

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

73^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du mardi 23 novembre 1999



SOMMAIRE

PRÉSIDENTIE DE M. PHILIPPE HOUILLON

1. **Adoption de la partie législative de certains codes.** – Suite de la discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 10014).

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10014)

MM. Jacques Floch,
Georges Tron,
Patrice Carvalho,
Mme Christine Boutin,
M. Franck Dhersin,
Mme Bernadette Isaac-Sibille.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 10019)

Article 1^{er} (p. 10019)

Amendement n° 6 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. Alain Vidalies, rapporteur de la commission des lois ; Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. – Rejet.

Amendement n° 3 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 4 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 1 de Mme Boutin : Mme Christine Boutin, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 1^{er}.

Article 2 (p. 10020)

Amendement n° 5 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Amendement n° 2 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 7 de Mme Catala : Mme Nicole Catala, MM. le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 10022)

Mmes Nicole Catala,
Christine Boutin,
MM. Patrice Carvalho,
Gérard Gouzes,
Jean Pontier.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 10023)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

M. le ministre.

2. **Relations avec les administrations.** – Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 10023).

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10025)

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

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 10032)

Article 2 (p. 10032)

M. François Colcombet.

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 6 de la commission : Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Adoption.

L'article 2 est ainsi rétabli.

Article 3. – Adoption (p. 10033)

Article 4 (p. 10033)

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

Ce texte devient l'article 4.

Article 5 bis (p. 10033)

Amendement de suppression n° 8 de la commission : Mme la rapporteuse, MM. le ministre, Georges Tron, Jean-Antoine Leonetti, Gérard Fuchs. – Adoption.

L'article 5 bis est supprimé.

Après l'article 5 bis (p. 10034)

Amendement n° 43 de M. Dhersin : MM. Franck Dhersin, Mme la rapporteuse, MM. le ministre, Georges Tron, Arnaud Montebourg, François Colcombet. – Rejet.

Article 8 (p. 10036)

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

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

Amendement n° 11 de la commission : Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Adoption.

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

Adoption de l'article 8 modifié.

Article 8 bis (p. 10038)

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

Adoption de l'article 8 bis modifié.

Article 10 (p. 10038)

Amendement n° 5 du Gouvernement : M. le ministre, Mme la rapporteuse. – Adoption.

Ce texte devient l'article 10.

Article 13 bis (p. 10039)

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

Adoption de l'article 13 *bis* modifié.

Article 13 *ter* (p. 10039)

Amendement n° 15 de la commission : Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 13 *ter* modifié.

Article 14 (p. 10039)

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

Adoption de l'article 14 modifié.

Article 16 A (p. 10039)

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

L'article 16 est supprimé.

Article 20. – Adoption (p. 10040)

Article 21 (p. 10040)

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

Adoption de l'article 21 modifié.

Article 22 (p. 10040)

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

Adoption de l'article 22 modifié.

Article 22 *bis* (p. 10041)

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

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

Adoption de l'article 22 *bis* modifié.

Article 24 (p. 10041)

M. Patrice Carvalho.

Amendement n° 22 de la commission, avec les sous-amendements n°s 32 et 33 de M. Carvalho : Mme la rapporteuse, MM. Patrice Carvalho, le ministre, Georges Tron. – Rejet des sous-amendements n°s 32 et 33 ; adoption de l'amendement n° 22.

Ce texte devient l'article 24.

Après l'article 24 (p. 10043)

Amendement n° 23 corrigé de la commission, avec le sous-amendement n° 34 de M. Carvalho : Mme la rapporteuse, MM. Patrice Carvalho, le ministre. – Rejet du sous-amendement n° 34 ; adoption de l'amendement n° 23 corrigé.

Article 25 (p. 10044)

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

Adoption de l'article 25 modifié.

Article 26 (p. 10044)

Amendement n° 25 de la commission, avec le sous-amendement n° 35 de la commission : Mme la rapporteuse, MM. Patrice Carvalho, le ministre. – Rejet du sous-amendement n° 35 ; adoption de l'amendement n° 25.

Ce texte devient l'article 26.

Après l'article 26 *bis* (p. 10044)

Amendements n°s 31 de M. Montebourg et 40 de M. Gouzes : MM. Arnaud Montebourg, Gérard Gouzes, Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Retrait de l'amendement n° 31.

MM. Jean-Antoine Leonetti, Gérard Gouzes. – Adoption de l'amendement n° 40.

Article 26 *quater* (p. 10046)

M. Patrice Carvalho.

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 38 du Gouvernement, avec le sous-amendement n° 47 de M. Carvalho : MM. le ministre, Jean-Claude Lefort, Mme la rapporteuse. – Adoption du sous-amendement n° 47 et de l'amendement n° 38 modifié.

L'article 26 *quater* est ainsi rétabli.

Article 26 *quinquies* (p. 10049)

Le Sénat a supprimé cet article.

L'amendement n° 27 de la commission : Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Adoption.

L'article 26 *quinquies* est ainsi rétabli.

Avant l'article 27 A (p. 10049)

Amendements n°s 28 de la commission et 42 de M. Dhersin : Mmes la rapporteuse, Christine Lazerges, MM. Franck Dhersin, le ministre. – Adoption de l'amendement n° 28 ; l'amendement n° 42 n'a plus d'objet.

Article 27 (p. 10050)

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

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

Adoption de l'article 27 modifié.

Après l'article 27 (p. 10050)

Amendement n° 39 de M. Tourret : M. Alain Tourret, Mme la rapporteuse, M. le ministre. – Adoption.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 10051)

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

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 10052)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. **Dépôt de rapports** (p. 10052).
4. **Dépôt de propositions de loi organique adoptées par le Sénat** (p. 10052).
5. **Dépôt de propositions de loi adoptées par le Sénat** (p. 10052).
6. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 10052).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILLIPPE HOUILLON, vice-président

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

1

ADOPTION DE LA PARTIE LÉGISLATIVE DE CERTAINS CODES

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, portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes (n^{os} 1860, 1917).

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, mes chers collègues, je reconnais avec Mme Catala que les ordonnances ne sont pas la manière normale de faire la loi ; elle a eu raison de le signaler. Mais, comme le lui a rappelé François Colcombet, si l'on ne veut plus du recours aux ordonnances, il faut supprimer l'article 38 de la Constitution et ceux qui s'élèvent aujourd'hui contre ce procédé aurait eu le temps de le faire entre 1958 et 1981, 1986 et 1988 ou 1993 et 1997. Mais l'article 38 de la Constitution n'ayant pas été abrogé, il n'y a pas de raison de ne pas l'utiliser. Certes, cela pose problème en matière de codification – M. le rapporteur a souligné les inconvénients de cette méthode –, mais nous sommes pris par la nécessité. Notre législation doit être lisible pour être bien appliquée et bien comprise par nos concitoyens. Or, aujourd'hui, l'abondance des textes, de la réglementation est telle que les citoyens ordinaires que nous sommes se trompent souvent, comme d'ailleurs les magistrats eux-mêmes qui commettent parfois des erreurs de procédure ou d'interprétation du texte. Il arrive en effet qu'il faille leur rappeler que la loi n'a pas le sens qu'ils lui ont donné, d'où des procès et la révision de certaines décisions de justice.

En outre, refuser de légiférer par ordonnance serait contraire à l'esprit gaullien – je ne dirai pas gaulliste. En 1958 – les anciens comme moi s'en souviennent sans doute –, le général de Gaulle faisait inscrire dans la

Constitution, par l'intermédiaire de Michel Debré, le droit de procéder par ordonnances pour « remettre de l'ordre dans la boutique », comme il disait. Mais il ajoutait – je me fais un malin plaisir de le citer –, à propos du règlement de l'Assemblée nationale : « Je vais m'employer à ce que ne soit pas altérée peu à peu et en détail la réforme capitale du régime représentatif », c'est-à-dire en fait la réforme de la Constitution. « C'est pourquoi, j'invite le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner les chambres et qui excluent leurs attributions. »

Par ailleurs, l'un des prédécesseurs de Mme Catala, un grand professeur de droit, déclarait : « Toute Constitution écrite, fût-elle calculée avec génie, n'a de valeur, d'efficacité et de durée qu'autant qu'elle s'adapte à l'état social du peuple qu'elle est destinée à régir. » Ni la nécessaire adaptation à « l'état social du peuple », ni la menace du bâton, que nous avons cru sentir en 1958, n'expliquent la belle continuité de la Constitution et la persistance de l'article 38 qui n'a pas été une seule fois modifié. Celui-ci autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnances, tout en assurant au Parlement, en matière de codification, certaines possibilités de contrôle. Voilà pourquoi le groupe socialiste votera ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Georges Tron. Monsieur le ministre, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis n'est pas un texte anodin et il suscite de notre part certaines interrogations dont une grande partie a largement été évoquée par Nicole Catala tout à l'heure.

Ce projet de loi, qui, je le souligne, a été adopté par le Sénat, le 13 octobre dernier, avec une rapidité pour le moins surprenante, doit permettre au Gouvernement de procéder par ordonnances à l'édition de neuf codes dont certains sont d'une importance majeure.

L'argument que le Gouvernement avance est celui d'une relance de la codification, celle-ci apparaissant indispensable et nécessaire compte tenu de la prolifération des textes. Certes, monsieur le ministre, nous reconnaissons tous que l'inflation et la multiplication de ces textes constitue un fléau qui peut engendrer chez le citoyen l'impression diffuse que le droit est non plus une protection, mais une menace. De l'opacité naît souvent la confusion.

D'emblée, j'émettrai une première objection majeure sur le fond. En acceptant le principe d'une codification par voie d'ordonnance, le Parlement est conduit à déléguer au Gouvernement un pouvoir essentiel de formation du droit, sans pouvoir exercer un contrôle sur le contenu de ce droit, et c'est sans doute le plus grave. Ce dessaisissement que consent le Parlement pour de prétendues raisons d'efficacité juridique s'apparente, à nos yeux, à une forme de renoncement à l'exercice de son pouvoir législatif – je le répète, Nicole Catala l'a dit tout à l'heure de façon très claire –, sur des pans entiers de législation. C'est ce que vous nous proposez aujourd'hui, monsieur le ministre, et c'est ce qui se produira *de facto* si votre projet de loi est adopté en l'état.

Ce projet marque également, à nos yeux, une absence flagrante de considération à l'égard du travail parlementaire. Tout à l'heure, entendant l'un d'entre nous, je me souvenais des critiques qui avaient été émises sur les bancs de l'opposition d'alors – c'était entre 1986 et 1988 – dans vos rangs, et qui condamnaient, en des termes que je ne reprendrai d'ailleurs même pas, la procédure des ordonnances. L'argument évoqué ici, très courtoisement d'ailleurs, par notre collègue Carvalho, est tout à fait réversible.

Par le recours aux ordonnances, un véritable dessaisissement du Parlement est opéré au profit du Gouvernement, c'est-à-dire, en réalité, au profit d'une commission de fonctionnaires dans laquelle le Parlement est représenté par un député et un sénateur qui ne jouent finalement – tout le monde peut en convenir – qu'un rôle de figuration et d'alibi.

De plus, je rappellerai qu'un premier projet du code de commerce avait été rejeté par l'Assemblée nationale en 1994 et que le projet de code de l'éducation avait été retiré de l'ordre du jour de notre assemblée en juin 1998.

Donc, tout naturellement, on peut considérer que la procédure des ordonnances n'a en réalité d'autre objet que d'éviter au Parlement d'exercer à nouveau ses prérogatives au risque, pour le Gouvernement – le passé l'a démontré –, de discussions à la fois âpres et fouillées. Il s'agit manifestement d'une manœuvre politique que nous ne saurions en aucun cas cautionner.

Par ailleurs, autre forme de manœuvre que nous tenons à dénoncer : le choix de recourir à la méthode de codification à droit constant, telle qu'elle a été utilisée par la Commission supérieure de codification. Comme la doctrine l'a toujours considéré, il s'agit d'un non-sens dans la mesure où elle conduit à l'objectif inverse de celui recherché. En effet, l'adoption de codes rassemblant des lois éparses fera perdre tout repère à l'utilisateur du droit en mélangeant les textes, par le biais d'une numérotation compliquée. J'aurai tout à l'heure l'occasion de redire un mot à ce sujet lorsque nous examinerons le texte suivant, monsieur le ministre.

Le délai qui s'écoule entre la rédaction du code et son entrée en vigueur est souvent tel que le code est dépassé avant même d'être promulgué.

Au moment même où le Gouvernement nous propose un projet de loi sur la simplification des relations entre l'administration et le citoyen, le texte sur la codification s'engage dans une direction opposée. C'est un paradoxe que je me plais à souligner et je suis persuadé, monsieur le ministre, qu'au-delà des hasards du calendrier, vous l'avez vous-même relevé.

Enfin, et c'est sans doute plus grave, il convient de reconnaître que le travail accompli par la Commission supérieure de codification est loin d'être neutre. Le principe d'une codification « adaptable » conduit souvent la Commission à apporter des modifications qui ne sont pas que formelles. Je citerai ainsi un exemple qui montre que le processus de la codification conduit à rayer de l'ordre juridique certaines lois dont la signification symbolique compte parfois autant que le contenu. Il s'agit du code de l'éducation. Seront abrogées dans le nouveau dispositif, la loi du 15 mars 1850 – loi Falloux –, les lois de 1875 et 1880 relatives à la liberté de l'enseignement supérieur, la loi du 31 décembre 1958 portant création des CHU, la loi Debré de décembre 1959 et les lois de novembre 1968 et de janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. Certes, vous nous direz que l'ensemble de leur contenu est repris dans le code, mais comment ne pas

considérer que la disparition de références légales aussi symboliques sur un sujet particulièrement sensible n'ouvrira pas la porte demain à la remise en cause d'un consensus que chacun sait fragile en ce domaine. Vous comprendrez, monsieur le ministre, qu'il s'agit pour nous d'un véritable sujet d'inquiétude et non pas simplement d'un procès d'intention, qu'au demeurant je n'ai nullement l'intention de vous faire. Pour être clair, il y a certaines lois qu'il est préférable de mentionner et non de diluer.

En dernier lieu, je soulignerai que les ensembles que vous nous soumettez ici ne sont pas complets. En effet, le Parlement n'a été saisi que de quelques éléments des codes auxquels vous faites référence à l'article 1^{er}. Il s'agit du code rural, du code du commerce, du code de l'environnement et du code de l'éducation. Les cinq autres codes, comme vous le dites vous-même dans l'exposé des motifs, « sont en cours d'examen par la Commission supérieure de codification ou par le Conseil d'Etat ». Ce qui signifie que, pour ces cinq codes, le Parlement n'a même pas connaissance des principes de ce que le Gouvernement lui demande d'adopter par voie d'ordonnances et encore moins de leur finalité ! Le dessaisissement de la compétence du Parlement est ici complet puisque le Gouvernement n'indique aucune des finalités auxquelles il se propose d'aboutir par ces mesures de codification.

En conclusion, monsieur le ministre, au regard de toutes ces dérives qu'engendrerait l'adoption de ce texte et pour toutes les raisons développées tout à l'heure dans l'intervention, que vous avez jugée longue et que, pour ma part, j'estime fournie, de ma collègue Nicole Catala, le groupe du Rassemblement pour la République votera contre ce projet de loi.

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

M. Patrice Carvalho. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement nous propose aujourd'hui de déroger au principe de la séparation des pouvoirs et pour l'habiliter à adopter par ordonnances la partie législative de neuf codes.

En effet, avec quelque 8 000 lois en vigueur, le citoyen se trouve bien désarmé face à un système de normes juridiques dont l'appréhension nécessite de plus en plus le recours aux experts et aux praticiens du droit. Or, conformément à l'adage républicain selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi », il nous paraît particulièrement indispensable de garantir à nos concitoyens un accès aux règles de droit qui soit le plus direct possible. C'est là l'objectif le plus nécessaire et le plus louable assigné à cette mission impérieuse de codification. Aussi avez-vous raison, monsieur le ministre, de lier cette volonté à l'esprit même du projet de loi, que nous discuterons plus tard, relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Toutefois, si le principe de la codification ne saurait souffrir aucune contestation de notre part, il en est tout autrement du procédé que vous nous proposez ici d'utiliser. S'agissant des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, nous tenons à réaffirmer une nouvelle fois, de manière solennelle, notre opposition de principe à tout dessaisissement du législateur.

Je tiens à rendre hommage à la Commission supérieure de codification, à travers la personnalité reconnue et estimée de son vice-président, M. Guy Braibant. Cette commission s'était fort justement attachée à définir une nouvelle méthode, rationnelle, efficace et garante des prérogatives du Parlement. Or, en l'occurrence, le Gouvernement semble malheureusement trouver plutôt son inspira-

tion dans les décrets de codification qui avaient cours sous la IV^e République. Cette technique, outre qu'elle excluait totalement le Parlement, allait véritablement à l'encontre de la cohérence et de la rationalité que doit comporter tout processus de ce type.

Aujourd'hui, la procédure des ordonnances de l'article 38 ne semble pas nous prémunir contre de tels risques. Car, ainsi que le précise le professeur Jean Gicquel, « la nature des ordonnances varie dans le temps, à la manière d'un caméléon ». Dès lors, monsieur le ministre, ne retomberions-nous pas dans l'imbricolage juridique que nous avons connu jusqu'en 1989 ?

En effet, durant la période incertaine qui couvre la période allant de l'adoption de la loi d'habilitation jusqu'au dépôt de la loi de ratification et qui peut s'étaler sur de longs mois, n'assisterait-on pas à la juxtaposition de sources législatives non abrogées et de dispositions codifiées par ordonnance, de nature réglementaire ?

A cet égard, les conclusions du premier rapport de la Commission supérieure de codification à propos du procédé des décrets sont sans appel : la confusion pour les citoyens serait telle que, « dans de telles conditions, la codification, loin de simplifier le droit, compliquerait plutôt la situation et accroîtrait l'insécurité juridique ». Ainsi, à notre sens, la codification par ordonnances ne se distingue de la procédure des décrets que par la seule réduction d'une période d'insécurité juridique qui subsiste et demeure défavorable au citoyen.

Par ailleurs se pose une question plus large relative au principe du droit constant qui reste cependant étroitement liée à ce dessaisissement du législateur de son champ de compétences. La codification dite « à droit constant » constitue, à juste titre, l'un des grands principes dégagés par la Commission supérieure de codification, qui a toujours veillé à ne pas aller au-delà des corrections strictement nécessaires au regard des besoins de forme, de cohérence et de mise à jour. En outre, en dehors des directives communautaires préalablement transposées par le législateur dans le droit interne, ce principe impliquait fort justement de ne pas intégrer le droit communautaire en tant que tel dans la codification.

C'est pourquoi nous sommes amenés à vous faire part de notre préoccupation sur les risques de dénaturation que fait courir le procédé des ordonnances, s'agissant du principe de codification à droit constant. D'autant que le texte du projet initial fait d'ores et déjà référence aux possibles « modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes », renforcé en cela par l'amendement adopté par le Sénat, concernant « l'harmonisation de l'état du droit ».

De telles modifications adoptées par voie d'ordonnances empêcheraient le Parlement d'exercer pleinement son droit de regard sur des textes législatifs dont il se doit d'assumer, à la fois, la paternité et la responsabilité.

Ainsi, en matière de codification, nous continuerons de militer en faveur d'une participation du Parlement qui soit la plus complète possible. Car nous sommes conscients du caractère primordial que revêt cette tâche ô combien noble, étant donnée la mission que se donne le législateur de rendre la loi plus cohérente et plus accessible à tous.

Dès lors que le nouveau mouvement de codification a entendu associer pleinement le Parlement, il nous paraît tout à fait dommageable que cette habilitation puisse apparaître comme venant sanctionner celui-ci, en raison de la saturation d'un ordre du jour prioritaire dont il n'a pas la maîtrise...

C'est dans cet esprit, et compte tenu du dessaisissement du législateur vis-à-vis d'un domaine auquel il a pourtant su manifester une attention bienveillante, que nous entendons émettre un vote d'abstention, tout en souhaitant recevoir de la part du Gouvernement les assurances quant au succès d'une codification à droit constant associant pleinement le Parlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Vous nous proposez, monsieur le ministre, de procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de la partie législative de neuf codes de très grande importance. Bien que cette organisation doive s'effectuer à droit constant, et s'il est légitime, comme le disaient mes collègues Sauvadet et Bignon dans leur rapport, d'envisager la codification, il convient d'être prudent. Sous prétexte de « modifications rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence des textes », le Gouvernement procède en réalité à des modifications essentielles et se substitue ainsi au Parlement. L'intervention précédente montre bien la réalité des enjeux.

Cela, qui peut constituer une importante violation de notre Constitution, est d'autant plus inquiétant que les conditions de ratification ne sont pas rassurantes. En effet, monsieur le ministre, le Gouvernement ne semble pas déterminé à procéder à une ratification explicite, par le Parlement, des codes adoptés par ordonnances.

Nous ne pouvons nous contenter de l'excuse que vous nous avez donnée tout à l'heure qui consiste à se réfugier derrière un ordre du jour trop chargé. C'est le Gouvernement qui est maître de cet ordre du jour. C'est à lui de décider. Ne vous déchargez donc pas de votre responsabilité sur le Parlement, qui demande à assumer la sienne.

Le Gouvernement nous demande de lui signer un chèque en blanc et de lui accorder une pleine confiance alors même que nous ignorons son dessein réel.

Le groupe UDF vous demande donc, monsieur le ministre, de vous engager à ce que chaque ordonnance fasse l'objet d'une ratification effective par le Parlement pour que nous ayons connaissance, au fond, de la façon dont seront organisés ces codes. En effet, cette organisation nouvelle aura des conséquences juridiques et législatives décisives.

Il reste d'autres zones d'ombre. Nous ne savons rien des intentions du Gouvernement à propos du contenu de certains codes, notamment, du code de l'action sociale.

Nous disposons à l'heure actuelle d'un code appelé « de la famille et de l'aide sociale ». Que va-t-il devenir ? Ce code de la famille va-t-il être intégré au nouveau code de l'action sociale ? Notre rapporteur nous indique simplement que ce dernier « nécessite une refonte importante ». Or aucun code de l'action sociale n'existe aujourd'hui.

Qu'est-ce que cela veut dire ? Où sera la famille ? Sans doute, monsieur le rapporteur, vous réferez-vous au code de la famille et de l'aide sociale...

M. Alain Vidalies, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Je me réfère au code civil !

Mme Christine Boutin. Mais cela ne nous donne aucune précision sur la justification de la suppression du mot « famille » du titre du code actuel.

