

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e LégislaturePREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981
(10^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Mardi 28 Juillet 1981.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE GUIDONI

1. — **Nomination à un organisme extraparlémenaire** (p. 417).
2. — **Droits et libertés des communes, des départements et des régions.** — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 417).

Après l'article 1^{er} (p. 418).

Amendement n° 248 de M. Balmigère : MM. Balmigère, Alain Richard, rapporteur de la commission des lois ; Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. — Retrait.

Article 2 (p. 418).

Mme Commergnat, MM. Toubon, le ministre d'Etat.

Amendements n° 126 de M. Séguin et 43 de la commission des lois : MM. Séguin, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet de l'amendement n° 126.

MM. le ministre d'Etat, le rapporteur. — Adoption de l'amendement n° 43 modifié.

Amendements n° 264 de M. Nungesser, 15 et 16 de M. Charles, 192 de M. Noir, 127 de M. Séguin, 122 de M. Zeller, 300 de M. Charles Millon : MM. Nungesser, Charles, Noir, Séguin. — Retrait de l'amendement n° 127.

MM. Zeller, Charles Millon, Forni, président de la commission des lois ; le ministre d'Etat, Noir, le rapporteur, Nungesser. — Rejet des amendements n° 264, 15, 16, 192, 122 et 300.

Amendements identiques n° 44 de la commission des lois et 128 de M. Séguin : MM. le rapporteur, Séguin, le ministre d'Etat, Charles Millon. — Rejet.

MM. le président de la commission, d'Ornano, Charles Millon, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 423).

Rappels au règlement (p. 423).

MM. d'Ornano, Joxe, Séguin, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 424).

Décision du bureau : M. le président.

Reprise de la discussion (p. 424).

Amendement n° 129 de M. Séguin : MM. Séguin, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet.

Amendements n° 130 et 181 de M. Séguin. — Rejet.

Amendement n° 289 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Séguin. — Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Après l'article 2 (p. 425).

Amendement n° 193 de M. Noir : MM. Noir, le rapporteur, le ministre d'Etat, Charles Millon. — Rejet.

Article 3 (p. 426).

MM. Séguin, Toubon, Charles Millon, le président, le ministre d'Etat.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. — **Ordre du jour** (p. 428).

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE GUIDONI,
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

NOMINATION
A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. En application de l'article 25 du règlement, j'informe l'Assemblée que MM. André Lotte et Parfait Jans ont été nommés membres titulaires, et MM. Louis Maisonnat et Jean Anciant membres suppléants du comité des finances locales.

— 2 —

DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES,
DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres I^{er} et II) (n° 105, 237).

Ce matin, l'Assemblée a abordé la discussion des articles et s'est arrêtée après l'article 1^{er}.

Après l'article 1^{er}.

M. le président. MM. Balmigère, Garcin, Ducoloné et M. Le Meur ont présenté un amendement n° 248 ainsi rédigé :

« Après l'article 1^{er}, insérer le nouvel article suivant :

« Un comité de décentralisation, composé de représentants de toutes les parties intéressées, participera à l'élaboration des projets de loi sur les réformes des institutions communales, départementales et régionales et sur les statuts des personnels. »

La parole est à M. Balmigère.

M. Paul Balmigère. Le groupe communiste considère que l'adoption de cet article additionnel qu'il présente après l'article 1^{er} conditionne largement l'esprit dans lequel sera menée à bien la réforme des collectivités locales.

La décentralisation ne peut être traduite dans la loi sans une large concertation avec, notamment, les élus locaux et les représentants des organisations syndicales. C'était d'ailleurs ce qui figurait, sous la forme d'une mission permanente de décentralisation, dans la proposition de loi sur la décentralisation de l'Etat déposée par le groupe socialiste en 1979.

Les députés communistes avaient envisagé quant à eux la création d'un conseil supérieur des collectivités locales. Je pense que, sans préjuger de l'avenir en créant des structures permanentes qui n'ont pas leur place dans la présente loi, il est nécessaire de mettre en place un organe de discussion, d'élaboration, de participation, sur les projets dont le Parlement aura à discuter.

