

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

257^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

3^e séance du jeudi 27 mai 1999



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PATRICK OLLIER

1. **Relations avec les administrations.** – Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 5107).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 5107)

Mme Nicole Feidt,
MM. Georges Tron,
Patrice Carvalho,
Jean-Antoine Leonetti,
François Huwart,
François Colcombet.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 5116)

Article 1^{er} (p. 5116)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 1 corrigé de la commission des lois : Mme Claudine Ledoux, rapporteur de la commission des lois ; M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. – Adoption.

L'article 1^{er} est ainsi rétabli.

Avant l'article 2 (p. 5117)

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

Article 2 (p. 5117)

Le Sénat a supprimé cet article.

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

L'article 2 est ainsi rétabli.

Article 3 (p. 5117)

Le Sénat a supprimé cet article.

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

L'article 3 est ainsi rétabli.

Article 4 (p. 5118)

Amendement n° 5 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Ce texte devient l'article 4.

Article 5 (p. 5118)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 54 de M. Carvalho : M. Patrice Carvalho, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Retrait.

L'article 5 demeure supprimé.

Article 5 *bis* (p. 5119)

Amendements de suppression n° 6 de la commission et 55 de M. Carvalho : Mme le rapporteur ; l'amendement n° 42 n'est pas soutenu : MM. Patrice Carvalho, le ministre, Georges Tron, François Colcombet. – Adoption des amendements n° 6 et 55.

L'article 5 *bis* est supprimé.

Après l'article 5 *bis* (p. 5120)

Amendement n° 65 de M. Dhersin : M. Franck Dhersin. – Retrait.

Article 6 (p. 5120)

Amendement n° 7 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

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

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 7. – Adoption (p. 5121)

Article 8 (p. 5121)

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

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

Amendement n° 66 de la commission : M. François Colcombet, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

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

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

Amendement n° 13 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 56 de M. Carvalho : M. Patrice Carvalho, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Amendement n° 14 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendements identiques n° 15 de la commission et 57 corrigé de M. Carvalho : Mme le rapporteur, MM. Patrice Carvalho, le ministre. – Adoptions.

Amendement n° 16 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 17 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 18 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 19 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 58 de M. Carvalho : M. Patrice Carvalho, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

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

Adoption de l'article 8 modifié.

Après l'article 8 (p. 5126)

Amendement n° 21 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Article 9 (p. 5126)

Amendement n° 22 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 59 de M. Carvalho : M. Patrice Carvalho, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 9 modifié.

Avant l'article 10 (p. 5127)

Amendement n° 67 de M. Tron : M. Georges Tron, Mme le rapporteur, MM. le ministre, René Dosière. – Rejet de l'amendement n° 67 rectifié.

Article 10 (p. 5128)

Amendement n° 23 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Ce texte devient l'article 10.

Article 11 (p. 5128)

Amendement n° 24 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

Articles 12 et 13. – Adoption (p. 5129)

Après l'article 13 (p. 5129)

Amendement n° 25, deuxième correction, de la commission : MM. René Dosière, le ministre, Georges Tron. – Adoption.

Amendement n° 26, deuxième correction, de la commission. – Adoption.

Article 14 A (p. 5130)

Amendement de suppression n° 27 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

L'article 14 A est supprimé.

Les amendements n°s 44, 45 et 46 de M. Hascoët n'ont plus d'objet.

Article 14 (p. 5130)

Amendement n° 28 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 29 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 14 modifié.

Article 15. – Adoption (p. 5131)

Article 16 A (p. 5131)

Amendement de suppression n° 30 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

L'article 16 A est supprimé.

Article 16. – Adoption (p. 5132)

Article 17 (p. 5132)

Amendement n° 31 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 17 modifié.

Articles 18 et 19. – Adoption (p. 5132)

Article 20 (p. 5133)

Amendement n° 32 de la commission, avec les sous-amendements n°s 68 et 69 du Gouvernement, et amendement identique n° 60 de M. Carvalho : MM. Patrice Carvalho, le ministre, Mme le rapporteur. – Adoption des sous-amendements n°s 68 et 69 et des amendements identiques modifiés.

Amendements n°s 33 de la commission et 70 du Gouvernement : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption de l'amendement n° 33 ; l'amendement n° 70 n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 20 modifié.

Article 21 (p. 5134)

Amendement n° 34 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 35 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 21 modifié.

Article 22 (p. 5134)

Amendement n° 36 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 22 modifié.

Après l'article 22 (p. 5135)

Amendement n° 37 de la commission : Mme le rapporteur, MM. le ministre, Georges Tron, François Colcombet. – Adoption.

Article 23 (p. 5136)

Amendement n° 64 de M. Dhersin : M. Franck Dhersin, Mme le rapporteur, M. le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 23.

Article 24 (p. 5138)

Amendement n° 38 corrigé de la commission : Mme le rapporteur, MM. le ministre, Jean-Antoine Leonetti, Georges Tron. – Adoption.

Ce texte devient l'article 24.

Les amendements n°s 61, 62 et 63 de M. Carvalho n'ont plus d'objet.

Article 25 (p. 5138)

Amendement n° 39 de la commission, avec le sous-amendement n° 75 du Gouvernement : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption du sous-amendement n° 75 et de l'amendement n° 39 modifié.

Adoption de l'article 25 modifié.

Article 26 (p. 5141)

Amendement n° 73 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 26 modifié.

Après l'article 26 (p. 5143)

MM. Patrice Carvalho, Georges Tron, Franck Dhersin, François Colcombet, Jean-Antoine Leonetti.

Amendement n° 47 du Gouvernement : M. le ministre, Mme le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 53 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 48 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 49 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 50 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 52 rectifié du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 51 du Gouvernement. – Adoption.

Avant l'article 27 (p. 5143)

Amendement n° 71 du Gouvernement : M. le ministre, Mme le rapporteur, MM. François Colcombet, Jean-Antoine Leonetti. – Adoption.

Article 27 (p. 5143)

Amendement n° 40 corrigé de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 74 de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Amendement n° 41 corrigé de la commission : Mme le rapporteur, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 27 modifié.

Article 28. – Adoption (p. 5145)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 5145)

MM. Georges Tron,
Patrice Carvalho,
François Huwart,
Jean-Antoine Leonetti,
François Colcombet,
Franck Dhersin.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 5145)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

M. le ministre.

2. **Dépôt de propositions de résolution** (p. 5146).
3. **Dépôt de rapports** (p. 5146).
4. **Dépôt de rapports d'information** (p. 5146).
5. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 5146).
6. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 5146).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PATRICK OLLIER,
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à vingt et une heures.*)

1

RELATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi
adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (n^{os} 1461, 1613).

Discussion générale (*suite*)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à Mme Nicole Feidt.

Mme Nicole Feidt. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le projet de loi soumis à notre assemblée est une grande portée car, pour la première, un texte législatif organise la relation entre les citoyens et l'administration et, au-delà des administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les très nombreux organismes et agences qui relèvent, peu ou prou, de la puissance publique.

Ces relations doivent s'établir dans le respect, bien sûr, des droits du citoyen, mais aussi des compétences des administrations.

C'est l'équilibre entre ces deux nécessités qui peut faire que le citoyen respecte l'administration et que celle-ci, dans sa démarche et ses motivations, soit comprise par le citoyen.

Il est évident que le fonctionnaire qui agit au nom de l'administration doit être clairement identifiable par le citoyen. Cela correspond à un devoir de responsabilité élémentaire. C'est la raison pour laquelle on ne voit pas très bien pourquoi il faudrait qu'une association de sauvegarde de l'environnement dépose une sorte de cautionnement, lorsqu'elle forme un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme. Ne s'agit-il pas là d'un moyen destiné à limiter l'autonomie préalable d'appréciation de l'association? Sans doute. Dès lors, on porte fortement atteinte aux droits de l'association, mais aussi aux droits des citoyens qui la composent, et ce n'est pas acceptable.

Veillons à protéger également les citoyens contre les violations de leurs droits liés à l'usage de l'informatique. Nous savons tous que la commission nationale de l'informatique et des libertés a une position nuancée, et qu'au

fur et à mesure que se développe l'usage de l'informatique et des technologies nouvelles dans les relations entre administration et citoyens, la tentation est grande, en raison de l'indiscrétion informatique, de globaliser les données, même quand elles n'ont aucun rapport avec le sujet traité, ce qui permet de formuler un jugement à l'endroit du citoyen et porte donc atteinte à ses droits. Il y a là un danger évident, et nous connaissons de ces détournements d'usage de l'outil informatique qui portent atteinte au droit des citoyens à la protection de leur vie privée.

Si j'admets – peut-on faire autrement? – l'appellation de « documents non administratifs », au titre de la loi du 17 juillet 1978, pour ceux de certaines institutions, je me suis interrogée sur la limitation de la communication des documents de la Cour des comptes. N'est-ce pas là un moyen de protéger abusivement les mandataires publics, objet de contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes? Tout le monde sait que certains d'entre eux ne communiquent qu'avec réticence les avis et arrêts de ces juridictions. Savez-vous que certains élus omettent même d'en assurer la lecture devant les assemblées délibérantes auxquelles ils doivent rendre compte?

De façon générale, il faut faciliter, par tous les moyens, l'accès des citoyens aux documents administratifs, la rapidité de leur communication doit être assurée car, en jouant sur les délais de la communication, on peut en amoindrir l'efficacité et l'effectivité.

Dans le domaine financier, la transparence est nécessaire. Il en va de la crédibilité des administrations. Les dispositions prévues à cet égard doivent donc être approuvées, de même que celle des titres II et III.

Il convient de rappeler le rôle éminent tenu, depuis plus de vingt ans, par la commission d'accès aux documents administratifs, la CADA. En instituant, en 1978, le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs, cas particulier du droit de toute personne à l'information, le législateur voulait déjà mettre un terme à la pratique séculaire de l'opacité de l'administration en affirmant sa transparence. L'augmentation régulière et importante des saisines de cette commission prouve à l'évidence, si besoin était, que des efforts importants, et c'est bien là l'objet de ce projet de loi, sont encore à mener pour permettre au citoyen de connaître des informations produites par les services qu'il finance en tant que contribuable.

Enfin, pour ce qui concerne le fonctionnement des maisons des services publics, il est clair qu'il doit être assumé par toutes les administrations concernées. Ce fonctionnement ne me semble pas défini assez clairement. J'éprouve donc une inquiétude en songeant à l'hypothèse, vraisemblable, que les collectivités territoriales souhaitent un jour s'emparer de leurs créations et de leurs gestions; ce ne serait pas acceptable. En effet, en fonction des moyens de la collectivité, de ses orientations politiques, voire de sa localisation géographique, les maisons des services publics risqueraient d'être inopérantes, inefficaces ou orientées.

Enfin, les charges liées à la gestion devront, bien sûr, être réparties entre toutes les administrations, et je me demande si la gestion de ces maisons ne devrait pas être

confiée à un conseil d'administration, équitablement composé, sous l'autorité duquel agirait le responsable de la maison.

A ce sujet, il serait, me semble-t-il, utile, voire nécessaire, de prévoir un cadre réglementaire, identique pour tous les conseils d'administration de ces maisons des services publics, qui serait défini par un décret ou une circulaire.

Après ces quelques remarques, je voudrais indiquer combien nous sommes attachés à ce projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Chacun sait que nos concitoyens sont très attentifs aux services publics, et s'ils manifestent légitimement leur exigence d'une transparence administrative et financière et d'une amélioration de l'ensemble des procédures administratives, c'est qu'ils savent bien que, au quotidien, les services publics sont les seuls garants de l'intérêt général et collectif.

Je voudrais, avant de conclure, saluer l'énorme travail accompli par notre rapporteur.

En s'inscrivant résolument et volontairement dans la démarche souhaitée par nos concitoyens, ce projet de loi répond pleinement à leur attente et il renforce la citoyenneté, nous renvoyant dans une certaine mesure à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le rapporteur, autant le dire d'emblée : le texte que nous étudions aujourd'hui ne suscitera pas, de la part du groupe RPR, une opposition virulente – et c'est un euphémisme ! Il y a plusieurs raisons à cela.

D'abord, il reprend – vous l'avez très aimablement rappelé, madame le rapporteur – nombre des dispositions du texte que Dominique Perben avait présenté à l'Assemblée nationale, il y a deux ans. On ne peut que se réjouir qu'il y ait continuité sur des sujets aussi importants.

Ensuite – et c'est là-dessus que je centrerai mon propos – il touche à un problème de fond, celui de l'équilibre de notre société.

Il faut – sans doute en êtes-vous convaincu, monsieur le ministre – que nous trouvions des dispositions permettant de parvenir à un point d'équilibre entre les pouvoirs de l'administration et la défense des administrés, surtout dans un pays comme le nôtre où le poids de l'Etat et de l'administration est si important. Qu'on s'en réjouisse et qu'on fasse en sorte que cela soit préservé ou, comme c'est le cas des groupes de l'opposition, qu'on souhaite que cela change, nous sommes tous d'accord pour considérer que le poids de l'Etat et de l'administration étant ce qu'ils sont, il faut faire en sorte de fournir aux administrés un maximum de garanties.

Cela dit – et c'est pourquoi je parlais de point d'équilibre – nous n'avons aucun intérêt, j'en suis d'accord avec vous, madame le rapporteur, à donner le sentiment – surtout en ce moment ! – que nous voulons culpabiliser les fonctionnaires. Nous sommes nombreux, et pas seulement dans ma formation politique, à penser qu'il faut dire aux fonctionnaires que, s'ils sont astreints à des obligations et à des devoirs, ils ne sauraient devenir les boucs émissaires commodes pour tous les maux de la société.

A ce sujet, nous avons matière à nous réjouir parce que, reconnaissons-le objectivement, le présent projet semble, à bien des égards, avoir trouvé le point d'équilibre entre les pouvoirs de l'administration, d'une part, et les garanties à apporter aux administrés, d'autre part.

En premier lieu, il renforce les droits de l'administré dans sa vie quotidienne, par plusieurs dispositions concrètes. Certaines obligent l'administration à plus de rigueur dans ses relations avec les administrés. C'est exactement dans ce sens qu'il faut aller car, je le répète, l'administré ne doit pas avoir l'impression qu'il a devant lui un Etat un peu évanescent, qui se permet tout et n'importe quoi et qui, pour reprendre une expression usuelle, jouerait le rôle du pot de fer contre le pot de terre.

L'une de ces dispositions est la levée de l'anonymat des agents qui sont chargés d'instruire une demande ou de traiter un dossier. A quelque endroit qu'elle se place dans le texte, à l'article 4 ou à l'article 14, l'important c'est qu'elle y figure.

Il y a aussi la réduction de quatre à deux mois du délai d'ordonnancement de l'Etat, d'une collectivité locale, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, condamnés au paiement d'une somme d'argent. On sait que l'Etat n'hésite pas à poursuivre des administrés, parfois dans des conditions – j'en parlerai à l'occasion de l'examen des amendements – sujettes à caution. Il ne saurait donc, à l'évidence, s'exonérer de règles qu'il impose aux autres. Voilà encore une disposition qui va dans le bon sens.

Tout comme la réduction de quatre à deux mois du délai au terme duquel une décision administrative est considérée comme rejetée, du fait du silence de l'administration. Il est tout à fait normal et juste de faire en sorte qu'aucune question ne reste sans réponse.

Cette première catégorie de dispositions oblige l'administration à plus de rigueur dans ses relations avec l'administré. Ce sont de bonnes dispositions.

Dans le même ordre d'idées d'autres dispositions tendent à accroître les garanties offertes aux administrés dans leurs relations avec l'administration. Il en est ainsi de la règle selon laquelle la date d'exigibilité correspond à la date certifiée par le cachet de la poste. Voilà une façon de dire clairement les choses qui devrait éviter bien des conflits.

De même, il est logique que toute demande adressée à une autorité administrative fasse l'objet d'un accusé de réception. Un amendement a été déposé en commission des lois par nos collègues du groupe communiste pour compléter cette disposition qui, elle aussi, me paraît aller dans le bon sens.

Enfin, l'administration devra recevoir, préalablement à une décision devant être motivée, les observations de l'intéressé. C'est une décision de bon sens.

Monsieur le ministre, je me réjouis que vous ayez repris ces dispositions qui avaient fait l'objet d'un quasi-consensus il y a deux ans. En toute hypothèse l'important, c'est qu'elles soient finalement votées.

Après avoir protégé les droits des administrés au quotidien, il fallait également les garantir face aux progrès de la technique. Je fais allusion aux articles 6 à 9 du projet de loi, en particulier à la disposition qui n'autorise la conservation d'informations nominatives que pour leur traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques – sauf accord express des intéressés ou autorisation

de la CNIL. Il est bon d'avoir un texte de loi qui, en quelque sorte, anticipe les progrès de la technique. Même si au cours de l'examen des articles, j'aurai à dire quelques mots à propos de la CNIL, je pense que la loi doit s'adapter à des nouvelles technologies qui, si elles ne sont pas encadrées, sont susceptibles de violer plus facilement les droits des administrés.

Il faut aussi se féliciter, sous certaines réserves dont j'aurai l'occasion de parler ultérieurement, d'une troisième série de dispositions qui visent à renforcer les compétences de différents organismes pour qu'ils exercent mieux leurs missions de contrôle. Il s'agit, bien entendu, de la CADA dont les prérogatives sont affirmées à bien des égards, puisqu'elle devient compétente pour donner un avis sur le caractère communicable des données administratives résultant du traitement automatisé des informations administratives – c'est l'article 6 – pour les litiges qui concernent la consultation des archives publiques, pour les documents dont la communication est régie par des dispositions spéciales, pour les litiges relatifs à la communication du budget des communes – un amendement propose même d'aller plus loin encore – et pour les listes électorales – c'est l'article 8. C'est dire que la CADA a trouvé d'excellents avocats puisque, manifestement, elle a été entendue.

Le champ d'investigation de la Cour des comptes est étendu aux organismes qui reçoivent des taxes parafiscales ou des cotisations obligatoires – article 11.

Enfin, l'article 12 crée une sorte de codification des échanges d'informations entre les parquets des juridictions financières et judiciaires au sujet de diverses affaires. C'est une bonne chose.

Toutes ces mesures, d'une manière ou d'une autre, protègent les droits des administrés.

Le point d'équilibre dont je parlais au début de mon propos, entre la défense des droits de l'administré et les prérogatives de l'administration, est à rechercher perpétuellement.

Après avoir parlé des administrés, il est tout naturel que, dans un second temps, j'aborde la question sous l'angle de l'administration parce qu'il importait aussi de la protéger ou, en tout cas, de lui permettre de travailler dans les meilleures conditions. Il est justifié, selon moi, que toutes les nouvelles règles en faveur des administrés soient assorties de clauses exonérant l'administration de ses obligations en cas de demande abusive ou d'urgence exceptionnelle.

Tous ceux qui exercent une responsabilité politique, en particulier dans les collectivités locales, savent qu'il existe des spécialistes, des « professionnels » du recours, de la requête, de la demande ! Les administrations ne peuvent pas en toute occasion répondre à chacune de ces demandes. Que la loi introduise la notion de « demande abusive » ou d'urgence exceptionnelle me paraît donc aller dans le bon sens. Cependant, peut-être faudra-t-il – à l'occasion de ce texte ou d'un autre – donner un contenu à la notion de « demande abusive ». Je ne prétends pas avoir des réponses à toutes les questions. Je m'interroge simplement devant vous, mes chers collègues, pour savoir si cette notion telle qu'elle est indiquée dans ce texte, et dont je répète qu'elle me paraît aller dans le bon sens, est suffisamment précise pour ne pas donner lieu à des litiges.

En tout état de cause, c'est une première garantie qui protège l'administration.

Tout aussi légitimement, l'article 8 encadre assez strictement le régime applicable à la communication des documents administratifs, en exonérant une administration de tout devoir d'informatisation pour communiquer un document.

Aujourd'hui, n'importe quel administré demande à peu près tout dans une mairie, un conseil général ou un conseil régional et, pour lui, tout document est, par définition, informatisé. Il est bon que l'on sache que certaines collectivités ne sont pas en mesure de le communiquer sous cette forme et il est tout à fait logique, tout à fait sain, que ce soit spécifié dans ce texte de loi.

C'est tout à fait justement, enfin, que l'article 23, qui consacre l'existence des délégués du médiateur de la République et élargit les compétences dudit médiateur, puisqu'il peut désormais recommander des solutions aux organismes de service publics mis en cause, place les délégués et le médiateur lui-même aux côtés plutôt que face à l'administration. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion de dire avec Mme la présidente et Mme le rapporteur lors de la discussion du texte en commission des lois que le rôle du médiateur, dans cette phase de judiciarisation de notre société, avait tendance à être quelque peu galvaudé.

Quiconque tient des permanences et reçoit régulièrement des administrés s'aperçoit que les litiges sont quotidiens, ce qui n'est pas nouveau, et les voies de recours que les administrés cherchent à trouver de plus en plus larges. Dans un premier temps, ils essaient de régler le problème entre eux, éventuellement avec le comité de quartier. Il s'adressent ensuite à la mairie, puis cherchent le médiateur, et vont souvent voir le juge, ce qui aboutit à un résultat extrêmement simple : les tribunaux sont souvent engorgés de litiges de seconde zone – ce n'est pas grossier de le dire ainsi – et le médiateur apparaît souvent comme celui qui va protéger l'administré face à l'administration.

Cette conception qui consiste à avoir le médiateur ou le délégué du médiateur, d'un côté, et l'administration de l'autre, et qui a tendance à être un peu à la mode pour des raisons que je viens d'évoquer, me paraît fautive. Il faut sans doute faire en sorte de montrer que le médiateur n'est pas une espèce de super-juge mais beaucoup plus, comme son nom l'indique d'ailleurs très justement, une espèce d'intermédiaire entre les uns et les autres, et votre façon de procéder dans l'article 23 correspond à peu près à ce qu'il faut faire.

Au terme de cette présentation rapide de ces deux premiers points de mon propos, je voudrais dire que l'aspect important de ce texte me paraît être le fait qu'il préserve à peu près le point d'équilibre à trouver entre la défense des droits des administrés, d'une part, et les prérogatives de l'administration, d'autre part. Les administrés et les fonctionnaires peuvent se dire qu'on a trouvé des formules qui correspondent à une évolution normale de la société.

Il y a cependant, me semble-t-il, trois ou quatre points sur lesquels nous pourrions espérer une amélioration du texte.

Le premier d'entre eux, et de très loin le plus important, est l'article 5, aux termes duquel un maître d'ouvrage doit procéder à une consultation du public sur une opération qu'il envisage.

Qu'on comprenne bien le sens de ma réserve. Ce n'est pas une réserve de principe. Quiconque exerce des fonctions municipales, et c'est mon cas, sait parfaitement qu'il est très difficile aujourd'hui, pour ne pas dire impossible, de lancer une opération, et une opération d'investisse-

ment immobilier en particulier, sans une concertation très large. Pas un maire, je crois, quel que soit le banc sur lequel il siège dans cette assemblée, ne peut aujourd'hui considérer que les habitants d'un quartier n'ont pas à être consultés préalablement à une opération.