Cet abandon du mot « famille » appelle quelques questions. Est-il intentionnel ou fortuit ? Est-il révélateur de la réorganisation et de la hiérarchisation des normes à l'intérieur du code ? Cet abandon a-t-il une valeur symbolique ? Si oui, de quel symbole s'agit-il ? Faut-il ne voir dans cet abandon qu'un souci d'ordre sémantique ? C'est difficile à croire !

Vous le savez, de nombreuses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale sont consacrées à des mesures de politique familiale. Le titre I^{er} s'intitule « Protection sociale de la famille » et comprend un chapitre sur les institutions familiales, un chapitre sur la protection matérielle de la famille et un autre sur l'éducation familiale. Le titre II traite de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille. La famille y est donc bien présente.

Alors, monsieur le ministre, où sera traitée la famille ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce qui figurera au juste dans le code de l'action sociale ?

Le groupe UDF vous demande que le mot « famille » soit maintenu dans le titre du code. Il est à craindre en effet que son absence laisse supposer que la politique familiale ne soit plus qu'une branche de la politique sociale. Il est également à craindre que ce soit le signe d'un abandon de la politique familiale au profit de cette seule politique sociale.

Bien sûr, notre pays a besoin d'une politique sociale de la famille ambitieuse et nous devons y investir beaucoup. Mais nous savons qu'un titre, que les mots utilisés ne sont pas neutres, qu'ils reflètent un contenu, des intentions, un esprit, une philosophie.

Aussi, monsieur le ministre, le groupe UDF attend votre réponse quant à l'intitulé de ce code avant de décider de son vote. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement visant à rétablir le mot « famille » dans le code. Nous aurons donc l'occasion d'en discuter.

Mme Bernadette Isaac-Sibille et M. Franck Dhersin.
Très bien !

M. le président. La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le principe de légalité, le principe d'égalité devant la loi, expression de la volonté générale, sont autant de principes qui se situent au fondement même de la démocratie. La liberté, c'est obéir à la loi. La vie en société n'est possible que si celle-ci est régie par des règles du jeu, connues de tous et acceptées de tous. Nul n'est censé ignorer la loi.

Et pourtant, cela est-il si évident ? Aujourd'hui, je ne peux répondre que par la négative et je le déplore.

La cause principale de cette situation est clairement identifiée : l'inflation législative. Cette dérive de notre démocratie nous a conduits à élaborer des réflexions sur la réforme de l'Etat, à tenter d'améliorer l'accès au droit de nos concitoyens. Cependant, à l'image de votre projet de loi concernant l'accès au droit, les actions entreprises sont décevantes et ne répondent pas aux attentes ni aux difficultés concrètes que rencontrent les Français. On se contente d'agir en aval, une fois les difficultés survenues.

Chacun sait pourtant que la meilleure façon d'éviter les conflits, c'est encore de donner les moyens aux destinataires de ces règles de les connaître. Cela paraît si simple, et pourtant, aujourd'hui, c'est comme si l'on demandait la lune !

Dans ce contexte, je ne peux que me féliciter de tout effort en faveur d'une clarification du droit et en faveur de sa cohérence. La sécurité juridique ne doit pas être un vain mot.

Justement, la codification est un processus qui permet de contribuer à ces objectifs, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement d'Alain Juppé, déjà, s'était engagé dans cette voie.

Les enjeux de la codification ne relèvent donc pas que du simple débat sur une technique juridique, mais touchent à l'essence même de ce que l'on est en droit d'attendre d'un Etat – précisément – de droit.

Or, depuis trois ans, le processus de codification est en panne. La raison officielle en est la surcharge de l'agenda parlementaire, l'encombrement de l'ordre du jour législatif. C'est un peu facile. Lorsque l'on veut, on peut. Vous nous l'avez prouvé à propos du PACS pour lequel votre acharnement a eu raison de l'encombrement que vous invoquez pour vous dédouaner.

Je ne vous apprendrai rien en vous faisant remarquer que c'est le Gouvernement qui a la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire, et qu'à ce titre c'était à vous qu'il revenait de donner à la codification, dans l'organisation des travaux parlementaires, une place plus conforme à l'importance qu'officiellement vous lui accordez.

Si la codification est dans l'impasse, c'est votre responsabilité. Une fois de plus, c'est le Parlement, la représentation nationale qui en font les frais. Nous voici, une nouvelle fois, confrontés à une de vos vraies fausses priorités.

Je le répète, je suis favorable à toute entreprise de rationalisation de notre droit. Cependant, j'aimerais soulever quelques réserves, notamment quant à l'efficacité du projet que nous examinons. L'objectif de ce texte est de permettre au Gouvernement d'agir par voie d'ordonnances afin de résorber le retard enregistré en matière de codification, et de rendre ainsi notre droit plus cohérent, plus stable et surtout plus accessible.

Or il ne faut pas perdre de vue que les ordonnances demeurent des actes réglementaires tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par une loi. Ainsi, la procédure des ordonnances aura pour effet, au moins temporairement, du fait de l'abrogation des textes d'origine, de conférer aux dispositions codifiées une simple valeur réglementaire. Jusqu'à leur ratification, ces dispositions subiront un déclassement dans la hiérarchie des normes et pourront faire l'objet de recours contentieux. Le risque d'insécurité juridique, exactement contraire à l'objectif poursuivi par la codification, est donc bien réel.

Par ailleurs, procéder par ordonnances, c'est reculer pour mieux sauter. En effet, comme je viens de le souligner, les ordonnances n'atteindront les objectifs donnés à la codification qu'à partir du moment où elles auront été ratifiées par une loi. Le problème reste donc le même. Il faudra bien trouver un moment, dans l'agenda parlementaire, pour le faire.

Nous revenons, en fait, à la case départ, puisqu'il appartiendra au Gouvernement de veiller à ce que chacun de ces projets de loi de ratification soit inscrit le plus rapidement possible à l'ordre du jour des assemblées. Leur simple dépôt ne suffira pas.

Dans cette même logique, je ne peux que mettre en garde contre une ratification implicite des projets de code par des lois ultérieures. Cela ne pourrait que susciter des difficultés d'interprétation de nature à créer la confusion, au lieu et place de la clarification.

Enfin et surtout, je ne peux que m'indigner du rôle qui est désormais celui du Parlement. Si jusqu'à maintenant la V^e République était synonyme de parlementarisme rationalisé, on pourrait aujourd'hui davantage parler de parlementarisme minimalisé. La qualification de chambre d'enregistrement ne s'est jamais aussi bien appliquée à l'Assemblée nationale !

Les exemples à l'appui de cette remarque ne cessent de se multiplier. J'en veux pour preuve la réduction drastique du temps de parole de l'opposition en ce qui concerne les motions de procédure...

Mme Christine Boutin. Absolument !

M. Franck Dhersin. ... ou la nouvelle procédure d'examen budgétaire, dont on apprend qu'elle devrait être généralisée dès l'année prochaine.

Mme Christine Boutin. Vous avez raison !

M. Franck Dhersin. Ce dernier exemple est parmi les plus significatifs puisque, désormais, le vote du budget se réduit à un simple exercice formel, laborieux pour ne pas dire obscur. Or le vote du budget ne doit pas se résumer à un examen ennuyeux de crédits ou à une bataille de chiffres. Le budget, c'est avant tout l'engagement d'une politique qui implique des choix et des arbitrages auxquels le Parlement devrait être associé.

De même, je ne peux me résoudre à voir le rôle du Parlement bafoué par le Gouvernement, qui, lors des questions d'actualité posées par l'opposition, décide délibérément de ne pas répondre.

Les exemples sont ainsi nombreux de l'affaiblissement significatif du Parlement et le projet de loi d'aujourd'hui s'inscrit dans ce contexte. On peut donc être en droit de s'interroger sur l'opportunité de confier au seul Gouvernement l'élaboration de si nombreux textes par ordonnances, dont certains comportent un très grand nombre de mesures législatives.

En aucun cas, ce projet de loi ne doit encore un peu plus dessaisir un Parlement dont le rôle se réduit déjà comme peau de chagrin. Cet avertissement vaut également pour les futurs projets de loi de ratification qui devront laisser une marge de manœuvre suffisante au Parlement de manière que celui-ci soit véritablement en mesure de peser sur l'étendue et le contenu des codes. Le Parlement ne doit pas seulement enregistrer, il doit aussi et surtout débattre et analyser, ne vous déplaie.

Au vu de ces observations qui sont loin d'être anodines car touchant à l'essence de l'exercice de la démocratie, le groupe Démocratie libérale, en collaboration avec le groupe RPR, saisira le Conseil constitutionnel, notamment pour méconnaissance de la compétence du législateur.

Pour ces raisons, le groupe Démocratie libérale ne votera pas votre projet de loi.

M. le président. La parole est à Mme Bernadette Isaac-Sibille.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention vient compléter l'intervention de ma collègue et amie Christine Boutin, qui, s'exprimant comme porte-parole de l'UDF, a su montrer l'importance du mot « famille » et notre étonnement de le voir supprimé du code de la famille et de l'aide sociale.

Je voudrais insister sur la nécessité d'un véritable code de la famille, alors qu'il n'est pas mentionné dans la liste et que le mot « famille » a disparu.

M. Alain Vidalies écrit dans son rapport : « La multiplication des normes engendre chez le citoyen l'impression diffuse que le droit n'est plus une protection mais une menace. De plus, cette prolifération du droit est source d'inégalités ».

Il continue, citant le Conseil d'Etat : « Si l'on n'y prend garde, il y aura demain deux catégories de citoyens : ceux qui auront les moyens de s'offrir les services des experts pour détourner ces subtilités [du droit] à leur profit, et les autres, ... laissés pour compte de l'Etat de droit ».

L'importance de la codification, démontrée par le rapporteur, justifie pleinement la nécessité d'un code de la famille.

Les lois touchant la politique familiale se retrouvent dans de nombreux codes, code civil, code de la sécurité sociale, code de la famille, code du travail. Il me paraît indispensable de faire un code de la famille, réunissant tous les éléments qu'il faudra sûrement réviser et rendre cohérents, pour plusieurs raisons.

Premièrement, pour éviter les injustices que mentionne M. le rapporteur. Je prends un exemple concret qui témoigne du danger de voir la politique familiale figurer dans deux codes. Une personne âgée dépendante peut embaucher sa fille comme tierce personne en toute légalité. La personne âgée employeur déduit de ses impôts les sommes payées. La fille embauchée bénéficiera de la sécurité sociale et du statut de salarié. En revanche, aux termes d'un autre code, une mère de famille de sept enfants, veuve brutalement à presque cinquante ans, sans ressource aucune, ne peut pas être assistante maternelle de ses petits enfants parce qu'un enfant ne peut pas rémunérer sa mère légalement. Pour jouir de ressources nécessaires à sa survie et être inscrite à la sécurité sociale, elle devra garder les enfants de sa voisine ! Un seul code permettrait d'éviter de telles injustices.

Deuxièmement, s'il n'y a pas un code de la famille bien rédigé, le mot « famille » disparaîtra et la politique familiale deviendra la politique sociale. Cela est d'ailleurs dans le droit fil des déclarations de Mme Aubry, relatées à la page 56 du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, en 1998 : « le Gouvernement engagera une réflexion sur les conditions d'accueil des petits enfants afin de favoriser les prises en charge collectives qui assurent un meilleur éveil des enfants ». « Meilleur » est un comparatif, ce me semble ... Et le « collectivisme » serait donc préférable au rôle éducatif des parents. Mais je pourrais citer d'autres exemples qui traduisent l'état d'esprit du Gouvernement vis-à-vis de la politique familiale.

Pour conclure, je citerai encore le rapporteur : « La codification est, à n'en pas douter, l'un des premiers moyens de mise à disposition des textes, et il n'est pas anodin à cet égard que l'article 2 du projet relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ait toujours été présenté, dans les débats à l'Assemblée nationale, en corrélation étroite avec l'article 3, concernant la codification ... ». Dans ces conditions, pourquoi le Gouvernement exclut-il la politique familiale de la codification ? Quand aurons-nous un véritable code de la famille ?

Mme Christine Boutin et M. Frank Dhersin. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

En application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant dans le texte du Sénat les articles du projet de loi.

Discussion des articles

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative des codes suivants :

« 1^o Livres VII et IX et mise à jour des livres I^{er}, II, III, IV, V, VI et VIII du code rural ;

« 2^o Code de l'éducation ;

« 3^o Code de la santé publique ;

« 4^o Code de commerce ;

« 5^o Code de l'environnement ;

« 6^o Code de justice administrative ;

« 7^o Code de la route ;

« 8^o Code de l'action sociale ;

« 9^o Code monétaire et financier.

« Chaque code fait l'objet d'une ordonnance. Il regroupe et organise les dispositions législatives relatives à la matière correspondante.

« Les dispositions codifiées sont celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. En outre, le Gouvernement peut, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à la Nouvelle-Calédonie, aux territoires d'outre-mer, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et à la collectivité territoriale de Mayotte, avec les adaptations nécessaires. »

Mme Catala a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa (1^o) de l'article 1^{er}. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Cet amendement vise à retrancher du champ de l'habilitation les livres du code rural déjà déposés sur le bureau de notre Assemblée. Il suffirait que le Gouvernement manifeste la volonté politique, qui ne devrait pas lui manquer, de nous en saisir et nous pourrions les examiner sans passer par la procédure des ordonnances. Puisqu'ils sont prêts et déposés, pourquoi ne les inscrit-on pas à l'ordre du jour ?

Cette observation qui vaut pour le code rural vaudra tout à l'heure pour d'autres codes.

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

M. Alain Vidalies, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La commission a repoussé cet amendement.

M. Jacques Floch. Elle a bien fait !

M. Alain Vidalies, rapporteur. Effectivement, il y a déjà eu un examen en commission : mais, dans la mesure où il s'agit ici d'une procédure globale pour mettre à jour tous les textes en suspens, il n'y a pas de raison de réserver un traitement particulier aux deux livres du code rural visés à cet article.

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.

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Même avis, défavorable. Il faut sortir de la période transitoire et achever le code rural.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Je vois bien là la volonté de la majorité actuelle de dessaisir le Parlement de son rôle naturel ! (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme Christine Boutin, Mme Bernadette Isaac-Sibille et M. Franck Dhersin. Tout à fait !

M. Gérard Gouzes. Vous n'avez pas fait pire !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Mme Catala a présenté un amendement, n° 3 ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa (2^o) de l'article 1^{er}. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. La préoccupation est la même que précédemment. Nous sommes là encore en présence d'un code déjà déposé entre nos mains. Nous souhaitons qu'il suive la procédure législative normale et qu'il ne nous échappe pas, du fait d'une procédure d'adoption par ordonnance, qui méconnaît les prérogatives du Parlement.

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

M. Alain Vidalies, rapporteur. Cet amendement a été repoussé par la commission.

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

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Défavorable également.

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

M. le président. Mme Catala a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Supprimer le cinquième alinéa (4^o) de l'article 1^{er}. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Même justification que précédemment pour cet amendement qui concerne le code du commerce.

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

M. Alain Vidalies, 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. Défavorable également.

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

M. le président. Mme Boutin a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le neuvième alinéa (8°) de l'article 1^{er} :

« 8° Code de la famille et de l'action sociale. »

La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Cet amendement se situe dans le droit-fil de mon intervention et des interrogations du groupe UDF sur la volonté réelle du Gouvernement vis-à-vis de la famille.

Le code de la famille et de l'action sociale existe aujourd'hui. Parmi les neuf codes qui nous sont proposés, il y a le code de l'action sociale, mais il n'y a plus de code de la famille ou, du moins, la famille n'apparaît plus en tant que telle dans le titre. Nous demandons qu'au minimum le code de l'action sociale continue de s'appeler « code de la famille et de l'action sociale » ou bien que le Gouvernement s'engage à élaborer un code spécifique de la famille.

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

M. Alain Vidalies, rapporteur. Elle a repoussé l'amendement. L'une des difficultés de la codification est qu'elle entraîne facilement à des débats de fond et il est vrai que l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'élaborer un code spécifique de la famille.

En l'espèce, si nous avons choisi de baptiser ce code « code de l'action sociale », c'est par souci de vérité vis-à-vis de ce qu'est devenu son contenu. L'ancien titre datait de 1956, époque où ce texte était, pour l'essentiel, consacré à la famille. Or les travaux préparatoires de la commission de codification ont consisté à y intégrer de nombreuses lois sociales, relatives par exemple aux handicapés ou aux centres médico-sociaux, bref toute une série de textes qui ne concernent pas spécifiquement la politique familiale. Retenir un autre titre, ce serait donc se tromper sur la nature de ce code.

Enfin, pour les questions fondamentales, il y a bien un code de la famille, c'est le code civil.

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. Pour les raisons excellemment développées par le rapporteur, le Gouvernement émet, lui aussi, un avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Une fois plus, ce gouvernement refuse de donner satisfaction aux familles. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. René Dosièr. Vous n'avez pas le monopole de la famille !

M. Gérard Gouzes. Si Mme Boutin continue, on va encore la faire pleurer !

M. le président. Monsieur Gouzes !...

Mme Christine Boutin. Les explications de M. le rapporteur ne manquent pas de perspicacité, mais je constate que, pour des raisons aussi bonnes que variées, vous allez faire tout simplement disparaître le mot « famille » de l'intitulé des codes, sans avoir pour autant la volonté, monsieur le ministre, de créer un code spécifique de la famille.

Les familles de France jugeront !

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

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. La véhémence de Mme Boutin m'oblige à enfoncer le clou parce que je ne peux pas laisser passer des propos aussi sommaires !

La disparition du mot « famille » dans le nouveau titre du code ne signifie en rien que le Gouvernement néglige la place de la famille dans l'ensemble du droit français.

M. Jacques Floch. Absolument !

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Personne ne le croit !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Simplement, sa juste place est ailleurs.

Le code de la famille et de l'aide sociale a certes été refondu en 1956, monsieur le rapporteur, mais c'est en 1939 qu'il a été créé.

Mme Christine Boutin. Absolument ! Avant Pétain !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Madame Boutin, je vous ai écoutée sans vous interrompre !

Mme Christine Boutin. C'est bien que vous rappeliez que c'était avant Pétain. Personne ne le dit, surtout pas dans votre camp !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je peux encore vous écouter quelques secondes, mais après vous me laisserez parler !

Mme Christine Boutin. Promis !

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

A cette époque-là, l'essentiel des aides sociales était constitué d'aides à la famille. Depuis, la situation a largement évolué et les aides à la personne l'emportent, si bien que le titre ancien ne se justifie plus. La refonte a été rendue nécessaire par l'introduction des lois relatives aux handicapés ou aux institutions médico-sociales.

La nouvelle appellation est également préférable pour une autre raison. Inscrire la famille dans la seule perspective de son accès à des aides sociales ne rendrait pas justice à ce qui constitue la cellule de base de notre société. Le seul code, M. le rapporteur le disait à l'instant, qui ait vocation d'être au sens propre celui de la famille, c'est le code civil. C'est là que l'on trouvera les dispositions qui la concernent. C'est ce classement plus conforme à la dignité de la famille qui a été choisi par le codificateur et c'est ce choix que soutient le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Ce n'est pas possible d'entendre des choses pareilles !

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}. (*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Les ordonnances prévues à l'article 1^{er} devront être prises dans les délais suivants :

« a) Dans les six mois suivant la publication de la présente loi pour les codes mentionnés aux 1°, 2° et 3° de l'article 1^{er} ;

« b) Dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi pour les codes mentionnés aux 4°, 5° et 6° de l'article 1^{er} ;

« c) Dans les douze mois suivant la publication de la présente loi pour les autres codes.

« Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de sa publication et au plus tard le dernier jour du quatorzième mois suivant la publication de la présente loi pour ce qui concerne les codes visés au c. »

Mme Catala a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'article 2 par la phrase suivante :

« Ce projet de loi présentera un tableau de concordance retraçant les correspondances entre les dispositions législatives codifiées et les dispositions législatives abrogées. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Compte tenu des observations que j'ai faites en défendant l'exception d'irrecevabilité, on peut craindre une atteinte au fond des textes, en dépit du principe de la codification à droit constant. Je vous propose donc de poser le principe que le projet de loi de ratification « présentera un tableau de concordance retraçant les correspondances entre les dispositions législatives codifiées et les dispositions législatives abrogées ».

Cela dit, si le Gouvernement prenait l'engagement formel, explicite, qu'il en sera bien ainsi, j'envisagerais de retirer cet amendement.

M. Jacques Floch. C'est obligatoire !

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

M. Alain Vidalies, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, mais je forme le même souhait que Mme Catala. Il est traditionnel, en matière de codification, qu'un tableau de concordance figure dans les textes de ratification. Cette précision n'a pas à être inscrite dans la loi, mais j'aimerais que le Gouvernement puisse le confirmer.

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

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Il en sera bien ainsi, monsieur le rapporteur. Cette disposition n'a pas sa place dans le projet de loi, mais chaque code est systématiquement accompagné de sa table de concordance.

Au bénéfice de ces explications, je pense, madame Catala, que vous pourriez retirer votre amendement.

Mme Nicole Catala. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Mme Nicole Catala a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'article 2 par la phrase suivante :

« Chaque projet de loi devra faire l'objet d'un examen par le Parlement dans un délai de deux mois à compter de son dépôt. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. J'ai dit combien il me paraîtrait navrant que les ordonnances nombreuses qui vont être prises ne fassent pas l'objet d'une ratification par la voie législative et je redoute beaucoup qu'elles n'entrent en vigueur que par la voie d'une ratification indirecte.

Pour prévenir ce péril, j'ai déposé un amendement qui va plus loin que le texte du projet de loi, puisqu'il prévoit que chaque projet de ratification devra non seule-

ment être déposé dans les deux mois à compter de la publication de l'ordonnance, mais également être examiné par le Parlement dans un délai de deux mois à compter de son dépôt.

Je suis consciente de la hardiesse de ce texte, mais si les députés ici présents partagent mon souci de voir le Parlement faire son office, c'est-à-dire être réellement saisi du texte de l'ordonnance et ne pas se contenter d'un dépôt sur le bureau de l'Assemblée, ils devraient se rallier à cette proposition.

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

M. Alain Vidalies, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement dont Mme Catala a reconnu elle-même la hardiesse juridique. De fait, il est contraire aux dispositions de l'article 62 de la Constitution, aux termes duquel les décisions du Conseil constitutionnel « s'imposent aux pouvoirs publics ». Nous ne pourrions pas suivre Mme Catala sur ce chemin et je pense qu'elle n'a jamais cru que nous le ferions.

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 partage l'analyse du rapporteur. Il y aurait dans ce texte une sorte d'injonction au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour, ce qui est contraire à la Constitution. Il y aurait même une sorte d'engagement sur les votes à venir du Parlement, ce qui me paraît tout à fait contraire à l'esprit de nos institutions.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Le Gouvernement pourrait aisément répondre à ma préoccupation en s'engageant à inscrire le texte de rectification à l'ordre du jour de l'Assemblée dans les deux ou trois mois suivant la publication de l'ordonnance. C'est extrêmement simple.