Ces projets, personne ne songe à le nier, seront complexes, qu'il s'agisse de la répartition des compétences ou du statut des élus, sans parler de la fiscalité locale. C'est pourquoi il paraît utile, pour la meilleure efficacité des projets, de disposer de la compétence et de l'expérience des élus et de leurs associations.

Il nous semble, enfin, qu'il est important de marquer dans la loi elle-même le principe de cette concertation démocratique. (Applaudissements sur les bancs des communistes.)

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

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. La commission s'est prononcée contre la lettre de ce texte mais non contre son esprit.

Il va de soi que nous souhaitons tous, et le Gouvernement n'est sans doute pas le dernier, que l'élaboration des textes portant décentralisation associe le plus directement possible tous les intéressés. Il reste qu'un comité unique de décentralisation, ayant le caractère d'un organisme permanent et associant l'ensemble des parties intéressées, risque d'aboutir assez fréquemment à des doubles emplois et à prolonger parfois inutilement les débats. En effet, lorsqu'on travaillera sur la loi relative au personnel communal, par exemple, il sera beaucoup plus utile d'avoir une série de réunions avec l'ensemble des organisations professionnelles que de passer beaucoup de temps avec les différentes associations d'élus. Inversement, lorsqu'on travaillera sur le statut des élus, il ne semble pas que le contact avec l'ensemble des organisations professionnelles de salariés des communes soit tout à fait utile.

Je crois donc qu'il sera préférable que la concertation soit menée de façon adaptée à l'objet de chaque texte.

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

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce matin, à plusieurs reprises, j'ai été amené à faire état de la volonté du Gouvernement de procéder à une concertation très large et très approfondie avec toutes les parties intéressées.

Mais, en fait, cet amendement alourdirait, compliquerait et ralentirait la procédure.

Je demande donc au groupe communiste d'accepter de le retirer, compte tenu des garanties qui lui ont été déjà fournies ce matin et que je réitère maintenant.

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

M. Paul Balmigère. Compte tenu des assurances que vient de nous fournir M. le ministre d'Etat, nous acceptons de retirer cet amendement. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

M. le président. L'amendement n° 248 est retiré.

Article 2.

M. le président. Je donne lecture de l'article 2 :

TITRE I^{er}

DES DROITS ET LIBERTES DE LA COMMUNE

« Art. 2. — Les délibérations et arrêtés pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit.

« Sont abrogées toutes les dispositions prévoyant l'annulation par l'autorité administrative de ces délibérations et arrêtés ainsi que toutes celles les soumettant à approbation. »

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

La parole est à Mme Commergnat.

Mme Nelly Commergnat. A l'occasion de l'examen de l'article 2 qui supprime toute tutelle a priori sur les autorités communales, je voudrais appeler l'attention du Gouvernement sur les problèmes auxquels sont confrontées les petites communes rurales.

Pour elles, la suppression de la tutelle juridique — suppression que j'approuve — risque d'avoir peu d'effet pratique si des moyens supplémentaires ne leur sont pas donnés pour exercer pleinement les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées.

Une solution à ce problème pourrait être trouvée dans un renforcement de la coopération intercommunale volontaire qui permet de regrouper les moyens de plusieurs collectivités.

Il serait donc utile, monsieur le ministre d'Etat, que vous nous apportiez quelques précisions sur les mesures que vous comptez prendre dans ce domaine.

En ce qui concerne le rôle des sous-préfets, conseillers et animateurs auprès des communes rurales, ne peut-on craindre, monsieur le ministre, la renaissance d'une tutelle insidieuse ?

Il conviendrait donc que le Gouvernement donne aux commissaires de la République et aux sous-préfets des instructions très fermes pour éviter qu'ils n'outrepassent leur rôle. Le libre choix suppose que chacun tienne sa place. L'autorité politique, donc la décision, appartient aux élus ; l'exécution de cette décision doit être le fait de l'administration.

Bien entendu, le rôle de conseil peut être joué par des agents de l'administration, mais leur tâche dans ce domaine doit s'arrêter à l'information. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je suis heureux de constater que M. Toubon est arrivé parmi nous.

M. Jacques Toubon. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de vous languir de moi, comme on dit chez nous. (Sourires.)