En revanche, monsieur le ministre, je suis plus dubitatif sur le fait de l'inscrire, sous cette forme, dans l'article 5. On risque, en effet, en raison de l'imprécision de la rédaction, de donner le sentiment à des administrés qu'ils disposent d'un droit dont on ne précise pas le contenu.

Pour prendre un exemple concret, je suis à peu près certain que, lorsqu'un maire aura demain un investissement à réaliser où que ce soit, un grand nombre de ses administrés s'appuieront sur l'article 5 et lui rappelleront qu'une consultation préalable du public est obligatoire. Peut-être le maire l'aura-t-il effectuée. Cela dit, la naissance du droit, dans l'esprit des administrés, risque, compte tenu de l'imprécision du texte, de rendre les opérations dans les collectivités territoriales impossibles à réaliser.

Soit il faut préciser cette notion de consultation du public, avoir des éléments très concrets, des précisions que peut apporter le Conseil d'Etat, par exemple, à ce sujet. Soit il faut partir du principe, en se référant à la pratique politique – et le suffrage universel est en ce sens un bon juge – qu'aucun élu municipal ou élu d'une collectivité territoriale ne peut envisager une opération d'importance sans avoir au préalable réalisé l'opération de consultation à laquelle vous faites référence dans ledit article. Autrement dit, c'est un peu trop ou un peu trop peu, mais je suis enclin à penser que cette rédaction risque d'avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

Deuxième point sur lequel le texte me paraît être potentiellement améliorable, c'est une partie de l'article 8, aux termes duquel une administration doit communiquer un document qu'elle détient, qu'elle en soit ou non l'auteur. Je n'ai pas non plus d'opposition de principe. Je me demande dans quelle mesure on ne risque pas d'embrouiller les pistes et de culpabiliser, dans l'hypothèse d'un litige, l'ensemble d'une administration plutôt que le service lui-même qui est l'auteur du document litigieux, ce qui irait à l'inverse des objectifs que vous vous fixez et auxquels, je le répète, nous adhérons pour une grande part.

Troisième élément de déséquilibre, sans doute correctible, c'est l'article 10, dont je ne conteste pas le principe mais dont je regrette, là encore, l'imprécision.

Il édicte une obligation pour les autorités administratives et les organismes subventionnés sur fonds publics de tenir leurs comptes à disposition du public. Je le répète, je ne disconviens pas de l'opportunité de ce principe, mais je me demande dans quelle mesure il ne faudrait pas aller un petit peu plus loin et envisager une protection contre les abus de contrôle dont les associations en particulier risquent d'être l'objet. S'il s'agit d'aller vers une espèce de délire de contrôle et d'obliger les associations à fournir régulièrement et de façon un peu incontrôlable tous les documents révélant leur situation, on peut aboutir à l'effet inverse de celui que nous escomptons.

Il y a enfin les articles 24 et 25 qui ont trait aux maires des services publics. Le principe est bon, mais on peut craindre que cela n'aboutisse à un transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales. C'est un point que tous les élus vont évoquer, M. Dhersin l'a fait avant moi, M. Leonetti le fera après, et c'est un point important. Il ne faut pas, monsieur le ministre, que, sous

prétexte de concerter les différents services publics, on aboutisse en réalité à faire prendre en charge par les collectivités territoriales du personnel en particulier, voire, éventuellement, des investissements. Vous me rassurez d'un mouvement de tête, on en rediscutera.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Tron, s'il vous plaît !

M. René Dosière. C'est intéressant mais un peu long !

M. Georges Tron. En conclusion, ce texte me paraît donc aller dans le bon sens, et je suis tout à fait enclin à penser que le point d'équilibre peut être trouvé, mais il y a sans doute quelques modifications à apporter.

Je terminerai par un point qui me tient à cœur, quelques-uns de mes collègues m'ont déjà entendu le dire à cette tribune. Je pars du principe que, derrière l'administration, il y a la politique. Si nous prenons des dispositions qui visent à protéger les administrés ou à protéger les prérogatives de l'administration, il ne faut pas oublier que, derrière tout cela, c'est la politique qui est responsable, parce que l'administration est faite pour mettre en œuvre une inflexion qui est donnée par le pouvoir politique. D'une certaine façon, c'est le pouvoir politique qui doit être réhabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet qui est soumis aujourd'hui à notre examen constitue le troisième volet de la rénovation de l'Etat et de la vie publique engagée par le Gouvernement.

Après les projets de loi relatifs à l'aménagement du territoire et à la coopération intercommunale qui ont pour objectif d'assurer un développement durable et rationnel sur l'ensemble du territoire, le Gouvernement veut désormais s'attaquer au problème des droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Il s'agit, selon vos propres termes, monsieur le ministre, « de rendre les administrations plus accessibles, plus proches et plus transparentes » pour les citoyens. Nous ne pouvons qu'adhérer à un tel objectif, car, même s'il est indéniable que d'importants progrès ont été accomplis au cours des deux dernières décennies, un certain nombre d'améliorations sont encore nécessaires pour que, dans leurs relations avec l'administration, les usagers soient enfin des citoyens comme l'affirme le titre du projet de loi.

C'est d'ailleurs une nécessité impérieuse que de rompre définitivement avec la conception de l'administré-sujet qui a pendant longtemps dominé notre droit administratif. Celle-ci a, en effet, largement contribué au manque de transparence qui entoure les décisions de l'administration ainsi qu'au sentiment d'impuissance des usagers.

Le texte que vous nous soumettez comporte à cet égard des avancées certaines, sur lesquelles nous aurons l'occasion de revenir. Les députés communistes soutiendront donc, comme ils l'ont toujours fait, toutes les dispositions qui permettent d'améliorer la qualité du service public.

Nous sommes, tout comme la majorité des Français, profondément attachés à un service public efficace et proche des citoyens. Celui-ci joue, en effet, un rôle déterminant dans bien des domaines, à commencer par la cohésion sociale où, en raison du principe d'égal accès des usagers au service public, il permet de lutter contre les

inégalités. Il constitue également l'un des moteurs du développement et de la modernisation du territoire, ce qui en fait un atout décisif au service de l'emploi et du dynamisme de notre pays. Enfin, il est l'un des éléments fondateurs de la République et du sentiment de citoyenneté.

Cependant, les difficultés des citoyens dans leurs relations avec les administrations ne sauraient s'expliquer uniquement par un mode de fonctionnement opaque, même s'il donne parfois l'impression d'un certain arbitraire.

Si le sentiment d'insatisfaction grandit aujourd'hui parmi les usagers, c'est en grande partie parce que l'administration ne dispose pas de moyens suffisants pour assumer ses missions.

La solution à ce problème passe nécessairement par un réinvestissement franc et massif de l'Etat.

Comment prétendre améliorer la qualité du service public si aucune ressource supplémentaire n'est déployée ?

L'on ne saurait, en effet, s'attaquer aux nombreuses lenteurs dont souffre l'administration sans développer les emplois au sein de la fonction publique. Délaissée depuis de nombreuses années maintenant, elle souffre désormais d'une situation de sous-emploi chronique.

Je voudrais d'ailleurs rendre hommage aux fonctionnaires et autres agents de la fonction publique qui font ces derniers temps l'objet de fréquentes critiques. Ils sont les premiers à souhaiter que le service public réponde mieux aux attentes des citoyens et font de leur mieux pour pallier les manques de moyens humains mais aussi logistiques. Pour une vraie politique en faveur des services publics, en effet, il faut non seulement des effectifs plus nombreux mais également des moyens logistiques supplémentaires. On ne compte plus les administrations qui manquent aujourd'hui de locaux et d'outils performants.

A l'heure où le nombre des exclus ne cesse de progresser, menaçant ainsi la cohésion sociale de notre pays, nous avons besoin d'un Etat volontariste, qui impulse une dynamique nouvelle, et non pas d'un Etat amenuisé, qui laisse à la dérive un nombre croissant d'individus.

Il est d'ailleurs regrettable qu'après l'adoption de la loi relative à la lutte contre l'exclusion, le projet de loi que nous examinons aujourd'hui ne prévoit aucune disposition particulière pour faciliter l'accès de ces personnes aux services publics. Souvent marginalisées, les victimes de l'exclusion s'adressent rarement aux services administratifs, alors même qu'elles sont parmi celles qui en auraient le plus besoin.

Si ce projet de loi ne marque donc pas le point de départ d'un réel réengagement de l'Etat tel que nous l'aurions souhaité, il n'en demeure pas moins qu'il présente un certain nombre d'avancées, la première étant l'objectif affiché. Il ne s'agit plus, contrairement au projet de loi présenté par M. Perben, de rationaliser le service public. Nous ne pouvons que nous en féliciter. Les deux termes sont, en effet, à mon sens intrinsèquement contradictoires. Le service public répond à des impératifs par essence différents de ceux qu'impose la rentabilité financière, et la frontière entre les deux doit absolument être préservée.

En ce qui concerne les innovations du projet de loi à proprement parler, le choix d'une définition large des autorités administratives, comprenant toute personne ayant en charge la gestion d'un service public, constitue un progrès non négligeable. Celle-ci va, en effet, permettre d'étendre considérablement le champ d'application des dispositions relatives aux droits des citoyens à l'égard

de l'administration. Ainsi seront désormais visées par ces dispositions l'ensemble des personnes morales qui assument une mission de service public.

Les dispositions du titre I^{er} permettent quant à elles d'améliorer la transparence et l'accès aux règles de droit.

La levée de l'anonymat des agents dans leurs relations avec le public ainsi que l'harmonisation des différentes lois concernant les documents administratifs sont des mesures qui vont dans le bon sens et auxquelles nous adhérons. Afin de réduire encore l'opacité de l'administration, nous avons d'ailleurs déposé trois amendements qui ont pour objet de permettre aux citoyens d'exercer pleinement leur droit d'accès aux documents administratifs.

En revanche nous sommes extrêmement hostiles à toute mesure qui viserait à restreindre l'accès des citoyens aux tribunaux, même lorsqu'ils agissent par le biais d'associations. C'est pourquoi nous avons proposé un amendement de suppression de l'article 5 *bis*, introduit par la majorité sénatoriale. Celui-ci soumet, en effet, les recours formés par les associations de défense de l'environnement à la consignation préalable d'une somme, celle-ci ne leur étant restituée que si le recours n'est pas abusif. Outre le fait qu'une telle mesure ne saurait constituer une réponse au problème des recours abusifs, elle porte une atteinte intolérable au principe d'égalité et de gratuité de la justice.

Concernant les dispositions relatives à la transparence financière, nous regrettons que la portée de l'article 10 ait été sensiblement réduite par la décision du Sénat de limiter son champ d'application aux seules associations bénéficiaires de subventions publiques. L'accès des citoyens aux comptes des autorités administratives, mais aussi des entreprises subventionnées, pour lequel nous militons depuis des années, paraît être une contrepartie légitime au financement de ces dernières à l'aide de deniers publics.

Le titre II, qui reprend pour l'essentiel les dispositions du projet de loi Perben, a pour objet d'améliorer les relations des citoyens avec les administrations.

Si aucun changement de grande envergure n'en résulte pour les usagers, les mesures prévues constituent néanmoins un progrès.

Ainsi l'administration devra accuser réception des demandes des usagers et les transmettre au service compétent lorsqu'elles auront été mal orientées. Elle devra permettre au citoyen d'exercer un droit de réponse avant toute décision individuelle le concernant.

Le cachet de la poste fixe désormais la date à laquelle il faut se placer pour apprécier la recevabilité d'une demande, quelle que soit sa nature.

Il est également prévu que, dans certains cas, le silence de l'administration vaudra décision implicite d'acceptation.

Cette dernière disposition risque de faire surgir de graves problèmes de preuve en cas de contestation. Comment le bénéficiaire pourra-t-il, en effet, démontrer l'existence du droit que lui reconnaît la décision implicite de l'administration puisque, par définition, il ne dispose d'aucun document en attestant ?

Pour éviter de telles situations, qui pourraient compromettre l'effectivité de cette nouvelle mesure, nous avons proposé un amendement, et nous nous félicitons d'ailleurs qu'il ait été adopté par la commission. Il prévoit qu'à la demande de l'intéressé, l'administration devra lui notifier la décision implicite d'acceptation rendue en sa faveur.

Nous nous réjouissons également du renforcement du rôle du médiateur, prévu au titre III. Son efficacité n'est aujourd'hui contestée par personne et les citoyens n'hésitent plus désormais à le solliciter pour régler les difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Enfin, le titre IV est consacré aux maisons des services publics, auxquelles il donne un cadre législatif.

La mise en place de telles maisons répond à un objectif fort louable : il s'agit de réunir en un seul lieu différents services afin de faciliter les démarches des usagers. Les exemples de personnes contraintes d'errer d'un service à l'autre avant de parvenir à trouver celui qui est compétent sont, en effet, loin d'être rares et alimentent le sentiment d'inaccessibilité de l'administration.

Néanmoins, pour que le développement des maisons des services publics constitue une réelle avancée en termes de qualité et de proximité du service public, encore faut-il qu'un certain nombre de garanties soient prises.

En premier lieu, leur création ne doit pas être l'occasion de procéder à la suppression de services publics existants, et ce particulièrement dans les zones rurales et dans les banlieues. Ces zones souffrent déjà, en effet, d'un manque criant de services publics. C'est pourquoi nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 24 mettant l'accent sur la nécessité de développer les services publics dans ces zones.

Ensuite, il nous semble indispensable de garantir la compétence du personnel employé dans les maisons des services publics. Seuls des agents disposant d'une qualification et d'une expérience certaine seront en mesure d'apporter des réponses aux attentes des usagers. Nous proposons donc que ces maisons ne fonctionnent qu'avec le concours d'agents titulaires.

Enfin, notre dernier sujet d'inquiétude concerne le financement. Le projet de loi ne prévoit aucune ressource supplémentaire pour compenser les coûts occasionnés par la mise en place des maisons des services publics. Il est donc fort à craindre que cette mesure ne se solde par un transfert de charges au profit des collectivités territoriales.

Néanmoins, le groupe communiste est favorable à ce texte qui, dans l'ensemble, permet une amélioration sensible des droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Monsieur le ministre, le texte que vous nous présentez aujourd'hui, qui s'attache à renforcer les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, a pour objectif essentiel d'assurer une meilleure accessibilité et une meilleure transparence des décisions administratives et de faciliter ainsi les démarches de chaque citoyen avec l'administration.

En fait, c'est plutôt d'amélioration des relations réciproques entre les citoyens et l'administration qu'il faudrait parler tant il est vrai qu'il est nécessaire d'établir un équilibre entre les droits et les devoirs de chacun.

Nous ne pouvons qu'adhérer à votre objectif, d'autant plus que ce texte reprend en grande partie un projet de loi que le gouvernement précédent avait présenté et que la majorité de l'époque avait voté.

Tout le monde s'accorde à vouloir aujourd'hui une administration encore plus simple d'accès, encore plus proche, encore plus rapide, encore plus lisible par l'ensemble de nos concitoyens. Si je dis « encore plus », c'est que des efforts ont été déjà faits. C'est une préoccupation constante des pouvoirs publics, quelle que soit leur tendance politique.

Je tiens toutefois à rappeler que tout ne figure pas dans la loi. Ouvrir les services, adapter les horaires au public, assurer la continuité du service public sont autant d'éléments importants qui ne peuvent pas être inscrits dans un texte législatif, mais qui répondent aux besoins de nos concitoyens.

Toujours est-il que, depuis les années 70, plusieurs mesures ont été prises : la création du médiateur en 1973, la liberté d'accès aux documents administratifs en 1978, l'accès aux archives et le droit à la motivation des actes administratifs en 1979, la création d'obligations nouvelles pour les administrations de l'Etat en 1983.

Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui, comporte lui-même toute une série de dispositions. Il prévoit, pour améliorer la transparence financière, la publication obligatoire des comptes des organismes subventionnés sur fonds publics, l'accélération du traitement des demandes du public par les administrations, le renforcement des procédures contradictoires préalables aux décisions défavorables, la possibilité accordée au Médiateur de la République de s'autosaisir, ou la levée de l'anonymat. Et ce sont autant de mesures que nous jugeons positives.

Votre texte regroupe et généralise des procédures déjà existantes, qui sont couramment pratiquées dans certaines administrations. Le meilleur exemple est la règle du « cachet de la poste faisant foi », qui, contrairement à ce qu'on pouvait penser, n'est pas à ce jour la règle admise par l'ensemble des administrations, et coexiste avec d'autres modes de preuve. Cette harmonisation va aussi dans le bon sens.

En outre, il apporte, par rapport au texte présenté par votre prédécesseur, des dispositions nouvelles, qui concernent essentiellement l'accès aux règles de droit et la transparence administrative et financière.

Le projet initial présentait ainsi un article définissant le programme législatif de codification qui devrait être adopté avant une date butoir correspondant à la fin de la présente législature. On en a d'ailleurs beaucoup parlé. Si le Sénat a, à raison, supprimé cet article, ce n'est pas parce qu'il y était opposé – car la codification est importante pour faciliter l'accès des citoyens à l'ordonnement juridique en vigueur – mais c'est plutôt, me semble-t-il, parce que le processus de codification n'a pas beaucoup avancé depuis deux ans et que l'article proposé ne permettait pas de mettre fin à ce blocage. L'important, en effet, n'est pas d'inscrire dans la loi un objectif de programmation législative. Seule, vous le savez, la volonté politique du Gouvernement peut remédier à cette situation. En outre, l'objectif d'une codification avant la fin de la présente législature imposerait au Parlement un objectif difficile voire impossible à atteindre.

Par ailleurs, l'administration est devenue un instrument particulièrement complexe. Elle doit répondre à la multiplicité croissante des demandes de nos concitoyens qu'entraîne la diversité des situations qu'ils rencontrent. Elle doit aussi faire face aux progrès de la technologie – fax, télétransmission, stockage des données, informatisation – qui sont aussi des contraintes. Elle doit protéger les informations reçues, plus facilement transmissibles, s'adapter aux textes législatifs et réglementaires qui sont de plus en plus nombreux – et nous en sommes probablement en partie coupables.

Une plus grande rapidité dans la mise à disposition des documents administratifs, demandée par nos concitoyens, est un objectif légitime.

Modernité, adaptabilité, disponibilité, humanisation, tels sont les objectifs à atteindre pour l'administration du XXI^e siècle.

Mais il faut aussi tenir compte de la judiciarisation croissante de notre société. Les recours abusifs sont en augmentation constante et représentent un chiffre non négligeable même si, le plus souvent, ils n'émanent que d'un tout petit nombre d'individus, qui choisissent une administration ou une collectivité pour cible. Il faut donc rechercher un équilibre entre la nécessité de rendre l'administration accessible au citoyen et la nécessité de la prémunir contre certains comportements qui peuvent entraver son efficacité.

C'est pourquoi la proposition du Sénat d'imposer aux associations de sauvegarde de l'environnement non agréées de consigner une somme d'argent lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif nous paraît intéressante, car elle peut dissuader des requêtes abusives. Le texte de la Haute Assemblée parle de requête abusive. Mais, comme mes prédécesseurs, je m'interroge sur le terme d'abus.

M. Georges Tron. Très bien !

M. Jean-Antoine Leonetti. Qu'est-ce qui distingue l'usage normal de l'abus ? Il sera toujours délicat de recourir à ce genre d'expression si l'on n'a pas de bases juridiques solides à opposer aux requérants.

M. Georges Tron. Très juste !

M. Jean-Antoine Leonetti. Le Gouvernement a déposé un amendement pour supprimer cette disposition. Nous le regrettons, car si les associations de défense de l'environnement ont fait beaucoup pour notre société, nous savons tous que certaines personnes, regroupées en association uniquement pour la circonstance, n'ont quelquefois pour but que de défendre leurs propres intérêts.

Vous devez le savoir, monsieur le ministre, vous qui avez été maire d'une très belle ville du Sud...

M. Franck Dhersin. Du sud de la France ? (*Sourires.*)

M. Jean-Antoine Leonetti. ... dans le Sud, on dit qu'une association de défense, c'est une personne qui construit illégalement sa maison et qui s'oppose ensuite à un projet immobilier parce qu'il lui cache la vue dont il avait pu abusivement profiter jusqu'alors.

Prenons garde de ne pas livrer notre administration en pâture aux spécialistes des recours, aux habituels obsédés textuels. Elle risquerait de devenir la cible privilégiée de personnes qui, sans prendre de risques, défendent souvent l'intérêt particulier aux dépens de l'intérêt général.

M. René Dosière. Vous parlez des paillotes ?

M. Jean-Antoine Leonetti. D'autre part, l'article 5, en prévoyant que le maître d'ouvrage procède à une consultation du public sur l'opération envisagée, nous paraît susceptible de retarder fortement certaines réalisations d'équipements souvent nécessaires. Des procédures d'information et de contrôle existent déjà. Les maires procèdent bon gré, mal gré, quelle que soit leur tendance politique, à des consultations, à des réunions de quartier qui sont quasiment obligatoires. De plus, avec la procédure envisagée, l'intérêt particulier risque encore de l'emporter sur l'intérêt général.

Il faut enfin veiller à ce que votre projet de loi ne soit pas perçu comme une remise en cause de la qualité du travail des agents publics. Il est en effet de bon ton actuellement, que ce soit sur ces bancs, dans les conversations privées ou dans la presse, de crier haro sur l'admini-

nistration. Il ne serait pas bon que ce texte se transforme en texte « antifonctionnaires », mais je sais que c'est loin d'être votre objectif.

M. Emile Zuccarelli, *ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.* Très certainement !

M. Jean-Antoine Leonetti. Il est nécessaire de souligner que les dysfonctionnements administratifs qui existent relèvent plus souvent d'un manque de temps et de moyens, beaucoup plus exceptionnellement d'un manque d'organisation, que d'un manque de volonté de la part des agents des services publics.

Quant aux maisons des services publics, permettez-moi, monsieur le ministre, d'éprouver les mêmes inquiétudes que mes collègues. Décidément, le terme « maison » est à la mode. Il y avait des tribunaux, il y a maintenant les maisons de justice et de droit. Et, soit dit en passant, pour les faire fonctionner, les maires doivent presque les financer à part égale avec l'Etat.

Il me semble que les mairies peuvent déjà jouer le rôle de maisons des services publics : ne sont-elles pas des maisons communes ? En outre, j'ai peur qu'elles ne doivent avoir recours à des emplois précaires ou des emplois-jeunes et qu'elles ne soient qu'un moyen pour l'Etat de se décharger sur les collectivités locales.

Je voudrais, à ce stade, faire quelques brèves remarques.

Dans ce domaine, comme dans tous les domaines, les élus et le Gouvernement doivent donner l'exemple. J'appelle l'attention du Gouvernement sur le retard chronique, considérable, voire le mutisme total auxquels sont souvent confrontés les parlementaires - qui sont, rappelons-le, les représentants de leurs concitoyens à l'Assemblée nationale - lorsqu'ils déposent des questions écrites.

Par ailleurs, sachez que les collectivités locales, les villes moyennes ou les petites villes ont quelquefois beaucoup de mal à obtenir des services de l'Etat les réponses ou les renseignements nécessaires à la bonne marche de leur administration. Certaines améliorations seraient possibles, car il est nécessaire d'obtenir pour elles les mêmes droits que l'ensemble des concitoyens.