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. Mme Catala sait parfaitement que les premières ordonnances seront adoptées rapidement et qu'il est impossible, compte tenu des disponibilités de l'ordre du jour des deux assemblées, d'espérer y inscrire dans un délai aussi bref – deux mois après leur dépôt – les lois de ratification. Mais le Gouvernement s'engage à procéder à leur inscription aussi vite que possible.

Mieux vaut éviter les procès d'intention. Le Gouvernement, madame Catala, ne souhaite pas plus que vous perpétuer des situations provisoires. Tout de même ! Son projet de loi est précisément destiné à mettre un terme à ces situations, qui sont pénalisantes à la fois pour le législateur et pour nos concitoyens. Nous n'allons pas faire traîner les choses pour le plaisir !

M. le président. Madame Catala, maintenez-vous l'amendement ?

Mme Nicole Catala. Monsieur le président, je constate que le Gouvernement refuse de prendre l'engagement que je sollicite. Il n'a donc pas l'intention de saisir l'Assemblée des ordonnances, en tout cas de toutes les ordonnances. Mes craintes étaient fondées. En dépit du caractère atypique de mon amendement, je le maintiens.

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

M. le président. Mme Catala a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'article 2 par la phrase suivante :

« Toute ordonnance non examinée par le Parlement dans un délai de quinze mois suivant le dépôt de la loi tendant à sa ratification sera caduque. »

La parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Cet amendement procède du même souci que le précédent. Il se « cale » en quelque sorte sur l'article 38 de la Constitution, qui prévoit un cas de caducité des ordonnances. Je propose pour ma part qu'une ordonnance qui n'aurait pas été examinée par le Parlement dans un certain délai soit caduque. J'entends faire de la voie législative la seule voie de ratification valable s'agissant d'une codification par ordonnance. C'est là un objectif louable et conforme à la mission fondamentale du Parlement qui est, je le rappelle, de voter la loi.

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

M. Alain Vidalies, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement qui me paraît aussi hardi que le précédent puisqu'il consisterait à ajouter un nouveau cas de caducité à celui déjà prévu par l'article 38 de la Constitution en cas de non-dépôt du projet de loi de ratification. Une aussi grande innovation est irrecevable.

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. Je mets aux voix l'amendement n° 7. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

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

M. le président. Nous avons terminé l'examen des articles.

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à Mme Nicole Catala.

Mme Nicole Catala. Nous avons essayé de mettre le Gouvernement en garde contre une sorte d'abus de position dominante qui dessaisit le Parlement d'une compétence fondamentale pour un champ législatif immense, en tout cas considérable. Je regrette profondément que nos arguments n'aient pas été entendus. *A posteriori*, je constate avec tristesse qu'un éminent universitaire avait raison d'écrire ce matin un article de presse intitulé : « Un Parlement démissionnaire ».

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Démissionné, oui !

Mme Nicole Catala. Voilà la raison pour laquelle nous voterons contre ce projet de loi.

M. le président. La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de nos interventions, Mme Bernadette Isaac-Sibille et moi-même avons subordonné le vote du groupe UDF à certaines réponses que M. le ministre aurait pu nous donner concernant la famille. Elles ne sont pas venues et les quelques précisions qu'il a bien voulu nous apporter ne sont pas du tout de nature à nous satisfaire. C'est pourquoi le groupe UDF votera contre ce projet de loi.

Au-delà du problème spécifique de la famille, il se passe ce soir, dans l'indifférence générale, quelque chose de très grave : le Parlement abandonne ni plus ni moins ses prérogatives et sa raison d'être. Que l'on appartienne à la majorité ou à l'opposition, on ne peut pas se réjouir de voir, dans une République, dans une démocratie, un Parlement abandonner son pouvoir essentiel : celui de légiférer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française–Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

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

M. Patrice Carvalho. Nous réitérons notre opposition de principe aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution qui impliquent un dessaisissement au détriment du Parlement.

S'agissant précisément du processus de codification, qui constitue à nos yeux une nécessité impérieuse car il faut rendre le droit plus cohérent et plus accessible, je rappelle que nous sommes d'avis de suivre la méthode recommandée par la Commission supérieure de codification, qui vise à garantir les prérogatives du Parlement. Il nous semble effectivement souhaitable et nécessaire d'associer le plus possible le législateur à cette honorable tâche, et ce à la suite du véritable travail de bédouin auquel se livre la commission, dont M. Guy Braibant est le vice-président estimé de tous.

Une légitime participation du Parlement permettrait, en outre, de ne pas marginaliser un législateur qui a toujours su montrer son intérêt en la matière et qui n'est en rien responsable de l'encombrement de l'ordre du jour prioritaire.

En accord avec le souhait que nous formulons de voir la codification aboutir avec succès, et prenant acte des assurances que le Gouvernement a bien voulu apporter quant au principe du droit constant, notre groupe émettra un vote d'abstention sur ce projet de loi d'habilitation, prenant d'ores et déjà date pour le dépôt des projets de lois de ratification à venir.

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes.

M. Gérard Gouzes. Ce débat me semble virtuel, sinon incroyable ! En effet, le Sénat s'est déjà prononcé, toutes tendances confondues, en faveur de ce texte.

Mme Christine Boutin. Et alors ?

M. Franck Dhersin. Vous êtes à l'Assemblée ici !

M. Gérard Gouzes. Il a fort bien compris l'utilité des ordonnances, pour la bonne raison, je le rappelle, que nous sommes en retard de neuf codes !

J'ai été le rapporteur du premier projet de codification à droit constant, celui relatif à la propriété intellectuelle. Nous avons pu constater que le débat n'était pas très passionnant.

Je crois donc que le Gouvernement utilise la bonne méthode. La Constitution de 1958 a beaucoup de défauts. Elle a rendu ce Parlement « démissionnaire », comme vous l'avez dit, Mme Catala, mais vous n'aviez pas là une raison de le démontrer avec autant de talent. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme Christine Boutin. Qu'est-ce que ça veut dire ?

M. le président. La parole est à M. Jean Pontier.

M. Jean Pontier. Juste un mot pour dire que le groupe RCV votera évidemment ce texte.

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 ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je tiens à remercier le rapporteur et la commission pour leur travail. Je suis personnellement très satisfait de l'adoption en termes identiques par les deux chambres de ce texte. Nous allons ainsi pouvoir avancer dans cette codification dont j'ai noté que personne ici n'a contesté l'utilité, voire l'urgence.

L'opposition a évoqué le passé, et notamment cette période bénie à ses yeux d'avant 1989. Or, au cours de toutes ces années, on a validé cinq codes seulement. Nous en avons aujourd'hui neuf sur la table. Cinq contre neuf !

Mme Nicole Catala. Au lieu de faire le PACS, nous aurions dû légiférer sérieusement !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Et, dois-je rappeler que, sous le gouvernement de M. Juppé, on en a validé qu'un ?

Pourtant, la codification est une condition d'égalité d'accès de nos concitoyens au droit. Sans elle, notre droit deviendrait une jungle dans laquelle seuls les initiés pourraient se repérer.

M. René Dosièr. Et encore !

Mme Nicole Catala. Boniments tout ça !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement a fait son travail. Il a trouvé la compréhension du Sénat et de l'Assemblée nationale, et c'est très bien. Je suis heureux qu'il y ait dans ce pays des forces suffisantes pour avancer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

2

RELATIONS AVEC LES ADMINISTRATIONS**Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (n^{os} 1868, 1936.)

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

M. Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, ce projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, va permettre d'avancer dans la réforme de l'Etat à laquelle je m'emploie, au nom du Gouvernement, depuis plus de deux ans. Nous allons ainsi faire ensemble un pas de plus dans une œuvre entreprise depuis bien longtemps et marquée par quelques

grandes étapes comme la décentralisation ou le renouveau du service public pour n'en citer que deux. Il est vrai que la réforme de l'Etat est une œuvre permanente, même si j'ai le sentiment qu'elle connaît à l'heure actuelle un coup d'accélérateur qui ne peut que me satisfaire.

Vous avez adopté ce projet en première lecture en mai dernier, démontrant ainsi que vous souhaitez, tout comme le Gouvernement, des administrations plus simples d'accès, plus rapides dans leurs réponses, moins opaques dans leur fonctionnement, bref, plus respectueuses des droits des citoyens. Nous allons nous rapprocher aujourd'hui de cet objectif.

De nombreuses dispositions d'importance sont désormais adoptées par les deux chambres dans une rédaction conforme, c'est le cas par exemple de celles relatives au médiateur ou d'une bonne partie des éléments de simplification des procédures. Notre débat, dont la majeure partie va porter sur les quelques dispositions que le Sénat n'a pas souhaité retenir ou a souhaité modifier, en sera rendu plus dense et, je l'espère, encore plus riche.

Les mesures que votre commission des lois vous propose de rétablir au titre I^{er} de la loi, après leur rejet par les sénateurs, me paraissent d'importance : elles traduisent la volonté de rendre plus transparentes et accessibles l'administration et ses règles. L'article 2, qui fait l'obligation aux administrations d'organiser un accès simple aux normes de droit et de la diffusion des textes juridiques une mission de service public, constitue la meilleure ouverture possible à l'article 3 qui instaure la codification et constitue une déclinaison essentielle de cet accès. Ces deux articles forment un tout que je vous demande d'adopter ensemble pour que chacun, en pratique, puisse vraiment connaître la loi.

Je ne vais pas entrer dans le détail du texte, nous y reviendrons, je me bornerai à évoquer en guise d'introduction quelques questions importantes.

La première a trait à la rédaction de l'article 10. Vous aviez adopté en première lecture un amendement créant une obligation de transparence des comptes aussi bien à l'égard des administrations auxquelles elle ne s'imposait pas encore qu'à l'égard des associations recevant des subventions de personnes publiques. J'avais soutenu cet amendement dans son principe tout en vous signalant que le Gouvernement réétudiait l'article pour tenir compte de divers problèmes qui lui avaient été soumis par ses interlocuteurs.

La nouvelle version promise a été examinée par votre commission des lois qui l'a approuvée. L'amendement a l'avantage de répondre de façon complète aux questions qui avaient été soulevées, notamment par certains représentants associatifs, de s'inspirer des conclusions d'un rapport rendu en mars 1998 sur ce thème par la commission d'enquête sur les coûts et rendements des services publics, placée auprès de la Cour des comptes, et de définir précisément les engagements respectifs des parties. Je remercie la commission des lois d'en avoir saisi la portée et l'intérêt.

Sur proposition de Claudine Ledoux, votre commission a par ailleurs adopté sur l'article 5 bis la même position que le Gouvernement devant le Sénat. Nous ne souhaitons pas, contrairement à ce qui a été voté par les sénateurs, instaurer un dépôt de consignation pour les associations qui défèrent à la censure du juge administratif un projet d'urbanisme. Certes, j'admets, et je l'ai dit aux sénateurs, la réalité des difficultés des élus à faire aboutir certains projets face à des plaintes parfois abusives, mais l'amendement du Sénat apportait une mauvaise réponse à

une vraie question. Je me réjouis donc de la position de la commission des lois. La question n'est pas enterrée car le Gouvernement va chercher à résoudre cette difficulté, mais de façon globale et dans un cadre approprié. Je m'en suis déjà entretenu avec la garde des sceaux qui partage mon point de vue quant à la méthode.

Enfin, pour le titre IV *bis* portant des dispositions relatives à la fonction publique, ne sont plus en discussion, parmi les amendements introduits en première lecture, que les articles de transposition de la jurisprudence dite Berkani du tribunal des conflits.

Le Sénat n'a pas adopté les deux articles concernés. Je vous proposerai, pour ma part, de les réintroduire car leur présence dans ce texte est souhaitable – je m'en expliquerai plus en détail le moment venu. Je rappelle seulement que la position du Gouvernement, qui souhaite consacrer cette jurisprudence, est l'inverse de celle du gouvernement précédent, qui entendait, quant à lui, défaire par la loi la décision du tribunal des conflits. Si toutes les positions sont respectables, au moins la différence en l'espèce est claire.

Nous partons, dans ce débat, avec assez peu de désaccords, et les points litigieux essentiels ont déjà été débattus. Nous devrions donc nous diriger vers une discussion sereine qui nous permettra d'améliorer encore ce texte. Je sais que sur ces questions votre volonté de répondre toujours mieux aux besoins de la population et aux exigences de notre temps en matière de services publics rejoint la mienne. Notre projet de loi va prendre sa part dans les avancées impulsées par ce gouvernement en matière d'intégration, de lutte contre les exclusions, de politique de la ville. Chacun a compris désormais, en effet, que les services publics jouent un rôle crucial dans la réussite de ces politiques, dans la mise en pratique, sur le terrain – y compris là où c'est difficile – des éléments essentiels du pacte républicain.

Je sais à quel point les agents publics ont à cœur de prendre toute leur place dans cette tâche. Le cadre que je vous propose ici de mettre en place a l'avantage de leur préciser sans ambiguïté les engagements auxquels il devront tous se tenir. Je sais aussi que les citoyens attendent beaucoup de leurs services publics ; leur attente va trouver des réponses dans ce texte qui instaure à leur profit des relations améliorées avec nos administrations qui sont performantes, compétentes, mais qui peuvent et doivent encore être perfectionnées. C'est le sens que je donne à ce texte. C'est au bénéfice de cette vision que, je crois, nous partageons, que je vous demanderai tout à l'heure de l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à Mme la rapporteuse de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Assemblée nationale est aujourd'hui amenée à discuter en deuxième lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. La philosophie de ce texte s'inscrit dans la volonté de restaurer le pacte républicain, affichée par le Premier ministre depuis juin 1997. Il participe de cette nécessité de retisser les liens souvent fragilisés entre les Français et leurs institutions, de leur redonner foi dans la capacité d'action et de

transformation des services publics, instruments indispensables à la résorption des inégalités et au renforcement de la solidarité nationale.

Le texte que vous nous proposez, monsieur le ministre, se situe ainsi pleinement dans le vaste chantier de la réforme de l'Etat auquel vous vous consacrez depuis deux ans.

Ce projet de loi contient une série de mesures de portée très concrète puisqu'elles visent à rendre les autorités administratives moins lointaines, moins complexes et moins lentes. C'est donc un texte d'une grande richesse que nous examinons en seconde lecture dans la mesure où il touche à la vie quotidienne de nos concitoyens, à leurs rapports réguliers et fréquents avec les administrations. Sur la plupart de ces dispositions pratiques, comme l'obligation pour l'administration d'accuser réception d'une demande, de transmettre à l'autorité compétente une demande mal dirigée, ou encore de raccourcir les délais au terme desquels une décision implicite doit intervenir, nous devons nous réjouir du fait que le Sénat se soit dans l'ensemble prononcé dans les mêmes termes que notre Assemblée.

Cependant, force est de constater que, sur un certain nombre d'autres articles, le Sénat a procédé, en seconde lecture, à des modifications qui apparaissent inacceptables tant elles vont à l'encontre de la logique qui a inspiré le texte.

Tout d'abord, les sénateurs ont souhaité supprimer l'article 2 concernant l'accès simple aux règles de droit sous le prétexte que cette disposition ne présentait pas de caractère normatif. La commission estime, au contraire, que cet article, en réaffirmant que la mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public, a toute sa place dans un projet de loi qui vise à rendre l'administration moins opaque et à la rapprocher des citoyens. En outre, il ouvre sur l'article 3 relatif à la codification et forme donc avec lui un ensemble cohérent.

Ensuite, le Sénat a rétabli l'article 5 *bis* qu'il avait adopté en première lecture en étendant à l'ensemble des associations qui forment un recours pour excès de pouvoir en matière d'urbanisme, l'obligation de consigner une somme d'argent auprès du greffe du tribunal administratif. La seconde chambre entend lutter, par ce biais, contre les recours abusifs. En fait, cette disposition rompt le principe constitutionnel d'égalité entre justiciables car elle crée une discrimination entre associations et particuliers. En outre, son introduction dans un texte dont l'objet est d'accroître les droits des citoyens paraît particulièrement déplacée et maladroite. La commission des lois est donc très vivement opposée à son adoption.

De plus le Sénat a profondément modifié les articles 24 à 26 relatifs aux maisons de services publics en réintroduisant les dispositions les concernant dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 4 février 1995. Il a également supprimé toutes références à la position statutaire des agents amenés à y travailler ainsi que des mesures auxquelles l'Assemblée tenait tout particulièrement et qui préconisaient que ces maisons s'efforcent d'aller au devant des populations ayant des difficultés à se déplacer, en adoptant, le cas échéant, une forme itinérante. La commission a donc souhaité revenir au texte voté en première lecture pour réintroduire ces dispositions.

Elle a par ailleurs jugé que le projet de loi répondait à une logique très différente de celle qui présidait à la loi du 4 février 1995. Cette dernière se contente de fixer,

dans le cadre d'un schéma d'aménagement et de développement du territoire, le principe des maisons de services publics sans en préciser les modalités pratiques de fonctionnement. Le projet de loi que nous examinons offre, quant à lui, une armature juridique homogène pour ce que l'on appelle ici ou là des « points publics » ou des « plates-formes de services publics », dans l'unique souci de simplifier les démarches administratives des citoyens.

Dans un contexte où beaucoup d'usagers, notamment les populations en situation précaire, assimilent leur fréquentation des administrations à un parcours semé d'embûches et de complications inutiles, le rassemblement en un lieu unique de l'ensemble des services et des guichets est de nature à faciliter grandement les relations entre les citoyens et les services publics. L'attention toute particulière que la commission a souhaité accorder à la consécration des maisons de services publics en tant qu'instrument privilégié de simplification des démarches administratives ne signifie cependant pas que la préoccupation légitime du Sénat pour une mise en cohérence des textes a été méprisée : c'est le sens de l'ajout d'un article additionnel après l'article 24.

Enfin, les sénateurs ont purement et simplement supprimé les articles 26 *quater* et 26 *quinquies* relatifs à la traduction législative des effets de la jurisprudence dite Berkani qui étend aux agents de droit privé travaillant pour un employeur public la qualité d'agents de droit public. Les agents concernés attendent légitimement avec impatience cette transcription juridique, synonyme pour eux de stabilisation et de consolidation de leur situation professionnelle.

La commission a donc adopté deux amendements en la matière, sans reprendre les dispositions excluant les recrutés locaux de la jurisprudence Berkani, que le Gouvernement avaient initialement proposées. Il a, en effet, semblé inopportun à la commission de valider cette pratique du recrutement des agents à l'étranger sous contrat de droit local, sans qu'aucune étude rigoureuse et exhaustive ne soit venue, au préalable, renseigner la représentation nationale sur la situation rencontrée par les personnels concernés.

Tels sont donc, monsieur le ministre, mes chers collègues, les éléments sur lesquels notre commission des lois souhaitait revenir.

Pour finir, je voudrais rappeler l'attachement que les parlementaires et nos concitoyens portent à ce texte attendu maintenant depuis plusieurs années. Il me paraît, par ailleurs, essentiel de souligner que les avancées contenues dans ce projet de loi ne pourront s'opérer sans le concours des agents de la fonction publique. Ce texte ne peut être le prétexte pour dresser les citoyens les uns contre les autres, pour opposer fonctionnaires et usagers. C'est tous ensemble que les citoyens doivent œuvrer pour un approfondissement de l'Etat de droit et de la démocratie dans notre pays. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean Pontier.

M. Jean Pontier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'étranger, goguenard, juge souvent inflationniste notre fringale législative et hypertrophiée notre organisation administrative. Et pourtant, notre système fait l'envie et l'admiration de nombre de pays.

De même, en chaque Français sommeille un critique peu amène envers l'administration de la France, mais qui rêve, pour chacun de ses enfants, d'une carrière dans la fonction publique. Sécurité de l'emploi oblige en ces temps de chômage !

M. Franck Dhersin. A chacun ses rêves !

M. Jean Pontier. Il n'est donc pas paradoxal qu'un texte – un de plus ! – cherche, à défaut de tout régler, à améliorer les rapports de l'usager avec l'administration, substantif entendu au sens le plus large du terme par nos concitoyens.

En effet, sous le terme générique sont englobés les administrations d'Etat, de région, de département, de communes, d'hôpitaux, comme d'autres organismes, tels que Electricité de France, La Poste, France Télécom, la SNCF, la Compagnie nationale du Rhône, la sécurité sociale, les ASSEDIC, les caisses d'allocations familiales, ainsi que certaines grosses associations investies d'une mission de service public et habilitées à prendre habituellement langue avec les instances dirigeantes du pays.

Bref, pour nos concitoyens, toute relation de guichet, avec ou sans hygiaphone, semble être porteuse du syndrome de traumatisme administratif.

Si les poncifs dont étaient souvent accablées, jusque dans les années 70, les demoiselles des PTT ou de la sécurité sociale, ont disparu de l'imagerie populaire, il n'en reste pas moins qu'un mauvais aiguillage téléphonique, un dédale de la signalétique des sigles, une réponse absconse ou jargonante, voire, pis, une non-réponse, une attente trop longue se soldant par un rejet au dossier sous prétexte qu'il manque telle ou telle pièce au dossier, des horaires d'ouverture peu adaptés, une grève non arbitrée ravivent la critique de la chose administrative.

On l'a compris : tout peut être sujet de mécontentement et, souvent à partir de pas grand-chose, donner lieu aux véhémentes récriminations des Gaulois.

Ce ne sont pas tellement les affaires les plus complexes, requérant doigté, temps et recherches, qui sont mises en cause par les Français. Ce sont plutôt les petits riens de la quotidienneté, ou ce qui perturbe le cours habituel de la vie, déjà si stressante par nature en notre monde occidental, qui ne sont pas supportés. Au lieu de lui faciliter la vie, l'administration devient la marâtre du citoyen. C'est une figure anonyme qui dit non, un pouvoir sans visage qui empêche de faire, un mystère qui ne s'explique pas.

M. Franck Dhersin. Ah oui, vraiment !

M. Jean Pontier. Pourtant, quand l'usager rencontre celui ou celle qui l'écoute, le conseille, le dirige, lui explique la procédure, ce que l'on peut raisonnablement attendre de l'instance, ou redouter de la décision, le jugement de valeur est radicalement différent des appréciations globales habituelles, même si, au final, l'interlocuteur conclut par un « j'ai eu affaire à une personne d'exception ».

Toute affaire administrative repose, avant tout, sur des modalités relationnelles, où le représentant de l'administration est investi en tant que vecteur d'une médiation.

Cela commence par un sourire au guichet, un mot de courtoisie au téléphone, un accusé de réception d'un courrier ; cela se poursuit par la désignation d'un interlocuteur, par une évaluation de la durée de traitement du dossier ; cela se clôt par une décision d'acceptation, ou de rejet, et par l'indication des voies de recours administratives.

