspondants », les médiateurs nationaux qui existent dans la plupart des pays d'Europe.

Mais je vais retirer cet amendement...

M. Louis de Broissia et M. Christian Dupuy. Très bien !

M. Pierre Albertini. ... qui n'avait pas pour objet de compléter précipitamment la loi française. Il n'en est pas moins souhaitable qu'une harmonisation intervienne à l'échelon européen, que le Parlement y réfléchisse et que le Gouvernement, de son côté, en liaison avec le médiateur de la République et avec le médiateur européen, propose, dans un délai raisonnable, des solutions efficaces.

M. le président. L'amendement n° 14 est retiré.

M. Meylan et M. Armand ont présenté un amendement, n° 17, ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :

« Le I de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de litige entre une administration déconcentrée de l'Etat et un administré, le préfet peut être saisi pour rechercher une solution amiable. »

La parole est à M. Michel Meylan.

M. Michel Meylan. Cet amendement a pour but d'institutionnaliser la mission de médiation remplie de fait par les préfets. La grande loi que nous élaborons aujourd'hui doit permettre une déconcentration et il faut donc donner expressément un pouvoir de médiation aux préfets. Nous recevons tous dans nos permanences des citoyens qui nous montrent des lettres où il est mentionné que le signataire peut lui-même statuer sur un recours gracieux. De qui se moque-t-on ? Il faudrait que les gens puissent au moins s'adresser à une autorité supérieure pour que la médiation soit effective.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. La commission a été sensible à la préoccupation de M. Meylan, mais elle a repoussé l'amendement.

Pour une raison juridique d'abord, car il ne faut pas compliquer à l'excès les règles du recours gracieux. L'objet de ce texte est au contraire la simplification. Si nous intercalons, entre le responsable de la décision et celui qui la conteste, une autre autorité, le préfet en l'espèce, le recours gracieux deviendra très difficile.

Pour une raison de fait ensuite : il n'est pas besoin d'un texte pour que les administrés puissent s'adresser au préfet, ce qu'ils ne se privent pas de faire dans la pratique. Une telle disposition nuirait à la simplicité des relations entre l'administration et le public.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est également défavorable à l'amendement. Dans notre architecture administrative, le préfet est le supérieur hiérarchique des directeurs départementaux et on ne peut donc pas parler de médiation.

Par ailleurs, comme vient de le rappeler M. le rapporteur, rien n'empêche un citoyen mécontent d'une décision signée, par exemple, par le directeur départemental de l'équipement d'en appeler au préfet et d'exercer ainsi une forme de recours gracieux.

Cette mesure, me semble-t-il, compliquerait les choses et il en résulterait une certaine confusion des rôles.

M. le président. Etes-vous satisfait de ces explications, monsieur Meylan ?

M. Michel Meylan. Pas du tout, et je maintiens mon amendement !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 9

M. le président. Je donne lecture de l'article 9 :

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS

« Art. 9. – I. – Une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou

d'autres organismes chargés d'une mission de service public, afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la présence de ces services publics sur le territoire.

« Elle peut, pour le compte des services publics qui y participent, recevoir les demandes des usagers, en accuser réception, les transmettre à l'autorité compétente, en faciliter ou en assurer l'instruction et, par délégation de l'autorité compétente, prendre les décisions ou délivrer les prestations correspondantes.

« II. – Les maisons des services publics peuvent être créées par convention entre les services publics mentionnés au I.

« Cette convention définit les missions dévolues à la maison des services publics, les modalités de désignation de son responsable, les prestations qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsable peut prendre ou signer, ainsi que le cadre géographique dans lequel elle exerce son activité. Cette convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des services publics qui y participent exercent leurs fonctions, à temps plein ou à temps partiel. Elle règle les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics. Elle est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.

« III. – Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués, entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé, comprenant au moins une personne morale de droit public, pour créer des maisons des services publics et exercer ensemble, pendant une durée déterminée, les activités mentionnées au I ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

« Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables à ces groupements d'intérêt public. Leur convention constitutive comporte les éléments mentionnés au deuxième alinéa du II du présent article.