Ensuite, le Gouvernement a déposé des amendements concernant la réforme de la fonction publique qui n'ont, en fait, que peu de rapport avec l'ensemble du texte. Ces cavaliers introduits en fin de texte, qui résultent d'accords syndicaux que nous ne contestons pas, auraient mérité, à notre avis, un débat plus large sur un sujet que vous aviez présenté comme une grande ambition du Gouvernement.

Enfin, symboliquement, vous utilisez le terme de « citoyens » le préférant à celui d'usagers. Mais quel texte, quel propos, quelle démarche émanant de la majorité actuelle, ne bénéficie pas de l'estampille de ce terme magique censé rendre incontestable. Plus sérieusement, l'usager utilise, l'usager réclame, l'usager a des droits alors que le citoyen a des droits et des devoirs. Je n'ai pas retrouvé dans le texte cet équilibre nécessaire entre les droits et les devoirs des citoyens pour protéger et rendre plus efficace l'administration.

Pour conclure, je dirai qu'il faut un service public moderne et responsable, mais aussi respecté et protégé par les moyens nécessaires à son bon fonctionnement et à son indépendance, pour qu'il soit véritablement au service du public. Votre texte répond en grande partie à cet objectif. Cependant, il manque d'équilibre et d'ambition. Le groupe UDF s'abstiendra donc. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. François Huwart.

M. François Huwart. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous dire que nous nous réjouissons que votre texte, initialement discuté au Sénat, vienne aujourd'hui en discussion à l'Assemblée nationale.

Dans son esprit, comme dans la précision de sa lettre, nous le considérons comme bienvenu parce que rien de ce qui concerne les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations n'est indifférent aux radicaux de gauche. Je dirai même que notre attachement au service public, comme aux libertés individuelles et à tout ce qui facilite leur mise en œuvre, nous a rendus particulièrement attentifs à votre projet. Le souci que nous partageons avec le Gouvernement et sa majorité de voir procéder dans cette législature à une modernisation nécessaire de la vie publique nous le fait considérer comme un élément important de celle-ci.

Depuis que l'action publique s'est faite porteuse – et cela ne date pas d'aujourd'hui – de l'intérêt général et qu'elle a étendu le champ de ses interventions, la question a été posée de ses rapports avec l'intérêt privé. Mais aussi et surtout depuis qu'elle s'est identifiée avec la République, la question est posée des nécessaires garanties qu'exigent, pour le citoyen, le contrôle de cette action et la fixation de ses limites.

Il faut bien dire que l'équilibre n'a pas été si facilement trouvé. Assiégée qu'elle était par la conjonction des intérêts privés, l'action publique a d'abord dû protéger elle-même comme elle a dû protéger les agents publics chargés de la mise en œuvre.

Mais très vite, et sans verser dans la critique si largement répandue d'une société depuis longtemps sur-administrée, force est de constater que l'action publique, portée par ce que l'on a appelé la puissance publique, traduite dans le foisonnement de la législation et de la réglementation, a alimenté, pour une bonne part, l'idée d'un Etat tout-puissant, anonyme de surcroît. Au point que l'Etat, expression et manifestation de l'intérêt général et de la volonté générale dans une démocratie, aurait déséquilibré la balance au détriment du droit du citoyen à être informé, à contester la loi lorsqu'elle lui fait grief. En effet, certains excès et un manque non moins certain d'adaptation aux conditions d'une démocratie moderne ont alimenté une critique de l'Etat et de son administration. Vous le savez bien, monsieur le ministre, ce n'est évidemment pas là notre fond de commerce à nous, radicaux.

Mais, c'est vrai qu'il fallait encore plus d'équilibre, plus de transparence dans l'action publique pour en permettre un meilleur contrôle. Un certain nombre de mesures importantes, que votre projet de loi prolonge, coordonne et enrichit, ont déjà été prises, mais il fallait aller plus loin.

Aller plus loin parce que la technique et la sophistication des décisions exigeaient, en contrepartie de l'efficacité démultipliée de l'administration comme de l'importance éventuelle de ses dysfonctionnements, un effort de simplification et de clarification.

Aller plus loin parce que la transparence et l'explication sont le meilleur remède contre le sentiment éprouvé trop souvent que des décisions sont mauvaises alors qu'elles sont le plus souvent incomprises ou mal justifiées.

Bref, l'efficacité et la modernité ont leurs exigences qui, loin d'apparaître comme des contraintes inutiles ou des manifestations de défiance à l'égard des agents publics, doivent être considérées comme la meilleure garantie du bien-fondé de leurs actions.

Au fond, votre texte répond à l'exigence d'une administration plus citoyenne, moins régaliennne, moins prétoirienne, moins secrète, d'une société où l'Etat tient moins sa force du secret et de son éloignement que d'une légitimité d'autant plus affirmée qu'elle est comprise et partagée.

Monsieur le ministre, votre texte qui établit clairement la levée de l'anonymat des agents de l'administration, qui vise à codifier les textes en vigueur dans des codes thématiques, qui améliore la transparence financière, qui élargit le champ de la consultation du public, votre texte disais-je, est la traduction concrète et précise de cet état d'esprit dont j'ai parlé et dont nous nous félicitons. Il en est de même pour la confirmation et l'enracinement du rôle du médiateur, de même pour la diminution de quatre à deux mois du délai obligé de réponse significative à une demande. C'est bien d'une administration plus accessible et plus soucieuse des droits de chacun que vous parlez là, comme c'est bien d'une administration plus proche qu'il s'agit avec les dispositions relatives aux maisons des services publics qui offriront en un seul lieu, plus proche, un accès meilleur et plus égal aux services publics.

Nous sommes persuadés que cet effort de transparence, d'accessibilité devrait d'ailleurs modifier très sensiblement la fréquence et les conditions de recours contentieux exercés contre les décisions publiques, contentieux trop souvent considérés non pas comme un moyen ultime mais comme un mode de gestion de plus en plus courant des relations entre citoyens et administrations.

Monsieur le ministre, j'ai surtout parlé de l'Etat mais je n'aurai garde d'oublier que votre texte dans son article 1^{er}, définissant le champ d'application du projet de loi, vise aussi les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale, les organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

C'est évidemment essentiel, parce que les lois de décentralisation ont donné aux collectivités décentralisées des prérogatives très importantes. Et aussi parce que nous avons assisté depuis presque deux décennies à la multiplication des structures décentralisées aux compétences multiples, parfois enchevêtrées, et que la lisibilité des décisions pour le citoyen s'en est trouvée largement compliquée, pour ne pas dire malaisée. Certes, la responsabilité de ces organismes est assurée par des élus généralement proches de leurs concitoyens, mais le développement de l'action de ces élus s'est accompagné de la création de services divers et nombreux agissant souvent au second degré et par délégation des collectivités de base.

Il y a donc là un vrai problème parce qu'il y a là un champ nouveau de développement de l'anonymat de l'action publique auquel vous souhaitez mettre un terme.

Bien sûr, il est clair qu'il faudra bien, le moment venu, procéder à la simplification des structures et à la clarification des compétences nées de la décentralisation, mais l'exigence de transparence pour le citoyen est bien là, plus forte que jamais.

Le risque de désincarnation des administrations territoriales ou des administrations sociales est bien réel. C'est pourquoi je pense que la mise en place de maisons des services publics est une bonne chose. Pour un accès plus égal et plus proche aux services publics, c'est l'évidence dans le milieu rural ou certains quartiers des villes où la présence des services publics est un élément fort de cohésion sociale, d'instauration d'un dialogue, de rupture de

l'isolement. Mais aussi, parce que les services publics, l'administration doivent s'incarner dans des visages, dans une bonne connaissance des procédures complexes qu'il faut savoir expliquer, mais surtout dans une parfaite connaissance de l'environnement humain.

Ces maisons des services publics peuvent donc être un élément déterminant d'une politique d'aménagement du territoire que nous souhaitons plus harmonieuse. A condition que les partenaires comprennent l'intérêt et se mobilisent pour sa réussite, cette disposition de votre texte révélera rapidement tout son intérêt, nous en sommes persuadés.

Monsieur le ministre, ces mêmes Français qui sont volontiers critiques à l'endroit de l'Etat, volontiers bougons, je dirai même d'autant plus volontiers critiques et bougons que c'est leur souveraineté qu'ils délèguent et leurs impôts qu'ils consentent, ces mêmes Français sont de plus en plus exigeants à l'égard de l'Etat et des administrations publiques. Certains diront qu'ils veulent moins d'Etat mais ce sont les mêmes qui veulent plus de policiers, plus d'enseignants, plus de services de santé.

Il y a ceux qui veulent moins d'Etat et ceux qui n'en veulent pas moins, mais une évidence s'impose : tous veulent mieux d'Etat. Et mieux d'Etat, ce n'est pas seulement un meilleur choix dans les investissements, dans la répartition des moyens de fonctionnement, c'est aussi et d'abord une meilleure relation entre les administrations et les citoyens. C'est l'objet même du texte que vous nous proposez, monsieur le ministre. Ce texte me paraît équilibré et, par conséquent, susceptible de recueillir un large consensus. En tout état de cause, c'est un texte important que les membres du groupe Radical, Citoyen et Vert soutiendront avec conviction. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à la fin de cette discussion générale et alors que les orateurs ont insisté sur la continuité de l'action des différents gouvernements ou sur l'originalité du projet de loi, j'aimerais rappeler que les Etats se sont créés pour protéger les citoyens. A des époques difficiles, ceux-ci ont accepté des formes d'Etat très dures, parce qu'ils y trouvaient l'intérêt de pouvoir faire des choses en commun, qu'il s'agisse de se défendre, de construire des digues ou des routes, de gérer le passé, ou d'avoir des projets d'avenir communs. Mais chaque fois que la démocratie et les valeurs de progrès ont fait intrusion dans les sociétés, s'est affirmée l'exigence de mieux connaître la loi, de disposer de procédures établies et d'avoir des espaces de liberté.

Quand j'étais en faculté, les professeurs rappelaient que l'acte fondateur de la République romaine avait été une révolte de la plèbe qui avait exigé de la classe dirigeante qu'elle révèle les textes des lois. Il y avait eu des morts. La plèbe avait gagné. On avait alors gravé les lois dans le bronze, sur une place publique. C'était tout un symbole. La République, c'est un peu cela.

Dans des périodes différentes, les bons princes ont pratiqué la codification. Ils ont fait collecter les coutumes, les ont fait écrire, les ont publiées, et ils sont allés jusqu'à s'appliquer à eux-mêmes les règles qu'ils divulgaient. Là aussi, c'est une leçon à retenir.

A d'autres époques, la France, la nation s'est faite en se dotant d'une forte administration, en édictant de grandes ordonnances qui réglaient la procédure pénale, l'état civil, le droit fiscal. Tout cela a tissé le lien social.

Lorsque la Révolution française a remplacé le roi par le peuple, les règles du jeu, d'une certaine façon, ont changé. Les citoyens sont apparus. Ils n'ont plus été objets de droit, comme avant, ni même sujets du prince. Ils sont devenus citoyens, producteurs du droit, et en même temps usagers de celui-ci. Evidemment, le danger est qu'ils se voient maintenant plus en usagers du droit qu'en citoyens, qu'ils soient exigeants et deviennent un peu bougons à l'égard de l'administration, qui est pourtant leur chose.

Mais on a vu quelquefois poindre un autre danger : c'est que les serviteurs du prince, devenus serviteurs du peuple, c'est-à-dire les fonctionnaires, aient la tentation de s'approprier le pouvoir qui leur est donné pour servir les autres et de se claquemurer dans leurs bureaux comme dans des bunkers. On connaît les hygiaphones, qui empêchent tout dialogue, qui rendent inaudibles les questions et les réponses. On connaît les lettres qui se perdent. On connaît la paperasse. On connaît les fonctionnaires anonymes. Tout cela fait que beaucoup de citoyens finissent par perdre confiance dans l'Etat.

Si la classe dirigeante est peu menacée de ce danger, et si elle a de multiples façons de se faire ouvrir les portes qu'on lui ferme au nez, il n'en est pas de même des gens en difficulté et, en particulier, des plus défavorisés. Ainsi, quelquefois, c'est parce que beaucoup de nos concitoyens se sentent exclus dans leur propre pays, parce qu'ils n'obtiennent pas de réponses à leurs légitimes questions, qu'ils se retournent vers des choix antidémocratiques, qu'ils appellent de leurs vœux des gouvernements autoritaires qui seraient censés mieux les protéger. Le vote Front national s'explique parfois, en tout cas dans les banlieues, et en particulier dans les plus défavorisées, par le fait que l'Etat donne l'impression de s'être un peu désintéressé du citoyen.

Monsieur le ministre, votre projet vient à point. Je le perçois comme une volonté d'ouvrir davantage les administrations, de tendre la main vers les citoyens, de faire que les relations redeviennent civilisées. Ce projet, vous l'avez entendu, recueille un accord à peu près général, bien que quelques différences se soient fait jour. J'ai aussi entendu vanter tout à l'heure le modèle anglo-saxon,...

Mme Nicole Feidt. Ceux qui l'ont fait ne sont plus là ! (*Sourires.*)

M. François Colcombet. ... c'est-à-dire un modèle fondé davantage sur les accords entre particuliers, sur la contractualisation. Nous, nous sommes partisans, disons-le très clairement, d'un service public à la française, qui doit conserver un rôle actif, très présent, un rôle de défenseur des biens et des valeurs collectives, et de protecteur des plus défavorisés.

Dans certaines professions, on revalorise l'exemple du fonctionnaire qui ouvre la porte de l'administration ou du juge qui, entre la bourse du riche, qu'il repousse d'une main, et le placet du pauvre qu'il accepte - c'est Saint Yves qui faisait cela - accomplit exactement l'acte qui convient. Il faut faire l'effort d'aller vers le citoyen qui n'a pas les moyens d'aller directement à l'administration. D'une certaine façon, dans un contexte moderne, c'est une grande partie de votre projet.

Je désapprouve tout à fait ce qu'a fait le Sénat en écartant complètement vos propositions de codification, monsieur le ministre. La nécessité de la codification doit être rappelée très fortement, car c'est la codification qui permet aux citoyens d'avoir accès au droit. C'est d'ailleurs nécessaire à une époque, où, à côté de la Constitution, de la loi, de l'arrêté et du décret, prolifèrent de multiples

sources de droit comme les traités internationaux et les traités européens ou la décentralisation. Il est indispensable de disposer de documents dans lesquels tout est rassemblé et hiérarchisé. C'est à l'Etat de faire ce travail, et non, comme dans le système anglo-saxon, à un codificateur privé ou à un propriétaire d'une maison d'édition.

L'Etat l'a fait. La gauche l'a fait depuis assez longtemps, puisque c'est Michel Rocard qui a rétabli la commission de codification et que c'est Robert Badinter qui a fait l'effort considérable de recodifier le code pénal. En revanche, c'est la droite qui a tout arrêté pendant deux ans. Maintenant, la commission de codification présidée par M. Braibant a repris son travail.

Un tel travail est indispensable, d'autant que nous sommes maintenant confrontés à des situations un peu inédites, telles que celles qui existent dans les anciens territoires d'outre-mer avec les lois de pays. Ce matin même, en commission des lois, nous évoquons la nécessité de la codification en Polynésie. Il faut que chaque citoyen connaisse ses droits, que les fonctionnaires connaissent les leurs, que les choses soient énoncées très clairement. L'occasion se présente, monsieur le ministre, et vous avez eu parfaitement raison d'inscrire le principe de la codification des textes de loi parmi les premiers articles de votre loi.

Pour le reste, nous sommes évidemment tout à fait d'accord avec toutes ces mesures qui aboutissent à faire du fonctionnaire quelqu'un qui n'est plus masqué, qui signe ses actes et qui est responsable de ce qu'il fait. Toutes ces mesures sont indispensables.

Les maisons des services publics sont également une très bonne chose.

J'en terminerai en évoquant la proposition du Sénat obligeant les associations défendant l'environnement à consigner une somme avant d'intenter un recours. Cette mesure est extravagante. Pourquoi réserver cette obligation à ce type d'associations ? Par exemple, pourquoi ne pas imposer la même mesure aux sociétés financières qui veulent détruire l'environnement pour faire du profit ? A tout le moins, on aurait pu équilibrer la mesure et faire que tout le monde soit soumis à la même obligation.

Le présent projet sera complété par un autre texte relatif au référé administratif, texte qui, bien utilisé et bien adapté, devrait être une espèce d'« ouvre-boîte » permettant de dédramatiser les situations et d'agir très rapidement devant une juridiction, selon une procédure contradictoire. A mon avis, l'ensemble de ces textes devrait permettre la mise en place d'un système tout à fait progressiste.

En tout cas, monsieur le ministre, dans votre projet de loi, il y a plus que la volonté d'améliorer les relations entre les citoyens et l'administration : il y a celle de défendre fortement la démocratie que nous aimons. Bien entendu, le groupe socialiste, unanime, votera ce texte que nous allons très peu amender. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

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

Article 1^{er}

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 1^{er}.

Mme Ledoux, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, a présenté un amendement, n° 1 corrigé, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 1^{er} dans le texte suivant :

« Sont considérés comme autorités administratives au sens de la présente loi 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. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Le Sénat a supprimé l'article 1^{er}, qui définit le champ d'application de la loi, pour le placer en tête des dispositions du titre II. Or il est logique que cet article soit placé en tête du projet de loi, d'autant qu'il définit les autorités administratives qui devront respecter les obligations prévues par les articles 2 et 3, dont le rétablissement sera également proposé par la commission.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 corrigé.

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je n'ai pas jugé indispensable de répondre aux différents orateurs, de la majorité comme de l'opposition, qui sont intervenus dans la discussion générale, estimant que j'aurai tout loisir de le faire à l'occasion de l'examen des articles. Mais je tiens à les remercier pour la tenue et la tonalité générale de leurs interventions. Je les ai écoutés attentivement et j'ai pris note de leurs suggestions, même de celles qui ne portaient pas directement sur le texte mais proposaient certaines pistes de réflexion très intéressantes.

S'agissant de l'article 1^{er}, que la commission des lois propose de rétablir dans le texte initial, je tiens à insister sur le fait que cet article définit le champ d'application du texte de loi et en constitue l'élément fédérateur. C'est la philosophie générale de ce texte, qui constitue un ensemble clair et cohérent de règles précisant les droits de nos concitoyens vis-à-vis de l'administration, qui est inscrite dans l'article 1^{er}.

Parmi les autorités administratives citées dans cet article figurent les collectivités, les administrations de l'Etat, voire des opérateurs de service public de statut privé, pas tous les services publics. Quoi qu'il en soit, une certaine confusion a pu s'établir dans la mesure où lorsque le texte traite des maisons des services publics, il précise qu'elles peuvent accueillir une très grande variété de services publics, y compris des services publics à caractère industriel et commercial. Je tiens donc à souligner que, s'agissant des relations entre citoyens et administrations, le texte ne concerne que les services publics administratifs qui sont énumérés dans l'article 1^{er}.

Cela dit, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 1 corrigé.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 corrigé.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rétabli.

Avant l'article 2

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Avant l'article 2, rétablir l'intitulé suivant :

« Chapitre I^{er}. - Dispositions relatives à l'accès aux règles de droit. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Cet amendement de conséquence tend à rétablir le chapitre I^{er} supprimé par le Sénat.

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° 2. (*L'amendement est adopté.*)

Article 2

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 2.

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 2 dans le texte suivant :

« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens.

« Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller.

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

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Le droit de toute personne à l'information est posé par l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs. Cet amendement tend donc à rétablir l'article 2, supprimé par le Sénat, pour poser le principe d'un accès simple aux règles de droit, ce qui est de nature à garantir ce droit à l'information. N'oublions pas que nous sommes dans un pays où « nul n'est censé ignorer la loi ». Par cet amendement, il s'agit également de rappeler que l'organisation de l'accès aux règles de droit constitue une mission de service public qui incombe à toutes les autorités administratives.

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 défavorable.

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

M. le président. En conséquence, l'article 2 est ainsi rétabli.

Article 3

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 3.

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 3 dans le texte suivant :

« La codification législative rassemble et classe dans des codes thématiques l'ensemble des lois en vigueur à la date d'adoption de ces codes.

« Cette codification se fait à droit constant, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit.

« Le Gouvernement déposera chaque année sur le bureau de chaque assemblée un rapport sur l'état d'avancement de la codification. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Cette nouvelle rédaction qui est proposée pour l'article 3 n'établit plus un programme législatif de codification, difficilement réalisable et susceptible d'être interprété comme une injonction à légiférer (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants*), mais pose les principes généraux qui doivent encadrer la codification, laquelle est une modalité d'accès aux règles de droit.

Le travail de codification, nous le savons, est en panne. Mais vous avez, monsieur le ministre, émis le souhait devant la Haute Assemblée de désencombrer le processus en proposant d'adopter certains codes par ordonnance, en vous appuyant pour cela sur l'article 38 de notre Constitution. Pourriez-vous informer l'Assemblée de l'état d'avancement de votre projet ?

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

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

Dans mon propos initial, j'ai évoqué la suppression par le Sénat des articles relatifs à la codification. J'avais mis cette attitude du Sénat sur le compte d'une certaine réticence de cette chambre pour les articles de caractère déclaratif. Mais de tels articles ont parfois leur utilité. On m'a opposé le fait que des circulaires régissent le comportement des administrations de l'Etat à l'égard des citoyens, mais je ferai remarquer qu'elles ne sont pas toujours observées. En revanche, quand on inscrit des dispositions dans un texte de loi, elles prennent force de loi et créent des droits. Cela me paraît beaucoup plus fort que la simple édicition d'une circulaire.

Ce qui gênait également le Sénat, c'est qu'un important travail de codification avait été effectué - il a été évoqué par M. Colombat - mais que, finalement, il n'avait pas été validé.

Bref, il y avait pour le Sénat une sorte de contradiction entre l'injonction faite au Parlement et l'absence de volonté réelle affichée. A cela, je réponds que l'intention est affichée clairement, puisque le Gouvernement proposera ultérieurement, pour qu'un travail énorme ne soit pas gâché, pour que les codes déjà prêts ne soient pas périmés, qu'on l'habilite à adopter ceux-ci par ordonnance. Cette méthode n'est pas valable de manière pérenne, et ce n'est que pour régler ce problème de stock qu'un projet de loi d'habilitation sera présenté au conseil des ministres au mois de juin. Le Gouvernement souhaite ainsi débloquent la situation actuelle due à l'encombrement des ordres du jour des assemblées, avant de revenir ensuite à des méthodes classiques d'adoption. Car, bien entendu, il n'est de meilleure méthode que celle consistant à faire discuter par les assemblées les textes que le Gouvernement prépare.

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

M. le président. En conséquence, l'article 3 est ainsi rétabli.

Article 4

M. le président. Je donne lecture de l'article 4 :

« CHAPITRE II
« **Dispositions relatives
à la transparence administrative**

« Art. 4. – Dans ses relations avec une personne morale chargée d'une mission de service public, toute personne a le droit de connaître l'identité, la qualité et l'adresse administrative de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 4 :

« Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté.

« Toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Tout en acceptant le principe de la levée de l'anonymat prévu par l'article 4, le Sénat a placé les dispositions relatives à l'identification de l'auteur d'une décision, qui figuraient dans cet article, en tête du titre consacré aux décisions administratives. Il a, en outre, supprimé les dispositions qui imposaient de faire figurer sur les correspondances les éléments d'identification.