C'est donc tout le contraire de la sécheresse de l'accueil et du versement d'un dossier dans le tonneau des Danaïdes d'une administration jugée trop souvent lointaine, sourde, muette, anonyme et irresponsable.

Votre texte, monsieur le ministre, vise à rendre l'administration, et plus généralement les services publics, plus accessibles, plus proches, plus compréhensibles, plus à l'écoute, et surtout plus transparents pour nos concitoyens. Il s'agit d'un acte important, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de réforme de l'Etat.

Votre projet de loi se décline autour de dix thèmes principaux : fin de l'anonymat administratif ; renforcement de la transparence financière administrative ; nouvelles obligations des administrations ; accélération de la prise de décision ; amélioration de la consultation des personnes intéressées par la construction d'ouvrages publics ; accès plus facile aux documents administratifs ; élargissement du champ de l'accord implicite de l'administration ; codification des règles de droit en vigueur ; renforcement du rôle de médiateur ; création des maisons des services publics.

On peut retrouver là, désormais codifiées, plusieurs des règles qui avaient déjà été préconisées par certains des prédécesseurs de M. le ministre, mais qui n'avaient pas pour autant été suivies d'effet. Je songe, par exemple, à la fin de l'anonymat dans les correspondances et les décisions administratives, comme à l'obligation de transparence financière, notamment pour les organismes privés fonctionnant avec des fonds publics.

A cet égard, et même si cela ne relève pas de la stricte autorité de votre département ministériel, il conviendrait qu'un contrôle réel soit effectué par les autorités de contrôle ou de tutelle qui, trop souvent, n'interviennent que comme les carabiniers, c'est-à-dire un peu trop tard.

Avec les nouvelles obligations des administrations à l'égard des usagers, on ne peut que se féliciter de la prise en considération de toute lettre émanant d'un citoyen qui, jusqu'à présent, ne faisait pas forcément l'objet d'un enregistrement au « courrier arrivé ».

Ce sera, à coup sûr, une petite révolution dans certaines préfectures et administrations centrales, et il ne faudra pas transiger là-dessus.

L'accélération de la prise de décision administrative, ramenée de quatre à deux mois, correspond au traitement moderne de l'information à notre époque.

Quant à la codification législative et réglementaire, espérée depuis si longtemps par tant de nos concitoyens, il ne suffit pas de l'annoncer, il faudra, comme on dit en jargon juridique, « y tenir la main » et y consacrer les moyens nécessaires. C'est certainement un travail de bénédictin, mais que les possibilités informatiques doivent rendre plus facile et plus rapide. C'est aussi une œuvre de spécialistes.

Le renforcement du rôle du médiateur vient à point nommé concrétiser une espérance ancienne. Sa réussite, année après année, dans cette voie particulière qu'est le non-contentieux, est désormais bien connue du citoyen.

Ce texte répond opportunément au problème des moyens par la consécration des délégués départementaux pouvant intervenir en médiation locale et élargit le rôle du médiateur par une autosaisine permettant à l'administration d'améliorer tant ses procédures que son organisation.

Par contre, ne sont encore esquissés ni le rôle ni la fonction du « délégué » des enfants, tel qu'il est conçu par la présidence de l'Assemblée nationale, notamment après le Parlement des enfants, puisqu'il ne saurait y avoir, au sein de la République, un médiateur *bis*.

Enfin, à l'instar des « maisons du droit et de la justice », dont le succès auprès des citoyens ne se dément pas, vous voulez créer « des maisons des services publics ». Cette initiative mérite réellement d'être soutenue. En effet, tout ce qui permet de traiter les dossiers au plus près, selon le principe de subsidiarité, de répondre globalement par le moyen du guichet unique, d'apporter une réponse, qu'elle soit d'orientation, d'attente ou de traitement immédiat, ne peut être que de bonne administration.

Plutôt que de laisser les divers services publics en décider, il vaudrait mieux, à mon avis, confier la conduite de ces opérations nécessaires aux représentants de l'Etat dans les départements.

En résumé, monsieur le ministre, l'excellente réforme que vous proposez doit être, à l'évidence, accompagnée de quelques moyens. Sa modestie n'est qu'apparente. Elle est, en effet, d'ordre culturel. Il faudra convaincre l'ensemble des agents chargés de la mettre en place, les conduire à s'interroger sur leurs pratiques, inciter les cadres à faire œuvre de pédagogie.

Sans formation continue des personnels pour une culture positive et militante du service à autrui, ce texte risquerait de rester à l'état de coquille vidée de sa substance. Ce n'est, bien sûr, pas ce que je souhaite.

Comme j'adhère à la lettre et à l'esprit de ce projet de loi, j'y souscris sans réserve. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

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

M. Jean-Antoine Leonetti. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout le monde s'accorde, aujourd'hui, à vouloir une administration qui soit plus simple d'accès, plus proche des citoyens, plus rapide, plus lisible. En fait, il s'agit d'un des enjeux essentiels de notre réforme de l'Etat : il y va de la crédibilité du service public.

M. René Dosièr. A condition qu'il y ait assez de fonctionnaires !

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est vous qui êtes au pouvoir, mon cher collègue. Si vous voulez davantage de fonctionnaires...

M. René Dosièr. Vous n'êtes pas tout à fait d'accord là-dessus !

M. Jean-Antoine Leonetti. ... il vous suffit de créer quelques emplois-jeunes supplémentaires et cela s'arrangera facilement !

Le texte adopté en première lecture par notre assemblée, le 27 mai dernier, reprend en quasi-totalité les dispositions du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public, déposé naguère par Dominique Perben. Seul le titre I^{er}, relatif à l'accès aux règles de droit et à la transparence administrative et financière, est nouveau.

Le Sénat a supprimé en première lecture les dispositions dépourvues de caractère normatif, a accru la transparence administrative et financière, a renforcé le droit des tiers dans les procédures administratives, a conforté le rôle du médiateur de la République, a clarifié le cadre

législatif proposé pour les maisons de services publics. Au cours de la seconde lecture, et sans surprise, il a repris l'essentiel de ses propositions.

Votre projet, monsieur le ministre, comporte un ensemble de dispositions qui vont dans le bon sens et que nous approuvons pleinement : accélération du traitement des demandes du public ; renforcement des procédures contradictoires préalables et simplification des obligations pesant sur les administrés ; amélioration de la transparence financière ; possibilité accordée au médiateur de s'autosaisir ; personnalisation des relations entre administrations et citoyens.

Ce texte est donc constitué de choses bonnes et de choses nouvelles, mais les choses bonnes ne sont pas nouvelles et datent de l'époque de votre prédécesseur ; quant aux choses nouvelles, elles ne sont pas toujours bonnes, car elles manquent de cohérence et d'équilibre.

Pour ce qui est de la cohérence, je ne reviendrai pas sur le problème de la codification. Nous comprenons fort bien le souci légitime du Gouvernement de vouloir rattraper son retard en la matière, mais le recours à la pratique des ordonnances ne nous paraît pas conforme – certains viennent de le rappeler – aux règles démocratiques, et l'injonction à légiférer ne constitue pas non plus une solution réaliste.

De plus, il serait préférable de s'attaquer au problème à la source, le Gouvernement étant à l'origine de plus de 90 % des textes législatifs. En légiférant mieux et en réglementant moins, nous aurions une administration moins chargée. Les lois d'affichage que multiplie le Gouvernement servent moins à régler les problèmes de nos concitoyens qu'à transmettre des messages politiques. Elles s'accumulent inutilement dans les administrations.

Dans le domaine de l'accès au droit, le Gouvernement et les services de l'Etat devraient donner l'exemple. Or, qu'il nous soit permis de souligner le retard chronique avec lequel le Gouvernement répond aux questions écrites des parlementaires, qui restent quelquefois des mois, voire des années, sans réponse. Les parlementaires sont aussi des citoyens. Lorsqu'ils posent une question à leur hiérarchie ou à leur administration, ils attendent des réponses plus rapides.

M. Franck Dhersin. Très bien !

M. Jean-Antoine Leonetti. De leur côté, les collectivités locales ont elles-mêmes quelquefois le plus grand mal à obtenir des services de l'Etat les renseignements nécessaires à la bonne marche de leur administration.

Ce projet a pour objectif affiché d'améliorer la lisibilité de la norme juridique, mais on ne peut que regretter le manque de cohérence d'un texte qui s'accompagne d'un escadron de « cavaliers législatifs » dont le contenu n'est pas nécessairement infondé, mais qui auraient souvent mérité un vrai débat : nouvelle dénomination pour les secrétaires généraux de mairie, modification du code des pensions civiles et militaires, situation juridique des agents publics en poste à l'étranger, application législative de la jurisprudence Berkani, validation des décisions individuelles de l'office national de la chasse. On dirait un inventaire à la Prévert.

Si l'amendement relatif à la validation de la délibération du jury des épreuves de première année de médecine de la faculté de Montpellier répond à une nécessité et à une urgence incontestables, il n'en entretient pas moins un rapport très indirect avec le contenu du projet en cours de discussion. C'est pourquoi, j'ai déposé au nom du groupe UDF, une proposition de loi visant à cette

validation. Cette voie aurait sans doute été préférable, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil d'Etat ne cesse de répéter qu'un amendement doit avoir un lien strict avec le texte en discussion.

Le projet de loi manque également d'équilibre. Les dispositions relatives aux maisons des services publics n'écartent pas un risque majeur de déséquilibre entre l'Etat et les collectivités locales. En effet, les modalités de financement de ces maisons inquiètent, à juste titre, les élus locaux, car elles risquent, à terme, de faire peser sur les communes un poids financier qui pourrait être démesuré, et elles traduisent une fois de plus une tendance de l'Etat à se décharger sur celles-ci de ses missions, sans pour autant leur donner les moyens de répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens.

Il importe par ailleurs de veiller à ce que le projet ne soit pas perçu comme une remise en cause de la qualité du travail des agents publics. Les dysfonctionnements administratifs actuels relèvent davantage – et je suis, sur ce point, d'accord avec M. Dosièr – d'un manque de temps et de moyens, et d'un manque d'organisation, que de la mauvaise volonté des agents.

M. Gérard Fuchs. Vous y venez !

M. Jean-Antoine Leonetti. J'y suis déjà, c'est vous qui y venez ! (*Sourires.*)

Les agents sont en effet souvent l'objet, dans une société de plus en plus violente, d'insultes, voire de menaces. C'est dire que la levée de l'anonymat ne doit pas mettre en danger la sécurité des agents de l'administration, qui sont parfois obligés d'opposer des refus aux administrés, notamment dans le domaine social.

C'est pourquoi le groupe UDF reste profondément convaincu de la nécessité d'améliorer les relations entre les citoyens et l'administration, afin d'établir un équilibre entre les droits et devoirs de chacun, pour renforcer le respect mutuel. Le texte s'intitule de manière tronquée « Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ». Or tout droit comporte également des devoirs et, pour être complet, le texte devrait se nommer « Droits et devoirs des citoyens vis-à-vis de leur administration ».

Enfin, dans le contexte de la judiciarisation excessive de la société, les recours abusifs sont une réalité en augmentation constante. Un nombre infime d'individus, généralement incapables de se faire élire, s'érigent en « petits procureurs », se constituent en associations, dont la représentativité est rarement vérifiée et l'intérêt à agir peu transparent. Sans prendre de risques, ils défendent souvent des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. En effet, les requêtes abusives représentent une réelle source de dysfonctionnement, pour l'administration et les collectivités locales. Elles les paralysent et entravent la justice en encombrant les juridictions.

Comment lutter contre les recours abusifs sans limiter l'accès des citoyens à l'administration et à la justice ? Tel est le vrai débat, monsieur le ministre. Vous rejetez les amendements du Sénat, qui proposaient une caution financière du requérant, sous prétexte qu'ils s'adressaient uniquement aux associations de défense de l'environnement. Mais lorsque le Sénat, dans sa sagesse, les étend à l'ensemble des associations, vous prétextez qu'il s'agit d'une inégalité du droit des citoyens par l'argent.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous avez déclaré étudier avec la garde des sceaux la réponse adaptée à ces recours abusifs, sans nous dire exactement – ce qu'est un recours abusif et sans donner la moindre piste de projet de loi futur.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Vous parlez de recours abusif !

M. Jean-Antoine Leonetti. Puisque vous reconnaissez que ce phénomène existe, il fallait équilibrer votre texte en protégeant les décideurs locaux et l'administration qui doit disposer du temps et de la sérénité nécessaires pour répondre aux demandes légitimes des citoyens et des associations responsables.

De votre propre aveu, ce texte n'assure donc pas l'équilibre nécessaire entre les droits et les devoirs des citoyens pour protéger et rendre plus efficace l'administration au service de tous nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, le groupe UDF s'abstiendra.

M. Franck Dhersin. Très bien !

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

M. Georges Tron. Je l'avais dit lors de la première lecture, et je le répète volontiers, ce soir, le groupe RPR n'a aucune opposition de principe au texte relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

La préoccupation qui sous-tend ce projet de loi est au cœur des réflexions que les gouvernements successifs mènent à juste titre sur le fonctionnement de notre démocratie. Dominique Perben avait lui-même défini les grandes orientations que ce texte reprend. Nous ne polémiquerons pas sur ces sujets, et nous contenterons de discussions constructives.

Vous me permettrez cependant de relever à nouveau la contradiction, que j'ai évoquée tout à l'heure, entre le souci affiché d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés et la procédure mise en œuvre au sujet de la codification des textes. A l'évidence, dessaisir le Parlement, comme le fait le Gouvernement, en utilisant la procédure des ordonnances, c'est vouloir éviter le débat sur la mise en ordre de notre arsenal juridique dont personne – en tout cas pas moi – ne conteste le bien-fondé. Je ne puis m'empêcher de signaler le mauvais hasard qui nous conduit à étudier ce soir un texte après l'autre.

Pour en revenir à celui qui nous occupe, le groupe RPR adhère sans difficulté aux principes de simplicité, de transparence et de proximité que notre excellent rapporteur, Mme Ledoux, a encore rappelés lors de l'examen en commission des lois.

M. Jean-Claude Daniel. Très bien !

M. Jean-Antoine Leonetti. Collusion entre le RPR et le parti socialiste ! *(Sourires.)*

M. Georges Tron. Sans reprendre une à une chaque proposition, je me permettrai de formuler quelques observations d'ordre général. Il me paraît d'abord indispensable de souligner combien nos concitoyens se sentent aujourd'hui démunis face à l'administration, qui leur impose des contraintes paraissant bien souvent démesurées au regard de ses pouvoirs. Le projet de loi vise à corriger cela. Ainsi, une personne, tenue de respecter une date limite ou un délai, pourra y satisfaire par un envoi effectué au plus tard à la date prescrite, le cachet de la poste faisant foi ; cela sera indubitablement de nature à supprimer toute une série de contentieux, qui, d'ailleurs, dans l'immense majorité des cas, se soldaient par un désaveu de l'administré, et non de l'administration.

Dans le même esprit, l'affirmation du droit de toute personne à présenter ses observations écrites ou à être reçue sur sa demande avant la prise d'une décision à son

encontre est consubstantielle au principe de dialogue auquel nos concitoyens sont de plus en plus attachés. Beaucoup d'entre nous le savent bien pour être aussi des élus locaux.

De même, l'élargissement des prérogatives de la CADA, dans le détail desquelles je n'entre pas, va dans le bon sens, ainsi d'ailleurs que le renforcement du rôle du Médiateur par la consécration de l'existence de ses délégués.

Sur ces points précis, monsieur le ministre, la simplification que vous propose va dans le sens d'un renforcement des pouvoirs de l'administré face à l'administration.

Je me réjouis également de la réintégration des dispositions relatives à l'identification de l'auteur d'une décision dans votre texte. Il ne faut pas y voir une culpabilisation, mais bien une responsabilisation de la fonction publique, et je voudrais, si vous me le permettez, dire quelques mots à ce sujet.

Je souhaite en effet insister, comme je l'ai fait, monsieur le ministre, en première lecture, sur le fait que, parmi les tendances naturelles d'une société à rechercher des boucs émissaires, l'une des plus injustes consiste à désigner les fonctionnaires à la vindicte populaire.

M. Jean-Antoine Leonetti et M. Franck Dhersin. Tout à fait !

M. Georges Tron. Ma conviction sur ce point est établie. Vous l'aviez souligné en première lecture, je me plais donc à le répéter. Le grand chantier de la réforme de l'Etat et de la fonction publique aboutira un jour, j'en suis convaincu, à introduire dans l'administration, outre les principes d'évaluation qui y pénètrent déjà aujourd'hui, des principes de responsabilisation, de reconnaissance, voire d'intéressement, qui rendront l'idée même d'anonymat encore plus obsolète qu'elle ne le paraît déjà aujourd'hui.

M. Jean-Antoine Leonetti. Bravo !

M. Georges Tron. Je me réjouis à ce sujet de l'adoption de l'amendement de la commission à l'article 4.

Je le répète, la levée de l'anonymat est tout sauf une culpabilisation. Elle est une responsabilisation et, en ce sens, constitue une amélioration.

Tous ces points, monsieur le ministre, ont fait l'objet d'un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat, et, je le pense, entre nous. Il est donc inutile que je m'y étende davantage.

Cela étant, deux problèmes restent en suspens.

Le premier a trait au rapport entre le monde associatif, les élus et l'administration. L'article 5 *bis* traite des recours que les associations peuvent déposer en matière d'urbanisme. Chaque président d'un exécutif local est confronté aujourd'hui à une multiplicité d'interlocuteurs associatifs, qui revendiquent à juste titre, en amont, un droit à l'information et, en aval, une capacité juridique à contester devant les tribunaux une décision à leurs yeux inopportune ou illégale. Chaque maire, notamment dans le domaine de l'urbanisme, doit donc concilier ces revendications de fait et son souci de pouvoir réaliser les équipements ou autoriser les opérations programmées sur sa commune.

Il serait manifestement de mauvaise foi de prétendre que toutes les associations usent sans parcimonie de leurs prérogatives. Mais je crois qu'il serait tout aussi erroné de laisser penser qu'il n'existe aucun abus.

L'Assemblée nationale a décidé de supprimer le dépôt d'une caution de garantie imposée aux associations désirant ester en justice en matière d'urbanisme – disposition que le Sénat avait rétablie.

Par ailleurs, l'obligation pour les organismes recevant des subventions publiques – il s'agit en général d'associations – de rendre leurs comptes accessibles au public pose la question plus générale de la transparence financière, à laquelle nos concitoyens sont de plus en plus attachés.

Ces nouvelles contraintes que je viens de citer sont-elles compatibles avec le caractère de bénévolat, et donc d'amateurisme, qui caractérise dans son immense majorité le monde associatif ? C'est une véritable question.

Comment faire pour que notre réglementation exclue les abus, voire les fraudes, sans décourager les bonnes volontés et les initiatives ?

Le poids politique, au sens étymologique du terme, qu'a pris le monde associatif nous obligera un jour à une réflexion autrement plus approfondie sur ce sujet, et les mesures que vous avez introduites dans votre texte – et que par ailleurs nous ne contestons pas – devront être complétées.

La richesse du monde associatif tient dans sa diversité, sa force, dans le pouvoir dont il dispose, sa faiblesse, dans sa diversité même parce qu'elle induit un appauvrissement de ses ressources financières. Compte tenu de la situation des associations aujourd'hui, c'est à juste titre que vous exigez plus de transparence.

Cette démarche, à laquelle nous adhérons, est nécessaire mais elle reste insuffisante. Et nous ne pourrions pas, permettez-moi de vous le dire, monsieur le ministre – et je dirai la même chose à l'adresse d'un gouvernement que je soutiens –, faire l'économie d'une véritable réflexion et d'un véritable débat sur les délégations de puissance publique par leur détenteur.

La seconde question que je souhaite brièvement évoquer devant vous, toujours dans le cadre de ces remarques d'ordre général – nous verrons les détails lors de l'examen des différents articles –, a trait au rôle et à la place des élus. Il n'en est pas question dans votre projet de loi. Or, dans un texte aussi important, il serait opportun de rappeler que la responsabilité politique est, par essence, celle des élus, comme il serait opportun, puisqu'il s'agit d'examiner les questions qui, dans leur globalité, concernent le fonctionnement de notre démocratie, de rappeler que les élus ont droit, aujourd'hui, à un statut.

Je me souviens des débats que nous avons eus avec M. Chevènement sur ce sujet, lors de l'examen du texte sur le cumul des mandats. M. Leonetti était d'ailleurs présent. M. Chevènement avait admis le principe du statut de l'élu. C'était tout au début de la discussion sur le texte. Il ne s'agissait pas pour nous d'une question de principe. Il s'agissait simplement de souligner à quel point les élus étaient exposés et combien il nous semblait important d'aborder dans le détail la question de leur statut.

Or, sauf erreur de ma part, cette question est maintenant abandonnée. Je trouve, pour ma part, dommageable que, dans un texte aussi important que le vôtre, qui traite des rapports entre l'administration et les administrés, la question non pas du statut de l'élu mais du rôle et de la place des élus ne soit pas abordée. Je le répète, la responsabilité politique est le principe à partir duquel la relation entre l'administration et l'administré se développe. S'il est important d'apporter à l'élu des garanties, il est tout aussi important de définir ses responsabilités. Je suis en effet de

ceux qui pensent que la responsabilité des fonctionnaires est exercée sous le contrôle et la responsabilité propre des élus.

Je vous concède que l'objet de ce texte n'était pas de l'évoquer mais je profite de l'occasion qui m'est donnée pour vous dire toute l'importance que nous attachons à ce sujet.

Ne sous-estimez pas, monsieur le ministre, le malaise qui règne aujourd'hui chez les élus et, en particulier, chez les élus locaux. Les fonctionnaires sont, en effet, d'autant plus exposés que le pouvoir politique est évanescant. Or je constate – mais, je le répète, je ne vous en fais pas grief – que les élus sont les grands absents de votre texte.

Une dernière remarque de forme. Vous aurez constaté que mon propos n'était pas polémique. Je vous demanderai donc de ne pas considérer cette remarque comme polémique. Je regrette que l'arrêt Berkani soit inscrit dans un texte qui n'a pas vraiment de rapport avec le sujet. J'ai bien compris les motifs que vous avez évoqués, mais je ne suis pas certain qu'il était tout à fait opportun de le placer dans ce texte.

Vous l'avez compris, monsieur le ministre, nous sommes ouverts à la discussion et, même si nous ne sommes pas d'accord avec toutes les dispositions, nous comprenons les orientations de votre texte. En conséquence de quoi, si nous sommes tous animés de la même volonté, ce que je crois, nous nous abstenons ou voterons pour. (*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. Jean-Antoine Leonetti et M. Franck Dhersin. Très bien !