« IV. – Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« A la fin de la deuxième phrase du deuxième alinéa du II de l'article 9, supprimer les mots : “, à temps plein ou à temps partiel”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une précision qui nous a paru superflue.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Après la deuxième phrase du deuxième alinéa du II de l'article 9, insérer la phrase suivante : “Elle définit la répartition des responsables tant à l'égard des usagers que des tiers.” »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Nous proposons que la convention créant une maison des services publics définisse également « la répartition des responsabilités » entre les services signataires. Nous avions prévu initialement de faire référence au « régime de responsabilité », mais celui-ci étant d'ordre public, il ne peut être défini par voie de convention.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je précise que la répartition des responsabilités tant à l'égard des usagers que des tiers correspond aux responsabilités de chaque signataire de la convention en fonction de son propre domaine de compétence légale. En lui-même, cet amendement ne crée aucune délégation de compétences d'une collectivité à une autre. Il faut que ce soit clair.

Sous réserve de cette précision, le Gouvernement émet un avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Ollier et M. Houssin ont présenté un amendement, n° 21, ainsi rédigé :

« Compléter le paragraphe II de l'article 9 par l'alinéa suivant :

« Ce dispositif s'applique aux conventions conclues antérieurement et dont l'objet correspond à celui des maisons des services publics. »

La parole est à M. Pierre-Rémy Houssin.

M. Pierre-Rémy Houssin. Cet amendement tend à combler un vide juridique. Depuis l'adaptation des dernières lois sur l'aménagement du territoire, de nombreuses maisons des services publics ont été créées. La présente loi aura-t-elle un effet rétroactif ou faudra-t-il conclure de nouvelles conventions les concernant ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais le rapporteur s'interroge sur sa portée.

De deux choses l'une : ou bien la convention passée antérieurement satisfait par avance aux dispositions du II de l'article 9, et il suffira de demander l'approbation du préfet ; ou bien elle n'y est pas conforme, et il faudra élaborer une autre convention pour obtenir son approbation.

La disposition transitoire qui nous est proposée me paraît donc inutile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Défavorable, pour les mêmes raisons.

M. Pierre-Rémy Houssin. Je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 21 est retiré.

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le III de l'article 9 :

« III. – Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre deux ou plusieurs per-

sonnes morales de droit public ou de droit privé dont au moins une personne morale de droit public, pour créer des maisons des services publics et exercer ensemble, pendant une durée déterminée, les activités mentionnées au I, conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. La convention constitutive comporte les éléments mentionnés au second alinéa du II du présent article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Il s'agit très largement d'un amendement rédactionnel, mais je profite de sa présentation pour interroger le Gouvernement sur ses intentions en matière de groupements d'intérêt public.

Le groupement d'intérêt public a été institué, à l'origine, pour permettre l'association d'organismes de recherche. Il s'agissait très précisément de créer des banques d'organes. Nous avons élargi progressivement cette formule à des domaines très variés, si bien que nous passons aujourd'hui de la transplantation d'organes aux maisons des services publics !

Il serait temps, conformément à ce que souhaite depuis longtemps le Conseil d'Etat, d'actualiser le statut des groupements d'intérêt public de manière à ne plus habiller du même costume des objets aussi différents.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable à l'amendement de rédaction proposé par la commission.

J'ai indiqué à la tribune, monsieur le rapporteur, que la formule du groupement d'intérêt public sera probablement assez peu utilisée. Je pense en effet que le système de convention est plus souple. Le seul avantage du GIP, c'est qu'il est doté de la personnalité morale, ce qui peut faciliter le fonctionnement de telle ou telle maison des services publics. C'est la raison pour laquelle nous avons ouvert cette possibilité.

Il est exact que cette formule avait été inventée pour un autre objet, mais ce n'est pas le seul exemple dans notre évolution législative.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 9, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 9, ainsi modifié, est adopté.*)

Avant l'article 10

M. le président. Je donne lecture de l'intitulé du titre IV :

« TITRE IV

« DISPOSITIONS DIVERSES »

M. Cazin d'Honincthun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Avant l'article 10, insérer l'article suivant :

« I. – A la fin du premier alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à

l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, le mot : "quatre" est remplacé par le mot : "deux".

« II. – En conséquence, dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de cet article, le mot : "six" est remplacé par le mot : "quatre".

« III. – En conséquence, dans la première phrase du premier alinéa du II de cet article, le mot : "quatre" est remplacé par le mot : "deux".

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Pour les astreintes administratives, lorsqu'il y a condamnation de l'Etat, le délai dans lequel la somme doit être ordonnée est actuellement de quatre mois. Nous proposons de le ramener à deux mois, comme en matière de décision implicite.