La commission propose, pour des raisons de cohérence et de lisibilité, que les dispositions relatives à la levée de l'anonymat des administrations figurent dans le même article. Tel est l'objet de cet amendement.

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 Sénat a déplacé les dispositions concernant l'identification de l'auteur d'une décision. Le Gouvernement considère comme la commission qu'il est plus cohérent de faire figurer dans le même article les deux dispositions nouvelles relatives à la levée de l'anonymat, qu'elles concernent l'auteur d'une décision ou l'agent chargé du suivi d'un dossier.

En outre, la rédaction proposée permet de retrouver une cohérence avec l'article 1^{er} rétabli précédemment et qui concerne le champ d'application du texte.

Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 5.

M. Carvalho, M. Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 54, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 5 dans le texte suivant :

« Le maître de l'ouvrage au sens de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée procède à un débat public sur l'opération envisagée. Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles applicables à l'organisation de ce débat, en fonction de la nature de l'ouvrage et des personnes concernées, et les catégories d'ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur faible importance, ne donnent pas lieu à consultation. »

La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Cet amendement prend appui sur la rédaction initiale de l'article. Celle-ci prévoyait une consultation du public par le maître de l'ouvrage avant que la nature et les conditions de construction de l'ouvrage public ne soient arrêtées.

Nous adhérons pleinement à l'objectif de ce texte, qui est de rendre ces procédures plus transparentes, mais nous pensons qu'une association active des citoyens est nécessaire pour permettre une réelle transparence. C'est pourquoi nous proposons que le maître de l'ouvrage procède non pas à une simple consultation, mais à un véritable débat public au cours duquel tous les intéressés pourraient faire valoir leur point de vue.

Ce serait un gage non seulement de démocratie mais également d'efficacité. Il est en effet certain que nombre d'erreurs, en ce qui concerne les équipements et les réalisations, auraient pu être évitées dans notre pays si les citoyens avaient pu intervenir dans le processus décisionnel.

Il semble que le Gouvernement travaille, en ce moment même, à un projet de loi relatif à cette question. Nous souhaitons savoir si celui-ci prévoira l'association des citoyens à travers un débat public, car cette disposition nous semble essentielle pour la démocratie locale.

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

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. La commission a rejeté cet amendement puisque le Conseil d'Etat étudie, à la demande du Premier ministre, les modalités de réforme de l'ensemble des procédures de consultation et de débat public. Un projet de loi sur les procédures d'association du public doit être déposé après la remise de l'étude du Conseil d'Etat.

Fort de ces informations, notre commission n'a donc pas souhaité rétablir l'article 5.

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 veux donner acte à M. Carvalho que sa préoccupation rejoint celle du

Gouvernement, qui veut améliorer la transparence de la maîtrise d'ouvrage publique en instituant une consultation obligatoire des personnes concernées lorsqu'une telle consultation n'est pas déjà prévue par ailleurs. C'est précisément la raison pour laquelle il avait proposé l'article 5 dans la version que le Sénat a supprimée.

Il est exact que cette préoccupation commune aurait justifié que soit réexaminée la totalité des règles en vigueur en matière de consultation du public. C'est d'ailleurs dans ce but qu'une étude sur les enquêtes publiques et les modalités des débats publics a été récemment confiée par le Premier ministre au Conseil d'Etat. Le Gouvernement avait donc indiqué devant le Sénat qu'il lui semblait préférable de surseoir à légiférer en ce domaine.

Les modalités de refonte de la législation pourront être utilement examinées à la lumière des propositions du Conseil d'Etat.

Au bénéfice de ces explications, je pense, monsieur Carvalho, que vous pouvez retirer cet amendement, car votre préoccupation sera prise en compte à l'issue des travaux du Conseil d'Etat.

M. Patrice Carvalho. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 54 est retiré.

Article 5 bis

M. le président. « Art. 5 bis - Il est inséré, après l'article L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un article L. 25-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 25-1. - Lors du dépôt d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme formé par une association de sauvegarde de l'environnement, celle-ci, sous peine d'irrecevabilité du recours, consigne auprès du greffe du tribunal administratif une somme dont le montant est fixé par le juge. La somme consignée est restituée lorsque le recours a abouti à une décision définitive constatant que la requête n'était pas abusive. »

Je suis saisi de trois amendements identiques n°s 6, 42 et 55.

L'amendement n° 6 est présenté par Mme Ledoux, rapporteur ; l'amendement n° 42 présenté par M. Hascoët, Mme Aubert, MM. Aschieri, Cochet, Mamère et Marchand, n'est pas défendu ; l'amendement n° 55 est présenté par M. Carvalho, M. Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 5 bis »

La parole est à Mme le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 6.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La commission est fermement opposée à l'article 5 bis et propose à l'Assemblée de le supprimer. De toute évidence, il rompt le principe, de valeur constitutionnelle, d'égalité des citoyens devant la justice, en faisant peser, ainsi que M. Colcombet l'a rappelé, une obligation sur une seule catégorie de requérants.

Ce projet de loi, comme son titre l'indique, a pour but d'améliorer les droits des citoyens. Il serait donc malvenu de limiter le droit de recours de certains d'entre eux.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour défendre l'amendement n° 55.

M. Patrice Carvalho. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 6 et 55 ?

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

L'article 5 bis adopté par le Sénat prévoit qu'une association de défense de l'environnement doit consigner une somme d'argent pour déposer un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme. Une telle disposition contreviendrait, M. Colcombet l'a souligné, aux principes les plus élémentaires qui régissent l'accès à la justice dans notre pays. Elle risquerait de porter gravement atteinte aux principes d'égalité et de gratuité de la justice. Si les rédacteurs de cet article ont voulu opérer une sélection par l'argent pour le dépôt d'un recours, cela contredit totalement nos grands principes juridiques.

Je profite de l'occasion pour répondre à M. Tron. Certes, il y a des recours abusifs, mais ils font l'objet d'un contrôle jurisprudentiel et les magistrats ont parfaitement cerné la notion.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. L'articulation entre l'article 5 du projet et l'article 5 bis du Sénat est claire : le Gouvernement voulait permettre un contrôle et le Sénat voulait éviter les recours abusifs ; nous en revenons donc au point d'équilibre que j'ai déjà évoqué.

L'article 5 a été supprimé et je m'en réjouis. Il prévoyait que, pour tout investissement, le maître de l'ouvrage était tenu d'organiser une concertation que tout élu pratique déjà. C'était courir le risque de donner aux administrés le sentiment qu'on créait un droit au contenu imprécis.

Mais, monsieur le ministre, pour être très franc, je partage votre analyse de l'article 5 bis. Certes, la multiplication des recours est agaçante, mais supprimer pour ce motif toute possibilité de recours est excessif, et en outre contraire aux principes d'égalité et de gratuité devant la justice.

Là encore, il faut trouver le point d'équilibre. Ces deux articles le rompaient et il me semble bon de les supprimer tous deux.

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Comme cela a été dit tout à l'heure, on ne peut pas faire un sort particulier aux associations de défense de l'environnement ; cette attitude provocante ne s'impose pas.

Beaucoup d'associations de défense de l'environnement ont joué un rôle important et ont protégé l'environnement. Heureusement qu'elles existaient ! J'ajoute que la jurisprudence du Conseil d'Etat a reconnu la recevabilité de leurs actions alors même que ces associations étaient en cours de constitution ; elle a donc encouragé le dépôt des recours.

Il est vrai que certains exagèrent. Mais, de l'autre côté, il y a énormément de bétonneurs, de gens qui détruisent l'environnement et qui abusent. L'article 5 bis ne s'appliquerait qu'aux défenseurs de l'environnement, ce qui serait vraiment un comble !

L'une des réponses possibles, c'est le développement du référé administratif, qui est prévu par le projet de loi en cours d'élaboration. Cette procédure devrait permettre un débat contentieux rapide et sans nécessité de cautionnement. Je crois beaucoup à cette solution et je pense que nous parviendrons à un équilibre d'ici à la fin de l'année.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 6 et 55.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 5 *bis* est supprimé.

Après l'article 5 *bis*

M. le président. M. Dhersin a présenté un amendement, n^o 65, ainsi libellé :

« Après l'article 5 *bis* insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 421-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 421-10.* – Sauf lorsqu'elles agissent pour la défense de leurs propres intérêts patrimoniaux, les associations de défense de l'environnement qui forment un recours contre un permis de construire doivent justifier, à peine d'irrecevabilité du recours, qu'elles remplissent les conditions posées par l'article L. 252-1 du code rural. »

La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Il s'agit là encore de trouver le point d'équilibre.

J'aime beaucoup les associations de défense de l'environnement et j'en soutiens un certain nombre, mais je vous ferai part d'une expérience que j'ai vécue dans ma ville. Celle-ci comporte un quartier d'habitations sociales de 600 logements sociaux. Le gouvernement de l'époque insistait sur le manque de services publics, mais aussi de services commerciaux, dans ce type de quartier. Il fallait donc attirer des activités commerciales. J'ai cherché à faire venir un petit supermarché de 900 mètres carrés de surface de vente. Mais un recours contre le permis de construire a été intenté par une association de protection de l'environnement du quartier. Comme je ne la connaissais pas, j'ai voulu en savoir plus, et je me suis aperçu qu'elle était animée par une dame du quartier qui habitait un F2, une fille-mère ayant un enfant. Elle avait confié le dossier à un grand cabinet d'avocats parisien, ce qui m'a paru vraiment incroyable.

J'ai constaté que le recours avait été intenté par un concurrent, et que l'association n'existait pas puisqu'elle n'avait qu'un seul membre, une personne qui était à la fois présidente, vice-présidente et trésorière, et que ses statuts n'avaient pas été déposés à la sous-préfecture ; et pourtant, elle avait le droit d'ester en justice. C'est à de telles pratiques que je m'oppose car je souhaite moi aussi que nous parvenions à un point d'équilibre.

La réponse que vous avez faite tout à l'heure me semblait cependant intéressante, monsieur le ministre, je retire, y compris mon amendement, mais je tenais à souligner cet aspect car de nombreux maires, des collègues socialistes, ont vécu une telle expérience.

M. le président. L'amendement n^o 65 est retiré.

L'amendement n^o 72 n'est pas défendu.

Article 6

M. le président. « Art. 6. – La loi n^o 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés est ainsi modifiée :

« 1^o L'article 28 est ainsi rédigé :

« *Art. 28.* – I. – Au-delà de la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou traitées, les informations ne peuvent être conservées

sous une forme nominative qu'en vue de leur traitement à des fins historiques, statistiques ou scientifiques. Le choix des informations qui seront ainsi conservées est opéré dans les conditions prévues à l'article 4-1 de la loi n^o 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

« II. – Les informations ainsi conservées, autres que celles visées à l'article 31, ne peuvent faire l'objet d'un traitement à d'autres fins qu'à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, à moins que ce traitement n'ait reçu l'accord exprès des intéressés ou soit autorisé par la commission dans l'intérêt des personnes concernées. »

« Lorsque ces informations comportent des données mentionnées à l'article 31, un tel traitement ne peut être mis en œuvre, à moins qu'il n'ait reçu l'accord exprès des intéressés, ou qu'il n'ait été autorisé, pour des motifs d'intérêt public et dans l'intérêt des personnes concernées, par décret en Conseil d'Etat sur proposition ou avis conforme de la commission. » ;

« 2^o Il est inséré, après l'article 29, un article 29-1 ainsi rédigé :

« *Art. 29-1.* – Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application, au bénéfice de tiers, des dispositions du titre I^{er} de la loi n^o 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal et des dispositions du titre II de la loi n^o 79-18 du 3 janvier 1979 précitée.

« En conséquence, ne peut être regardé comme un tiers non autorisé au sens de l'article 29 le titulaire d'un droit d'accès aux documents administratifs ou aux archives publiques exercé conformément aux lois n^o 78-753 du 17 juillet 1978 précitée et n^o 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. » ;

« 3^o Il est inséré, après l'article 33, un article 33-1 ainsi rédigé :

« *Art. 33-1.* – Les modalités d'application du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission. » ;

« 4^o La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 40-3 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :

« La demande d'autorisation comporte la justification scientifique et technique de la dérogation et l'indication de la période nécessaire à la recherche. A l'issue de cette période, les données sont conservées et traitées dans les conditions fixées à l'article 28. » ;

« 5^o Dans le premier alinéa de l'article 45, les références : "27, 29" sont remplacées par les références : "27, 28, 29, 29-1". »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 7, ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa (II) du 1^o de l'article 6, après les mots : "des intéressés ou", insérer le mot : "ne". »

La parole est Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Amendement rédactionnel.

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^o 7. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa du 1^o de l'article 6, après les mots : "ou qu'il", insérer le mot : "n". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Amendement rédactionnel également.

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° 8. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 6, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 6, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - L'article 226-20 du code pénal est ainsi rédigé :

« Art. 226-20. - I. - Le fait de conserver des informations sous une forme nominative au-delà de la durée prévue par la demande d'avis ou la déclaration préalable à la mise en œuvre du traitement informatisé est puni de trois ans d'emprisonnement et de 300 000 francs d'amende, sauf si cette conservation est effectuée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques dans les conditions prévues par la loi.

« II. - Le fait de traiter des informations nominatives conservées au-delà de la durée mentionnée au I à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques est puni des mêmes peines, sauf si ce traitement a été autorisé dans les conditions prévues par la loi. »

Je mets aux voix l'article 7.

(*L'article 7 est adopté.*)

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Le titre I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal est ainsi modifié :

« 1^o Au premier alinéa de l'article 1^{er}, les mots : "de caractère non nominatif" sont supprimés ;

« 2^o Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Sont considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, prévisions et décisions, qui émanent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes de droit public ou privé chargés d'une mission de service public. Ces documents peuvent revêtir la forme d'écrits, d'enregistrement sonores ou visuels, de documents existant sur support informatique ou pouvant être obtenus sans un traitement automatisé spécial.

« Ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les avis du Conseil d'Etat et des juridictions administratives, les documents de la

Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code et les documents d'instruction des réclamations adressées au médiateur de la République. »

« 3^o L'article 2 est ainsi rédigé :

« Art. 2. - Sous réserve des dispositions de l'article 6, les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande.

« Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés, ce qui exclut les documents préparatoires aux décisions administratives tant qu'elles sont en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique. Il ne s'applique pas aux documents réalisés dans le cadre d'un contrat de prestation de service.

L'administration sollicitée n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ;

« 4^o L'article 4 est ainsi rédigé :

« Art. 4. - L'accès aux documents administratifs s'exerce :

« a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ;

« b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par la délivrance d'une copie facilement intelligible sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou sur papier, au choix du demandeur dans la limite des possibilités techniques de l'administration et aux frais de ce dernier, sans que ces frais puissent excéder le coût de cette reproduction, dans des conditions prévues par décret ;

« 5^o Les deux premiers alinéas de l'article 5 sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Une commission dite "Commission d'accès aux documents administratifs" est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques, dans les conditions prévues par le présent titre et par le titre II de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Elle émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif ou pour consulter des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au 3^o de l'article 3 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux.

« Elle conseille les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre et des dispositions susmentionnées de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 précitée. Elle peut proposer, à la demande de l'autorité compétente ou à son initiative, toutes modifications de ces textes et toutes mesures de nature à faciliter l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques et à renforcer la transparence administrative.

« La commission établit un rapport annuel qui est rendu public ;

« 6^o Il est inséré, après l'article 5, un article 5-1 ainsi rédigé :

« Art. 5-1. - La commission d'accès aux documents administratifs exerce également les compétences définies à l'article 5 en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs prévu par les dispositions suivantes :

« – l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales ;

« – l'article L. 28 du code électoral,

« – le *b* de l'article L. 104 du livre des procédures fiscales ;

« – l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 et l'article 2 du décret du 16 août 1901 ;

« – l'article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle ;

« – les articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme ;

« 7^o L'article 6 est ainsi rédigé :

« *Art. 6.* – I. – Ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

« – au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

« – au secret de la défense nationale ;

« – à la conduite de la politique extérieure de la France ;

« – à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes ;

« – à la monnaie et au crédit public ;

« – au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

« – à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

« – ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

« II. – Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

« – dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée et des dossiers personnels, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;

« – portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;

« – faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

« Les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet ;

« 8^o L'article 6 *bis* est abrogé ;

« 9^o *Supprimé.* »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 9, ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase du deuxième alinéa du 2^o de l'article 8, substituer aux mots : "d'une mission de", les mots : "de la gestion d'un". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il est préférable de revenir à une notion consacrée par la loi et par la jurisprudence de la CADA et du juge administratif. Cette jurisprudence est bien établie et tout à fait satisfaisante.

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. Comme la commission, le Gouvernement estime qu'il n'est pas opportun de modifier le champ d'application de la loi du 17 juillet

1978. Cette loi, qui a consacré une véritable liberté publique, fait l'objet aujourd'hui d'une définition précise quant à sa portée grâce à la jurisprudence de la CADA, sous le contrôle du juge administratif.

D'ailleurs, dans les propositions contenues dans le rapport Combarrous, le Conseil d'Etat n'a pas jugé opportun de toucher à cette notion de gestion de service public.

Avis favorable.

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

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 10, ainsi rédigé :

« A la fin de la dernière phrase du deuxième alinéa du 2^o de l'article 8, substituer aux mots : "sans un traitement automatisé spécial", les mots : "par un traitement automatisé d'usage courant". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La notion de traitement automatisé d'usage courant est plus facile à comprendre et plus positive. Dès qu'un document figurant dans un fichier peut être imprimé, il doit être communiqué au citoyen qui en fait la demande.

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^o 10. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Colcombet a présenté un amendement, n^o 66, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa du 2^o de l'article 8, après les mots : "au sens du présent titre", insérer les mots : "les actes des assemblées parlementaires". »

La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Il s'agit d'ajouter les actes des assemblées parlementaires à la liste des documents qui ne sont pas communicables. Pourquoi ? Pour assurer la séparation des pouvoirs et éviter un partage peu lisible entre les diverses catégories d'actes des assemblées.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Favorable.

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 s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. (*Sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 66. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 11, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du 3^o de l'article 8 :

« *Art. 2.* – Sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1^{er} sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. En vertu de la jurisprudence de la CADA, une administration qui détient un document mais n'en est pas l'auteur peut refuser de le communiquer.

L'amendement n° 11 vise à faire échec à cette jurisprudence en disposant que dès qu'une autorité administrative détient un document administratif, elle doit le communiquer aux personnes qui en font la demande.

M. François Colcombet. A condition qu'il soit communicable.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Bien sûr.

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.

Le Sénat a supprimé deux aspects importants du projet du Gouvernement, qui avaient motivé la réécriture de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 : d'une part, l'identification des autorités soumises à l'obligation de communication, d'autre part, la mention expresse que l'obligation de communication pèse sur l'administration qui détient le document, qu'elle soit ou non à son origine. Il s'agit d'élargir les voies d'accès de l'usager, du citoyen si l'on préfère.

L'amendement de la commission réintroduit opportunément ces deux aspects.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Je vais me faire l'avocat du diable.

Il y a sans doute des arguments pour une telle procédure, mais je me demande s'il n'y a pas aussi des arguments contre. Le principe selon lequel l'administré qui cherche à obtenir un document peut s'adresser à l'administration au sens large, et ne doit pas s'adresser uniquement au service qui en est l'auteur, risque d'aboutir au résultat inverse de celui-ci que vous visez.

Il me paraît bon que l'administré doive identifier l'auteur d'un document afin d'entreprendre ensuite la démarche appropriée, et que l'administration ne devienne pas une entité trop générale.

Je veux dire que si l'administration est contrainte, il faut aussi que l'administré soit contraint un minimum. On peut multiplier les exemples mais, je le répète, le principe selon lequel toute administration qui détient un document doit le donner sans que le service qui en est l'auteur ait été identifié présente des avantages mais aussi des inconvénients. Là encore, il faut trouver le point d'équilibre entre ce que doit faire l'administré et ce que doit faire l'administration. J'estime que cette disposition va un peu loin et qu'elle est un peu trop laxiste.

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

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Substituer à la première phrase de l'avant-dernier alinéa du 3^e de l'article 8 les deux phrases suivantes : "Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Le Sénat a fait une confusion...

M. François Colcombet. Oh !

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. ... entre documents inachevés et documents préparatoires.

Il s'agit de rétablir la distinction initiale existant entre ces deux types de documents non communicables : le document préparatoire n'est pas communicable tant que la décision n'est pas prise ; le document inachevé, lui, n'est jamais communicable.

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 pour les raisons excellemment exposées par Mme le rapporteur.

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

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« Compléter la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa du 3^e de l'article 8 par les mots : "exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Amendement de précision.

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° 13. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Carvalho, M. Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 56, ainsi rédigé :

« Compléter le 4^e de l'article 8 par l'alinéa suivant :

« c) Le service fait droit à la demande du requérant ou il lui notifie son refus dans les conditions prévues à l'article 7. Le refus devra être notifié dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande. »

La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Cet amendement prévoit que tout refus d'accès à un document administratif fera l'objet d'une notification au requérant, dans un délai raisonnable.

Si l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs prévoit déjà une notification du refus au demandeur, cela ne vise que le refus de communication d'un document administratif, alors que la loi du 3 janvier 1979 relative aux archives prévoit également la possibilité pour le citoyen de consulter des documents administratifs sur place.

Notre amendement permet de soumettre à notification tout refus, qu'il concerne la communication ou la consultation sur place. Mais, surtout, il permet d'imposer que cette notification intervienne dans un délai raisonnable, c'est-à-dire deux mois.

L'article 7 de la loi du 17 juillet 1978 ne prévoit en effet aucun délai. Or il est tout à fait intolérable qu'un citoyen qui désire avoir accès à un document administratif puisse rester sans réponse pendant plus de deux mois. On ne saurait prétendre s'attaquer à l'opacité de l'administration sans apporter une réponse à ce problème.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement au motif que le refus de communication prend déjà la forme d'une décision écrite et

motivée de par l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978. De plus, le droit actuel est encore plus favorable que l'amendement proposé car le décret d'application du 28 avril 1988 dispose, en son article 2, que le silence gardé pendant un mois par l'administration qui est saisie d'une demande de communication vaut décision de refus.

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. Même avis que la commission : le souci exprimé par les signataires de l'amendement est parfaitement justifié, mais les textes en vigueur y répondent déjà.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 56.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du 5° de l'article 8, substituer aux mots : "au 3° de l'article 3", les mots : "au 3° de l'article 7". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La compétence de la CADA est étendue aux litiges concernant la consultation des archives publiques, à l'exception des actes notariaux. L'amendement vise également à exclure de la compétence de la CADA les documents judiciaires car le principe de la séparation des pouvoirs réserve à l'autorité judiciaire tous les litiges concernant le fonctionnement du service public de la justice.

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 comprend la démarche de la commission. On peut cependant s'interroger sur la nécessité d'introduire une nouvelle exception.

En effet, l'administration des archives est déjà amenée à se prononcer sur les demandes de dérogations concernant des documents judiciaires, sans que cela paraisse heurter le principe de la séparation des pouvoirs.