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

M. Patrice Carvalho. Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici de nouveau réunis pour discuter en deuxième lecture du projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Participant du mouvement plus vaste de la réforme de l'Etat, ce texte est d'autant plus avenant qu'il a permis à chacun d'entre nous de développer ses conceptions quant à la modernisation des services publics. Or c'est précisément dans le cadre de cette discussion que notre groupe entend, une nouvelle fois, rappeler les enjeux fondamentaux de ce texte : une administration plus efficace et plus proche de nos concitoyens.

Aussi, pour satisfaire véritablement les attentes de l'ensemble des citoyens, nos services publics se doivent de répondre efficacement aux défis majeurs que sont la lutte contre les exclusions et l'aménagement durable du territoire.

A ce titre, le renouveau de notre administration – qui pourrait constituer en soi une finalité pour le rayonnement de notre pays – apparaît en fait comme l'un des instruments privilégiés de la cohésion sociale.

Lutter contre les inégalités en garantissant l'égal accès de tous au service public, quels que soient la condition sociale et l'endroit où l'on se trouve, telle est, à nos yeux, la véritable ambition d'une administration moderne et accessible, qui promeut l'usager au rang de citoyen et rompt de manière irréversible avec la conception de l'administré-sujet.

Cependant, pour que l'administration représente réellement un moyen efficace de réduire les inégalités tant sociales que géographiques, encore faudrait-il qu'elle dis-

pose de moyens suffisants pour assumer au mieux ses missions de service public. D'ailleurs, nous continuons, pour notre part, à regretter qu'il n'y ait, dans la loi relative à la lutte contre l'exclusion, aucune disposition particulière à même de faciliter l'accès des personnes en difficulté aux services publics car, si les victimes de l'exclusion ne s'adressent que rarement aux services administratifs, ce n'est évidemment pas à défaut d'en ressentir le besoin et l'urgence, mais bel et bien par manque d'accessibilité et de proximité de l'administration pour ces populations souvent marginalisées.

Les personnels de nos administrations ne sont, bien entendu, nullement en cause puisque, confrontés au sentiment de carence des services publics qui grandit parmi les usagers, ils sont les premiers à reconnaître et à regretter le manque de moyens humains et logistiques.

Aussi une traduction pleine et fidèle de la jurisprudence dite « Berkani » du tribunal des conflits nous semble-t-elle de nature à répondre de manière plus satisfaisante aux exigences de nos concitoyens quant à la qualité du service public : il n'est que justice que l'ensemble des personnels employés par une personne publique gestionnaire d'un service public administratif soient des agents publics.

Par ailleurs, dans ce même souci de la qualité du service rendu au public, il nous semble également indispensable de garantir les compétences des personnels affectés aux maisons des services publics, en obtenant l'assurance qu'ils seront tous des agents titulaires.

En effet, de façon à apporter une entière et totale satisfaction, la mise en place des maisons des services publics nous paraît devoir s'accompagner d'un certain niveau d'exigence. Nous devons rompre, à ce propos, avec la logique du gouvernement précédent, illustrée par le projet de loi Perben, qui visait à rationaliser le service public alors que, par essence, celui-ci est étranger à tout rationnement.

Nous sommes donc d'avis que le cadre législatif conféré aux maisons des services publics ne leur donne pas un air de « service public minimum » : ce ne serait qu'un palliatif, voire un pis-aller...

A notre sens, les maisons des services publics ne doivent aucunement être l'occasion de poursuivre le mouvement de désengagement entrepris en banlieue et dans les zones rurales. Elles doivent, en revanche, contribuer réellement à rapprocher les services publics des citoyens, en accord avec l'aménagement et le développement durable de l'ensemble du territoire.

Certes, l'objectif est fort louable de vouloir réunir en un seul lieu différents services afin de faciliter les démarches des usagers. Toutefois, pour éviter que la formule du « guichet unique » ne se transforme en une simple parure du pauvre, il convient d'apporter certaines garanties quant aux conditions dans lesquelles s'exercera la polyvalence de ces services publics.

Aussi demeurons-nous préoccupés par les moyens qui devront être alloués au développement de ces maisons des services publics. Nous pensons à cet égard qu'il conviendrait de garantir au mieux la compétence des personnels qui leur seront affectés, en faisant en sorte que ces maisons ne fonctionnent qu'avec le concours d'agents titulaires.

Par conséquent, comme en première lecture, où un certain nombre de nos amendements ont été adoptés, nous resterons attachés à renforcer la philosophie de ce texte qui permet une amélioration sensible des droits des

citoyens dans leurs relations avec les administrations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il n'échappe à personne que l'actualité concernant la Corse met l'Etat et son organisation sur la sellette. Je ne reviendrai pas – rassurez-vous, monsieur le ministre – sur les polémiques qu'elle a suscitées et qui traduisent les graves dysfonctionnements et manquements de l'Etat. Mais cette actualité montre la nécessité impérieuse de relancer la réflexion sur la réforme de l'Etat, la modernisation de son action ou l'organisation des pouvoirs publics.

Ce texte, que nous examinons en deuxième lecture, est empreint de bonnes intentions. Qu'il s'agisse de l'obligation faite aux administrations d'accuser réception des demandes ou de les transmettre au service compétent, qu'il s'agisse de la réduction du délai au bout duquel le silence de l'administration vaut rejet de la demande et de la multiplication des cas dans lesquels ce silence vaudra acceptation, toutes ces mesures contribuent à rendre à l'usager la place centrale qui doit être la sienne.

Par ailleurs, la possibilité pour toute personne de présenter ses observations écrites et orales avant qu'une décision défavorable ne soit prise à son égard, l'obligation de mentionner les nom et qualité des agents en relation avec les usagers ou la simplification de l'accès aux documents administratifs sont autant de mesures positives, car au service de la transparence et de nature à établir un véritable lieu de confiance entre pouvoirs publics et usagers.

Je tiens, à cet égard, une nouvelle fois, à rappeler que le présent texte reprend l'économie du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public présenté par le gouvernement d'Alain Juppé et dont l'examen législatif était presque achevé.

Cependant, je ne peux que regretter que la majorité ait rejeté un certain nombre de mesures adoptées par le Sénat qui allaient au bout de la logique de transparence et de simplification.

En effet, à partir du moment où l'on entreprend de réformer l'administration afin de la rapprocher des citoyens et donc de rendre son fonctionnement moins lourd, il convient d'appliquer cet objectif au texte même qui le met en œuvre. C'est donc à juste titre que le Sénat a, en deuxième lecture, supprimé l'obligation pour les autorités administratives d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent, cette obligation n'ayant pas valeur normative et alourdissant inutilement la rédaction du texte.

Je regrette également que la commission ait supprimé l'article 5 bis...

M. Jean-Antoine Leonetti. Eh oui !

M. Franck Dhersin. ... qui prévoyait la consignation d'une somme d'argent par les associations de sauvegarde de l'environnement lorsqu'elles déposent un recours pour excès de pouvoir. Il ne s'agit pas ici de brider l'exercice d'éventuels contre-pouvoirs en matière d'urbanisme – contre-pouvoirs auxquels nous sommes attachés car ils sont les garants d'une saine démocratie locale mais, au contraire, de favoriser la démocratie en permettant aux pouvoirs publics de prendre les mesures qui s'imposent, sans être paralysés par des recours excessifs qui relèvent davantage de la défense d'intérêts personnels que de celle de l'intérêt général.

M. Patrice Carvalho. Seuls ceux qui ont de l'argent pourront le faire.

M. Franck Dhersin. Pas du tout ! S'agissant des maisons des services publics, déjà lancées sous forme expérimentale par Dominique Perben, elles m'apparaissent comme un moyen d'assurer un service public de qualité, efficace, proche des usagers et donc de leurs attentes, ainsi qu'un service continu. Encore faut-il que les modalités prévues par leur développement soient efficaces. Mais, surtout, l'article 24 vise à offrir un cadre juridique souple pour leur création et leur pérennisation. Or, dans la mesure où la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui est entrée en vigueur, prévoit précisément la possibilité pour l'ensemble des acteurs locaux et l'Etat de mettre en commun des moyens pour assurer l'accessibilité et la qualité des services publics, le tout défini dans le cadre d'une convention, il m'apparaît tout à fait inutile d'alourdir le présent texte, en ne faisant que répéter ce qui existe déjà dans une autre loi.

En termes de lisibilité et de transparence – ce qui est, je crois, l'objectif que nous recherchons aujourd'hui – il est donc préférable de regrouper dans un seul texte l'ensemble des dispositions relatives aux maisons des services publics.

Par ailleurs, la mention selon laquelle les agents exerçant leurs fonctions dans les maisons des services publics sont régis par les dispositions prévues par leur statut ou les dispositions législatives ou réglementaires les concernant, si elle a le mérite de rassurer les intéressés sur le maintien de leur situation juridique, relève de l'évidence et donc ne fait qu'alourdir un peu plus ce texte.

Enfin, j'en viens à l'application de la jurisprudence « Berkani », selon laquelle les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est très important !

M. Franck Dhersin. Votre projet de loi en tire les conséquences et pose le principe de l'engagement des agents non titulaires de l'Etat sous contrat à durée indéterminée de droit public. Cependant, il ne faut pas oublier que la notion de contrat de droit public suppose que le contrat est conclu pour une durée déterminée. Ainsi, l'article 26 *quater* du projet de loi constitue une exception notable en prévoyant l'existence de contrats à durée indéterminée. La difficulté réside dans le fait que cette notion de contrat à durée indéterminée introduit une incertitude sur les conditions dans lesquelles l'employeur public pourrait rompre le contrat l'unissant à l'agent.

S'il est vrai que l'introduction de ces dispositions dans la loi confère une plus grande sécurité juridique à un régime défini par la jurisprudence, les incertitudes qui persistent imposent une analyse approfondie qu'il serait regrettable d'occulter par précipitation.

En résumé, les dispositions de votre projet de loi, prises l'une après l'autre, semblent aller dans le bon sens. Est-ce à dire pour autant que ce texte engage la réforme et la modernisation de l'Etat que beaucoup appellent de leurs vœux ? Malheureusement, j'en doute. Et ce que je crains le plus, c'est que vous vous abritiez derrière ce texte technique pour différer les réformes de fond qui s'imposent. Or la crise de l'Etat est manifeste et ce ne sont pas les derniers événements qui me contrediront.

Vous ne pouvez nier que l'Etat dépense trop et mal, pour une efficacité parfois douteuse. Les domaines qui relèvent intrinsèquement de ses missions sont précisément ceux dont le crédit est le plus mis à mal. Je pense bien entendu à la justice dont l'image auprès des Français est déplorable – 67 % d'entre eux estiment qu'elle ne remplit pas son rôle. Et je ne parle pas de la sécurité : les chiffres de la délinquance sont suffisamment éloquentes.

Dans une société toujours plus ouverte sur le monde, toujours plus diverse, il est illusoire de chercher à maintenir envers et contre tout une action administrative uniforme, pour ne pas dire sclérosée. N'ayons pas peur ! Donnons aux citoyens, aux associations, aux collectivités locales les moyens de leurs ambitions : ils sont les mieux placés pour savoir ce qui est bon pour eux. Pourquoi la récompense au mérite et l'innovation devraient-elles faire peur en France et pas ailleurs ?

Votre projet de loi, monsieur le ministre, est animé de bonnes intentions. Mais nous ne devons pas en rester là. Vos intentions, si louables soient-elles, ne peuvent masquer le manque d'ambition de votre gouvernement en la matière et je ne peux que le regretter.

Le groupe Démocratie libérale encourage évidemment toute initiative en faveur d'une administration plus ouverte, plus efficace. Mais nous voulons aller plus loin ; nous attendons une réforme de l'Etat digne de ce nom, ambitieuse et cohérente et nous ne saurions nous satisfaire pas de mesures techniques. Pour ces raisons, notre groupe s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je tiens pour commencer à remercier Mme Ledoux qui a tenu à assumer son rôle de « rapporteuse » – terminologie désormais consacrée – en dépit de l'incident de santé qu'elle a connu cet après-midi.

Monsieur Dhersin, vous avez réussi à rattacher les événements actuels de Corse au projet DCRA. (*Sourires.*) C'est quand même un exploit !

M. Franck Dhersin. Un exploit pour vous, monsieur le ministre ! Mais je vous remercie du compliment !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Honnêtement, je suis admiratif... Il fallait le faire !

M. Georges Tron. Hein, quel talent !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. M. Leonetti quant à lui a voulu ironiser en se demandant comment nous pouvions évoquer les recours abusifs et demander à Mme la garde des sceaux de trouver réponse à ce problème réel alors que nous n'avons même pas cherché à définir ce qu'est précisément un recours abusif. Mais, monsieur Leonetti, c'est vous qui avez parlé des recours abusifs, pas nous. C'est vous qui avez introduit un chapitre spécialement consacré à ce sujet dans un projet de loi qui n'en parlait absolument pas...

M. Jean-Antoine Leonetti. Les recours abusifs, cela existe ou non ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Oui, je pense qu'il existe des recours abusifs.

M. Jean-Antoine Leonetti. Alors pourquoi ne pas en parler ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. C'est l'opposition, majoritaire au Sénat, qui a introduit un chapitre sur le recours abusif...

M. Jean-Antoine Leonetti. Et pour cause, vous l'aviez oublié !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... et maintenant, vous avez le toupet de me demander de le définir !

M. Jean-Antoine Leonetti. Mais vous admettez que le phénomène existe, monsieur le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'admets en effet que, au regard du bon sens courant, il y a des recours abusifs,...

M. Jean-Antoine Leonetti. Voilà !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... mais cela mérite une analyse un peu plus sérieuse que celle à laquelle s'est livré le Sénat.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est déjà mieux que rien !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Tron, j'ai apprécié le ton de votre intervention. Vous avez évoqué des sujets qui n'ont rien d'imaginaire, comme la question du statut et de la responsabilité des élus ; on en parle aujourd'hui encore au congrès de l'Association des maires de France, mais cela ne relève pas, à mon sens, de ce projet de loi.

Vous avez également regretté qu'on ne parle pas des politiques. Nous n'en parlons pas, c'est vrai, tout au moins explicitement ; mais implicitement, c'est bien d'eux qu'il s'agit, car les exécutifs des collectivités, c'est eux, figurez-vous ! Je ne perds jamais de vue le fait que la responsabilité concerne tant les élus que les fonctionnaires des collectivités, les premiers étant les chefs et les responsables des seconds.

Monsieur Pontier, j'ai apprécié la façon dont vous avez décrit la problématique de la relation entre le citoyen usager et l'administration. Vous conviendrez avec moi que les mesures que nous prenons vont à cet égard dans le bon sens. C'est une tâche de bénédictin, j'en conviens avec vous. Quant au problème du Médiateur des enfants, il est traité dans un autre texte qui suit son parcours parlementaire indépendamment de celui-ci.

Monsieur Carvalho, vous avez regretté que les maisons des services publics ne soient pas exclusivement composées de fonctionnaires titulaires. Ce n'est malheureusement pas possible, ne serait-ce que par le fait que ces maisons regroupement des services publics de nature et de statut juridique très différents, dont les acteurs, par définition, ne sont pas tous fonctionnaires.

En revanche, il est prévu que le responsable de chaque maison de services publics sera nécessairement un fonctionnaire statutaire, ce qui n'était pas le cas auparavant dans les textes pris sous l'égide de mon prédécesseur, Dominique Perben. La précision introduite à cet égard par le projet de loi m'a paru de nature à rassurer et à satisfaire les organisations syndicales. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Très bien !

Discussion des articles

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles du projet de loi sur lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article 2

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

La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Le Sénat a supprimé cet article relatif à l'accès au droit en prétendant qu'il n'avait pas de valeur normative. J'aimerais insister sur la nécessité de le rétablir, car il est au fondement même de cette loi.

Longtemps, la classe dirigeante s'est réservé la production et la maîtrise du droit. L'acte fondateur de la République romaine est parti d'une révolte de la plèbe contre les aristocrates, celle-ci exigeant que la loi soit tout simplement publiée et affichée sur le forum. Les révolutionnaires de 1789 revendiquaient pour leur part que la loi soit connue et que toute peine soit fixée par la loi.

Mais tous ces progrès, vous le devinez, n'ont pas suffi. C'est une idée fausse de croire qu'il suffit de faire de bonnes lois pour que chacun ait accès au droit. L'accès au droit, à la loi, est en effet contrarié par de nombreux barages, en premier lieu culturels : il faut savoir lire, savoir comprendre, savoir mettre en perspective des règles de droit souvent compliquées ; ce n'est pas donné à tout le monde. L'accès au droit suppose également que l'on ait les moyens de s'offrir les services de conseils, denotaires, d'avocats, d'avoués, de conseils, tous forts chers. Il est donc utile de rappeler dans un texte solennel que l'accès au droit est garanti à tous, y compris à des catégories qui en sont d'ordinaire exclues. Ce rappel n'a donc rien de fortuit et sa mise en œuvre constitue réellement, à tous égards, une mission de service public.

La codification, dont nous avons débattu tout à l'heure en votant une loi d'habilitation, participe exactement de l'application de ce principe : rendre l'accès au droit facile et clair pour tous les citoyens.

Le développement de l'aide judiciaire en est un autre exemple, particulièrement représentatif. Ce n'est pas un hasard si l'institution de l'aide judiciaire a coïncidé avec un afflux massif de divorces, en permettant à de nombreuses femmes, qui n'avaient jusqu'alors pas les moyens de divorcer, d'avoir accès aux procédures. Aujourd'hui encore, la création de « boutiques » de services publics, par l'article 24 du projet, répond au même souci de mettre à la disposition des citoyens toute l'information à laquelle ceux-ci ont droit.

Toutes ces règles méritent d'être rappelées et d'être en quelque sorte mises en exergue à ce projet de loi. Je vous demande donc, mes chers collègues, de revenir sur la décision du Sénat et de rétablir l'article 2.

M. le président. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 6, 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Il s'agit de rétablir l'article. Inutile d'ajouter quoi que ce soit : tout a été dit par M. Colcombet.

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 pourrais répondre tout aussi brièvement : même avis que la commission. M. Colcombet a excellemment illustré les problèmes que pose l'accès au droit et renvoyé dans leurs buts ceux qui, à l'instant, s'interrogeaient sur l'acharnement du Gouvernement à inscrire ces principes généraux dans la loi. Je trouve en l'occurrence que ces précisions sont bien utiles.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. (*L'amendement est adopté.*)

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

Article 3

M. le président. Art. 3. – 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.

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. Art. 4. – Dans ses relations avec une personne morale chargée d'une mission de service public, 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. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté. »

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 7, 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte de l'Assemblée nationale.

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° 7. (*L'amendement est adopté.*)

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

Article 5 bis

M. le président. « Art. 5 bis. – Après l'article L. 25 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il est inséré 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, 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 deux amendements identiques n°s 8 et 3. L'amendement n° 8 est présenté par Mme Claudine Ledoux, rapporteuse ; l'amendement n° 3 est présenté par Mme Aubert, MM. Aschieri, Cochet, Hascoët, Mamère et Marchand.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 5 bis »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir l'amendement n° 8.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. L'article 5 bis, introduit par le Sénat en première lecture, tend à contraindre les associations de sauvegarde de l'environnement formant un recours contre des décisions d'urbanisme à consigner une somme d'argent dont le montant devait être fixé par le juge. Notre assemblée a supprimé cet article en première lecture, au motif que celui-ci méconnaissait les principes constitutionnels d'égal accès à la justice : pourquoi, en effet, faire peser cette obligation sur les seules associations protégeant l'environnement ? De surcroît, cet article nous a paru contraire à l'esprit d'un texte qui se fixait justement pour ambition d'élargir les droits du citoyen, non de les restreindre. Nous avons enfin précisé que le juge administratif disposait déjà des moyens nécessaires pour sanctionner les recours abusifs.

Lors de la deuxième lecture, le Sénat a récrit l'article 5 bis en étendant l'obligation de la consignation à toutes les associations, dans le but de contrer nos arguments sur les inégalités dans l'accès au droit en essayant de nous faire croire que les associations de sauvegarde de l'environnement n'étaient plus dans sa ligne de mire. Il n'en reste pas moins qu'il y a toujours rupture du principe d'égalité entre les justiciables : pourquoi les associations seulement et pas les particuliers ou les autres personnes morales ?

Pour les mêmes motifs qu'en première lecture, la commission vous propose de supprimer cet article. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

M. le président. L'amendement n° 3 n'est pas défendu.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable pour les raisons que j'ai développées à l'instant ; je fais miens les arguments développés par Mme la rapporteuse.

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

M. Georges Tron. Le problème soulevé par mes deux collègues demeure. Vous avez très justement observé, monsieur le ministre, comme je l'avais d'ailleurs fait moi-même à la tribune, que cette question intéressant des élus n'a pas vocation à être traitée dans ce texte. Nous sommes bien obligés de reconnaître que l'obligation reconnue ou contestée aux associations concerne directement les élus, qu'on le veuille ou non.

Nombre d'associations savent user avec modération et pondération du droit d'ester en justice, que personne ne leur dénie. Mais il en est d'autres, et vous l'avez vous-même admis, qui le font de façon tellement systématique que les élus locaux, les maires en particulier, éprouvent les plus grandes difficultés à réaliser des équipements publics pourtant indispensables.

Je le dis d'autant plus aisément que je suis plutôt favorable à l'amendement de Mme Ledoux : nous ne pourrions pas, monsieur le ministre, faire l'économie d'une réflexion approfondie sur le rôle et le mode de fonctionnement du monde associatif dans son ensemble.

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

M. Jean-Antoine Leonetti. La République fixe un équilibre entre les droits et les devoirs des citoyens. Je reconnais que l'amendement proposé par le Sénat a été maladroit en ne visant dans un premier temps que les associations de l'environnement et, dans sa deuxième mouture, insuffisant en ne ciblant que les associations alors que des personnes privées peuvent elles aussi abuser des procédures. Vous avez vous-même confirmé, monsieur le ministre, l'existence des recours abusifs qui tout à la fois empoisonnent la vie de notre administration et des collectivités territoriales et encombrant inutilement nos tribunaux.

Vous avez déclaré devant le Sénat que vous réfléchissiez avec Mme la garde des sceaux à une solution. Si tel est bien le cas, nous aurions aimé vous voir nous présenter une solution alternative à la proposition du Sénat afin de parvenir à un texte équilibré. Or Mme la rapporteuse vient de confirmer que ce projet était uniquement destiné à élargir le droit des citoyens et non à trouver un équilibre entre les droits et les devoirs.