J'indique d'emblée que l'amendement n° 12 n'est qu'un amendement de conséquence pour les mesures provisoires : sursis à exécution, référé ou constat d'urgence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Avant l'article 10, insérer l'article suivant :

« Il est inséré après l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public un article 1^{er bis} ainsi rédigé :

« Art. 1^{er bis}. – Les dispositions de l'article 1^{er} sont applicables aux décisions du juge des référés accordant une provision dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Cet amendement vient d'être défendu par le rapporteur.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Les débats à l'Assemblée devant éventuellement permettre de clarifier les choses, je souhaite préciser que l'application au référé-provision de la procédure de l'article 1^{er} de la loi de 1980 ne pourra aboutir que pour autant que la décision du juge des référés n'aura pas fait l'objet d'un sursis à exécution prononcé par le juge d'appel ou par le juge de cassation. Cela n'est pas à négliger.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12. (*L'amendement est adopté.*)

Article 10

M. le président. « Art. 10. – Les dispositions du titre I^{er} entreront en vigueur le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi. »

Je mets aux voix l'article 10.

(*L'article 10 est adopté.*)

Article 11

M. le président. « Art. 11. – Les articles I^{er} à 7 et 10 de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics administratifs. »

« L'article 9 de la présente loi est applicable à la collectivité territoriale de Mayotte. »

M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 11 par les mots : "ainsi qu'à leurs communes et groupements de communes et aux organismes chargés de la gestion d'un service public administratif". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Cet amendement vise à étendre pour une part les dispositions du titre I^{er} et de l'article 10 aux territoires d'outre-mer et à Mayotte. Par l'article 11, le Gouvernement a, en effet, écarté du champ d'application du titre I^{er} toutes les collectivités et administrations des territoires d'outre-mer, estimant sans doute que, s'agissant du caractère propre de ces institutions, ces dispositions auraient dû être prises par voie de loi organique.

La commission, quant à elle, a considéré que les communes et groupements de communes et les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif des territoires d'outre-mer ne sont pas assimilables aux institutions propres des territoires. Dès lors, le vote d'une loi organique ne lui a pas semblé s'imposer pour étendre à ces catégories de collectivités des dispositions du titre I^{er} de la loi.

Fidèle à l'esprit du projet de loi, la commission a donc souhaité une extension géographique la plus large possible de son champ d'application. Concrètement, l'amendement n° 13 vise à faire entrer dans le champ de cette loi les collectivités locales des territoires d'outre-mer ainsi que les organismes chargés d'un service public administratif de ces territoires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour des raisons très importantes.

D'abord, je voudrais rappeler que le projet de loi est applicable dans les territoires d'outre-mer aux administrations de l'Etat et aux établissements publics de l'Etat.

S'agissant des administrations territoriales des territoires d'outre-mer, le vote d'une loi organique serait nécessaire après consultation des assemblées territoriales. Le rapporteur propose d'inclure dans le champ d'application les communes qui sont effectivement de droit d'Etat. Cela ne me paraît pas très opportun. En effet, dans ces conditions, l'administration territoriale ne serait pas soumise au texte tandis que les communes le seraient. Cela conduirait à une situation très compliquée.

Par ailleurs, le texte de l'amendement tel qu'il est rédigé vise également les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, ce qui recouvre également les organismes à caractère territorial. Cela nous ramène à l'impossibilité d'inclure dans le champ d'application des structures administratives qui dépendent des territoires.

Mesdames, messieurs les députés convenons donc plutôt que nous proposerons une extension de ce texte par une loi organique, après consultation des assemblées territoriales, aux territoires et aux communes de ces territoires. Ce sera plus cohérent et plus efficace et nos concitoyens de ces territoires s'y retrouveront davantage.

Voilà pourquoi le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 13.

M. le président. M. le rapporteur est-il convaincu ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. S'agissant des propos du ministre sur les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, je suis tout à fait convaincu. Si le Gouvernement nous précise qu'un projet de loi organique va prévoir le plus rapidement possible l'extension des présentes dispositions aux territoires d'outre-mer, je suis prêt, au nom de la commission – je suppose que mes collègues n'y verront pas d'objection – à retirer l'amendement n° 13.

M. le président. M. le ministre semble avoir opiné du chef...

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Effectivement, monsieur le président !

M. le président. Je l'avais bien remarqué ! (*Sourires.*) Comme M. Cazin d'Honincthun qui n'a retiré l'amendement qu'après l'avoir observé lui-même ! (*Sourires.*)

L'amendement n° 13 est donc retiré.

Je mets aux voix l'article 11.