Ayant dit cela, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 15 et 57 corrigé.

L'amendement n° 15 est présenté par Mme Ledoux, rapporteur ; l'amendement n° 57 corrigé est présenté par M. Carvalho, M. Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Compléter le dernier alinéa du 5° de l'article 8 par la phrase suivante : "Ce rapport retrace notamment les principales difficultés rencontrées par les personnes, au regard des différentes catégories de documents ou d'archives". »

La parole est à Mme le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 15.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il a semblé nécessaire à la commission que le rapport de la CADA détaille les obstacles qui s'opposent à l'exercice d'une liberté publique.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour soutenir l'amendement n° 57 corrigé.

M. Patrice Carvalho. Lors de la discussion au Sénat, la disposition qui prévoyait l'établissement d'un rapport annuel par la commission d'accès aux documents administratifs a été supprimée. Ce rapport paraît cependant très utile pour dresser un bilan des dysfonctionnements de l'administration.

Nous savons tous combien une bonne connaissance des problèmes est nécessaire si l'on veut pouvoir les résoudre.

L'établissement d'un rapport annuel apparaît donc comme un préalable nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures efficaces pour améliorer l'accès des citoyens aux documents administratifs.

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

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 par un seul vote les amendements n°s 15 et 57 corrigé.

(*Ces amendements sont adoptés.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 16, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du 6° de l'article 8 :

« *Art. 5-1.* – La commission d'accès aux documents administratifs est également compétente pour examiner, dans les conditions prévues aux articles 2 et 5, les questions relatives à l'accès aux documents administratifs mentionnés aux dispositions suivantes : ».

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. L'introduction d'une référence à l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 permet à la CADA de refuser de communiquer les documents dont la communication est régie par des dispositions spéciales lorsque cette communication est de nature à porter atteinte aux intérêts de l'Etat ou aux intérêts privés. Elle permet également à la CADA et aux autorités administratives de ne pas donner suite aux demandes abusives.

La référence à l'article 5 permet de préciser que la saisine de la CADA sur les litiges touchant à la communication de ces documents est obligatoire avant l'exercice du recours contentieux.

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° 16.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 17, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa du 6° de l'article 8 :

« – les articles L. 1411-13, L. 1411-14, L. 1411-15, L. 1411-16, L. 1411-17, L. 2121-26, L. 2313-1, L. 2341-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 5211-18, L. 5334-1, L. 5421-5, L. 5421-6, L. 5621-9 et L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Le projet de loi étend la compétence de la CADA aux litiges relatifs à la communication des budgets des communes, car ces documents sont communicables.

Dans un souci de cohérence, il est proposé d'étendre la compétence de la CADA à tous les documents budgétaires qui sont communicables en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales. Il s'agit du budget de la commune, du budget du département, du budget de la région, du budget des organismes délégataires de service public, du budget des établissements publics de coopération intercommunale, du budget des établissements d'agglomérations nouvelles, du budget des établissements publics de coopération interdépartementale, du budget des établissements de coopération inter-régionale et du budget des syndicats mixtes.

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° 17. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 18, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le quatrième alinéa du 6° de l'article 8 :

« - les articles L. 28, L. 68 et R. 16 du code électoral. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Le projet de loi étend la compétence de la CADA aux litiges qui touchent à la communication des listes électorales, lesquelles sont communicables.

Par souci de cohérence, la commission propose d'étendre la compétence de la CADA aux litiges qui touchent à la communication des tableaux rectificatifs et des listes d'émargement, documents qui sont, eux aussi, communicables.

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 s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Après le cinquième alinéa du 6° de l'article 8, insérer l'alinéa suivant :

« - l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, ». »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il s'agit là encore d'une extension de la compétence de la CADA, mais cette fois-ci aux litiges relatifs à la communication des listes des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, documents qui sont communicables.

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 qui vise à étendre la compétence de la CADA aux litiges concernant certains documents fiscaux prévus par l'article L. 111 du code des procédures fiscales.

Dans le cas particulier de cet article L. 111, l'extension de la compétence de la CADA risque de soulever un sérieux problème. En effet, cet article ouvre droit à la

communication de listes de contribuables qui incorporent certaines informations nominatives et personnelles, telles que le nombre de parts, le quotient familial ou diverses informations concernant le revenu des contribuables.

Si cette procédure passait sous le contrôle de la CADA, celle-ci serait tenue de faire également application du II de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 et risquerait, à ce titre, de rejeter les demandes au motif que les informations contenues dans les listes de contribuables relèvent de la protection de la vie privée. On risquerait donc, par ce biais, de rendre impossible la communication des documents au titre de l'article L. 111, ce qui n'est pas le but recherché.

Il ne me semble donc pas souhaitable de soumettre cette procédure à la compétence de la CADA. C'est la raison pour laquelle l'avis du Gouvernement est défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19. (*L'amendement est adopté.*)

M. René Dosière. Tant pis pour Bercy !

M. le président. M. Carvalho, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 58, ainsi libellé :

« Après le 8° de l'article 8, insérer le paragraphe suivant :

« 8° *bis*. L'article 13 est complété par une deuxième phrase ainsi rédigée :

« Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre peuvent être consultés dans les conditions et délais fixés par les articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979. »

La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Le 9° de l'article 8 a été supprimé par le Sénat. Nous proposons de le rétablir, dans une rédaction cependant un peu différente de celle prévue par le texte initial. En effet, le texte initial visait la communication des documents administratifs, alors que l'article 13 de la loi du 17 juillet 1978 fait référence à la loi sur les archives, qui prévoit la possibilité de consulter les documents sur place.

Afin d'éviter toute ambiguïté quant au caractère non communicable des documents visés par l'article 8 du projet de loi, notre amendement, qui reprend un amendement déposé par le groupe communiste au Sénat, prévoit que ces documents ne pourront faire l'objet que d'une consultation sur place.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Défavorable. Je pense que M. Carvalho sera satisfait par un amendement qui va être appelé dans quelques instants.

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 partage l'avis de la commission.

Dans la ligne du rapport du Conseil d'Etat, il est souhaitable que chacune des lois de transparence fasse clairement connaître son articulation avec les autres textes.

La rédaction proposée par la commission dans l'amendement n° 20 me paraît plus précise et plus satisfaisante. Je donne cependant acte à M. Carvalho de la justesse de ses préoccupations.

M. le président. Monsieur Carvalho, maintenez-vous l'amendement n° 58 ?

M. Patrice Carvalho. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 20, ainsi libellé :

« Compléter l'article 8 par les alinéas suivants :
« 9° L'article 13 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les documents administratifs non communicables au sens du présent titre deviennent consultables au terme des délais et dans les conditions fixés par les articles 6 et 7 de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Je pense que cet amendement satisfera M. Carvalho.

Le projet articule les différentes lois sur l'accès des citoyens aux données publiques : la loi CNIL, la loi CADA, la loi archives. Le renvoi proposé est donc nécessaire. Il permet en effet de préciser dans la loi sur l'accès aux documents administratifs que les documents non communicables en raison des dispositions de la loi CADA deviennent par la suite accessibles aux citoyens lorsqu'ils peuvent se prévaloir des dispositions de la loi archives.

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° 20. *(L'amendement est adopté.)*

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

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

Après l'article 8

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 21, ainsi libellé :

« Après l'article 8, insérer l'article suivant :
« L'article L. 140-9 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :

« Les dispositions du titre I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux mesures d'instruction, y compris les rapports de vérification et les avis des comités régionaux ou départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale visés à l'article L. 134-2, rapports et diverses communications de la Cour des comptes. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Cet amendement vise à exclure du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 les rapports des CODEC et des COREC car ce sont des mesures d'instruction. Qui plus est, les rapports de vérification peuvent contenir des informations relevant d'un secret couvert par la loi, qu'il s'agisse d'un secret de la vie privée ou d'un secret commercial.

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 : il y a lieu de prévoir le même régime que pour les documents comparables de la Cour des comptes, auxquels Mme Feidt a fait allusion tout à l'heure.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. L'amendement n° 43 n'est pas défendu.

Article 9

M. le président. « Art. 9. – La loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives est ainsi modifiée :

« 1° Dans la première phrase de l'article 4, après les mots : "visés à l'article 3", sont insérés les mots : "et autres que ceux visés à l'article 4-1." ;

« 2° Il est inséré, après l'article 4, un article 4-1 ainsi rédigé :

« Art. 4-1. – Lorsque les documents visés à l'article 3 comportent des informations nominatives collectées dans le cadre de traitements automatisés régis par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ces informations font l'objet, à l'expiration de la durée prévue à l'article 28 de ladite loi, d'un tri pour déterminer les informations destinées à être conservées et celles, dépourvues d'intérêt scientifique, statistique ou historique, destinées à être détruites.

« Les catégories d'informations destinées à la destruction ainsi que les conditions de leur destruction sont fixées par accord entre l'autorité qui les a produites ou reçues et l'administration des archives. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 22, ainsi rédigé :

« Dans le 1° de l'article 9, substituer aux mots : "la première phrase", les mots : "le premier alinéa". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Cet amendement tend à corriger une erreur matérielle.

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° 22. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Carvalho, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 59, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa du 2° de l'article 9, après les mots : "l'autorité qui les a produites ou reçues", insérer les mots : ", la Commission nationale de l'informatique et des libertés". »

La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. L'article 9 énumère les conditions dans lesquelles des informations nominatives contenues dans les fichiers détenus par l'administration pourraient être conservées dans les archives.

Une telle conservation, si elle peut se révéler nécessaire à la préservation de notre mémoire collective, peut néanmoins présenter de graves risques pour les libertés individuelles.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait que certaines informations qui présentent un intérêt scientifique, statistique ou historique pourraient être conservées au-delà du délai prévu par la CNIL lors de la constitution du fichier nominatif. Or il n'est pas prévu de faire intervenir la CNIL dans le processus de sélection des informations qui seront conservées.

Il serait cependant souhaitable que cette commission, garante du respect des libertés fondamentales, soit au moins associée à une procédure susceptible de présenter des risques d'atteinte à ces libertés.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Avis défavorable : l'intervention de la CNIL alourdirait beaucoup la procédure.

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.

La protection des fichiers en cours d'utilisation par la CNIL et la conservation de documents en archives ne répondent pas à la même logique. Le rôle de la CNIL, consultée pour la constitution de fichiers à utiliser par l'administration, est de veiller au respect de la vie privée et des libertés individuelles, alors que le rôle des archives est de conserver à l'abri, pendant de nombreuses années, de trente à cent vingt ans, les documents qui deviendront, à l'issue de ces délais, des fonds documentaires pour les chercheurs.

Au moment de décider de l'intérêt potentiel que représentera pour les historiens un document dans plusieurs années, il n'est pas adapté de prendre en compte des critères relatifs à la vie privée des personnes aujourd'hui concernées.

C'est pourquoi le projet, comme le proposait le rapport du Conseil d'Etat, ne prévoit pas de demander l'avis de la CNIL pour savoir si un fichier est suffisamment important pour avoir une place aux archives.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 59. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 9, modifié par l'amendement n° 22.

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

Avant l'article 10

M. le président. M. Tron a présenté un amendement, n° 67, ainsi libellé :

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

« L'article L. 241-1 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le fait de porter atteinte à la confidentialité des observations non définitives présentées par les chambres régionales des comptes en application de l'article L. 241-8 du présent code est puni de 100 000 francs d'amende. »

La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Le fait de porter atteinte à la confidentialité des observations non définitives présentées par les chambres régionales des comptes doit être sanctionné et non pas simplement réprimé dans le principe. D'ailleurs, plusieurs études, dont je vous épargnerai les détails, soulignent cette nécessité.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de punir de 100 000 francs d'amende le fait de porter atteinte à cette confidentialité.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement. Elle a trouvé que vous étiez dur, monsieur Tron.

M. Georges Tron. Je le suis, madame !

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Mis à part cela, nous avons pensé que le projet de loi en discussion n'était pas le bon texte pour insérer la mesure que vous proposez : ce projet de loi vise non pas à punir, mais à améliorer les droits des citoyens.

Nous reconnaissons toutefois que, sur le fond, votre amendement est cohérent et fondé.

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. Même avis que la commission.

M. le président. La parole est à M. René Dosière, contre l'amendement.

M. René Dosière. Le fait de divulguer une lettre d'observations provisoires est certes répréhensible, mais l'amendement serait inefficace. En effet, ces observations étant communiquées à leur destinataire par lettre recommandée avec accusé de réception, la fuite ne peut donc avoir que deux origines : soit la chambre régionale des comptes elle-même, auquel cas il revient à son président de faire la police au sein de sa juridiction - mais je ne pense pas qu'un tel cas puisse se produire -, soit le destinataire de la lettre, qui aura laissé traîner son courrier.

Cela dit, monsieur Tron, je voudrais souligner l'importance du travail des chambres régionales des comptes, auxquelles il convient de rendre hommage. Je le fais d'autant plus volontiers que, dans l'exposé sommaire de votre amendement, vous faites référence au rapport de deux commissions du Sénat, qui est sans doute meilleur que la proposition de loi qui en a été à l'origine et qui, elle, visait tout simplement à empêcher les chambres régionales des comptes de fonctionner et de contrôler. Ce rapport montre que les chambres régionales font un travail intéressant. On y décèle cependant une sorte de suspicion à l'égard du travail de ces chambres, qui se mêlent de regarder des choses qui, au fond, ne les regarderaient pas.

Il faut savoir que, depuis la décentralisation, le rôle des chambres régionales des comptes a été considérable.

En particulier, toutes les affaires financières qui ont été évoquées ici ou là, et qui continuent d'ailleurs à l'être sur la place publique - on l'a vu récemment pour ce qui concerne une grande ville de France - sont issues d'observations des chambres régionales des comptes. Par conséquent, il faut non pas essayer de brimer leur travail, mais faire en sorte qu'elles puissent continuer à le faire car il est une garantie pour le citoyen.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Monsieur Dosière, je ne crois pas que nous parlions de la même chose.

Bien entendu, j'imagine bien que ce n'est pas le destinataire des observations de la chambre régionale des comptes qui les diffusera. Je préfère vous le préciser car il me semble que vous en doutiez.

Cela dit, il faut envisager tous les cas, y compris celui où le document en question tomberait - sait-on jamais - dans des mains qui seraient hostiles au destinataire. C'est bien pourquoi mon amendement vise « le fait de porter atteinte à la confidentialité des observations non définitives présentées par les chambres régionales des comptes ».

Là se situe notre différend, certes secondaire par rapport à d'autres.

Je pars du principe que nous devons avoir à l'esprit la nécessité d'assurer un minimum de protection aux élus.

Je déplore, non pas particulièrement dans ce projet de loi mais dans nombre de textes que les majorités, les unes derrière les autres, ont présentés depuis plusieurs années, que l'on ait systématiquement enfermé les fonctions électives dans un carcan qui est de plus en plus difficile à supporter et qui aboutit à des situations où l'élu se retrouve souvent dans la position de l'accusé, d'où l'image qu'a toute la classe politique actuellement.

Une lettre d'observations provisoires d'une chambre régionale des comptes, dont je ne remets en aucun cas en cause, monsieur Dosière, ni le travail, ni la compétence, ni l'utilité, peut être exploitée d'une façon qui peut être très préjudiciable au destinataire ou à la collectivité qui contrôle. J'ajoute qu'elle peut ensuite être infirmée par la note définitive.

Répondant à Mme le rapporteur, je lui dirai que je suis tout prêt à diviser le montant de l'amende que je propose par deux. Mais prévoir une sanction tangible me paraît indispensable.

Je le répète, mon amendement vise les utilisateurs et non pas le destinataire.

M. le président. Si j'ai bien compris, monsieur Tron, vous souhaitez rectifier votre amendement en divisant le montant de l'amende en deux ?

M. Georges Tron. Oui, monsieur le président.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Monsieur Tron, on pourrait négocier et diviser la sanction. Mais je vous ai précisé que cet amendement n'avait pas sa place dans le présent texte. Dans un autre texte, très certainement, parce qu'il est fondé, mais pas ici. Il ne s'agit pas de punir, mais d'améliorer les droits des citoyens.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 67, tel qu'il vient d'être rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 10

M. le président. Je donne lecture de l'article 10 :

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la transparence financière

« Art. 10. – Le premier alinéa de l'article 29 *bis* de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le bilan et le compte de résultat sont déposés à la préfecture du département où se situe le siège de l'association pour y être consultés. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 23, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 10 :

« Les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale sont mis à la disposition du public dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

« Les organismes dont le budget annuel est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'État et qui bénéficient, de la part de l'État ou d'une per-

sonne morale de droit public, d'aides ou de subventions supérieures à un seuil fixé par le même décret établissent un compte d'emploi de ces aides ou subventions publiques qui est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé ces sommes. Le compte d'emploi est mis à la disposition du public par cette autorité. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Le Sénat ayant considérablement réduit la portée de l'article 10 du projet, il est nécessaire de rétablir une obligation plus générale. Aujourd'hui, par exemple, l'obligation de mise à disposition des comptes n'existe ni pour les établissements publics administratifs ni pour les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, tels les organismes de sécurité sociale.

Quant aux organismes subventionnés, associations ou entreprises, ce qui importe au citoyen c'est d'être en mesure de suivre l'emploi des fonds publics.

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

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation. Le Sénat a écarté la rédaction initiale du Gouvernement, parce qu'il l'estimait, sans doute avec quelque pertinence, trop imprécise. Il lui en a toutefois substitué une bien trop réductrice, dans la mesure où elle vise exclusivement les associations subventionnées et fait ainsi l'impasse sur les comptes des autorités administratives comme sur ceux des autres catégories d'organismes subventionnés.

La rédaction proposée par la commission me paraît satisfaisante dans son principe et son orientation générale, qui recoupe l'état actuel des réflexions du Gouvernement sur le sujet.

Il sera toutefois nécessaire d'approfondir et de préciser encore la rédaction de cet article. Le Gouvernement préparera un amendement en ce sens pour la prochaine lecture. A ce stade, le texte de la commission fournit une bonne base pour poursuivre la discussion.

L'avis du Gouvernement est donc favorable, mais nous nous réservons d'améliorer encore ce texte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 10 est ainsi rédigé.

Article 11

M. le président. « Art. 11. – L'article L. 111-7 du code des juridictions financières est complété par les mots : "et sur les organismes qui sont habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que sur les organismes chargés d'une mission de service public habilités à percevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire". »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 24, ainsi rédigé :

« Dans l'article 11, supprimer les mots : "chargés d'une mission de service public". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. L'article 11 étend le contrôle de la Cour des comptes aux organismes chargés d'un million de service public habilités à percevoir des

versements libératoires d'une obligation légale de faire. Il est préférable que le contrôle de la Cour englobe tous les organismes habilités à percevoir de tels versements, car les organismes collecteurs pourraient arguer du fait qu'ils ne sont pas chargés d'une mission de service public pour contester, devant le juge, le contrôle de la Cour et retarder ainsi les contrôles.

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. L'avis du Gouvernement est favorable. Cet amendement clarifie la définition des organismes assujettis au contrôle de la Cour. Il évitera toute contestation sur la qualification des organismes visés.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 24. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 11, modifié par l'amendement n° 24.

(*L'article 11, ainsi modifié, est adopté.*)

Articles 12 et 13

M. le président. « Art. 12. - I. - Dans le titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières, il est inséré, après l'article L. 140-1, un article L. 140-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 140-1-1. - Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes. »

« II. - Dans le chapitre I^{er} du titre IV de la première partie du livre II du code des juridictions financières, il est inséré, après l'article L. 241-2, un article L. 241-2-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 241-2-1. - Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement d'une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »

« III. - Dans le chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des juridictions financières, l'article L. 314-18 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L. 313-1 à L. 313-14. »

Je mets aux voix l'article 12.

(*L'article 12 est adopté.*)

« Art. 13. - I. - La sous-section 2 de la section 6 du chapitre II du titre VI de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières est complétée par un article L. 262-45-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 262-45-1. - Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la

demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou aux organismes mentionnés à l'article L. 262-44. »

« II. - La sous-section 2 de la section 6 du chapitre II du titre VII de la deuxième partie du livre II du code des juridictions financières est complétée par un article L. 272-43-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 272-43-1. - Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes mentionnés à l'article L. 272-42. »

« III. - Dans le titre V de la première partie du livre II du code des juridictions financières, l'article L. 250-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. » - (*Adopté.*)

Après l'article 13

M. le président. Mme Ledoux, *rapporteur*, MM. Montebourg et Dosière, ont présenté un amendement, n° 25, deuxième correction, ainsi libellé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Après le chapitre II du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Exercice par un contribuable des actions appartenant au département

« Art. L. 3133-5. - Tout contribuable du département a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir au conseil général, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »

« Art. L. 3133-6. - Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. Le président du conseil général soumet ce mémoire au conseil général spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé. »

« Art. L. 3133-7. - Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Je laisse à M. Dosière le soin de présenter cet amendement.

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Les amendements n° 25, deuxième correction, et n° 26, deuxième correction, ont le même objet. Actuellement, le code général des collectivités terri-

toriales permet à un contribuable communal de mener une action en justice lorsque les intérêts de la commune n'ont pas été défendus comme ils le méritaient par le conseil municipal, dès lors que le tribunal administratif lui a donné la possibilité de se substituer à la commune.

Cette disposition, qui était d'ailleurs tombée en désuétude, a été récemment remise en vigueur. Elle a permis de mener à bien un certain nombre d'actions en réparation intéressantes et dont on a beaucoup parlé. Seulement, elle n'existe pas pour les départements et pour les régions. L'objet de ces deux amendements est donc d'ouvrir ces actions en substitution aux contribuables du département et de la région.

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. On chercherait vainement une raison pour laquelle ce qui est valable pour les communes ne le serait pas pour les régions et pour les départements.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Ce que vient de dire le ministre tombe sous le sens : les deux amendements sont dans la suite logique de ce qui est admis dans le cadre communal. Il y a donc une cohérence certaine à ces amendements.

Mais je conteste le principe général de ce genre de dispositions, comme je l'ai fait déjà dans la discussion des amendements précédents, le mien en particulier, et comme je l'ai fait dans mon propos introductif.

M. Dosière me fera sans doute l'honneur de bien vouloir considérer que je ne fais allusion à rien du tout et que je ne m'appuie sur aucun exemple. Mais je considère qu'une disposition de cette nature aboutit à priver les assemblées délibératives – conseil général, etc. – de la possibilité de juger de l'opportunité d'engager ou de ne pas engager telle ou telle procédure.

Certes, le dessaisissement sera indirect et vous me direz sans doute, monsieur Dosière, qu'il vous paraît aller dans le bon sens. Il n'empêche qu'il y aura dessaisissement d'une prérogative qui n'appartient qu'au pouvoir élu.

Je vous renvoie ainsi à la conclusion de mon intervention de tout à l'heure. Renforcer les pouvoirs des administrés sans avoir à l'esprit qu'il faut aussi protéger les prérogatives des élus, qui représentent la fonction électorale dans ce qu'elle a de plus noble, me semble regrettable. Il y a là une pente dangereuse.

En l'occurrence, j'admets que vos amendements soit cohérents. Mais pourquoi permettre que les élus soient démentis, alors qu'ils avaient leurs raisons de décider de ne pas agir ?