M. le président. La parole est à M. Gérard Fuchs.

M. Gérard Fuchs. Cet amendement du Sénat nous ramène à une conception censitaire de la démocratie, parfaitement archaïque.

M. Arnaud Montebourg. Très juste !

M. Gérard Fuchs. Il existe certes des recours abusifs qui peuvent, le cas échéant, être sanctionnés par les tribunaux. Ces sanctions ont pour vocation d'être dissuasives. Je ne souhaite pas que notre assemblée revienne à la période pré-révolutionnaire.

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. J'aurais presque pu me dispenser d'intervenir, mais je veux abonder dans le sens de M. Fuchs.

Tout à l'heure, j'ai bien volontiers reconnu qu'il y avait des recours abusifs. Cela ne veut pas dire que tous les recours soient abusifs ou soupçonnables de l'être.

M. Georges Tron et M. Jean-Antoine Leonetti. Personne n'a dit cela !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Certes non, mais peut-être l'avez-vous laissé entendre par le ton même de vos questions, monsieur Leonetti : « Reconnaissez-vous, oui ou non, qu'il y a des recours abusifs ? » Et je l'ai reconnu en effet. Mais il me semble difficile d'en estimer la proportion. Je crois que les abus restent minoritaires.

M. Jean-Antoine Leonetti. Et quelle solution proposez-vous ? Rien !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Faute d'une réflexion plus approfondie, nous ne pouvons apporter ce soir de réponse à cette préoccupation. La plus mauvaise en tout cas serait le système censitaire dénoncé par M. Fuchs.

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

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° 43, ainsi libellé :

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

« Il est inséré, après l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme, 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. En vérité, nous venons de discuter de cet amendement, et tout a été dit sur le sujet. Il me semble que les associations de défense de l'environnement ne devraient être autorisées à tenter des recours contre les permis de construire qu'à la condition d'être agréées, sauf si leur recours vise à protéger leurs intérêts patrimoniaux.

Je ne suis en cela ni pré-révolutionnaire, ni censitaire...

M. Arnaud Montebourg. Ni louis-philippard ?

M. Jean-Antoine Leonetti. Vous devriez exercer des mandats locaux, monsieur Montebourg ! Voilà qui vous ramènerait à la réalité et vous éviterait de dire n'importe quoi !

M. Arnaud Montebourg. Mais c'est bien dans la Monarchie de Juillet que vous allez chercher vos inspirateurs !

M. le président. Seul M. Dhersin s'exprime pour l'instant !

M. Franck Dhersin. En tant que maire, j'ai vécu ce problème lors de l'installation d'un supermarché de moins de mille mètres carrés dans un quartier d'habita-

tions sociales. En vérité, je voulais réinstaller un commerce dans un quartier de six cents logements sociaux où il n'y avait plus de commerces, afin de faire revivre le quartier. Et je me suis heurté à une association de défense dont le président, le vice-président, le trésorier...

M. Arnaud Montebourg. C'est la démocratie !

M. Franck Dhersin. Oui, je sais bien.

M. Georges Tron. On peut l'améliorer, la démocratie !

M. Franck Dhersin. Le président, le vice-président et le trésorier de cette association, disais-je, étaient une seule et même personne, qui n'était autre que la caissière de la société concurrente ! Voilà un exemple qui montre quels moyens peuvent être utilisés par certains pour empêcher la réalisation de projets qui recueillent pourtant l'adhésion de l'ensemble de la population. Ce n'est pas tout à fait normal. D'où cet amendement, qui ne me semble pas excessif, car il vise à éviter des recours qui, eux, sont excessifs.

M. Jean-Antoine Leonetti. M. Montebourg ne l'a jamais vécu : il n'est pas maire.

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

M. Franck Dhersin. Défavorable ! (*Sourires.*)

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. La commission est défavorable. Si j'ai bonne mémoire, monsieur Dhersin, lors de la première lecture, vous nous aviez déjà présenté cet amendement. Il avait déjà été rejeté par la commission, mais vous l'aviez retiré en séance parce que nous vous avions convaincu. Aujourd'hui, nous n'y parvenons pas.

M. Arnaud Montebourg. C'est fâcheux !

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Cet amendement, monsieur Dhersin, crée bien une discrimination entre les associations. Il est contraire en cela au principe constitutionnel de l'égal accès au droit.

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

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

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

M. Georges Tron. Monsieur le ministre, vous avez parlé tout à l'heure du ton que mes collègues et moi-même avons employé pour parler de ce texte. Permettez-moi de reprendre la balle au bond, et de vous dire que nous n'allons quand même pas nous contenter, durant tout ce débat, des évocations de l'histoire de France que nous proposent M. Colcombet et M. Montebourg en guise de réponse. Aussi passionnantes soient-elles, elles ne suffisent pas. Car nous souhaitons aborder les problèmes avec un minimum de sérieux. Nous sommes en droit d'attendre autre chose que des réflexions de ce genre, qui conviennent parfaitement pour des meetings politiques ou des joutes, mais certainement pas pour notre débat de ce soir.

Mes collègues et moi-même, que disons-nous ? Nous ne disons pas du tout qu'il faut supprimer le droit qu'ont les associations d'ester en justice. C'est pousser la caricature jusqu'à l'absurde que de nous faire dire ce que ni M. Leonetti, ni M. Dhersin, ni moi-même ne pensons. Nous disons simplement que c'est améliorer le fonctionnement de la démocratie que de réfléchir aux moyens d'éviter qu'un projet voulu par la collectivité, un projet directement issu de la volonté exprimée par le peuple lors

d'un vote, puisse être retardé *ad vitam aeternam* par des recours abusifs. Certains ici, et je crois que vous en êtes, monsieur le ministre, exercent des responsabilités municipales, et comprennent très bien de quoi il s'agit.

Il y en a parmi vous qui, en d'autres circonstances, ont évoqué ici, et à juste titre, le cas de ceux qui abusent des procédures pour retarder les décisions de justice. Pourquoi donc ne pourrait-on pas calmement, sereinement, sans polémiquer – mais si vous y tenez vraiment, on peut y aller, et toute la nuit si nécessaire –, pourquoi ne pourrait-on pas affirmer que c'est servir le fonctionnement de la démocratie que de concevoir les moyens d'éviter que certaines associations continuent éternellement à pratiquer des recours excessifs ?

Jusqu'à présent, notre ton a été consensuel, et je souhaite qu'il le reste. Mais ne soyez pas aussi caricaturaux dans les réponses que vous nous faites, parce que je vous assure que, dans ces conditions, nous allons devenir nous aussi caricaturaux dans nos propositions. C'est absurde ! Il y a un vrai problème, vous le concédez. Essayez donc de nous donner le sentiment que nos réflexions sont prises avec un minimum de sérieux, car elles ne sont pas inspirées par un autre souci que celui d'améliorer le fonctionnement de la démocratie.

M. Franck Dhersin et M. Jean-Antoine Leonetti. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Arnaud Montebourg.

M. Arnaud Montebourg. Je voulais, dans ce beau débat, rebondir sur l'intervention de M. Dhersin. Il disait tout à l'heure que ce texte revenait à permettre la mise en cause excessive – et cela arrive parfois, en effet – de certains élus. Je voudrais rectifier, puis ramener le débat à de plus justes proportions.

A un moment où se pose le problème de la surpénalisation de la vie administrative, de la vie locale, à un moment où l'utilisation excessive de la procédure pénale contre des décideurs publics fait l'objet de multiples critiques – mais ces excès sont aussi à mettre sur le compte du législateur –,...

M. Alain Tourret. C'est vrai !

M. Arnaud Montebourg. ... il n'est pas inutile de rappeler que l'exercice plein et entier de la juridiction administrative n'attaque pas l'élu, mais la personne morale de droit public qui peut avoir commis un excès de pouvoir en ne respectant pas certains textes – et là encore, si ces textes sont surabondants ou occasionnent des contrôles tatillons, c'est nous qui en sommes responsables. Je ne vois pas en quoi les associations, qui ne font qu'un travail de défense d'intérêts de proximité et qui font la vitalité démocratique de notre pays, ...

M. Franck Dhersin. Nous sommes bien d'accord !

M. Arnaud Montebourg. ... seraient responsables en quoi que ce soit. S'il y a des abus, c'est peut-être ici que nous les commettons, en multipliant les textes, et en ne permettant pas l'utilisation du recours administratif là où le recours pénal est utilisé à l'excès – et il l'est précisément en raison des insuffisances – insuffisance de vitesse, insuffisance de mesures – que permet la justice administrative.

M. Franck Dhersin. C'est un autre sujet !

M. Arnaud Montebourg. Je vous renvoie donc à la discussion du texte sur la procédure de référé administratif, qui fera l'objet d'une rénovation dans les prochains jours,

à laquelle nous travaillerons avec Mme la garde des sceaux. J'espère que vous serez à nos côtés pour la rénover de fond en comble.

M. Jean-Antoine Leonetti. Cela n'a rien à voir !

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

M. François Colcombet. M. Tron me permettra de nouveau un rappel historique. Il est admis par tout le monde que la loi sur les associations est une grande conquête républicaine. Lorsqu'en 1970 Marcellin a voulu subordonner la constitution des associations à une autorisation administrative, le Conseil constitutionnel a rappelé le principe de la liberté d'association. Bref, les associations sont beaucoup plus utiles que gênantes, et elles sont le signe même de la liberté.

M. Jean-Antoine Leonetti. Ce n'est pas l'objet du débat !

M. François Colcombet. On peut d'ailleurs faire la même remarque à propos de la loi sur la liberté de la presse, qui est une grande conquête républicaine, même si elle est souvent très gênante, au point que nous grognons souvent contre la presse. Est-ce une raison, pour restreindre sa liberté ?

M. Georges Tron. Vous ne nous avez pas écoutés !

M. Franck Dhersin. Ou vous faites semblant de ne pas comprendre !

M. François Colcombet. Puisque j'ai aussi la chance, grâce au cumul des mandats, de faire partie des gens qui sont attaqués mais qui peuvent aussi, parfois, utiliser la procédure, j'ai réfléchi à ce qu'on pouvait faire. Il se trouve que le Gouvernement nous présentera prochainement un projet qui, sans apporter une solution à tous les problèmes, permettra à mon avis de débloquer des situations. Il s'agit de l'extension du référé en matière administrative, qui devrait permettre un contentieux rapide...

M. Franck Dhersin. Tout à fait !

M. François Colcombet. ...au tout début de la procédure aboutissant à la délivrance du permis de construire. Cela évitera de traîner pendant des années un contentieux lourd.

Mais autant je pense que le contentieux doit être jugé rapidement, autant je pense qu'il doit être jugé. Les associations, même si elles comprennent la caissière du magasin d'à côté, ont le droit de s'exprimer. Après tout, les droits de la caissière sont aussi respectables que ceux du maire ou du propriétaire.

M. Franck Dhersin. Ce n'est pas la caissière qui est en cause, mais le magasin concurrent !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43. (*L'amendement n'est pas 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° et 2° *Non modifiés* ; »

« 3° 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. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est 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 par une autorité administrative dans le cadre d'un contrat de prestation de service exécuté pour le compte d'une ou de plusieurs personnes déterminées.

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

« 4° *Non modifié* ; »

« 5° 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° 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° Après l'article 5, il est inséré un article 5-1 ainsi rédigé :

« 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 :

« – 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 relative au contrat d'association 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° à 9° *Non modifiés*. »

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du 3° 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte de l'Assemblée nationale.

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° 9. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Dans la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa du 3° de l'article 8, supprimer les mots : "par une autorité administrative". »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Cet amendement tend à supprimer une précision introduite par le Sénat, parce qu'elle contribue à créer une confusion entre le champ d'application du projet que nous discutons aujourd'hui et celui de la loi relative à la CADA. Les termes « par une autorité administrative » pourraient exclure les documents établis par les services publics industriels et commerciaux. Ce serait bien dommage, puisque l'INSEE ou Météo France, par exemple, produisent des documents dans le cadre de prestations de services.

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° 10. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte de l'Assemblée nationale.

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 considère qu'il est utile que la loi invite la CADA à faire figurer dans son rapport des analyses qualitatives. Cela dit, le désaccord persistant du Sénat m'avait conduit, lors de l'examen du texte par la Haute Assemblée, à m'en remettre à sa sagesse. Par souci de cohérence personnelle, je m'en remets donc, ce soir, à la sagesse de l'Assemblée nationale.

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

M. le président. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 12, 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte adopté par l'Assemblée nationale.

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 émet un avis défavorable à cet amendement. Le Sénat avait supprimé la référence à l'article L. 111 du livre des procédures fiscales, parce qu'il considérait – et le Gouvernement avait alors partagé ce point de vue – que les particularités de cet article risquaient de contraindre la CADA à restreindre l'accès aux documents fiscaux, ce qui eût été l'inverse du résultat recherché.

Cependant la commission est d'un autre avis et préfère éviter de créer une exception à la compétence de la CADA. Il est vrai que, en droit, l'article L. 111 peut être considéré comme une procédure spécifique dérogeant aux règles générales de protection des données personnelles.

C'est donc par souci d'éviter des difficultés d'interprétation et de conciliation des textes que j'avais préféré mettre à part le cas de l'article L. 111. C'est pourquoi je vais devoir être défavorable à cet amendement.

M. Jean-Antoine Leonetti. Le ministre a raison.

M. le président. La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Avec cet amendement, il s'agit d'étendre la compétence de la CADA à la communication de documents prévue par des lois spécifiques. L'article L. 111 du livre des procédures fiscales autorise la communication des listes des personnes assujetties à l'impôt. Vous craignez, monsieur le ministre, que cette extension de la compétence de la CADA n'aboutisse à un recul en matière de communication de ces documents particuliers, parce qu'ils contiennent notamment des informations nominatives. Mais, comme vous l'avez dit, la règle spéciale déroge à la règle générale. La CADA devra faire respecter avant tout la volonté du législateur, qui a souhaité de manière explicite la communication des listes des personnes assujetties à l'impôt.

De plus, l'intervention de la CADA protégera l'administration des demandes abusives comme elle protégera le citoyen, en exigeant par exemple la motivation du refus de communication, ou en réglant tout simplement les difficultés qui peuvent survenir lorsqu'un citoyen réclame ce type de document. C'est pour ces raisons que notre commission a souhaité rétablir la référence à l'article L. 111.

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

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

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

Après l'article 8

M. le président. L'amendement n° 4, portant article additionnel après l'article 8, n'est pas défendu.

Article 8 bis

M. le président. « Art. 8 bis. – L'article L. 140-9 du code des juridictions financières est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elles ne sont pas applicables aux rapports de vérification et avis des comités régionaux ou départementaux d'examen des comptes des organismes de sécurité sociale visés à l'article L. 134-2. »

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement n° 13, ainsi rédigé :

« Au début du dernier alinéa de l'article 8 bis, substituer aux mots : "Elles ne sont pas", les mots "A ce titre, elles ne sont notamment pas". »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Simple 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° 13. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 8 bis, modifié par l'amendement n° 13.

(L'amendement 8 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. – Les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale, ainsi que des établissements publics industriels et commerciaux, sont mis à la disposition du public. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 10 :

« Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

« La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent.

« L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

« Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire doit produire un compte d'emploi qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte d'emploi est déposé auprès de l'autorité administrative qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

« Le budget et les comptes de tout organisme ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte d'emploi de la sub-

vention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

« Les organismes ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret doivent déposer à la préfecture du département où se trouve leur siège social leur budget, leurs comptes, les conventions prévues au présent article et, le cas échéant, les comptes d'emploi des subventions reçues pour y être consultés. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Cet amendement, mesdames, messieurs les députés, prend en compte les diverses critiques qui ont été adressées par votre assemblée lors de la première lecture de cet article. Vous aviez craint que de nouvelles obligations ne soient mises à la charge des associations et que cela leur crée des difficultés.

C'est pourquoi l'amendement que je vous propose se cale sur les obligations qui existent déjà pour les associations subventionnées – notamment sur le plan comptable, depuis qu'un nouveau règlement a été adopté par le Gouvernement à cet effet en janvier de cette année.

De même, le champ d'application se réduit désormais aux organismes subventionnés. Les régimes d'aides, qui concernent essentiellement les entreprises, ne donnent pas lieu, dans cette version, à communication de comptes. Contrairement aux subventions, en effet, les régimes d'aides sont encadrés par des textes qui précisent dans quelles conditions elles peuvent être versées. L'obligation de transparence est plus pertinente pour les cas où la collectivité dispose, selon sa décision, des sommes qu'elle affecte aux subventions et des organismes qui les perçoivent.

D'autre part, cet amendement retient la notion de compte d'emploi, à savoir le compte rendu de la façon dont une somme affectée à une action spécifique a été dépensée. C'est précisément l'information utile pour savoir si la subvention a été utilisée conformément à l'objet fixé par l'organisme qui subventionne.

Pour que les obligations des deux parties soient claires, le texte institue également une obligation de conventionner au-dessus d'un seuil à fixer par décret.

Enfin, la consultation ne se fera pas au siège des associations mais par l'intermédiaire de la collectivité qui subventionne ou par celui de la préfecture.

J'ajoute, pour conclure, que le principe de ce texte a reçu un accueil très favorable du Conseil national de la vie associative, qui souhaite entrer dans cette voie de transparence et de clarification des obligations réciproques.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. La commission est très favorable à cet amendement.

M. Franck Dhersin. Quelle déclaration !

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

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 10.

Article 13 bis

M. le président. « Art. 13 bis. – Le titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Actions contentieuses du département

« Art. L. 3133-1. – Tout contribuable inscrit au rôle 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 département, et que celui-ci, préalablement appelé à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

« Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire.

« Le président du conseil général soumet ce mémoire au conseil général spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé.

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

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 14, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article 13 bis :

« Exercice par un contribuable des actions appartenant au département. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteur. Amendement rédactionnel, qui est en fait un retour au texte adopté par l'Assemblée.

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° 14. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets au voix l'article 13 bis, modifié par l'amendement n° 14.

(L'article 13 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Article 13 ter

M. le président. « Art. 13 ter. – Le titre IV du livre I^{er} de la quatrième partie du même code est complété par un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Actions contentieuses de la région

« Art. L. 4143-1. – Tout contribuable inscrit au rôle 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 à la région, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer.

« Le contribuable adresse au tribunal administratif un mémoire.

« Le président du conseil régional soumet ce mémoire au conseil régional spécialement convoqué à cet effet. Le délai de convocation peut être abrégé.

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

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 15, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa de l'article 13 ter :

« Exercice par un contribuable des actions appartenant à la région. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Même chose. Retour au texte voté par l'Assemblée.

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° 15. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 13 ter, modifié par l'amendement n° 15.

(L'article 13 ter, ainsi modifié, est adopté.)

Article 14

M. le président. « 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 satisfaire à cette obligation 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. Ces dispositions ne sont pas applicables aux procédures régies par le code des marchés publics.

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

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 16, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la dernière phrase du premier alinéa de l'article 14 :

« 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 la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte voté par l'Assemblée nationale.

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° 16. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par l'amendement n° 16.

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

Article 16 A

M. le président. « 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 Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 16 A. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. 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. C'est la simple conséquence du rétablissement de l'article 4.

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

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

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. Cette décision peut, à la demande de l'intéressé, faire l'objet d'une attestation délivrée par l'autorité administrative. 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. De même, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, il ne peuvent instituer aucun régime d'acceptation implicite d'une demande présentant un caractère financier. »

Je mets aux voix l'article 20.

(L'article 20 est adopté.)

Article 21

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

« 1° *Non modifié* ;

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

« 3° *Non modifié*. »

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 18, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa (2°) de l'article 21 :

« 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Alors que tous les délais ont été fixés à deux mois par le présent projet, il semble inutilement complexe de réintroduire un délai de quatre mois pour les seules demandes émanant des tiers.

M. Georges Tron. Très bien !

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. Depuis l'ouverture du débat parlementaire, la question du retrait des décisions implicites illégales a suscité des attitudes très contrastées, qui traduisent la difficulté à trouver un compromis entre deux exigences contradictoires : d'un côté, assurer le respect de la légalité, de l'autre, garantir la sécurité juridique des situations résultant d'une décision de l'administration.

Ni votre assemblée ni le Gouvernement ne souhaitent ouvrir la possibilité d'un retrait sans limitation de durée. A l'inverse, le Sénat s'y était initialement montré favorable. Puis, dans un second temps, soucieux de parvenir à un compromis, il a opté pour un délai spécifique de quatre mois.

J'ai salué cette démarche devant les sénateurs, d'autant que la durée qu'ils proposent me paraît acceptable. Cependant, comme la commission, je reste au fond persuadé qu'il serait préférable, dans un souci de simplicité, de s'en tenir au délai de droit commun de deux mois. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 21, modifié par l'amendement n° 18.

(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° à 3° *Non modifiés*.

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

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 22, après les mots : "qui doivent être motivées", insérer les mots : "en application des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public". »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Cet amendement ne restreint pas le champ d'application de la procédure contradictoire prévue à l'article 22. Il tend simplement à prévenir les conflits de procédure qui pourraient survenir entre l'article 22 et les mesures spécifiques prévues soit à l'article 22 *bis*, soit dans le code de la sécurité sociale.

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° 19. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 22, modifié par l'amendement n° 19. *(L'article 22, ainsi modifié, est adopté.)*

Article 22 bis

M. le président. « Art. 22 bis. – 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 sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions dans lesquelles l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales. »

Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase de l'article 22 bis, après les mots : “les conditions”, insérer les mots : “et les délais”. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. C'est un amendement rédactionnel. J'en profite pour saluer le travail que mène actuellement la CNAF sur le sujet problématique des trop-perçus. Cet amendement a d'ailleurs été rédigé en étroite collaboration avec les services de la CNAF ; notre loi renforcera le travail qu'elle mène et nous ne pouvons que nous en réjouir.

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. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 21, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 22 bis par la phrase suivante : “Dans ce dernier cas, l'assuré peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.” »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Mêmes arguments que pour l'amendement précédent.

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° 21. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 22 bis, modifié par les amendements adoptés. *(L'article 22 bis, ainsi modifié, est adopté.)*

Article 24

M. le président. « Art. 24. – L'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi modifié :

« 1° Le troisième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« La convention précise les conditions dans lesquelles les personnes morales parties à la convention mettent des locaux à la disposition de la maison des services publics. Elle 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. » ;

« 2° Après la première phrase du dernier alinéa, il est inséré une phrase ainsi rédigée : “Elle est approuvée par le représentant de l'Etat dans le département.” ;

« 3° Cet article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le responsable de la maison des services publics est désigné parmi les agents soumis aux dispositions de la loi n° 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, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 22, 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° 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. »

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements, n^{os} 32 et 33, présentés par M. Carvalho, Gerin et les membres du groupe communiste.