(*L'article 11 est adopté.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de votes la parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, en demandant la parole, je crois répondre à votre attente. J'ai eu en effet le sentiment tout à l'heure que vous sollicitiez des interventions, regrettant qu'il n'y en ait pas davantage. J'ai donc peu de scrupules à demander à intervenir même si c'est pour confirmer ce que j'ai indiqué dans la discussion générale, à savoir que le groupe socialiste s'abstiendra sur ce texte.

Mais s'il y a eu aussi peu d'interventions, si l'opposition, à laquelle j'appartiens, ne s'est pas sentie réellement concernée par ce projet, c'est que, contrairement à ce qu'affirmait M. Meylan, il ne s'agit vraiment pas d'une grande loi. Ce texte ne fera pas date dans l'histoire des institutions de la République. Si le Gouvernement, comme le ministre nous l'a dit à plusieurs reprises, est réellement déterminé à faire en sorte que l'Etat tienne compte de l'évolution de la société, il peut en effet prendre un certain nombre de dispositions qui relèvent de sa compétence et de son pouvoir réglementaire. A ce jour, je ne suis pas convaincu qu'il l'ait fait, préférant s'en tenir à de belles déclarations d'intention. Nous jugeons sur les actes. Rendez-vous en mars 1998 !

M. le président. La parole est à M. Pierre-Rémy Houssin.

M. Pierre-Rémy Houssin. Monsieur le ministre, nous avons posé un certain nombre de questions et, à l'issue de ce débat, bien des points ont été clarifiés.

Je note d'abord votre engagement de prendre des mesures pour limiter les conséquences qu'aurait pour les services locaux une augmentation inconsiderée des demandes mal dirigées.

Sur la saisine du médiateur, chacun a affirmé son intime conviction. La réflexion est maintenant lancée.

Vous avez précisé que ce texte n'était qu'une simple étape, et réaffirmé la volonté du Gouvernement de poursuivre dans la voie de la simplification, notamment par des mesures réglementaires. Vous nous avez indiqué que la réforme budgétaire pour les crédits déconcentrés était mise sur les rails pour donner une plus grande liberté de manœuvre aux représentants de l'Etat dans les départements, c'est-à-dire aux préfets. Nous avons bien enregistré car nous pensons qu'une telle réforme est indispensable. Vous avez encore annoncé que, dans quelques semaines, un deuxième train de mesures de suppressions d'autorisations interviendrait. Cela me tranquillise beaucoup car, vous le savez, j'y suis extrêmement attaché.

Monsieur le ministre, le groupe du RPR est persuadé qu'aujourd'hui nous avons fait du bon travail. Nous avons donné, monsieur Derosier, un simple coup d'envoi législatif à cette grande réforme voulue, certes, par le Président de la République et le Gouvernement, mais surtout par l'ensemble des Français. Bien entendu, le groupe du RPR votera ce texte.

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai déjà largement expliqué les raisons pour lesquelles le groupe de l'UDF soutenait ce texte. Au terme de ce débat, j'ajouterais simplement quelques touches supplémentaires.

Tout d'abord, je prends acte de l'intérêt d'une action propre à mobiliser les personnels. Cela nous échappera en grande partie, mais c'est le résultat qui compte et non pas le canal par lequel l'action transite. A cet égard, l'administration française est très perfectible. J'ai bien noté aussi que ce premier maillon législatif sera suivi par d'autres, notamment en ce qui concerne la clarification de la coopération intercommunale et les distorsions fiscales : communautés de villes, communautés de communes, districts, communautés urbaines. Il y a là un maquis assez impénétrable.

Pour ces raisons, nous considérons que la réforme des institutions publiques, centrales comme locales, au premier rang desquelles figure l'Etat, est aujourd'hui une nécessité. Par conséquent, nous voterons ce texte.

M. le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Dans la discussion générale, j'ai donné de nombreux arguments expliquant pourquoi le groupe communiste voterait contre ce projet.

Sur un texte d'une telle importance, nous aurions souhaité un débat large et contradictoire. Mais c'est difficile quand on est si peu nombreux à discuter. J'espère que les textes qui viendront par la suite présenteront plus d'intérêt aux yeux de l'ensemble des parlementaires. Les institutions, c'est tout de même important !