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur Tron, cette procédure n'est pas automatique. D'une part, des conditions assez précises doivent être réunies : il faut que la collectivité ait subi un préjudice. D'autre part, il faut une autorisation du tribunal administratif, qui ne la donne pas systématiquement.

Par conséquent, cette disposition n'est pas aussi désavantageuse à l'égard des élus communaux.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25, deuxième correction.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, M. Montebourg et M. Dosière, ont présenté un amendement, n° 26, deuxième correction, ainsi libellé :

« Après l'article 13, insérer l'article suivant :

« Après le chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, il est inséré un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Exercice par un contribuable des actions appartenant à la région

« Art. L. 4143-5. – Tout contribuable de la région a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir au conseil régional, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. »

« Art. L. 4143-6. – Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire détaillé. Le président du conseil régional soumet ce mémoire au conseil régional spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé. »

« Art. L. 4143-7. – Lorsqu'un jugement est intervenu, le contribuable ne peut se pourvoir en appel ou en cassation qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. »

Je mets aux voix l'amendement n° 26, deuxième correction.

(L'amendement est adopté.)

Article 14 A

M. le président. Je donne lecture de l'article 14 A :

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS DES CITOYENS AVEC LES ADMINISTRATIONS

« Art. 14 A. – Sont considérés 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. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 27, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 14 A. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. C'est un amendement de coordination, cet article ayant été remplacé en tête de projet.

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° 27. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. L'article 14 A est supprimé.

En conséquence, les amendements nos 44, 45 et 46 de M. Hascoët tombent.

Article 14

M. le président. Je donne lecture de l'article 14 :

*« CHAPITRE I^{er} »***« Dispositions relatives à l'amélioration des procédures administratives »**

« Art. 14. – Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une autorité administrative peut effectuer cette opération au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi postal, le cachet de la poste faisant foi, ou d'un procédé télématique ou informatique homologué permettant de certifier la date d'envoi.

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

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 28, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 14, substituer aux mots : "peut effectuer cette opération", les mots : "peut satisfaire à cette obligation". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il est nécessaire de préciser que l'envoi postal libère le citoyen de ses obligations et que ce n'est pas seulement une possibilité qui lui est offerte.

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 n'avait pas soulevé d'objection de principe sur la rédaction plus synthétique adoptée par le sénat. Toutefois cette rédaction présentait un inconvénient sérieux, auquel l'amendement de la commission remédie en précisant que la personne satisfait à cette obligation au moyen d'un envoi postal.

Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 29, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 14 par la phrase suivante : "Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures pour lesquelles la présence personnelle du demandeur est exigée en application d'une disposition particulière". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Cette disposition a été supprimée par le Sénat. La commission souhaite son rétablissement. Une administration ne peut convoquer une personne sans que cette exigence soit fondée sur un texte.

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. Cet amendement est opportun. Même si cette phrase peut être considérée comme non indispensable juridiquement, elle a l'intérêt d'affirmer clairement les limites du droit ainsi ouvert.

Une telle disposition incitera l'administration à faire l'inventaire de ses pratiques, pour les mettre en accord avec le droit.

Voilà les raisons pour lesquelles le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)

Article 15

M. le président. « Art. 15. – 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 est ainsi modifiée :

« 1° Au premier alinéa du I de l'article 1^{er}, les mots : "quatre mois" sont remplacés par les mots : "deux mois" ;

« 2° Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de cet article, les mots : "six mois" sont remplacés par les mots : "quatre mois" ;

« 3° Dans la première phrase du premier alinéa du II de cet article, les mots : "quatre mois" sont remplacés par les mots : "deux mois" ;

« 4° Il est inséré, après l'article 1^{er}, un article 1^{er}-1 ainsi rédigé :

« Art. 1^{er}-1. – Les dispositions de l'article 1^{er} sont applicables aux décisions du juge des référés accordant une provision. »

Je mets aux voix l'article 15.

(L'article 15 est adopté.)

Article 16 A

M. le président. Je donne lecture de l'article 16 A :

*« CHAPITRE II »***« Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives »**

« Art. 16 A. – Toute décision prise par une autorité administrative comporte, outre la signature de son auteur, la mention en caractères lisibles du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. »

Mme Claudine Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 16 A. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. C'est un amendement de coordination. Ces dispositions figurent désormais à l'article 4.

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° 30. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 16 A est supprimé.

Article 16

M. le président. « Art. 16. – Sont considérées comme des demandes au sens du présent chapitre les demandes et les réclamations, y compris les recours gracieux ou hiérarchiques, adressées aux autorités administratives.

« A l'exception de celles de l'article 19, les dispositions des articles 17 à 22 ne s'appliquent pas aux relations entre les autorités administratives et leurs agents. »

Je mets aux voix l'article 16.

(L'article 16 est adopté.)

Article 17

M. le président. « Art. 17. – Toute demande adressée à une autorité administrative fait l'objet d'un accusé de réception délivré dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ce décret détermine les cas dans lesquels il n'est pas accusé réception des demandes en raison de la brièveté du délai imparti à l'autorité pour répondre, ou lorsque la demande 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.

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

« Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou lorsque le caractère irrégulier de ses conditions de délivrance a empêché le demandeur de faire valoir ses droits.

« Le défaut de délivrance d'un accusé de réception n'emporte pas l'inopposabilité des délais de recours à l'encontre de l'auteur de la demande lorsqu'une décision expresse lui a été régulièrement notifiée avant l'expiration du délai au terme duquel est susceptible de naître une décision implicite.

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

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 31, ainsi libellé :

« Après les mots : "transmis ou", rédiger ainsi la fin du troisième alinéa de l'article 17 : "ne comporte pas les indications prévues par le décret mentionné au premier alinéa". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La notion de « caractère irrégulier des conditions de délivrance utilisée par le Sénat » est subjective. Il est préférable d'opter pour une rédaction plus simple et plus claire.

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, qui n'était pas favorable à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, est favorable à cet amendement de la commission, qui rend la rédaction plus simple et plus claire. Cette dernière se réfère en effet au décret qui précisera les modalités de délivrance et les mentions obligatoires de l'accusé de réception.

Je saisis l'occasion pour dire que la notion de demande abusive – on l'a vu tout à l'heure à propos des recours abusifs – est à l'origine une construction jurisprudentielle. Le juge administratif est parfaitement rodé à l'utilisation de cette notion.

Je ne pense pas qu'il soit souhaitable de cristalliser son contenu dans la loi. Il est indispensable de laisser à l'administration, sous le contrôle du juge, une marge d'appréciation qui lui permet de s'adapter à la diversité des cas de figure individuels. La loi ne peut régir toutes les situations et elle n'a sans doute pas à le faire.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 17, modifié par l'amendement n° 31.

(L'article 17, ainsi modifié, est adopté.)

Articles 18 et 19

M. le président. « Art. 18. – Lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise 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 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.

« Dans tous les cas, l'accusé de réception est délivré par l'autorité compétente. »

Je mets aux voix l'article 18.

(L'article 18 est adopté.)

« Art. 19. – Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 20, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet.

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

Article 20

M. le président. « Art. 20. – Le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision 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 prévoient un délai différent. 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 lorsque les engagements internationaux de la France, l'ordre public, la protection des libertés ou la sauvegarde des autres principes de valeur constitutionnelle s'y opposent, ou lorsque la décision présente un caractère financier. »

Je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 32 et 60.

L'amendement n° 32 est présenté par Mme Ledoux, rapporteur, et M. Carvalho ; l'amendement n° 60 est présenté par M. Carvalho, M. Brard, Mme Jacquaint et les membres du groupe communiste et apparentés.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après la première phrase du premier alinéa de l'article 20, insérer la phrase suivante : "Cette décision pourra à la demande de l'intéressé faire l'objet d'une notification". »

Sur l'amendement n° 32, le Gouvernement a présenté deux sous-amendements, n°s 68 et 69.

Le sous-amendement n° 68 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 32, substituer au mot : "pourra" le mot : "peut". »

Le sous-amendement n° 69 est ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 32, substituer au mot : "notification", les mots : "attestation délivrée par l'autorité administrative". »

La parole est Mme le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 32.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Je laisse à M. Carvalho le soin de présenter ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. L'article 20 introduit la faculté de fixer par décret un certain nombre de cas où le silence de l'administration vaudra décision implicite d'acceptation. Cependant, un problème risque de surgir pour les bénéficiaires de telles décisions : comment apporter la preuve du droit qui leur est reconnu par la décision implicite de l'administration, au cas où ils se heurteraient à des difficultés de mise en œuvre de celui-ci ? C'est pourquoi nous proposons un amendement permettant au bénéficiaire, s'il en fait la demande, d'obtenir une notification par l'administration de la décision implicite d'acceptation.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces amendements et présenter les sous-amendements n°s 68 et 60.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement propose deux corrections de forme à cet amendement n° 32 de la commission des lois, identique à celui de M. Carvalho : par le sous-amendement n° 68, de substituer au mot « pourra » le mot « peut » ; par le sous-amendement n° 69, de substituer au mot « notification » les mots « attestation délivrée par l'autorité administrative ».

Il nous semble légitime que l'usager souhaite pouvoir faire état de l'accord implicite dont il bénéficie.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux sous-amendements ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La commission y est favorable. Elle a jugé qu'ils ne modifiaient en rien la philosophie de notre amendement et de l'amendement présenté par M. Carvalho.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 68.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 69.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix, par un seul vote, les amendements n°s 32 et 60, modifiés par les sous-amendements adoptés.

(Ces amendements, ainsi modifiés, sont adoptés.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 33 et 70, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 33, présenté par Mme Ledoux, rapporteur, est ainsi rédigé :

« A la fin du dernier alinéa de l'article 20, supprimer les mots : ", ou lorsque la décision présente un caractère financier". »

L'amendement n° 70, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 20, substituer aux mots : ", ou lorsque la décision présente un

caractère financier", la phrase suivante : ". De même, ils ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier, sauf dans le domaine de la sécurité sociale." »

La parole est à Mme le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 33.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Aux termes de l'article 20, il ne peut être institué un régime de décision implicite d'acceptation lorsque la décision présente un caractère financier.

Cette disposition doit être supprimée pour ne pas remettre en cause les décisions implicites d'acceptation à caractère financier de la sécurité sociale. En effet, les décisions d'acceptation de remboursement par l'assurance maladie des soins dentaires ou des soins de kinésithérapie sont implicites.

Je pense que l'amendement de la commission est bien meilleur que celui du Gouvernement, d'abord parce que c'est nous qui l'avons voté (*Sourires*) et, surtout, parce qu'il est plus simple. Nous avons engagé une démarche de simplification. A quoi bon créer des exceptions, comme le propose l'amendement du Gouvernement ?

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 33 et soutenir l'amendement n° 70.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 33. En effet, s'il partage l'analyse de la commission sur la nécessité de maintenir les régimes d'accord tacite en matière de protection sociale même s'ils ont un caractère financier, comme c'est le cas des régimes d'entente préalable, il préfère proposer à l'Assemblée une rédaction réservant expressément ce cas. C'est l'objet de l'amendement n° 70, qui exclut tout régime d'acceptation implicite à caractère financier, « sauf dans le domaine de la sécurité sociale ».

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 33.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 70 du Gouvernement tombe.

Je mets aux voix l'article 20, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 20, ainsi modifié, est adopté.)

Article 21

M. le président. « Art. 21. - Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :

« 1° Pendant le délai de recours contentieux ouvert aux tiers, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;

« 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision ou, sans condition de délai, sur demande d'un tiers y ayant intérêt, lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;

« 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 34, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1^o) de l'article 21, supprimer les mots : "ouvert aux tiers". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Le deuxième alinéa de l'article 21 dispose que le retrait d'une décision implicite d'acceptation s'exerce durant le délai de recours contentieux, c'est-à-dire pendant un délai de deux mois à compter de la mise en œuvre de la mesure de publicité destinée à informer les tiers. En précisant que le recours contentieux est « ouvert aux tiers », la rédaction du Sénat semble indiquer, contrairement à l'état du droit, que ce recours n'est pas ouvert au bénéficiaire de la décision. Il convient de lever cette ambiguïté en supprimant la référence aux tiers.

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° 34. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 35, ainsi rédigé :

« A la fin de l'avant-dernier alinéa (2^o) de l'article 21, supprimer les mots : "ou, sans condition de délai, sur demande d'un tiers y ayant intérêt, lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Le projet initial ne prévoyait qu'une possibilité de retrait des décisions implicites d'acceptation ne faisant pas l'objet d'une mesure d'information. Le Sénat y a ajouté une seconde possibilité de retrait qui est exercée sans délai, dans l'intérêt d'un tiers et à sa demande. Cette disposition ferait peser sur le bénéficiaire de la décision une insécurité qui se prolongerait indéfiniment, le retrait pouvant intervenir à tout moment.

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° 35. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 21, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 21, ainsi modifié, est adopté.)

Article 22

M. le président. « Art. 22. – Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées n'interviennent 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. Cette personne peut se faire assister par un conseil 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.

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

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

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

« 3^o Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière.

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

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 36, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début de la première phrase du premier alinéa de l'article 22 :

« Exception faite des cas où il est statué sur une demande présentée par la personne intéressée, les décisions administratives individuelles défavorables ainsi que les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement n'interviennent qu'après que cette personne a été mise... (« Le reste sans changement.) »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. L'amendement n° 36 maintient l'application de la procédure contradictoire aux décisions dérogatoires, mais il étend cette procédure à toutes les décisions défavorables, qu'elles soient motivées ou non.

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 comprend le souci de la commission d'étendre les cas où s'appliquera la procédure contradictoire. Toutefois, l'intérêt de la rédaction actuelle réside dans le fait qu'elle s'articule avec le cadre défini par la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. C'est un cadre précis et abondamment balisé par la jurisprudence.

Or la rédaction proposée par l'amendement me paraît en retrait à cet égard. Les notions qu'elle introduit n'apportent pas d'innovations fondamentales dans le cas de décisions défavorables, ou elles ne sont pas claires juridiquement dans le cas de décisions dérogatoires à une règle générale. Je crains qu'elle n'aboutisse à brouiller la lisibilité du droit applicable.

Le Gouvernement préférerait donc conserver ce texte en l'état, mais il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 22, modifié par l'amendement n° 36.

(L'article 22, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 22

M. le président. Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n° 37, ainsi rédigé :

« Après l'article 22, insérer l'article suivant :

« Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés ordonnant le reversement des prestations sociales indûment perçues n'interviennent qu'après que l'assuré a été mis à même de présenter ses observations dans les conditions prévues à l'article 22. Ces décisions doivent être motivées et indiquer les voies de recours qui sont ouvertes à l'assuré. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Tout comme moi, vous avez reçu dans vos permanences des personnes disposant de faibles revenus, quelquefois même de très faibles revenus, et qui viennent de recevoir une notification les avisant qu'elles avaient touché indûment des prestations sociales.

Tout comme moi, vous avez été témoins de leur désarroi et vous les avez entendues, non pas systématiquement contester le trop-perçu, mais vous dire qu'elles ne comprenaient pas ce qui leur arrivait et qu'elles ne savaient pas comment elles allaient faire pour procéder au reversement.

Elles aimeraient avoir des explications, bref être écoutées. Elles aimeraient qu'on refasse les calculs avec elles, afin d'être sûres de ne pas être victimes d'une erreur.

Cet amendement tend à informer en amont de la décision les bénéficiaires d'un trop-perçu – que j'appelle souvent les victimes d'un trop-versé –, et à leur donner la faculté de faire part de leurs observations. Enfin, il oblige les organismes à motiver ce type de décision, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, et à informer l'assuré des voies de recours possible.

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 s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. A propos de cet amendement, je voudrais faire part à l'Assemblée de mes interrogations et de celles de mes collègues de l'opposition, s'ils veulent bien m'autoriser à parler en leur nom.

Nous comprenons parfaitement la démarche de Mme le rapporteur. En commission des lois, nous avons d'ailleurs exprimé les mêmes préoccupations. Les dispositions qu'elle propose sont effectivement protectrices des intérêts des assurés, mais elles sous-entendent – et les explications données en commission des lois le confirment – que l'assuré peut avoir commis une faute en ne fournissant pas un document requis par l'organisme de sécurité sociale.

Or il arrive aussi que l'organisme se trompe et que l'erreur lui incombe. Et l'assuré se retrouve dans une situation financière impossible parce qu'on lui demande le remboursement, bien qu'il n'ait rien à se reprocher. C'est alors le pot de terre contre le pot de fer. De quels droits l'assuré peut-il jouir pour se défendre face à une administration ayant commis une erreur ? En pareil cas, si l'on veut trouver un juste point d'équilibre, la balance ne devrait-elle pas pencher du côté de l'assuré ?

L'amendement, je le dis sans intention critique, ne répond pas à ce problème de fond.

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Comme l'a très bien dit Mme le rapporteur, les demandes de reversement sont très fréquentes et concernent souvent des gens complètement démunis. Nous-mêmes, lorsque nous sommes saisis, avons de la peine à savoir exactement ce qui s'est passé. Dans la plupart des cas, l'administration a continué de verser une prestation qui n'était plus due. La question qui se pose est alors de savoir si l'assuré n'a pas fourni un document ou si l'administration elle-même ne l'a pas demandé.

Lorsque les magistrats sont saisis de tels litiges, il leur arrive de condamner l'administration, considérant qu'elle a commis une faute en continuant de verser des prestations sans se poser de question. Mais avant d'en arriver, dans la loi, à une solution de cette nature, je pense raisonnable de s'en tenir à l'amendement, qui impose simplement une discussion contradictoire. On voit très bien à quoi elle peut aboutir : l'octroi de délais pour le remboursement ou même, à la suite d'un recours gracieux, une remise totale ou partielle de la somme accordée par le chef de service, ce qui serait la décision la plus élégante.

Je vous propose donc, mes chers collègues, de voter aujourd'hui ce texte. S'il est possible de l'ajuster, nous le ferons à l'occasion des navettes après avoir consulté les organismes concernés, qui peuvent peut-être faire état d'expériences positives en ce domaine.

M. René Dosière. Sages paroles !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37. *(L'amendement est adopté.)*

Article 23

M. le président. Je donne lecture de l'article 23 :

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

« Art. 23. – La loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République est ainsi modifiée :

« 1° A. – Après le deuxième alinéa de l'article 6, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le médiateur européen ou un homologue étranger du médiateur de la République, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention de ce dernier, peut lui transmettre cette réclamation. » ;

« 1° Il est inséré, après l'article 6, un article 6-1 ainsi rédigé :

« Art. 6-1. – Le médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne.

« Ils apportent aux personnes visées au premier alinéa de l'article 6 les informations et l'assistance nécessaires à la présentation des réclamations.

« A la demande du médiateur de la République, ils instruisent les réclamations qu'il leur confie et participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique.

« Un député ou un sénateur, saisi d'une réclamation qui lui paraît entrer dans la compétence et mériter l'intervention du médiateur de la République, peut remettre cette réclamation à un délégué qui la transmet au médiateur de la République. » ;

« 2° Le premier alinéa de l'article 9 est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« 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, il peut proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation.

« Lorsqu'il lui apparaît que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à des situations inéquitable, il peut suggérer les modifications qui lui paraissent opportunes. » ;

« 3^o La deuxième phrase du second alinéa de l'article 9 est complétée par les mots : "et ses propositions". » ;

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

M. Dhersin a présenté un amendement, n^o 64, ainsi libellé :

« Après le premier alinéa de l'article 23, insérer les deux alinéas suivants :

« 1^o O A. – Le deuxième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigé :

« La réclamation est adressée à un député, un sénateur, un président de conseil régional, au président du conseil exécutif corse, à un président de conseil général ou à un maire. Celui-ci la transmet au médiateur de la République après avoir vérifié qu'elle relève de sa compétence et qu'elle mérite son intervention. »

La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Cet amendement a pour objet d'étendre la saisine du médiateur de la République. C'est donc un progrès auquel je vous demande, mes chers collègues, de souscrire. Comme vous représentez les forces de progrès,...

M. François Colcombet. On vous en donne acte bien volontiers !

M. Franck Dhersin. ... on devrait pouvoir s'entendre.

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

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Défavorable.

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 n'est pas hostile par principe à une réflexion sur l'évolution des modes de saisine du médiateur. Mais si le projet de loi ne prévoit pas une telle évolution, c'est que les tentatives précédentes avaient été repoussées par la plupart des groupes des deux assemblées. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée, sans trop d'illusions sur une décision positive.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 64. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article n^o 23. *(L'article 23 est adopté.)*

Article 24

M. le président. Je donne lecture de l'article 24.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX MAISONS DES SERVICES PUBLICS

« Art. 24. – Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la présence des services publics sur le territoire, une maison des services publics réunit des services

publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public.

« La maison des services publics est créée par une convention qui est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.

« Cette convention définit les services publics qui y sont réunis, les missions qui leur sont confiées et le cadre géographique dans lequel elles sont assurées, les prestations susceptibles d'être délivrées, les conditions dans lesquelles les personnes morales parties à la convention mettent à la disposition de la maison des services publics des agents et des locaux, les conditions d'exercice par ces agents de leurs fonctions ainsi que les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics.

« La convention fixe les modalités de désignation du responsable de la maison des services publics et définit les décisions qu'il peut prendre dans le domaine de compétence de l'administration dont il relève ou qu'il peut signer sur délégation de l'autorité compétente.

« Le responsable de la maison des services publics est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n^o 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

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

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 38 corrigé, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 24 :

« Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public.

« Les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons des services publics sont régis par les dispositions prévues par leur statut ou les dispositions législatives et réglementaires les concernant. Le responsable de la maison des services publics est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n^o 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

« La maison des services publics est créée par une convention qui est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.

« Cette convention définit le cadre géographique dans lequel la maison des services publics exerce son activité, les missions qui y sont assurées, les modalités de désignation de son responsable, les prestations qu'elle peut délivrer et les décisions que son responsable peut prendre dans le domaine de compétence de son administration ou signer sur délégation de l'autorité compétente. La convention prévoit également les conditions dans lesquelles les personnels relevant des personnes morales qui y participent exercent leurs fonctions. Elle règle les modalités financières et matérielles de fonctionnement de la maison des services publics ainsi que les modalités

d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés pour se déplacer. Les services publics concernés peuvent être proposés, notamment en milieu rural, de façon itinérante dans le cadre géographique défini par la convention.

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

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il était temps que le législateur donne un cadre juridique stable à ce que l'on appelle les « points publics » ou les « plates-formes de services publics ».

Aux termes de l'article 24, tels que nous proposons de les rétablir, les maisons des services publics sont créées par une convention entre plusieurs personnes morales, parmi lesquelles figure au moins une personne morale publique ; le responsable d'une maison des services publics est obligatoirement un fonctionnaire ; le préfet approuve la convention. Les maisons des services publics ont donc bien un caractère 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 très favorable à cet amendement.

Mais puisque nous abordons le titre relatif aux maisons des services publics, je tiens à remercier les orateurs qui ont bien voulu saluer cette forme d'organisation des services publics comme elle le mérite. J'ai été très attentif, en particulier, aux propos de François Huwart, qui insistait sur le rôle que ces structures peuvent jouer non seulement pour l'amélioration des services publics mais également en termes d'aménagement du territoire.