Le sous-amendement n^o 32 est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa de l'amendement n^o 22 : "La maison des services publics fonctionne avec le concours d'agents titulaires". »

Le sous-amendement n^o 33 est ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa de l'amendement n^o 22 par les mots : ", après avis de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics". »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir l'amendement n^o 22.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Il s'agit du retour au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Cet amendement précise le statut des fonctionnaires qui seront amenés à travailler dans les maisons des services publics. Il apporte des pistes de réflexion pouvant guider les participants dans la rédaction de la convention, à propos, par exemple, des modalités d'accès aux services publics des personnes ayant des difficultés à se déplacer ou de l'organisation des services de façon itinérante, afin de pouvoir toucher les populations particulièrement défavorisées.

Ces dispositions ne relèvent pas d'une logique d'aménagement du territoire mais bien de l'objectif d'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen. C'est pourquoi il est nécessaire de les insérer dans la loi DCRA et non dans la LOADT, comme le prévoyait le Sénat.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour soutenir les sous-amendements n^{os} 32 et 33.

M. Patrice Carvalho. Le sous-amendement n^o 32 vise à garantir les compétences des personnels mis à la disposition des maisons des services publics, en s'assurant que celles-ci ne fonctionneront qu'avec le concours d'agents titulaires. Il convient de ne pas leur affecter des agents non titulaires, voire des précaires.

En effet, il serait intolérable que ces institutions ne soient instituées que pour offrir un accès minimum au service public. Afin qu'elles constituent réellement une avancée, qu'elles soient à même d'assumer pleinement leur rôle, qui est de rendre l'administration plus proche et plus facilement accessible, il est indispensable que les personnels mis au service du public disposent bel et bien des compétences requises.

D'ailleurs, outre que l'emploi d'agents non titulaires ou précaires est inacceptable en soi, céder à la tentation de les détacher auprès des maisons des services publics risquerait de transformer ces maisons en une sorte de parent pauvre de l'administration, alors que les usagers attendent surtout de pouvoir procéder en un lieu unique à l'ensemble de leurs démarches administratives et d'y obtenir toutes les informations qui leur sont nécessaires.

Par ce sous-amendement, nous vous proposons d'allier la proximité du service public à son efficacité, car à notre sens, l'une ne va pas sans l'autre.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Patrice Carvalho. Sous des allures apparemment rédactionnelles, le sous-amendement n^o 33 s'attache à préciser la philosophie qui, selon nous, doit présider à la création des maisons des services publics.

Nous n'avons eu de cesse de le répéter à propos de cette institution quasi empirique à laquelle le législateur entend désormais conférer un cadre juridique, la maison des services publics ne saurait en aucun cas servir à remplacer des services publics de proximité déjà existants.

Elle doit au contraire permettre de rompre avec la politique qui tend, depuis un certain nombre d'années, à désengager l'Etat du développement, voire du maintien des services publics, notamment en banlieue et dans les zones rurales.

Ainsi, bien plus qu'un palliatif ou qu'un pansement sur une jambe de bois, la maison des services publics doit réellement s'inscrire dans la perspective de la loi relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations. C'est le moyen louable de créer de nouveaux services publics encore plus proches et accessibles, de réinvestir des lieux jusqu'ici délaissés, d'améliorer et de développer les services publics de proximité, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 22 et sur les sous-amendements n^{os} 32 et 33 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. L'amendement n^o 22 tend à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée, en première lecture, au sujet des maisons de service public. Le Gouvernement y est d'autant plus favorable que le Sénat avait malencontreusement supprimé les dispositions garantissant le statut des agents affectés dans les maisons des services publics.

En revanche, au nom du Gouvernement, j'émet un avis défavorable aux deux sous-amendements de M. Carvalho. S'agissant du sous-amendement n^o 32, je le répète, je partage le souci de garantir la situation des agents qui travailleront dans les maisons des services publics. Mais cette préoccupation est déjà prise en compte par la rédaction de la commission.

Et il ne paraît pas raisonnable d'interdire aux agents non titulaires de travailler dans ces structures : n'oublions pas que les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public pourront participer au fonctionnement des maisons des services publics ; nous ne souhaitons pas interdire à leur personnel d'y exercer leurs activités. Au demeurant, nous nous sommes engagés à ce que le responsable de chacune de ces structures relève du statut de la fonction publique. Tout au long de la préparation de ce texte, il m'a semblé que les organisations syndicales, qui sont très attentives à ces questions, s'en satisfaisaient très largement.

Enfin, rendre obligatoire la consultation de la commission départementale de modernisation des services publics avant toute création de maison de services publics serait une précision inutile, car elle est déjà contenue dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Il y a certainement des passerelles entre la loi DCRA et la LOADT, mais il n'est pas pour autant nécessaire de reprendre toute les mesures de la LOADT et de les insérer dans le projet de loi DCRA, comme l'aurait presque imaginé le Sénat.

M. Georges Tron. Nous ne sommes pas sénateurs !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Mais vous vous êtes référé assez souvent au Sénat au cours de ce débat.

M. Georges Tron. Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises contre les dispositions votées par le Sénat. Vous ne l'avez pas remarqué ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je prends acte avec satisfaction que vous n'êtes pas là sur la ligne du Sénat, et je vous en remercie.

M. Jean-Antoine Leonetti. Nous sommes lucides !

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

Quoi qu'il en soit, le prochain amendement que nous allons examiner, l'amendement n° 23, traite de ces questions et rétablit, entre les deux textes, la cohérence que M. Carvalho appelle de ses vœux.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. La commission a repoussé les sous-amendements pour les raisons que M. le ministre vient d'exprimer.

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

M. Georges Tron. Je ferai deux observations d'ordre général.

Le principe des maisons des services publics n'est pas mauvais. Mais les collectivités ont-elles la garantie qu'une dérive ne les contraindra pas, dans des délais peut-être brefs, à devoir prendre en charge une partie du financement de ces équipements ? Pardonnez-moi de le dire, quand on constate, dans les banlieues, comme M. Carvalho l'évoquait à juste titre, la façon dont les collectivités locales prennent petit à petit en charge une partie des équipements publics, sous une forme ou sous une autre, on peut se poser la question. J'avais déjà exprimé des inquiétudes en première lecture ; je les maintiens en seconde lecture.

Seconde observation, le souci de cohérence affiché par notre collègue devrait le conduire à réclamer l'harmonisation du statut des personnels. Les représentants de l'Etat dans les départements nous suggèrent de faire fonctionner les maisons de quartiers de banlieue, parfois même en y plaçant comme responsable le titulaire d'un emploi-jeune – ou un agent de médiation, en tout cas un agent non titulaire.

M. Carvalho exprime un souhait qui ne me paraît pas totalement aberrant – on peut pour le moins en discuter. N'est-il pas nécessaire de faire fonctionner les maisons des services publics avec des titulaires ? Quel sera le statut des personnels employés dans ces équipements de proximité ? Question sous-jacente, quel doit être le statut de tous les personnels actuellement employés dans le cadre de la politique de la ville ? Je pense en particulier aux emplois-jeunes, qui, demain, d'une façon ou d'une autre, devront obtenir un statut, à moins que les collectivités ne soient contraintes à les récupérer, ce qui alourdirait leurs charges.

Je fais partie de ceux qui utilisent des emplois-jeunes, parce que je suis maire d'une ville de banlieue, et je puis vous dire que je me préoccupe déjà de leur avenir, comme beaucoup de mes collègues de l'actuelle majorité, j'en suis certain. Et lorsque les contrats arriveront à terme, nous serions nombreux à connaître quelques scrupules si nous devions nous en séparer du jour au lendemain.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est la loi.

M. Georges Tron. Mais oui, c'est la loi. Ce n'est pas le moment d'ouvrir un débat aussi important. Toutefois, je crois que la question posée par le sous-amendement de M. Carvalho est tout à fait digne d'intérêt.

M. Jean-Antoine Leonetti. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 32.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 33.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 22.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 24.

Après l'article 24

M. le président. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 23 corrigé, ainsi libellé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« I. – La première phrase du deuxième alinéa de l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé :

« A cette fin, les organismes visés au premier alinéa peuvent, dans les conditions prévues par les articles 24 et 25 de la loi n° du relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créer des maisons des services publics ou participer à leur fonctionnement, afin d'offrir aux usagers un accès simple, en un lieu unique, à plusieurs services publics ; ces organismes peuvent également, aux mêmes fins et pour maintenir la présence d'un service public de proximité, conclure une convention régie par l'article 26 de la même loi. »

« II. – Dans le IV de l'article 30 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, après les mots : "maisons des services publics", sont insérés les mots : "prévue par l'article 24 de la loi n° du relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations". »

Sur cet amendement, MM. Carvalho, Gerin et les membres du groupe communiste ont présenté un sous-amendement, n° 34, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'amendement n° 23 corrigé, substituer aux mots : "maintenir la présence d'un service public de proximité", les mots : "améliorer et développer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural". »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir l'amendement n° 23 corrigé.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Cet amendement prévoit qu'il soit fait explicitement référence à la loi DCRA dans les deux lois relatives à l'aménagement du territoire.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour soutenir le sous-amendement n° 34.

M. Patrice Carvalho. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 34 ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Défavorable, car cette précision est déjà donnée dans le premier alinéa de l'article. La répéter dans le deuxième serait un peu redondant.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 34 et l'amendement n° 23 corrigé ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Mêmes avis que la commission : défavorable au sous-amendement et favorable à l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 34.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

Article 25

M. le président. « Art. 25. – Après l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, il est inséré un article 29-2 ainsi rédigé :

« Art. 29-2. – Une ou des maisons des 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° 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 fonctionnaires qui y travaillent sont mis à disposition ou détachés.

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

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

« I. – Supprimer le premier alinéa de l'article 25.

« II. – En conséquence, au début du deuxième alinéa du même article, supprimer la référence : "Art. 29-2". »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

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° 24.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 25, modifié par l'amendement n° 24.

(L'article 25, ainsi modifié, est adopté.)

Article 26

M. le président. « Art. 26. – Après l'article 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, il est inséré un article 29-3 ainsi rédigé :

« Art. 29-3. – Une convention régie par les dispositions des quatre dernières phrases du troisième alinéa de l'article 29-1 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 Claudine Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 25, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 26.

« Une convention régie par les dispositions des 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. »

Sur cet amendement, MM. Carvalho, Gerin et les membres du groupe communiste ont présenté un sous-amendement, n° 35, ainsi rédigé :

« A la fin de l'amendement n° 25, substituer aux mots : "de maintenir la présence d'un service public de proximité", les mots : "d'améliorer et de développer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural". »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir l'amendement n° 25.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Retour au texte adopté par l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Patrice Carvalho, pour soutenir le sous-amendement n° 35.

M. Patrice Carvalho. Sous une apparence rédactionnelle ce sous-amendement s'attache à préciser la philosophie qui doit, selon nous, présider à la création des maisons des services publics. Il s'agit bien d'améliorer et de développer la proximité des services publics, en ville et à la campagne.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Défavorable. Cette précision a déjà été introduite en première lecture à l'article 24 à la suite de l'adoption d'un amendement de M. Carvalho. Or l'article 26 fait référence à l'article 24, ce qui rend le sous-amendement inutile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 35 et l'amendement n° 25 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Même avis que la commission sur le sous-amendement. Avis favorable à l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 35.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 26.

Après l'article 26 bis

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 31 et 40, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 31, présenté par M. Montebourg, est ainsi rédigé :

« Après l'article 26 *bis*, insérer l'article suivant :

« Le dernier alinéa de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est supprimé. »

L'amendement n° 40, présenté par M. Gouzes, est ainsi rédigé :

« Après l'article 26 *bis*, insérer l'article suivant :

« Le dernier alinéa de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun. »

La parole est à M. Arnaud Montebourg, pour soutenir l'amendement n° 31.

M. Arnaud Montebourg. Cet amendement vise à supprimer une disposition de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Cette disposition, adoptée par la Haute Assemblée à l'initiative de Jean-Paul Delevoye, était incluse dans le texte sur lequel les deux chambres s'étaient mises d'accord en commission mixte paritaire, mais elle n'a jamais été véritablement discutée par l'Assemblée. Or, elle a provoqué des réactions extraordinairement fortes dans le milieu des magistrats des chambres régionales des comptes, chargés d'examiner la comptabilité et la pertinence de certaines dépenses des collectivités territoriales, de grande dimension notamment.

Aux termes de l'alinéa que je propose de supprimer, les collaborateurs des cabinets « ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. » Ce texte pourrait être un élément de clarification et ne poserait aucune difficulté s'il ne prêtait pas à une interprétation en sens contraire selon laquelle les collaborateurs n'auraient, en aucun cas, à rendre compte de leur activité à d'autre autorité que leur autorité territoriale, notamment qu'ils n'auraient pas à en rendre compte aux chambres régionales des comptes. Or celles-ci ont élaboré une jurisprudence assez sensible sur la notion d'emploi fictif. Je ne m'étendrai pas sur un sujet souvent évoqué dans cet hémicycle !

Dans le cadre de procédures pénales à la suite de vérifications de chambres régionales des comptes, certains défenseurs ont en effet excipé d'une telle disposition – je pense notamment au passage de M. Dugoin devant le tribunal correctionnel d'Evry – pour prétendre que le tribunal n'avait pas à se prononcer sur la pertinence de l'utilisation d'un personnel de cabinet qui pouvait être discrétionnaire sans être soumis à aucun autre contrôle que celui de l'autorité territoriale elle-même et du président de cette autorité.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est une interprétation !

M. Arnaud Montebourg. Cette interprétation est rendue possible par cette disposition. Je vous propose de la supprimer car de deux choses l'une : soit cela va de soi – il est normal qu'un collaborateur rende compte à son autorité –, auquel cas elle est inutile, soit elle vise à développer une ambiguïté dont certains avocats astucieux se

sont servis dans des défenses célèbres et ce n'est pas acceptable. Donc, soit cet alinéa est inutile, soit il favorise inutilement une interprétation qui compliquerait considérablement le travail des magistrats des chambres régionales des comptes. Or, je vous le rappelle, ces derniers ne disposent pas des pouvoirs de leurs homologues de l'ordre judiciaire et travaillent dans des conditions difficiles et souvent contestées, ce qui est douloureux pour eux.

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes, pour soutenir l'amendement n° 40.

M. Gérard Gouzes. L'interrogation de M. Montebourg mérite quelques commentaires. Ayant été le rapporteur de la loi renforçant l'intercommunalité, j'ai participé à la commission mixte paritaire dont il a été fait état. Il est vrai que celle-ci est peut-être le dernier endroit où les parlementaires peuvent légiférer sans la pression de quiconque.

M. Arnaud Montebourg. C'est un peu opaque, non !

M. Gérard Gouzes. Pas du tout ! En l'espèce, la loi du 12 juillet 1999 portait sur d'autres sujets. Certes, les sénateurs ont introduit cette disposition, qui tendait tout simplement à clarifier les responsabilités respectives du chef de l'exécutif territorial et des responsables de groupes politiques pour tout ce qui concerne tous ces emplois de cabinet qui posent problème dans la mesure où certains sont payés par le chef de l'exécutif et doivent obéir à tel ou tel chef de groupe politique. Lorsque cette disposition a été discutée, personne, à aucun moment, de quelque côté que ce soit, ne l'a interprétée comme de nature à permettre au chef de l'exécutif ou à la personne auprès de laquelle serait mis à disposition un membre de cabinet d'employer celui-ci de manière fictive. Cela allait tellement de soi !

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est évident !

M. Gérard Gouzes. Je comprends néanmoins qu'une ambiguïté ait pu naître après la promulgation de la loi, car effectivement il n'y a pas eu de débat : nous avons adopté ce texte sans aucun commentaire. Or chacun sait que la jurisprudence s'appuie souvent sur nos débats. L'amendement de M. Montebourg, que je combats, bien entendu, a donc au moins le mérite de nous permettre de parler de tout cela et de dire clairement qu'à aucun moment le texte dont il est question ne permet à tel ou tel chef d'exécutif d'employer de manière fictive tel ou tel membre de cabinet. Les choses doivent être claires, tout le monde doit rester dans le cadre de la loi !

Laissons donc le texte tel qu'il est ! Cette disposition a en effet été introduite dans le cadre d'une commission mixte paritaire et il ne serait pas correct de la supprimer ainsi.

M. Arnaud Montebourg. Nous ne l'avons pas approuvée !

M. Gérard Gouzes. Cela ne correspondrait pas à la jurisprudence législative. Je propose donc, par l'amendement n° 40, de préciser : « Cette disposition ne saurait interdire aux juridictions compétentes et aux autorités administratives chargées du contrôle de légalité d'exercer leurs missions dans les conditions de droit commun. » Cette précision, qui va sans dire mais ira peut-être mieux en le disant, devrait rassurer M. Montebourg et l'inciter à retirer son amendement au profit du mien. Il sera en effet ainsi indiqué clairement que l'on ne peut interpréter les textes comme certains ont voulu le faire dans cette ère de paranoïa actuelle qui jette le soupçon sur tout ce que nous disons et tout ce que nous écrivons.

M. Jean-Antoine Leonetti. Très juste !

M. Gérard Gouzes. Il faudra bien un jour mettre fin à cette ère du soupçon si nous voulons préserver la démocratie. (*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. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. La commission a rejeté l'amendement n° 31 et accepté l'amendement n° 40.

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. Lors de l'examen par le Parlement du projet de loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, un amendement d'initiative sénatoriale a été introduit pour préciser que les collaborateurs de cabinet nommés sur la base de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale « ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle ».

Cette rédaction avait prévalu au terme de la commission mixte paritaire, mais le Gouvernement avait, tout au long du débat, été réservé sur cet ajout, dans la mesure où il ne paraissait pas avoir d'effet juridique nouveau. Il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée sur les deux amendements.

M. le président. La parole est à M. Arnaud Montebourg.

M. Arnaud Montebourg. Si le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée, je souhaite que nous nous en remettions à celle de M. Gouzes, qui a présenté des éléments de clarification de nature à lever les critiques extérieures et à dissiper les doutes.

M. le président. Dois-je comprendre, monsieur Montebourg, que vous retirez l'amendement n° 31 ?

M. Arnaud Montebourg. Tout à fait, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 31 est donc retiré. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Je me réjouis que M. Montebourg revienne à la sagesse. Toutefois, je constate que M. Gouzes, dans une de ces plaidoiries de qualité dont il a l'habitude, s'est prononcé contre l'amendement de M. Montebourg tout en considérant qu'il fallait apporter une précision... qui était inutile – il l'a dit lui-même.

Alors, sommes-nous là pour rassurer M. Montebourg...

M. Arnaud Montebourg. Bien sûr !

M. Jean-Antoine Leonetti. ... en ajoutant des textes aux textes, ou sommes-nous là pour légiférer ? Je pense que les deux amendements sont inutiles.

Dans leur sagesse commune, et non pas dans le secret des alcôves, l'Assemblée nationale et le Sénat ont en effet précisé qu'il y avait un service effectué, dont on rendait compte à une autorité. Dès lors, je ne vois pas comment on pourrait interpréter cela, sauf à être particulièrement pervers, comme un service fictif !

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes.

M. Gérard Gouzes. M. Leonetti devrait se rallier à ma proposition, car voter contre l'amendement n° 40 laisserait supposer que l'ambiguïté était réelle. (*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.*)

M. Arnaud Montebourg. Très bien !

M. Georges Tron. Ce propos n'est pas acceptable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40. (*L'amendement est adopté.*)

Article 26 quater

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 26 quater. La parole est à M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. Nous avons vivement regretté que le Gouvernement ait fait appel, lors de la première lecture, à la technique des cavaliers législatifs pour présenter des dispositions aussi importantes que celles contenues dans le présent article, essentiellement consacrées au statut des agents non titulaires de la fonction publique.

Cette atteinte à la qualité du travail législatif nous a paru d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'apporter une traduction pleine et entière à la désormais célèbre jurisprudence Berkani du Tribunal des conflits, en date du 25 mars 1996.

Soucieux de tout ce qui peut avoir trait à la résorption de la précarité des agents des services publics, nous ne pouvons que soutenir le mouvement de transposition législative, mais à la condition, je le répète, que soient pleinement respectées la lettre et l'esprit de cette jurisprudence, qui entend faire, de toute personne employée par une personne publique gestionnaire d'un service public administratif, un agent de droit public, et ce quel que soit l'emploi qu'elle occupe. A ce titre, nous veillerons à ce que la loi ne reste pas en retrait en donnant une interprétation par trop restrictive de l'appréciation qu'a voulu donner le juge dans son arrêt.

En outre, le recours, par les services de l'Etat à l'étranger, de personnels recrutés sur place par des contrats soumis au droit local nous paraît totalement inacceptable. Comment pouvez-vous, monsieur le ministre, justifier la validation d'une telle pratique, déjà fortement banalisée et qui va précisément à l'encontre de la jurisprudence Berkani ? Cette précarisation ne saurait, à l'évidence, s'expliquer que par le seul manque de moyens de l'administration, que nous n'avons cessé de dénoncer et qui voit ici le jour dans un texte pourtant destiné à garantir aux citoyens une meilleure efficacité des services publics.

Nous continuons de revendiquer les moyens nécessaires à une administration qui satisfasse au mieux les attentes des citoyens, car, en l'absence de tout volontarisme en ce sens, les agents des services publics ne pourront être sérieusement en mesure de répondre aux exigences d'un service public de qualité, soumis à la double pression qui s'exerce sur eux : d'une part, l'inacceptable tendance à la précarisation à laquelle les contraint l'absence de moyens suffisants ; d'autre part, le sentiment croissant de carence des services publics auquel sont confrontés chaque jour les usagers.

Ici aussi, le problème de fond demeure quant aux moyens liés à la nécessité de rompre avec un certain mouvement de désengagement de l'Etat.

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 38, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 26 *quater* dans la rédaction suivante :

« 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, dans le respect des conventions internationales du travail, faire appel à des personnels contractuels recrutés sur place, sur des contrats de travail soumis au droit local, pour exercer des fonctions concourant au fonctionnement desdits services. Dans le délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur la situation des personnels visés au paragraphe III et au présent paragraphe.

« VI. – Les agents visés aux I, II et III du présent article ne peuvent bénéficier des dispositions des articles 73 et suivants de la loi du 11 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée. »

Sur cet amendement, MM. Carvalho, Gerin, Lefort et les membres du groupe communiste ont présenté un sous-amendement, n° 47, ainsi rédigé :

« Substituer à la dernière phrase du V de l'amendement n° 38, l'alinéa suivant :

« Dans le délai d'un an suivant la publication de la présente loi, et après consultation de l'ensemble des organisations syndicales représentatives, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport portant sur l'évaluation globale du statut social de l'ensemble des personnels sous contrat travaillant à l'étranger ».