L'article 2, qu'il s'agisse de la rédaction proposée par le Gouvernement ou de celle qui a été adoptée par la majorité de la commission, constitue en réalité une affirmation de caractère politique, et le rapport de M. Richard le démontre clairement. En effet, actuellement, très peu de délibérations restent soumises à approbation préalable. Cet état de fait résulte de la loi qui a été votée en 1970 sous la présidence de M. Pompidou, et sous l'égide de votre prédécesseur, M. Raymond Marcellin.

Les délibérations nulles de droit et annulables sont tout à fait exceptionnelles. Et seules restent soumises à approbation préalable les délibérations relatives au budget des communes dont le compte administratif du dernier exercice a été en déficit, celles concernant les emprunts de ces mêmes communes lorsqu'ils sont contractés auprès de caisses privées, ainsi que les garanties des emprunts contractés auprès des mêmes organismes, celles s'appliquant à quelques taxes et droits spéciaux, celles qui ont pour objet des interventions économiques et, enfin, celles qui prévoient l'établissement ou le changement de foires et marchés. Cette approbation doit d'ailleurs intervenir, depuis la loi de 1970, dans un délai de trente jours, et selon une formule d'approbation tacite, donc légère.

On voit donc que la tutelle n'a plus de tutelle que le nom. J'ajoute que, pour les budgets et les comptes, les dispositions que nous allons examiner aux articles 5 et 6 reprennent, avec d'autres procédures et d'autres organismes, des mécanismes qui auront un effet équivalent.

Un membre du groupe socialiste, le rapporteur général du budget, M. Christian Pierret, a d'ailleurs, dans le cadre de la discussion générale, fait part des inquiétudes qu'il éprouve pour les petites communes à la suite de la suppression totale de la tutelle. Il semble craindre, notamment, que ceux qui remplaceront les sous-préfets ne puissent plus exercer le peu de pouvoirs que va leur laisser la loi.

J'ai vu dans l'intervention de M. Pierrret la traduction d'une légitime préoccupation que nous avons exprimée et que nous continuerons à exprimer tout au long de ce débat, celle des élus des dizaines de milliers de petites et moyennes communes qui ne disposent pas des moyens des grandes communes, lesquelles vont effectivement, grâce à ce texte, se trouver libérées de certaines sujétions.

Monsieur le ministre d'Etat, je le répète, l'article 2 constitue une déclaration d'ordre politique, mais il pose des problèmes, en particulier pour les plus petites communes, les plus nombreuses, qui rencontrent les difficultés financières, administratives et de structures les plus angoissantes.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je répondrai d'abord à Mme Commergnat, dont je salue la première intervention de député à l'Assemblée nationale où elle remplace agréablement notre ami André Chandernagor. (*Rires sur de nombreux bancs.*)

Notre ami Chandernagor est un homme intelligent, vif et sympathique, mais il ne présente pas tous les agréments de sa remplaçante. (*Sourires.*)

A propos des petites communes, Mme Commergnat a souhaité que le Gouvernement les aide à se grouper facilement. Cette loi a pour objet de donner aux collectivités locales une liberté qu'elles n'avaient pas. Or intervenir pour inciter des communes à se regrouper, quelle que soit leur taille, serait peser sur leurs décisions. On se souvient que, dans le passé, des textes ont été présentés au Parlement pour inciter les communes à se grouper, mais cela a été fait de telle façon que cette incitation n'a pas eu d'effet.

Cela dit, quand le texte sera voté, des instructions seront données pour que, chaque fois que des communes, quelle que soit leur taille, souhaiteront se grouper, il leur soit facile de le faire.

Mme Commergnat a également appelé mon attention sur le rôle des sous-préfets, et elle a fait état des propos que j'ai tenus ainsi que de l'exposé des motifs du texte.

Elle peut être tout à fait rassurée. Sous un autre titre, les sous-préfets seront maintenus, parce que leur utilité est incontestable pour venir en aide aux petites communes, et non pour maintenir une tutelle sous quelque forme que ce soit.