Monsieur le ministre, les quelques réponses et garanties que vous nous avez données n'ont pas suffi à apaiser nos craintes. Pour cette raison, je maintiens que le groupe communiste votera contre votre projet.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*L'ensemble du projet de loi est adopté.*)

2

DÉPÔT D'UN RAPPORT SUR UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

M. le président. J'ai reçu, le 16 janvier 1997, de M. Michel Inchauspé, un rapport, n° 3295, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur la proposition de résolution de M. Jean-Jacques Guillet tendant à la création d'une commission d'enquête sur les responsabilités des autorités de tutelle et de surveillance dans la situation du Crédit foncier de France et les erreurs de gestion commises dans cette institution (n° 2947).

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 16 janvier 1997, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat, relatif au renforcement de la lutte contre le travail illégal.

Ce projet de loi, n° 3296, est renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mardi 21 janvier 1997, à dix heures trente, première séance publique :

Questions orales sans débat ;

Fixation de l'ordre du jour.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion du projet de loi, n° 2938, portant réforme de la procédure criminelle :

M. Pascal Clément, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3232).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures cinquante.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT

CONVOCAZIONE DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le mardi 21 janvier 1997, à 9 h 30, dans les salons de la présidence.

ANNEXE

Questions écrites

M. le président a pris acte que des réponses ont été apportées aux questions écrites, ci-après, signalées le 6 janvier 1997 :

N° 31059 de M. Jean-Louis Masson à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Cour des comptes, chambres régionales – saisine par les administrés – réglementation).

N° 37801 de M. Jean-Claude Etienne à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Drogue – toxicomanie – lutte et prévention – financement).

N° 38644 de M. Eric Duboc à Mme le ministre de l'environnement (Environnement – politique de l'environnement – lignes électriques – enfouissement).

N° 38715 de M. Pierre Bernard à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Hôpitaux et cliniques – centres hospitaliers – malades étrangers – médecins et paramédicaux étrangers – statistiques).

N° 38880 de M. Pierre Bernard à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Matériel médico-chirurgical – prothèses dentaires – fabrication – réglementation).

N° 38901 de M. Jacques Boyon à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Retraites : généralités, annuités liquidables – anciens militaires ou appelés victimes de blessures ou de maladies – prise en compte des périodes de convalescence et de rééducation).

N° 38916 de M. Bernard de Froment à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Elevage – bovins – soutien du marché).

N° 39466 de M. Serge Poignant à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Retraites : généralités – annuités liquidables – anciens combattants d'Afrique du Nord – bonification d'annuités – conditions d'attribution).

N° 40848 de M. Jean Gougy à M. le ministre de l'économie et des finances (TVA – application – délais – vente d'immeubles neufs).

N° 40882 de M. Jean-Claude Lefort à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation (Impôts locaux – taxe foncière et taxe professionnelle – aéroports de Paris – Villeneuve-le-Roi).

N° 41360 de M. Bernard Saugy à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Assurance maladie maternité : généralités – équilibre financier – maîtrise des dépenses de santé – conséquences – médecins libéraux).

N° 42766 de M. Jean-Claude Paix à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Santé publique – politique de la santé – catégories socioprofessionnelles – disparités).

N° 42768 de M. Jean-Claude Paix à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Enfants – enfance en danger – sévices sexuels – lutte et prévention).

N° 43528 de Mme Ségolène Royal à M. le ministre de l'économie et des finances (Banques et établissements financiers – comptes titres – comptes joints – politique et réglementation).

N° 43881 de M. Gérard Larrat à M. le garde des sceaux, ministre de la justice (Système pénitentiaire – maisons d'arrêt – structures régionales – création – perspectives).

N° 44061 de M. François Asensi à Mme le ministre de l'environnement (Environnement – parc forestier national de Sevrans – fonctionnement – financement).

N° 44115 de M. Dominique Bousquet à M. le ministre de l'économie et des finances (Impôt sur le revenu – détermination du revenu imposable – appréciation des éléments du train de vie – procédure).

N° 44584 de M. Gérard Larrat à Mme le ministre de l'environnement (Eau – politique et réglementation – prélèvements – autorisation – seuils – conséquences – fromageries).

N° 44652 de M. Didier Boulaud à M. le ministre du travail et des affaires sociales (Déchéances et incapacités – incapables majeurs – tutelle d'Etat – financement).

N° 44656 de M. Jean-Marc Ayrault à M. le ministre délégué au budget (Impôts locaux – taxe d'habitation – dégrèvement – conditions d'attribution).

N° 44671 de M. Marius Masse à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale (Assurance maladie maternité : prestations – frais d'analyses – cancer de l'utérus – dépistage).

Ces réponses seront publiées au Journal Officiel, Questions écrites, du lundi 20 janvier 1997.