La rédaction proposée par la commission des lois a le mérite de réintroduire les garanties que conserveront les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons des services publics, ainsi que plusieurs précisions utiles qui seront incluses dans les conventions.

J'indique à Mme Feidt que les conventions pourront définir la nature des organes de direction. Peut-être, en revanche, n'est-il pas indispensable d'imposer un modèle - elle a évoqué l'obligation de constituer un conseil d'administration - car les maisons des services publics seront de taille et de périmètre très variables.

Dans la discussion générale, de nombreux intervenants ont émis la crainte que la création des maisons des services publics ne donne lieu à une sorte de transfert de charges sur les collectivités. Non ! Les différents partenaires conviendront librement de la répartition des tâches, et je suis persuadé qu'en dépit de la diversité des formules, une pratique assez homogène va se dégager au fil des années.

Au surplus, le lancement des maisons des services publics est dès à présent soutenu par l'Etat. Plusieurs fonds interministériels, en particulier le Fonds pour la réforme de l'Etat, apportent une aide financière pour des montants généralement significatifs.

Pour répondre aux préoccupations de M. Carvalho concernant les personnels, je rappelle notamment que la direction des maisons des services publics doit être assurée par un agent public.

M. François Colcombet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Nous avons bien décrit le fonctionnement des maisons des services publics, mais nous n'avons que brièvement évoqué, monsieur le

ministre, les conditions de leur mise à disposition. Or, malgré les fonds attribués par l'Etat, que vous qualifiez de significatifs, c'est généralement aux communes qu'on demande de mettre à disposition les bâtiments et de les entretenir.

Ainsi, les maisons des services publics sont financées sur les fonds des communes, tout comme les maisons de justice et de droit. Peut-on envisager que, non seulement pour leur fonctionnement, mais aussi pour l'acquisition des bâtiments, le financement soit justement réparti entre les services publics hébergés ?

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Je partage l'analyse de M. Leonetti. Si on considère le scénario le plus pessimiste, les maisons des services publics assureront tôt ou tard, car nous devons répondre à la demande légitime des administrés, l'ensemble des prestations administratives, et il y aura alors confusion entre les services publics de tous les échelons administratifs, ceux de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, commune, département ou même région, sans oublier les organismes sociaux. Cette évolution se traduira par une imbrication des financements qui justifie la crainte exprimée par M. Leonetti, celle d'un transfert de charges sur les finances locales.

Je comprends vos dénégations, monsieur le ministre, mais on peut redouter cette évolution. Votre collègue de l'intérieur ne demande-t-il pas aux communes, lorsqu'un commissariat est construit sur leur territoire, de participer à l'investissement immobilier ? Ainsi, dans la ville dont je suis maire, un commissariat est en cours de construction, et nous contribuons à son financement à hauteur de plusieurs millions de francs, somme qui n'est pas négligeable. Ce n'est pas forcément logique, cela ne correspond pas nécessairement au discours que l'on attend du ministre de l'intérieur, mais c'est ainsi.

Etes-vous bien conscient que la volonté de faciliter les démarches des administrés peut aboutir à l'imbrication des services les plus divers de l'Etat et de toutes les collectivités territoriales, par conséquent à une dérive financière ?

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. Les préoccupations exprimées par M. Leonetti et M. Tron l'ont été sur tous les bancs de façon récurrente. S'il subsiste des craintes irrationnelles, je ne pourrai pas les apaiser d'un mot. Mais je répète que la participation des différents partenaires - ils sont de nature très diverse -, tant à l'investissement immobilier qu'aux charges communes de fonctionnement, est régie par une convention librement débattue et consentie.

Imaginons qu'une commune décide d'installer dans un quartier en développement une mairie annexe ou une antenne de la mairie pour y effectuer les tâches très diverses qui lui incombent, dont l'état civil qui, par parenthèse, est déjà une compétence déléguée par l'Etat. Je ne vois pas ce que cette mairie perdrait à associer des partenaires au financement de l'infrastructure. Actuellement, c'est même plutôt l'inverse, puisque le Fonds de réforme de l'Etat et d'autres fonds interministériels participent à ces investissements.

M. Georges Tron. Des craintes demeurent !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 24, et les amendements n^{os} 61, 62 et 63 de M. Carvalho tombent.

Article 25

M. le président. « Art. 25. – Une ou des maisons de services publics peuvent être créées sous la forme d'un groupement d'intérêt public régi par les dispositions de l'article 21 de la loi n^o 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et soumis aux règles de la comptabilité publique et du code des marchés publics, dans les conditions définies à l'article 24.

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

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 39, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 25 par la phrase suivante :

« Les fonctionnaires qui y travaillent sont détachés. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n^o 75, ainsi rédigé :

« Après le mot : "sont", insérer les mots : "mis à disposition ou". »

La parole est à Mme le rapporteur, pour soutenir l'amendement n^o 39.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. L'article 25 prévoit que les maisons de services publics importantes, en raison de leur dimension, du nombre de participants et des tâches effectuées, pourront se constituer sous la forme d'un groupement d'intérêt public, ce qui leur permettra, entre autres, de bénéficier de la personnalité morale et des droits qui y sont attachés.

La position des fonctionnaires amenés à y exercer doit donc être précisée. C'est l'objet de l'amendement n^o 39 qui spécifie que les fonctionnaires qui y travailleront seront détachés.

M. le président. La parole est à M. le ministre pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 39 et présenter le sous-amendement n^o 75.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le sous-amendement que propose le Gouvernement devrait recueillir un consensus général. En effet, l'amendement de la commission prévoit que les fonctionnaires qui travaillent dans les maisons de service public sont détachés. Le Gouvernement propose de préciser qu'ils sont « mis à disposition ou détachés » ce qui ne va, bien évidemment, contre l'intérêt ni des fonctionnaires, ni des administrations qui sont représentées dans cette maison de services publics, mais est une précision utile.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n^o 75.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 39, modifié par le sous-amendement n^o 75.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 25, modifié par l'amendement n^o 39.

(L'article 25, ainsi modifié, est adopté.)

Article 26

M. le président. « Art. 26. – Une convention régie par les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 24 peut être conclue par une personne morale chargée d'une mission de service public avec l'Etat, une collectivité territoriale ou une autre personne morale chargée d'une mission de service public afin de maintenir la présence d'un service public de proximité. »

Mme Ledoux, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 73, ainsi rédigé :

« Dans l'article 26, supprimer le mot : "deuxième". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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^o 73. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 26, modifié par l'amendement n^o 73.

(L'article 26, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 26

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Nous regrettons vivement que le Gouvernement ait décidé de recourir à la technique des cavaliers législatifs pour présenter au vote une série de dispositions concernant des domaines aussi divers et importants que la chasse, les pensions de retraite, le statut des agents non titulaires de la fonction publique, ou encore la validation du concours ayant été annulé.

La qualité du travail législatif, auquel les députés communistes sont encore attachés, requiert en effet qu'il ne soit pas effectué dans la hâte, comme c'est le cas en l'espèce. Ainsi, n'ayant pas été en mesure de procéder à une analyse approfondie des mesures proposées – qui n'ont d'ailleurs pas fait l'objet d'un véritable débat, puisqu'elles n'ont pas été soumises à la commission –, vous comprendrez, monsieur le ministre, que nous serons contraints de nous abstenir, quitte à réviser notre jugement en deuxième lecture.

M. le président. La parole est à M. Georges Tron.

M. Georges Tron. Mon intervention rejoint celle de M. Carvalho.

Même si je ne suis pas d'accord avec tout ce qu'elle a dit, Mme le rapporteur a fait montre jusqu'à présent d'une logique imperturbable. Après m'avoir répondu tout à l'heure, au sujet des sanctions que je soumettais à l'appréciation de l'Assemblée, que celles-ci n'entraient pas dans le cadre du projet de loi, il lui sera difficile de nous expliquer que les différents amendements que le Gouvernement s'appête à nous soumettre et qui, pour le coup, n'ont rien à voir avec le texte, doivent être étudiés. Il y aurait là une forme de contradiction.

J'ajoute que nous n'avons même pas vu ces amendements et que nous ne savons même pas de quoi il s'agit.

M. le président. La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Je m'associe à ce qui vient d'être dit. Je trouve que la façon de faire du Gouvernement est incorrecte et anormale. Si j'osais un jeu de mots, je dirais que c'est très cavalier.

M. René Dosière. Non, pour le coup, c'est une cavalerie ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Il me paraît normal, quant à moi, qu'un ministre qui est chargé de tous ces problèmes nous les soumette. Nous aurions pu, il est vrai, les étudier de plus longue main. Néanmoins, nous sommes réunis ici et nous nous intéressons au débat. Je vous propose donc d'examiner ces amendements. Vous voterez comme vous l'entendrez, mes chers collègues...

M. Georges Tron. Merci ! Cela nous touche beaucoup de nous voir reconnaître cette liberté !

M. François Colcombet. ... mais, à tout le moins, commencez à mettre le nez dans ces dossiers, de façon à pouvoir les voter « au finish ».

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Dans mon intervention dans la discussion générale, j'ai insisté sur le fait que, même s'ils ne dénaturaient en rien le texte fouillé, réfléchi et longuement travaillé en commission dont nous débattons, ces cavaliers de dernière minute nous plaçaient devant le fait accompli.

C'est tout de même paradoxal dans un texte de loi où l'on affirme les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, où on leur facilite l'accès aux documents et où on leur donne le droit de les réclamer quand c'est nécessaire, de les étudier et de disposer de délais à cet effet et, enfin, d'exiger de l'administration le respect dû à chaque citoyen.

Les élus de la représentation nationale se voient moins bien traités que le *vulgum pecus* qu'ils représentent et auxquels ils appartiennent eux-mêmes.

M. Franck Dhersin. Bravo !

M. René Dosière. Mais non ! La procédure est conforme au règlement de l'assemblée.

M. le président. Monsieur le ministre, peut-être pourriez-vous présenter d'une manière globale vos sept amendements.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur le président, je préférerais les présenter amendement par amendement.

M. le président. A votre convenance.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 47, ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer le titre et l'intitulé suivants : "Titre IV *bis* - Dispositions relatives à la fonction publique". »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. L'amendement n° 47 tend à introduire le titre suivant : « Dispositions relatives

à la fonction publique » afin d'isoler les dispositions que le Gouvernement vous propose maintenant et d'en permettre une discussion claire.

Leur introduction dans ce texte trouve sa justification globale dans la nécessité de prendre de façon urgente un certain nombre de mesures favorables aux agents publics résultant d'engagements pris par le Gouvernement et négociés avec les organisations syndicales. L'effet de surprise ne peut jouer à cet égard, monsieur Leonetti, puisque certaines de ces dispositions résultent d'un accord qui intéresse neuf millions de nos concitoyens et qui a été signé et rendu public au mois de février 1998.

M. Georges Tron. Ce n'est pas cela que nous contestons, c'est le fait que ces dispositions n'ont rien à voir avec le texte dont nous débattons aujourd'hui.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Il s'agit également de régler, dans l'intérêt des agents, des situations juridiques fragilisées par des évolutions jurisprudentielles ou des annulations contentieuses.

Le premier des amendements porte sur l'amélioration du montant des majorations pour l'emploi d'une tierce personne et l'indemnisation des maladies de longue latence se déclarant après la retraite.

Au mois de décembre dernier, j'ai proposé un ensemble de mesures relatives aux pensions d'invalidité dans la fonction publique. Ce plan résultait, je le répète, d'une concertation prévue par l'accord salarial du 10 février 1998. Il avait pour but de remédier à certaines insuffisances des prestations prévues par les codes des pensions civiles et militaires.

L'ensemble de ces mesures s'articule autour de trois grandes orientations.

Il s'agit, tout d'abord, de réaffirmer la priorité au reclassement des travailleurs handicapés. La radiation des cadres pour invalidité est trop facilement utilisée par certaines administrations pour traiter le cas d'agents dont la capacité de travail est réduite. C'est une tentation, mais il faut bien admettre que ce n'est pas une bonne chose.

Il s'agit ensuite d'améliorer les conditions d'octroi des pensions d'invalidité en modifiant les barèmes d'invalidité qui sont aujourd'hui obsolètes ou le fonctionnement des commissions de réforme qui est trop souvent insatisfaisant. Il s'agit enfin d'améliorer certaines prestations minimales dont le niveau est parfois très inférieur à celui assuré par le régime général.

La plupart de ces mesures sont en cours d'application. Deux d'entre elles sont de nature législative et vous sont donc soumises aujourd'hui.

La première est l'amélioration du montant des majorations pour l'emploi d'une tierce personne. Il s'agit d'assurer un niveau de prestations équivalent à celui du régime général pour des situations totalement similaires. Vous voyez, tout arrive ! La situation actuelle était plus défavorable que le régime général.

La seconde est l'indemnisation des maladies de longue latence se déclarant après la retraite. Le code des pensions civiles et militaires ne permet pas actuellement de réviser une pension concédée. Il est donc nécessaire de prévoir une disposition spécifique pour permettre de répondre aux besoins d'indemnisation de maladies d'origine professionnelle qui se déclarent seulement après la cessation des fonctions.

Le premier alinéa du paragraphe II de l'amendement vise à autoriser le versement de rentes viagères d'invalidité aux agents dont la maladie se déclare après le départ en

retraite et le deuxième alinéa leur ouvre droit au versement de majorations pour tierce personne lorsqu'ils sont incapables d'effectuer par eux-mêmes les actes de la vie courante.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble de ces amendements ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. La commission a accepté la quasi-totalité de ces amendements. Il s'agit en effet de dispositions issues de négociations avec les personnels et qui doivent être prises d'urgence.

Mais les députés, quels qu'ils soient, n'aiment pas les cavaliers législatifs.

M. René Dosière. Là, c'est une vraie cavalerie !

M. Georges Tron. C'est une vraie charge !

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Les membres de la commission ont eu ce matin une réaction de mauvaise humeur. Une majorité d'entre eux a trouvé l'amendement n° 52 rectifié, trop gros, trop musclé et a décidé, à cette étape du processus de travail sur le texte, de le rejeter.

M. René Dosière. Mais elle n'avait pas eu les explications du ministre !

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. A titre personnel, j'étais favorable à cet amendement, qui est également attendu par les personnels. Il serait injuste de les laisser dans cette attente pour cause de mauvaise humeur. Aussi, j'invite l'Assemblée nationale à adopter toutes ces dispositions.

M. le président. Comme il y a plusieurs cavaliers, c'est presque un régiment ! (*Sourires.*)

M. René Dosière. Je vous le disais, monsieur le président !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Tout au plus un escadron, monsieur le président ! (*Sourires.*)

M. le président. A votre convenance, monsieur le ministre !

Je mets aux voix l'amendement n° 47.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Nous passons aux amendements n°s 48, 49, 50, 52 et 51, présentés par le Gouvernement, sur lesquels la commission a donné un avis favorable.

L'amendement n° 53 est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« Au 1° de l'article L. 2122-19 et à l'article L. 2511-27 du code général des collectivités territoriales, aux troisième et quatrième alinéas de l'article 47 et au quatrième alinéa de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale :

« – les termes "secrétaire général" sont remplacés par les termes "directeur général des services" ;

« – les termes "secrétaire général adjoint" sont remplacés par les termes "directeur général adjoint des services".

« Toutefois, jusqu'à leur modification, les délibérations et les décisions individuelles mentionnant les appellations telles qu'elles étaient fixées par le code général des collectivités territoriales et par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

avant les modifications prévues par le présent article sont réputées conformes aux dispositions modifiées par la présente loi. »

Je le mets aux voix.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 48 est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« I. – Au second alinéa de l'article L. 30 du code des pensions civiles et militaires, les mots "indice réel correspondant à l'indice brut 125" sont remplacés par les mots : "indice brut afférent à l'indice 100 prévu par l'article 1^{er} du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948".

« II. – 1° Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 28 du code des pensions civiles et militaires, un alinéa ainsi rédigé :

« Le droit à cette rente est également ouvert au fonctionnaire retraité qui est atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue par la commission de réforme postérieurement à la date de la radiation des cadres, dans les conditions définies à l'article L. 31. Dans ce cas, la jouissance de la rente prend effet à la date du dépôt de la demande de l'intéressé, sans pouvoir être antérieure à la date de publication de la loi n° ... du ... Il en est également ainsi lorsque l'entrée en jouissance de la pension est différée en application de l'article L. 25 du code des pensions civiles et militaires ».

« 2° Le deuxième alinéa de l'article L. 30 du même code est ainsi complété :

« Le droit à cette majoration est également ouvert au fonctionnaire relevant du deuxième alinéa de l'article L. 28. »

Je le mets aux voix.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 49 est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« I. – Les agents non titulaires de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, en fonctions à la date de publication de la présente loi et qui n'ont pas été recrutés en application des articles 3, 4, 6 et 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, bénéficient d'un contrat à durée indéterminée lorsqu'ils assurent :

« 1° Soit des fonctions du niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou au gardiennage de services administratifs ;

« 2° Soit des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration, des hôtels de représentation du Gouvernement dans les régions et les départements, des hôtels de commandement ou des services d'approvisionnement relevant du ministère chargé de la défense.

« Les fonctions mentionnées ci-dessus peuvent être exercées à temps incomplet.

« II. – Les personnels mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la date de leur engagement initial.

« III. – Les dispositions des I et II ci-dessus ne s'appliquent pas aux personnels contractuels qui ont été recrutés sur place, avant la date de publication de la présente loi, par les services de l'Etat à l'étranger, sur des contrats de travail soumis au droit local, quelles que soient les fonctions qu'ils exercent.

« IV. – Les dispositions de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ne s'appliquent pas aux agents mentionnés au III ci-dessus.

« V. – Lorsque les nécessités du service le justifient, les services de l'Etat à l'étranger peuvent faire appel à des personnels contractuels recrutés sur place sur des contrats de travail soumis au droit local pour exercer toute fonction concourant au fonctionnement desdits services. »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 50 est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« I. – Les agents non titulaires des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en fonctions à la date de publication de la présente loi, qui n'ont pas été recrutés en application de l'article 3 et des deux derniers alinéas de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, et qui assurent :

« 1° Soit des fonctions du niveau de la catégorie C concourant à l'entretien ou au gardiennage de services administratifs ;

« 2° Soit des fonctions de même niveau concourant au fonctionnement de services administratifs de restauration ; bénéficient d'un contrat à durée indéterminée sauf s'ils sont recrutés dans les conditions prévues au d de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

« Les agents non titulaires qui bénéficient d'un contrat à durée indéterminée en application du présent paragraphe sont régis par les deuxième et quatrième alinéas de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

« II. – Les agents non titulaires mentionnés au I ci-dessus peuvent demander que le contrat de travail sur la base duquel ils ont été engagés soit un contrat de droit privé soumis aux dispositions du code du travail. Les intéressés disposent d'un délai d'un an à compter de la date de publication de la présente loi pour présenter leur demande. Le bénéfice des dispositions du présent paragraphe leur est reconnu à compter de la date de leur engagement initial.

« III. – Les agents visés au I et au II ci-dessus ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 126 à 135 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée. »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 52 rectifié est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« I. – Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, sont validés :

« a) Les décisions individuelles prises en application du décret n° 95-1272 du 6 décembre 1995

portant statut des personnels de l'Office national de la chasse intervenues avant la date d'entrée en vigueur du décret n° 98-1262 du 29 décembre 1998 portant statut des personnels de l'Office national de la chasse.

« b) Les décrets portant statuts des personnels mentionnés au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat en tant que leur légalité serait mise en cause à raison de l'absence de consultation du Conseil d'Etat.

« c) Les décisions individuelles prises en application du décret n° 96-1086 du 9 décembre 1996 portant statut des personnels techniques et administratifs du Conseil supérieur de la pêche, intervenues avant le 5 mai 1999.

« II. – Le chapitre I^{er} du titre II du livre deuxième du code rural est complété par les articles L. 221-8-1 et L. 221-8-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 221-8-1. – Les fonctions d'agent de l'Office national de la chasse commissionné au titre des eaux et forêts et assermenté sont soumises aux règles d'incompatibilité prévues à l'article L. 341-4 du code forestier.

« Art. L. 221-8-2. – A titre exceptionnel, les agents commissionnés et assermentés peuvent, après avis de la commission consultative paritaire, faire l'objet des mesures suivantes :

« 1° S'ils ont accompli un acte de bravoure dûment constaté ou s'ils ont été grièvement blessés dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être promus à l'un des échelons supérieurs de leur grade ou à un grade immédiatement supérieur :

« 2° S'ils ont été mortellement blessés dans ces mêmes circonstances, ils peuvent en outre être nommés à titre posthume à un niveau hiérarchique supérieur.

« Les agents qui doivent faire l'objet d'une promotion en vertu des dispositions qui précèdent sont, s'ils n'y figurent déjà, inscrits à la suite du tableau d'avancement de l'année en cours. En cas de décès, ils sont promus à la date de celui-ci.

« A titre exceptionnel, les agents stagiaires peuvent, après avis de la commission consultative paritaire, être titularisés à titre posthume s'ils ont été mortellement blessés dans l'exercice de leurs fonctions. »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 51 est ainsi rédigé :

« Après l'article 26, insérer l'article suivant :

« Les candidats déclarés admis au concours de professeur territorial d'enseignement artistique – spécialité arts plastiques –, session de 1994, gardent le bénéfice de leur inscription sur la liste d'aptitude établie à l'issue dudit concours. »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

Avant l'article 27

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 71, ainsi rédigé :

« Avant l'article 27, insérer l'article suivant :

« L'article 28 de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle

de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme est ainsi modifié :

« I. – Dans le premier alinéa, après les mots : “fonction publique de l'Etat”, sont insérés les mots : « ou dans les services de médecine professionnelle et préventive des collectivités et établissements employant des agents régis par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale »

« II. – Le troisième alinéa (2°) est complété par les mots : « pour les médecins exerçant dans les services médicaux du travail régis par le titre IV du livre II du code du travail ou dans les services de médecine de prévention des administrations et établissements publics de l'Etat et avant la fin de l'année universitaire 2001-2002 pour les médecins exerçant dans les services de médecine professionnelle et préventive des collectivités territoriales et des établissements publics territoriaux ».

« III. – Dans l'avant-dernier alinéa, les mots : “en qualité de médecin de prévention”, sont remplacés par les mots : “en qualité de médecins de médecine préventive ou de médecine professionnelle et préventive”. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. L'amendement concerne la formation des médecins exerçant dans les services de médecine professionnelle et préventive des collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux.

L'article 28 de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme prévoit un dispositif permettant, à titre exceptionnel, aux médecins travaillant pour des services de l'Etat et ne détenant pas l'un des titres ou diplômes mentionnés à l'article R. 241-29 du code du travail de poursuivre leur exercice en tant que médecin du travail ou médecin de prévention. Cette mesure a permis de régulariser la situation des médecins travaillant actuellement pour le compte de l'Etat en tant que médecin du travail ou médecin de prévention et qui ont été recrutés alors même qu'ils n'étaient pas titulaires des diplômes spécialisés requis. Les administrations rencontrent en effet des difficultés réelles pour recruter des médecins du travail en raison d'une relative pénurie de candidats liée au faible nombre de places en internat dans cette spécialité et d'une faible attractivité des rémunérations servies par le secteur public par rapport au secteur privé.