M. Toubon a repris un argument qu'il avait déjà développé, à savoir qu'il n'y avait pratiquement plus de tutelle. Il me semble, monsieur Toubon, que nous ne parlons pas de la même chose : vous parlez des tutelles préfectorales, alors que je parle essentiellement des tutelles ministérielles. Or j'ai ici, dans mon dossier, toute une série d'exemples de tutelles ministérielles qui ont pesé sur l'évolution d'une grande ville comme Marseille, même si, député, j'avais la possibilité de faire des démarches dans les ministères, voire de téléphoner à des ministres. J'ai cité hier l'exemple du métro pour lequel la première délibération avait été votée en 1964, la délibération « d'action », si je puis dire, en 1969, et dont le début des travaux n'avait eu lieu qu'en 1973.

Je peux vous dire, autre exemple, que quand le métro a été construit il a été convenu que, puisque nous avions désormais deux services de transports en commun, l'un de surface, l'autre souterrain, de nouveaux statuts de la régie des transports de Marseille seraient établis. Eh bien, il y a maintenant cinq ans que ces statuts, qui sont toujours en discussion au ministère de tutelle, attendent une approbation malgré les démarches très nombreuses que nous avons été amenés à accomplir.

Je pourrais vous citer ainsi toute une série d'autres exemples. Les tutelles ministérielles pèsent donc très lourd, même sur les grandes villes. Le projet de loi qui vous est soumis a notamment pour objet d'y mettre fin.

Quant aux petites communes, j'ai répondu ce matin et à l'instant encore à plusieurs questions les concernant. Pour éviter d'allonger inutilement les débats, je n'ajouterai rien sur ce point.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n° 126 et 43, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 126, présenté par M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'article 2 :

« Les délibérations du conseil municipal et les actes et arrêtés du maire qui en procèdent, ainsi que les arrêtés du maire pris en vertu de ses pouvoirs propres, sont exécutoires... » (le reste sans changement).

L'amendement n° 43 présenté par M. Alain Richard, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 2, substituer aux mots : « et arrêtés », les mots : « arrêtés et actes relatifs aux marchés ».

La parole est à M. Séguin, pour soutenir l'amendement n° 126.

M. Philippe Séguin. L'amendement n° 126, qui tend à une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 2, a pour objet de remédier à une confusion que paraît contenir le texte du Gouvernement.

La rédaction qui nous est proposée, en effet, semble confondre les délibérations du conseil municipal et les arrêtés du maire. Or, si aucun problème ne se pose s'agissant des délibérations, dès lors que le conseil municipal est l'organe de la libre administration de la commune, il n'en va pas de même pour les arrêtés du maire qui — et ce n'est pas à vous, monsieur le ministre d'Etat, que je l'apprendrai — a une double qualité, laquelle paraît méconnue par le libellé actuel du premier alinéa de l'article 2. Il est à la fois le chef de l'exécutif municipal et l'agent de l'Etat. En cette dernière qualité, il est délégué d'attributions de l'Etat ; c'est à ce titre qu'il est officier d'état civil ou officier de police judiciaire.

Les pouvoirs de police du maire relèvent de la même origine et ils ne peuvent être dissociés, selon nous, du pouvoir général de police qui est celui de l'Etat. D'ailleurs, pour l'exercice de certains de ses pouvoirs de police, le maire est déjà explicitement placé sous l'autorité de l'administration supérieure, aux termes de l'article L. 122-23 du code des communes.

Il convient de bien distinguer dans la rédaction entre les arrêtés du maire pris en vertu de ses pouvoirs propres, d'une part, et les délibérations du conseil municipal ou les actes pris pour leur exécution par le maire, d'autre part. Les dispositions à prendre pour le contrôle administratif risquent, en effet, d'en être différentes.

M. le rapporteur nous a objecté en commission que cet amendement ne faisait que reprendre une règle de droit en vigueur, non modifiée par le projet. Mais dès lors qu'il reconnaît lui-même, et la majorité de la commission avec lui, la validité du principe que nous rappelons, nous ne voyons pas pourquoi on laisserait passer une rédaction qui paraît l'ignorer ou le méconnaître.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 43 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 126.

M. Alain Richard, rapporteur. Le premier alinéa de l'article 2 affirme le caractère exécutoire de plein droit des délibérations et arrêtés des communes. Les amendements n° 126 et 43 tendent simplement à préciser quels délibérations et arrêtés entrent dans le champ d'application de cette règle.