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 38.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Cet amendement vise à réintroduire les dispositions tirant les conséquences de la jurisprudence « Berkani » qui ont été supprimées par le Sénat. Je rappelle brièvement l'économie du dispositif proposé, tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale.

La décision dite arrêt « Berkani » du Tribunal des conflits, en date du 25 mars 1996, étend la qualité d'agent de droit public à tous les agents non titulaires travaillant dans les services publics administratifs gérés par des personnes publiques. Je rappelle que, auparavant, en application de la jurisprudence complexe dite « Dame veuve Mazerand », ces agents pouvaient être soit de droit public, soit de droit privé selon que le type de fonctions qu'ils exerçaient comportait ou non participation directe à l'exécution du service public.

Les dispositions qui vous sont proposées ont pour l'objet d'introduire dans le droit positif les effets de cette jurisprudence et de stabiliser dans les meilleurs délais la situation des agents en cause, soit près de 15 000 personnes dans la fonction publique de l'Etat et quelques milliers sans doute dans la fonction publique territoriale. Le Gouvernement a choisi de confirmer, tant pour les agents de l'Etat que pour ceux des collectivités locales, la solution retenue par le Tribunal des conflits en proposant aux agents en fonction des contrats à durée indéterminée de droit public. Il aurait pu opter pour une attitude différente consistant à revenir, par la loi, sur la jurisprudence du Tribunal des conflits.

Cette solution est conforme à l'attente générale des gestionnaires et des représentants du personnel, qui ont examiné ces dispositions en Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et en Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Toutefois, les agents concernés pourront opter, dans un délai d'un an, pour le maintien de leur situation initiale s'ils le souhaitent, pour le maintien d'un contrat de droit privé, car il y a des cas de figure où ils y ont avantage. L'urgence attachée à l'adoption de ces dispositions est réelle. Le revirement de jurisprudence nécessite, en effet, une stabilisation rapide de la situation juridique et administrative des agents en cause, qu'il s'agisse de leurs droits sociaux, des conditions de leur rémunération ou de la nature de leurs relations avec leurs employeurs.

Certains d'entre vous, mesdames, messieurs les députés, se sont interrogés à juste titre sur la portée des dispositions relatives aux agents recrutés localement par les services de l'Etat à l'étranger. Le texte proposé par le Gouvernement vise avant tout à stabiliser juridiquement une situation actuellement encadrée par la seule jurisprudence du Conseil d'Etat. A ce titre, il n'apporte pas d'innovation juridique. Il ne fait que clarifier la situation existante. Le projet de loi consolide la situation de ceux qui sont actuellement en fonction, tout en préservant pour l'avenir la faculté de recourir à ce type de recrutement qui répond aux spécificités de la gestion des services de

l'Etat à l'étranger. Je souhaite sur ce point apporter quelques précisions qui, je l'espère, répondront à vos interrogations.

Premièrement, ces dispositions ne signifient aucunement que le Gouvernement entend généraliser ce type de recrutement. Je rappelle que le ministère des affaires étrangères s'est engagé, depuis juin 1997, à ne plus procéder à l'augmentation du nombre de recrutés locaux, mettant ainsi un terme à l'évolution constatée sur la période précédente.

Deuxièmement, ces dispositions ne font pas obstacle à l'engagement d'une réflexion concertée et interministérielle sur la situation de ces personnels. Je l'ai dit et je le maintiens.

D'ores et déjà, le Quai d'Orsay a engagé, sur la base du rapport de l'ambassadeur Amiot, un plan d'action destiné à améliorer la situation des recrutés locaux, qui est actuellement en cours de concertation.

D'une manière plus générale, j'ai souhaité modifier le texte initial de manière à formaliser l'engagement du Gouvernement de dresser un bilan de la situation de ces personnels et d'identifier les voies et les moyens de clarifier leur recrutement et d'améliorer leur situation juridique, salariale et sociale.

Un rapport en ce sens sera donc remis au Parlement dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi. C'est un problème complexe et ce délai n'est pas excessif si nous voulons avancer de manière sûre.

Enfin, dans le souci d'assurer l'application des garanties fondamentales du droit international du travail, même dans les Etats où le droit local en fait une application lacunaire, le projet d'amendement prévoit une obligation, à la charge de l'administration, de remédier à ces insuffisances éventuelles.

Je voudrais insister, mesdames, messieurs, sur le fait que le Gouvernement a bien entendu les objections qui, de part et d'autre, se sont exprimées. Il entend y répondre de façon pragmatique en préservant un régime dont dépend très largement le fonctionnement de nos réseaux à l'étranger, tout en s'engageant de manière explicite en faveur de la clarification et de l'amélioration d'une situation devenue complexe et parfois, c'est vrai, critiquable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lefort, pour soutenir le sous-amendement n° 47.

M. Jean-Claude Lefort. Devant le blocage relatif à la mise en œuvre immédiate, pleine et entière des conséquences de l'arrêt « Berkani », nous avons déposé ce sous-amendement de repli. Il ne faut pas enfouir cette question. Il faut laisser ouvertes les portes de l'avenir et faire très rapidement intervenir les organisations syndicales.

Notre proposition, monsieur le ministre, présente quelques caractéristiques essentielles.

Premièrement, nous souhaitons, au-delà des personnels recrutés sous l'égide du ministère des affaires étrangères, qu'un bilan social soit établi sur l'ensemble des personnels sous contrat qui se trouvent à l'étranger et dont l'Etat français est l'employeur. Car ces personnels ont pu être recrutés par le ministère de la défense, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de la culture ou de l'éducation.

Nous ne disposons d'aucune donnée quantitative, exacte et concrète, relative à la situation de l'ensemble de ces personnels en raison, notamment, de la banalisation de la pratique du recrutement sur place par voie de contrats de droit local. Nous proposons donc que le

Gouvernement présente au Parlement dans le délai d'un an – délai normal pour pouvoir travailler – un rapport réalisant l'évaluation globale du statut de ces personnels.

Deuxièmement, nous proposons que la publication de ce rapport intervienne à l'issue d'une consultation de l'ensemble des organisations syndicales représentatives de ces personnels.

Le fait que notre amendement de fond ait connu le même destin que celui de Mme la rapporteure, à savoir la sanction de l'article 40, est tout à fait symptomatique du problème posé par le recours aux agents recrutés sur place par des contrats de droit local. Celui-ci permet à l'administration de contourner les textes applicables ou à exclure de leur champ d'application un certain nombre d'agents pour des motifs purement budgétaires.

Ainsi nous paraît-il utile qu'un tel rapport s'attache à appréhender de manière précise les modalités de recours ainsi que le statut social de ces agents contractuels à l'étranger, pour en améliorer la situation dans un sens conforme aux missions de service public dont ils sont investis. Les personnels pourraient, d'ici un an, se saisir à nouveau de ce problème.

Je souhaite que le Gouvernement nous suive dans cette démarche pragmatique, réaliste, efficace et juste. Je souhaite également qu'il reprenne à son compte la phrase de notre amendement qui est tombé sous le coup de l'article 40 : « Au-delà de ce constat qu'il dressera, ce rapport formulera des propositions afin d'améliorer la situation de ces personnels, notamment en matière de conditions de travail et de formation. »

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement du Gouvernement n° 38 et sur le sous-amendement n° 47 ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteure. Le Sénat a supprimé les articles 26 *quater* et 26 *quinquies* relatifs à la transcription législative de la jurisprudence « Berkani ». On ne peut que le déplorer dans la mesure où cette transcription permet de stabiliser, au moins pour la fonction publique d'Etat, la situation d'environ 15 000 agents, qui pourront bénéficier d'un contrat de droit public à durée indéterminée.

Il est à noter que l'article réserve un droit d'option permettant aux agents de choisir entre un contrat de droit privé et un contrat de droit public. Ceux qui n'exercent qu'à temps partiel, voire très partiel, pourront cumuler cet emploi avec une autre activité salariée en dehors du service public, ce qu'un contrat de droit public ne leur permettrait pas. Cette transcription constitue une réelle avancée sociale qui répond à une attente forte.

Sur ma proposition, la commission avait déposé un amendement rétablissant l'article 26 *quater* sans toutefois reprendre les trois paragraphes excluant de ce dispositif les recrutés locaux. En effet, en l'absence exhaustive sur le nombre d'agents concernés et sur la diversité des situations rencontrées, en l'absence d'information sur la politique du Gouvernement concernant les recrutés locaux, nous ne pouvions pas exclure *a priori* cette catégorie de personnel des dispositions avantageuses de l'article 26 *quater*. Mais cet amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40.

M. Jean-Claude Lefort. Et voilà !

Mme Claudine Ledoux, rapporteure. Vous nous proposez donc, monsieur le ministre, de rétablir l'article « Berkani » dans une version qui exclut à nouveau les recrutés locaux.

Toutefois, et je tiens à le saluer, vous nous proposez un amendement qui prend des engagements vis-à-vis de cette population. Vous nous avez entendus, monsieur le ministre, comme vous avez entendu au Sénat Mme Cerisier-ben Guiga, M. Penne et M. Biarnès. En effet, ceux-ci ont bataillé dur pour que le Gouvernement se penche globalement sur une pratique aux contours juridiques mal définis, sur des situations parfois très précaires, injustes, comme l'a souligné Mme Cerisier-ben Guiga dans son rapport.

Il y a, monsieur le ministre, des situations intolérables. Je pense à ces femmes vivant à l'étranger, bénéficiant d'un contrat local, ne disposant pas d'une protection sociale et n'ayant même plus les moyens de regagner leur pays : la France.

Je sais, monsieur le ministre, que vous êtes très sensible à ces situations et que vous serez notre meilleur relais au sein du Gouvernement pour que cette étude soit rapidement menée dans la concertation, notamment avec les syndicats, et qu'elle ouvre la voie à une réforme globale tant attendue. J'invite donc, compte tenu de vos engagements, l'Assemblée à voter l'amendement du Gouvernement.

M. le président. La commission est donc favorable au sous-amendement et à l'amendement du Gouvernement ?

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. En effet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 47 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur Lefort, j'ai bien compris que vous étiez conscient de la volonté du Gouvernement de traiter ce problème de manière réaliste, pragmatique, mais en prenant le temps d'étudier sérieusement les choses.

Vous proposez d'aller un peu plus vite, et de mentionner explicitement la concertation avec les organisations représentatives. Vous souhaitez que le rapport précise déjà des pistes de solutions. Je vous donne bien volontiers mon accord sur ce sous-amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 47.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38 modifié par le sous-amendement n° 47 adopté.

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

M. le président. En conséquence, l'article 26 *quater* est ainsi rétabli.

Article 26 *quinquies*

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 26 *quinquies*.

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

« Rétablir l'article 26 *quinquies* dans le texte 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 n° 84-53 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 n° 84-53 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 n° 84-53 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 n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, à l'exception de ceux qui ont obtenu une décision de justice passée en force de chose jugée. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Cet amendement tend à revenir au texte voté par l'Assemblée.

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, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 26 *quinquies* est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Avant l'article 27 A

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 28 et 42, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 28, présenté par Mme Ledoux, rapporteuse, et Mme Lazerges, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 27 A, insérer l'article suivant :

« Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, sont validées, pour la session 1999, les admissions au concours d'entrée en deuxième année du premier cycle d'études médicales de l'université de Montpellier I prononcées par la délibération du jury en date du 9 juillet 1999. »

L'amendement n° 42, présenté par MM. Dhersin, Blanc et les membres du groupe Démocratie libérale et Indépendants, est ainsi rédigé :

« Avant l'article 27 A, insérer l'article suivant :

« Sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, sont validées, pour la session 1999, les admissions au concours d'entrée en deuxième année du premier cycle d'études médicales de l'université de Montpellier I. »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir l'amendement n° 28.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Je vais laisser à Mme Lazerges le soin de défendre l'amendement n° 28. Quant à l'amendement n° 42, la commission ne l'a pas examiné.

M. le président. La parole est à Mme Christine Lazerges.

Mme Christine Lazerges. L'amendement n° 28 a pour objet de réparer un dysfonctionnement de l'administration dans ses relations avec les citoyens.

Les citoyens, en l'occurrence, sont les étudiants de la faculté de médecine de Montpellier qui, après avoir été reçus au concours d'entrée en deuxième année à la session de juin dernier, ont vu ce concours annulé par le tribunal administratif le 14 octobre dernier. Vous devinez quel drame cela fut pour ces quelque 180 étudiants. Le tribunal administratif a demandé que deux épreuves, dont le libellé était mauvais, soient repassées. Elles le seront en décembre.

La différence entre cet amendement n° 28 et l'amendement n° 42 est importante.

Le premier vise à obtenir la validation de la délibération de juin dernier, c'est-à-dire d'une délibération portant sur un concours qui a déjà eu lieu et qui a été annulé par la faute de professeurs qui n'avaient pas vérifié l'énoncé de leur sujet.

Le second vise à obtenir, sans donner de date, la validation de l'entrée en seconde année de médecine, ce qui supposerait que l'on valide en même temps un concours qui n'a pas encore eu lieu et qui se déroulera le 2 décembre. C'est difficile à accepter !

C'est pourquoi je vous demande de voter l'amendement n° 28, qui précise quelles sont les épreuves dont nous demandons la validation.

M. le président. La parole est à M. Franck Dhersin, pour soutenir l'amendement n° 42.

M. Franck Dhersin. Il est défendu, monsieur le président. Il est quasiment identique à l'amendement n° 28.

Mme Christine Lazerges. A cette nuance près !

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

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

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

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 42 tombe.

Article 27

M. le président. « Art. 27. – I. – Les articles 1^{er}, 3, 4, 5 bis, 6 à 8 bis, 10 et 28 ainsi que les articles du titre II, à l'exception de l'article 15, sont applicables en Nouvelle-

Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna aux administrations de l'Etat et à leurs établissements publics. Pour leur application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, 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.

« II. – Les articles 1^{er}, 3, 4, 5 bis à 10, 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. »

Les deux amendements, n°s 29 et 1, peuvent être soumis à une discussion commune mais l'amendement n° 1 n'est pas défendu.

L'amendement n° 29, présenté par Mme Ledoux, rapporteuse, est ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du I de l'article 27, substituer aux références : “, 3, 4, 5 bis”, les mots : “à 4”. »

La parole est à Mme la rapporteuse, pour soutenir cet amendement.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. C'est une simple amendement de coordination, monsieur le président.

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° 29. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. L'amendement n° 2 n'est pas défendu. Mme Ledoux, rapporteuse, a présenté un amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« Dans le II de l'article 27, supprimer les références : “, 3, 4, 5 bis”. »

La parole est à Mme la rapporteuse.

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. Il s'agit, là encore, 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° 30. *(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.)

Après l'article 27

M. le président. M. Tourret a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Après l'article 27, insérer l'article suivant :

« Le mandat de représentants titulaires et suppléants au comité technique paritaire ministériel institué par le décret n° 94-360 du 6 mai 1994 modifié relatif au comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, est prorogé pour la période du 5 juillet 1997 au 30 juin 2000. »

La parole est à M. Alain Tourret.

M. Alain Tourret. Il s'agit d'un problème concernant les citoyens dans leurs relations avec l'administration de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le problème est assez complexe et un peu ubuesque. Le mandat des membres titulaires et suppléants du comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche est expiré depuis le 5 juillet 1997, faute d'avoir été régulièrement prorogé. Cette situation entraîne deux séries de difficultés.

D'une part, à l'égard des décrets et arrêtés qui ont été pris après avis du comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces textes, pris après avis d'une instance irrégulièrement constituée, ainsi que toutes les décisions individuelles prises sur leur fondement, peuvent être, à tout moment, annulés dans le cadre d'un contentieux.

D'autre part, le comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne peut plus être réuni jusqu'à ce qu'il ait été régulièrement renouvelé.

Notre amendement a donc un double objet.

D'abord, valider les arrêtés et décrets présentés en 1998 et 1999 au comité technique paritaire du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et pris après avis dudit comité, ainsi que toutes les décisions individuelles prises sur leur fondement, dans la mesure où leur légalité pourrait être contestée par le moyen tiré de l'expiration du mandat des membres titulaires et suppléants de ce comité.

Ensuite, permettre au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie de réunir ce comité de manière régulière, avant qu'il soit dûment renouvelé. Il n'y a pas d'autre solution pour s'en sortir que cette validation législative qui, naturellement, a eu l'aval de Matignon.

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

Mme Claudine Ledoux, rapporteuse. 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. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39. (*L'amendement est adopté.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est M. Patrice Carvalho.

M. Patrice Carvalho. A l'instar de ce que nous avons dit en première lecture, nous regrettons sincèrement que ce projet de loi ne s'attaque pas de front au véritable problème dont souffre toujours le service public et qui est à l'origine de la plupart de ses dysfonctionnements : le manque de moyens.

Néanmoins, certaines dispositions vont permettre d'améliorer sensiblement les droits du citoyen face à l'administration : je pense notamment à la levée de l'anonymat des agents ou aux diverses mesures permettant d'améliorer l'accès aux documents administratifs. Nous nous félicitons d'ailleurs de retrouver trace aujourd'hui d'un certain nombre de nos amendements adoptés en première lecture, ce qui permet au texte de répondre encore mieux aux attentes de nos concitoyens.

En revanche, nous regrettons profondément que notre sous-amendement tendant à assurer l'emploi d'agents titulaires dans les maisons des services publics n'ait pas recueilli l'assentiment de l'Assemblée.

Toutefois, ce texte permettant de réaliser des avancées que nous apprécions, les députés communistes se prononceront en sa faveur.

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

M. François Colcombet. Mes chers collègues, nous venons d'examiner un ensemble de dispositions qui amélioreront notablement les relations entre les citoyens et les administrations, lesquelles, soit dit en passant, sont leurs administrations. C'est donc un acte de réappropriation par chaque citoyen de ce qui lui appartient que nous venons d'accomplir.

Ce projet de loi présente aussi l'intérêt de s'inscrire dans un ensemble de textes en faveur d'un meilleur exercice de la citoyenneté. Nous en avons voté un tout à l'heure, celui relatif à la codification ; nous en voterons bientôt un autre, qui a déjà été examiné par le Sénat, celui qui institue le référé en matière administrative.

Cet ensemble concret et cohérent me semble mériter notre approbation, que j'espère unanime.

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

M. Georges Tron. En cette heure tardive, faire plaisir à M. Colcombet aurait été pour moi une grande joie. Je vais pourtant le décevoir un peu.

Certes, le groupe du Rassemblement pour la République a été, dès le début de la discussion, enclin à dire que ce texte va dans la bonne direction. Il s'agit d'améliorer les relations entre l'administration et l'administré et, incontestablement, un grand nombre des dispositions que nous avons votées vont dans ce sens.

Cela dit, quelques questions sont restées en suspens ; quelques réponses également, qui nous ont donné le sentiment qu'il y avait un refus d'aborder certains problèmes pourtant très clairs. Je reconnais, monsieur le ministre, que ce texte ne concerne pas directement les élus mais, derrière la responsabilité de l'administration, derrière les questions que nous avons abordées, il y a par définition le rôle et la place de l'élu. Un seul exemple : celui de l'article 5 bis, dont je rappelle d'ailleurs que j'ai voté la suppression. Cela montre que je comprends dans quel esprit vous nous avez présenté ce texte, mais le groupe du Rassemblement pour la République demeure très soucieux qu'il y ait, sous une forme ou sous une autre, réaffirmation du rôle de l'élu.

L'échange qui a eu lieu entre M. Montebourg et M. Gouzes démontre d'ailleurs que ce débat ne se situe pas uniquement entre la majorité et l'opposition, mais également au sein de la majorité.

Si nous voulons être cohérents, dans la perspective de ce qu'a indiqué M. Colcombet, nous devons avoir une vision d'ensemble, qui me semble absente de ce texte. Ses dispositions, je le répète, vont dans le bon sens, mais il me paraît incomplet. Le groupe RPR s'abstiendra.

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

M. Jean-Antoine Leonetti. Monsieur le ministre, nombre des dispositions que nous avons examinées vont effectivement dans le bon sens et nous les approuvons. Cependant, ce texte trahit une certaine incohérence, un certain défaut d'équilibre, un certain manque d'ambition.

Une certaine incohérence, car le Gouvernement, qui a créé des contrats de droit privé à durée déterminée dans la fonction publique avec les emplois-jeunes, est le même qui préconise aujourd'hui la défense de l'administration.

Un défaut d'équilibre, car l'administration, qui ne voit pas tellement ses moyens augmenter, aura des devoirs supplémentaires sans pour autant être protégée contre les recours abusifs. Alors qu'on nous dit qu'ils existent et que l'on cherche à y remédier, les solutions n'ont pas été trouvées dans ce texte. Nous aurions aimé un meilleur équilibre entre les droits et les devoirs.

Un manque d'ambition, car ces mesures juxtaposées sont si peu associées entre elles qu'on n'arrive même plus à savoir à quel moment elles deviennent des cavaliers législatifs. Toutes ne sont pas mauvaises, mais mises ensemble, elles ne parviennent pas à former un texte qui ait la véritable ambition de réformer l'administration française.

Pour ces raisons, le groupe UDF s'abstiendra.

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.)

3

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 23 novembre 1999, un rapport, n° 1946, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi, en nouvelle lecture, de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 1943) :

Recettes et équilibre général (M. Alfred Recours) ;

Assurance maladie et accidents du travail (M. Claude Evin) ;

Assurance vieillesse (M. Denis Jacquat) ;

Famille (Mme Marie-Françoise Clergeau).

J'ai reçu, le 23 novembre 1999, de M. Arthur Paecht, un rapport, n° 1951, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la proposition de loi de M. Paul Quilès et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement (n° 1497).

4

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI ORGANIQUE ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 23 novembre 1999, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, tendant à modifier la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 pour rééquilibrer la répartition des sièges à l'Assemblée de la Polynésie française.

Cette proposition de loi, n° 1947, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 23 novembre 1999, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à l'inéligibilité des majeurs en tutelle.

Cette proposition de loi, n° 1950, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

5

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 23 novembre 1999, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

Cette proposition de loi, n° 1948, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 23 novembre 1999, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, permettant au juge des tutelles d'autoriser un majeur en tutelle à être inscrit sur une liste électorale.

Cette proposition de loi, n° 1949, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

6

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Aujourd'hui, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi, n° 1943, de financement de la sécurité sociale pour 2000 :

MM. Alfred Recours, Claude Evin, Denis Jacquat et Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteurs, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 1946).

A vingt et une heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mercredi 24 novembre 1999, à une heure quinze.)

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

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Transmission

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, le texte suivant :

Communication du 22 novembre 1999

N° E 1344. – Proposition de règlement du conseil relatif aux actions d'information dans le domaine de la politique agricole commune (COM [99] 536 final).

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 €)