Or, si on a résolu la situation pour l'Etat, une situation identique existe dans les services de médecine professionnelle et préventive des collectivités et établissements publics territoriaux sans toutefois qu'il ait été prévu dans l'article 28 précité de faire bénéficier les médecins concernés du dispositif exceptionnel de formation.

Il paraît donc indispensable d'y remédier en étendant le dispositif prévu par l'article 28 de la loi du 1^{er} juillet 1998 aux médecins exerçant dans des services de médecine professionnelle et préventive des collectivités et des établissements publics territoriaux. Il s'agit donc d'une mise en cohérence de ce qui se fait dans les collectivités avec ce qui se fait dans les services de l'Etat.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Avis favorable.

M. le président. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Monsieur le président, on est allé tellement vite sur les amendements proposés par le Gouvernement après l'article 26 que je n'ai pas eu le temps de poser une question au Gouvernement. Elle porte sur l'amendement n° 49.

M. le président. Il a été voté, monsieur Colcombet. Le débat est clos sur ce sujet.

M. François Colcombet. Je souhaite juste poser une question à M. le ministre car je pense qu'un point sera à revoir dans la navette. Les dispositions que nous avons adoptées tirent les conséquences juridiques de l'arrêt Berkani qui a modifié la définition d'agent public en 1996. Or l'amendement n° 49 ne concerne que les catégories C. Je souhaite donc que, au cours de la navette, M. le ministre nous explique pourquoi les catégories A et B ont été écartées.

A ce qu'on m'a dit, il y aurait très peu de fonctionnaires dans ces catégories. Si c'est vrai, cela ne coûtera pas grand-chose de les inclure dans le dispositif prévu à l'amendement n° 49. Si j'interviens sur ce sujet, c'est parce que j'ai été alerté qu'un problème se posait.

La question que je pose à M. le ministre est donc la suivante : serait-il possible d'étendre la mesure aux catégories A et B comme on vient de le faire pour les catégories C ?

M. le président. Monsieur Colcombet, je ne veux pas ouvrir un débat sur un amendement qui a été voté. Vous avez posé une question au Gouvernement. S'il veut bien vous répondre, il le fera ultérieurement et en dehors de cette enceinte.

La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Permettez-moi de faire remarquer, monsieur le président, que lorsque des cavaliers passent vite et en nombre, on doit faire dans l'hémicycle le travail qui aurait dû être fait en commission.

M. le président. Le travail a eu lieu en commission, que je sache. Et vous faites partie de la commission, monsieur Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. L'escadron est passé aussi vite en commission que dans l'hémicycle. Il n'est donc pas étonnant que M. Colcombet n'ait pas vu passer tous les cavaliers !

M. René Dosière. Vous n'étiez pas présent !

M. Jean-Antoine Leonetti. L'amendement n° 71 est justifié puisqu'il étend une mesure qui existe dans la fonction publique d'Etat aux collectivités territoriales. Néanmoins, il met cruellement l'accent sur le fait qu'on est obligé de déroger à la loi. Celle-ci veut que les médecins passent par la filière de l'internat pour obtenir une spécialité.

L'argumentaire développé par M. le ministre est criant de vérité mais il montre en même temps qu'il faudrait trouver des remèdes à la pénurie de médecins du travail.

L'une des raisons de cette pénurie est le faible nombre de places en internat dans cette spécialité. Compte tenu de l'importance de la médecine du travail et de la prévention que l'ont doit effectuer dans les services de l'Etat et les collectivités territoriales, pourquoi n'y a-t-il pas plus de places en internat dans cette spécialité ? La médecine du travail présente aujourd'hui un intérêt encore plus important que par le passé compte tenu de la diversité des risques du travail.

La seconde raison de la pénurie en médecins du travail est la faible attractivité des rémunérations servies par le secteur public par rapport au secteur privé. Comment peut-on imposer douze ans d'études et proposer des rémunérations qui sont probablement les plus faibles de la fonction publique ?

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. C'est vrai.

M. René Dosière. Ce n'est pas nouveau !

M. Jean-Antoine Leonetti. Monsieur le ministre, la médecine du travail est une spécialité importante. Elle ne doit pas être exercée par des médecins qui n'ont pas cette spécialité. Il faudrait remédier aux causes de la pénurie en médecins du travail qui sont des rémunérations dérisoires et un manque de places en internats.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 71. *(L'amendement est adopté.)*

Article 27

M. le président. Je donne lecture de l'article 27 :

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

« Art. 27. – I. – Les articles 4, 6 à 8 ainsi que les articles du titre II à l'exception de l'article 15 sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer aux administrations de l'Etat et à ses établissements publics. Pour leur application en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer, les références à la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives sont remplacées par les références aux dispositions applicables localement en matière d'archives.

« L'article 10 est applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer.

« II. – Les articles 4, 6 à 10, 14, 24 à 26 et 28 ainsi que les articles du titre II à l'exception de l'article 15 sont applicables dans la collectivité territoriale de Mayotte. »

Mme Ledoux, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 40 corrigé, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du I de l'article 27 :

« I. – Les articles 1^{er} à 4, 6 à 8, 10 et 28 ainsi que les articles du titre II à l'exception de l'article 15 sont applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics. Pour leur application... *(le reste sans changement.)* »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Cette rédaction permet d'étendre l'application des articles supprimés par le Sénat aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics en Nouvelle-Calédonie et dans les territoires d'outre-mer.

M. René Dosière. Merci pour la Nouvelle-Calédonie !

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° 40 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Mme Ledoux, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 74, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa du I de l'article 27. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. C'est un amendement de coordination.

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° 74. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 41 corrigé, ainsi rédigé :

« Dans le II de l'article 27, substituer aux références : "4, 6 à 10, 24 à 26 et 28" les références : "1 à 10, 24 à 26". »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Claudine Ledoux, *rapporteur*. Il s'agit de rétablir les références aux articles supprimées par le Sénat.

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° 41 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 27, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 27, ainsi modifié, est adopté.)

Article 28

M. le président. « Art. 28. – Les articles 14 et 16 à 22 entreront en vigueur le premier jour du septième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi. »

Je mets aux voix l'article 28.

(L'article 28 est adopté.)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Georges Tron, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Georges Tron. Votre texte, madame la ministre, va dans la bonne direction. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure à la tribune, il répond à l'objectif d'améliorer les garanties des administrés pour qu'ils puissent se défendre contre l'administration. Je considère que, sous certaines réserves, l'administration est également dotée de pouvoir lui permettant de se défendre dans l'hypothèse où des procédures abusives seraient diligentées contre elles.

Cependant je déplore plusieurs choses. D'abord, que vous ayez utilisé la procédure des cavaliers – mais je n'y reviens pas –, ensuite, qu'un certain flou subsiste. Le texte, parfois, va trop loin, parfois pas assez. Il en est ainsi à propos des trop-perçus, mais je pourrais en citer d'autres exemples. Il demeure, en dépit de vos interventions précises, quelques questions importantes, sur

lesquelles nous aurions aimé avoir des réponses. Je veux insister aussi sur la possibilité accordée au contribuable, conseil général ou conseil régional, d'ester en justice.

Mais la question, plus générale, de la protection des élus reste pendante. L'élu est d'ailleurs le grand absent de ce texte et cela manque beaucoup à notre analyse globale de ses dispositions. Nous avons parlé de l'administré et de l'administration. Mais on oublie que, derrière l'administration, il y a l'élu. C'est un sujet que j'aimerais développer parce qu'il me tient particulièrement à cœur. Je l'ai d'ailleurs fait ici en d'autres circonstances, M. le président m'en est témoin. Or l'élu, soumis à ses pressions croissantes, est aujourd'hui la victime d'une mode qui consiste à lui rendre la tâche de plus en plus compliquée et, par certains côtés, le projet relève de cet état d'esprit. Je le regrette profondément.

Cela dit, il comporte à la fois de bonnes choses et de moins bonnes à nos yeux. Telle est la raison pour laquelle nous nous abstenons.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour le groupe communiste.

M. Patrice Carvalho. Nous l'avons déjà dit, nous regrettons que ce projet de loi ne s'attaque pas de front au véritable problème dont souffre le service public et qui est à l'origine de la plupart de ses dysfonctionnements, à savoir le manque de moyens. Néanmoins, certaines dispositions vont permettre d'améliorer les droits des citoyens lorsqu'ils sont confrontés à l'administration. Je pense notamment à la levée de l'anonymat des agents, aux diverses mesures permettant d'améliorer l'accès aux documents administratifs ou encore à la création des maisons des services publics, même si nous regrettons que nos propositions n'aient pas pu être discutées.

Nous nous félicitons également qu'un certain nombre de nos amendements aient été adoptés, de telle sorte que le texte réponde encore mieux aux attentes des citoyens.

Les députés communistes voteront donc en faveur de ce texte.

M. le président. La parole est à M. François Huwart, pour le groupe Radical, Citoyen et Vert.

M. François Huwart. La discussion qui vient d'avoir lieu confirme le sentiment très favorable qui était le nôtre au début.

Votre texte, monsieur le ministre, se caractérise par son équilibre et son équité en ce qu'il accroît les droits et la protection des citoyens, tout en préservant la marge de manœuvre normale d'une administration correcte.

J'ai été, bien entendu, sensible à ce que vient de dire M. Tron sur la protection des élus. C'est une préoccupation que nous sommes nombreux sur ces bancs à partager. Mais, pour ma part, je considère que ce texte, dont l'objet principal n'est pas la protection des élus – non pas, d'ailleurs, en tant qu'élus mais en tant que décideurs –, sécurise plutôt, car il les oblige à prendre un certain nombre de précautions, l'action des élus. La question de la responsabilité des élus relève d'une autre discussion et d'un autre texte.

Au total, ce texte va dans le bon sens. C'est un texte important qui traite de questions très concrètes dont je suis persuadé que nos concitoyens verront les bienfaits à l'usage.

M. le président. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti, pour le groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.

M. Jean-Antoine Leonetti. Le ton de la discussion a été satisfaisant, le travail fait en commission, notamment par le rapporteur, va dans le bon sens, et le texte qui nous est proposé apporte des améliorations notables à la situation actuelle.

Cependant, je présenterai deux remarques.

La première est que nous venons d'ouvrir un espace de liberté à nos concitoyens face à ce qui leur apparaît souvent comme un « monstre froid », comme quelque chose d'opaque et de compliqué, que l'on désigne d'un mot féminin mais qui est plutôt neutre : l'administration ! Ne dit-on pas qu'on rencontre « l'administration », sans pouvoir mettre un nom sur cette personne obligatoirement ressentie comme « rejetante » ?

Cela dit, je voudrais insister sur la différence qui existe entre le service public des collectivités locales, en particulier des communes, et le service public de l'Etat. Derrière le premier, il y a un élu, que l'on interpelle volontiers, surtout si c'est un maire, parce que c'est plus facile. Bien souvent, dans ce cas, le service est rendu, ne serait-ce que pour des raisons électoralistes. Il y a donc une recherche de qualité du service public.

Devant un service public d'Etat, on se heurte souvent – même les collectivités territoriales – au mutisme, voire au mépris pour des questions qui paraissent ne pas mériter une réponse claire.

Cet espace de liberté étant ouvert, et un élu étant derrière les collectivités territoriales, on sait que ce dernier peut être la cible, au travers de son administration, de recours abusifs ou de harcèlements visant à l'attaquer, à mettre sur la place publique – parfois sous forme de tract – quelque chose qui n'est pas nécessairement de l'intérêt général. Le présent projet ne me paraît pas suffisamment protéger, non pas l'élu, mais son administration.

Nous avons unanimement reconnu que, souvent, le dysfonctionnement de l'administration n'était pas dû à la mauvaise qualité des agents mais au manque de moyens financiers. Or, à aucun moment, je n'ai entendu parler des moyens à prévoir pour assurer l'accroissement de travail qu'allait obligatoirement engendrer ce nouvel espace de liberté. C'est à moyens constants qu'on répondra à cette demande supplémentaire. Il est probable, dans ces conditions, ou qu'elle ne pourra pas être satisfaite, ou qu'on imposera un surcroît de travail aux agents du service public.

Le groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, pour ces raisons, s'abstiendra. Il n'en pense pas moins que tout ce qui va dans le sens d'une meilleure transparence de l'administration et d'une meilleure compréhension entre elle et les citoyens, dans le souci de l'équilibre et le respect mutuel, est le bienvenu.

M. le président. La parole est à M. François Colcombet pour le groupe socialiste.

M. François Colcombet. A partir de l'excellent travail du Gouvernement, les deux assemblées se sont prononcées sur le texte qui leur était proposé.

Monsieur le ministre, vous avez su créer, ici, une ambiance de sérieux et de parfaite urbanité. Cela n'a pas peu contribué à nous faire accepter des cavaliers dont vous avez su nous expliquer qu'ils étaient nécessaires. (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Notre rapporteur a, elle aussi, beaucoup et bien travaillé. Et la commission l'a volontiers suivie dans les quelques cas où sa position divergeait légèrement de celle du

Gouvernement. Mais c'est la règle du jeu et la marge du Parlement n'est pas si large qu'on ne puisse se réjouir de s'en servir !

En définitive, le bilan est extrêmement positif. Je tiens à souligner que, sur la codification, le texte que le Sénat avait écarté a été rétabli, mais qu'il a été modifié et simplifié. L'accès aux documents a été ouvert davantage, et mieux précisé. Sur de nombreux autres points, nous avons également beaucoup progressé.

Nous voterons donc ce texte qui correspond à un véritable besoin et qui permettra à nos concitoyens d'avoir de meilleures relations avec leur administration. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Franck Dhersin, pour le groupe Démocratie libérale et Indépendants.

M. Franck Dhersin. A mes critiques, un de mes collègues de gauche opposait tout à l'heure : « Ce n'est qu'un début ». Je lui répondais : « continuons le combat ».

Oui, il faut continuer parce que ce texte, un peu fourre-tout, manque d'ambition et que nous aspirons à une grande réforme de l'Etat. Tel est le message que je veux faire passer au nom de mon groupe.

Si je devais noter ce texte, je dirais : « Peut mieux faire ».

Le groupe Démocratie libérale et Indépendants s'abstient donc.

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.*)

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. Mesdames, messieurs les députés, nous voilà arrivés au terme de ce premier parcours - devant l'Assemblée - du projet DCRA. Je ne voudrais pas abuser de votre temps, à vous qui avez eu l'endurance de nous accompagner jusqu'à cette heure de la nuit, mais je ne peux me dispenser de faire quelques commentaires généraux sur notre débat et de répondre aux questions qui ont encore été posées à la faveur des explications de vote.

A mon tour de me féliciter de la tenue ce débat qui a été facilité par notre attachement commun au service public. Même si certains souhaitent « moins d'Etat » et d'autres « autant d'Etat », sinon « plus d'Etat », tous sont d'accord pour que nous progressions dans la voie de la reconnaissance de droits pour le citoyen, parce que c'est un élément fondateur du pacte républicain.

J'ai fait, dans mon propos initial, la part qu'il convenait de faire à la continuité de l'Etat et admis ce que ce texte devait au projet de Dominique Perben. Accordez-moi cependant que nous sommes allés plus loin.

« Peut mieux faire », a-t-on dit. Certes, mais j'avais prévenu l'objection : nous sommes dans cette démarche de longue haleine, cette œuvre presque permanente qu'est la réforme de l'Etat. Je n'avais pas l'intention de la réaliser en un seul texte ! Nous en avons franchi une étape

importante avec celui-ci et si vous voulez bien vous reporter à la communication du 5 novembre 1997 qu'est la charte du Gouvernement pour la réforme de l'Etat, vous verrez que beaucoup d'autres thèmes ont été abordés et qu'ils sont en cours de réalisation.

Notre débat a été, évidemment, clarifié par l'important travail fourni par votre commission des lois. Je veux remercier Mme Ledoux pour le travail qu'elle a accompli en sa qualité de rapporteur et qui nous a permis d'aller assez vite.

On a beaucoup parlé de « cavaliers » : j'en suis bien d'accord, moins il y en a, mieux cela vaut pour la clarté du texte. Mais j'ai affaire à des parlementaires expérimentés, qui savent très bien, d'abord qu'il y en a eu bien d'autres, mais surtout que l'intérêt général commande quelquefois d'y recourir pour répondre à des problèmes parfaitement inventoriés - ainsi, l'arrêt Berkani n'est pas une nouveauté. Cela permet de débloquer, par la loi, des situations qui ne peuvent l'être que par la loi. L'intérêt général bien compris justifie donc qu'on s'autorise quelques « cavaliers », la majorité de cette assemblée l'a parfaitement compris.

Certains, comme M. Tron, ont déploré des imprécisions ou du flou résiduel. Mais c'est le rôle du débat parlementaire. Et les navettes permettront d'améliorer encore les choses, au Sénat, puis dans cette assemblée à nouveau. Au cours de la discussion, il m'est arrivé moi-même de signaler des points qui, en effet, méritaient une amélioration et un indispensable approfondissement de la réflexion.

Nombre d'entre vous ont insisté sur le nécessaire équilibre entre les droits des citoyens usagers et les intérêts des administrations qui ne sauraient être toujours soumises à des contraintes, des dangers, des responsabilités. On a évoqué, à ce propos, sortant un peu du sujet, la responsabilité des élus, notamment des élus des collectivités locales. Le Gouvernement partage cette préoccupation. Mme la garde des sceaux a créé, tout récemment, un groupe de travail pour y réfléchir, après le travail important réalisé en 1996 pour préciser, par la loi, cette notion de responsabilité. La réflexion doit se poursuivre.

Pour ce qui concerne les moyens accordés aux services publics, je fais observer à M. Leonetti que, à tout prendre, les lois de finances de 1998 et 1999 se présentent mieux sous cet angle que les précédentes, qui avaient imposé, de manière très volontariste, une réduction du nombre des fonctionnaires. Au moins, le gouvernement actuel a-t-il mis fin à la réduction pour la réduction !

Je ne veux pas laisser sans réponse la question de M. Colcombet qui a regretté qu'on limite la portée de l'arrêt Berkani aux fonctionnaires de la catégorie C. Mais c'est tout simplement qu'il n'y a pas de « berkaniens », si je puis dire, dans d'autres catégories. Actuellement, les contrats de droit privé par des employeurs publics n'existent que pour certaines tâches qui sont des tâches d'exécution réservées à la catégorie C. A ma connaissance, aucun ressortissant des catégories A ou B n'est concerné par l'arrêt Berkani. Mais je reste à votre disposition pour approfondir la question.

Je tiens, encore une fois, à vous remercier tous pour ce débat et pour l'adoption d'un texte qui, j'en suis persuadé, s'inscrit parfaitement dans la volonté de promouvoir le service public, cœur du pacte républicain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

2

DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu, le 27 mai 1999, de Mme Marie-Jo Zimmermann une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les risques d'accidents et sur la pollution créés par les différents modes de transport, ainsi que le développement de solutions alternatives.

Cette proposition de résolution (n° 1643) est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Didier Boulaud, rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, une proposition de résolution sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (COM [98] 480 final/n° E 1163) présentée en application de l'article 151-1 du règlement.

Cette proposition de résolution (n° 1646) est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

3

DÉPÔTS DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 27 mai 1999, un rapport (n° 1638), fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en nouvelle lecture, sur le projet de loi relatif à l'épargne et à la sécurité financière (n° 1600) :

De M. Raymond Douyère. – Tome I : De la réforme des caisses d'épargne.

De M. Dominique Baert. – Tome II : Du renforcement de la sécurité financière.

J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Jean-Pierre Michel, un rapport n° 1639, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi, rejetée par le Sénat en deuxième lecture, relative au pacte civil de solidarité (n° 1587).

J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Gérard Terrier, un rapport n° 1641, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982, portant création des chèques-vacances (n° 1590).

J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Jean-Paul Bret, un rapport n° 1642, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur l'innovation et la recherche (n° 1410).

4

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Alain Barrau, un rapport d'information n° 1644, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union euro-

péenne sur des propositions d'actes communautaires soumises par le Gouvernement à l'Assemblée nationale du 3 mai au 20 mai 1999 (n°s E 1246, E 1247, E 1250, E 1254 et E 1255), et sur les propositions d'actes communautaires n°s E 1016, E 1140, E 1203, E 1213, E 1215, E 1228, E 1230, E 1233, E 1234, E 1237, E 1238, E 1240 et E 1242.

J'ai reçu, le 27 mai 1999, de M. Didier Boulaud, un rapport d'information n° 1645, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les propositions de directives relatives aux chemins de fer communautaires (COM [98] 0480 final/n° E 1163).

5

**DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI
MODIFIÉ PAR LE SÉNAT**

M. le président. J'ai reçu, le 27 mai 1999, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Ce projet de loi, n° 1640, est renvoyé à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

6

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Mardi 1^{er} juin 1999, 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, en nouvelle lecture, du projet de loi, n° 1600, relatif à l'épargne et à la sécurité financière :

MM. Dominique Baert et Raymond Douyère, rapporteurs, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 1638, tomes I et II).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée, le vendredi 28 mai 1999 à zéro heure vingt.)

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

JEAN PINCHOT

**CONVOCATION
DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS**

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 1^{er} juin 1999, à 10 heures, au 4^e bureau.**

ABONNEMENTS
(TARIFS AU 1^{er} JANVIER 1999)

ÉDITIONS		FRANCE		PARTICIPATION forfaitaire aux frais d'expédition *		ÉTRANGER	
Codes	Titres	Francs	Euros	Francs	Euros	Francs	Euros
DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
03	Compte rendu..... 1 an	126	19,21	190	28,97	688	104,88
33	Questions..... 1 an	125	19,06	133	20,28	419	63,88
83	Table compte rendu.....	61	9,30	20	3,05	126	19,21
93	Table questions.....	60	9,15	18	2,74	109	16,62
DÉBATS DU SÉNAT :							
05	Compte rendu..... 1 an	116	17,68	170	25,92	576	87,81
35	Questions..... 1 an	115	17,68	100	15,24	363	55,34
85	Table compte rendu.....	61	9,30	10	1,52	81	12,35
95	Table questions.....	39	5,95	9	1,37	65	9,91
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
07	Série ordinaire..... 1 an	1 264	192,70	700	106,71	3 020	460,40
27	Série budgétaire..... 1 an	298	45,43	23	3,51	348	53,05
DOCUMENTS DU SÉNAT :							
09	Un an.....	1 213	184,92	550	83,85	2 610	397,89

Les **DÉBATS de L'ASSEMBLÉE NATIONALE** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 03 : compte rendu intégral des séances ;
- 33 : questions écrites et réponses des ministres.

Les **DÉBATS du SÉNAT** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 05 : compte rendu intégral des séances ;
- 35 : questions écrites et réponses des ministres.

Les **DOCUMENTS de L'ASSEMBLÉE NATIONALE** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ;
- 27 : projets de lois de finances.

Les **DOCUMENTS DU SÉNAT** comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer et l'étranger), paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Décret n° 98-1114 du 10 décembre 1998

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15
STANDARD : 01-40-58-75-00 — RENSEIGNEMENTS : 01-40-58-79-79 — TÉLÉCOPIE : 01-45-79-17-84

Prix du numéro : 4,20 F (0,64 €)