M. Séguin souhaite affirmer que, outre les délibérations du conseil municipal et les actes et arrêtés du maire qui en procèdent, les arrêtés du maire pris en vertu de ses pouvoirs propres sont exécutoires. Mais, tel est bien le cas actuellement, en application du code des communes. Le maire dispose de pouvoirs de police municipale en vue d'assurer l'ordre public dans la commune. Il s'agit là d'un pouvoir propre, qu'il exerce déjà aujourd'hui en prenant des décisions exécutoires de plein droit. Le texte du Gouvernement ne fait que confirmer cette règle de droit et la proposition de M. Séguin n'aboutirait qu'à la confirmer une seconde fois, ce qui me semble inutile.

L'amendement n° 43 consiste à prendre une précaution. Il ne paraît pas certain, en effet, en droit que les termes « délibérations » et « arrêtés » englobent l'ensemble des actes d'autorité des communes. Il nous semble en particulier que les actes pris par les commissions déléguées en matière de marchés, commissions d'appel d'offres et commissions d'ouverture de plis, ne sont ni des délibérations ni des arrêtés, alors qu'ils sont bien des actes administratifs engageant la commune.

C'est la raison pour laquelle j'ai préféré — et la commission m'a suivi sur ce point — la formulation suivante : « Les délibérations, arrêtés et actes relatifs aux marchés ».

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'ai sous les yeux, monsieur Séguin, le texte de l'article L. 131-1 du code des communes. Il dispose : « Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. »

En fait, dans l'exercice de ses pouvoirs de police, le maire agit tantôt à titre municipal et, pour la police municipale, c'est le cas le plus fréquent, tantôt à titre de l'Etat, ce qui est beaucoup moins fréquent.

L'amendement n° 126, s'il était adopté, aboutirait à supprimer la liberté que nous voulons donner pour l'exécution des délibérations du conseil municipal et des actes ou arrêtés du maire pris dans le cadre de la police municipale.

En ce qui concerne la police d'Etat, le maire agit pour le compte de l'Etat et, s'il refusait d'agir, vous savez comme moi que le représentant de l'Etat pourrait se substituer à lui.

Votre amendement, inspiré par l'idée que le Gouvernement aurait commis une confusion, risquerait en réalité de compliquer la situation. C'est pourquoi je me permets de vous demander de le retirer.

M. le président. Monsieur Séguin, maintenez-vous votre amendement ?

M. Philippe Séguin. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 126. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 43 ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. L'amendement n° 43 présenté par M. le rapporteur recouvrirait la totalité des situations susceptibles de se présenter si les mots : « arrêtés et actes relatifs » étaient remplacés par les mots : « arrêtés et conventions ».

M. le président. Monsieur le rapporteur, êtes-vous d'accord pour modifier l'amendement dans le sens indiqué par M. le ministre d'Etat ?

M. Alain Richard, rapporteur. Cela rejoint le souci de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43, compte tenu de la modification, proposée par le Gouvernement, tendant à substituer aux mots : « arrêtés et actes relatifs aux marchés », les mots : « arrêtés et conventions relatifs aux marchés ».

(L'amendement ainsi modifié est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de sept amendements n° 264, 15, 16, 192, 127, 122 et 300 pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 264, présenté par M. Nungesser, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « si dans un délai de quinze jours après la notification au commissaire de la République, celui-ci n'a pas déféré au tribunal administratif la délibération ou l'arrêté en question et si, dans le même délai, la chambre régionale des comptes n'y a pas fait opposition. »

L'amendement n° 15, présenté par M. Charles, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « dès que la notification prévue à l'article 3 ci-dessous a été effectuée. »

L'amendement n° 16 présenté par M. Charles est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « à la seule exception des délibérations auxquelles aurait pris part un conseiller municipal intéressé, qui peuvent être annulées par le commissaire de la République dans les quinze jours qui suivent leur notification à celui-ci. »

L'amendement n° 192 présenté par M. Noir est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « huit jours après leur publication. »

L'amendement n° 127, présenté par M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République, est ainsi rédigé :

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

« sous réserve des dispositions prévues aux articles 3 et 4 ci-dessous, ils sont exécutoires dès leur publication. »

L'amendement n° 122, présenté par M. Zeller, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « dès qu'il a été procédé à leur publication. »

L'amendement n° 300, présenté par M. Charles Millon, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « , sauf en matière de police. »

La parole est à M. Nungesser, pour soutenir l'amendement n° 264.

M. Roland Nungesser. Par mon amendement n° 264, je propose au Gouvernement d'établir une certaine logique entre les dispositions de l'article 2 et celles de l'article 3.

En effet, l'article 3 prévoit que le commissaire de la République peut déférer devant le tribunal administratif une délibération qu'il estime contraire à la légalité. Il précise également que les délibérations d'un conseil municipal et les arrêtés du maire sont notifiés à la commission régionale des comptes lorsqu'il s'agit d'actes relatifs au budget. Or l'article 2 prévoit que toutes ces décisions sont exécutoires immédiatement et de plein droit.

Je crains que nous n'arrivions dans la pratique à des situations bloquées. C'est pourquoi je propose que les décisions en question ne soient exécutoires qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après leur notification, ce qui permettrait au commissaire de la République de contester, le cas échéant, la légalité de l'arrêté ou de la délibération, ou à la commission régionale des comptes de présenter ses observations. L'on éviterait ainsi bien des difficultés. En effet, compte tenu des délais que le tribunal administratif demande pour statuer, la délibération ou l'acte visé aura été exécuté et celui qui l'avait contesté — commissaire de la République ou simple citoyen — se trouvera mis devant le fait accompli.

Voilà pourquoi je suggère que l'on donne toute sa valeur à l'article 3 en prévoyant à l'article 2 un délai de quinze jours avant que les délibérations ne deviennent exécutoires. Une telle disposition me paraît logique, et je demande à M. le ministre d'Etat de bien vouloir l'accepter.

M. le président. La parole est à M. Charles, pour soutenir les amendements n° 15 et 16.

M. Serge Charles. Je voudrais, mes chers collègues, faire ressortir tout l'intérêt que présente l'amendement n° 15. Il assure, sans aucune possibilité d'échappatoire, l'information du commissaire de la République. C'est, en effet, cette information qui rend la délibération ou l'arrêté exécutoire.

Les propositions de la commission ne sauraient entièrement me satisfaire, puisque la commission s'est bornée, à l'article 3 et non à l'article 2, à inviter les maires à notifier les délibérations et les arrêtés dans un délai de quinze jours, sans prévoir la moindre sanction en cas d'inobservation de cette disposition.

L'amendement n° 16 est quelque peu différent. On ne saurait exclure a priori les cas de confusion, volontaire ou non, entre l'intérêt général de la commune et les intérêts particuliers des élus. C'est pourquoi je propose de compléter le premier alinéa de l'article 2 par les mots : « à la seule exception des délibérations auxquelles aurait pris part un conseiller municipal intéressé, qui peuvent être annulées par le commissaire de la République dans les quinze jours qui suivent leur notification à celui-ci. »

Je précise que cet amendement n'est pas lié au précédent et peut donc être pris en considération quel que soit le sort qui sera réservé à ce dernier.

M. le président. La parole est à M. Noir, pour soutenir l'amendement n° 192.

M. Michel Noir. L'amendement n° 192, d'une part, précise que pour être exécutoires les délibérations et arrêtés devront avoir été publiés — sinon de quels moyens d'exécution le maire disposerait-il à l'égard de tiers ? — d'autre part, fixe un délai à l'expiration duquel l'exécution de la décision municipale sera de droit.

La fixation d'un délai ne revient pas sur le caractère exécutoire de plein droit des décisions, mais elle a l'avantage de permettre au représentant de l'Etat qui constaterait l'illégalité d'une décision prise par le conseil municipal de saisir le tribunal administratif avant que la décision contestée n'ait reçu un commencement d'exécution. Nous éviterions ainsi les situations complexes qui risquent de résulter de l'article 3. En effet, à moins que la modification que nous proposons ne soit acceptée, la saisine par le commissaire du Gouvernement du tribunal administratif à propos d'une décision qu'il considère comme non légale n'aura pas d'effet suspensif. La décision en question pourra donc recevoir un début d'exécution et causer un préjudice à des tiers, faute pour ceux-ci d'avoir pu en faire suspendre l'application.

M. le président. La parole est à M. Séguin, pour défendre l'amendement n° 127.

M. Philippe Séguin. Je retire l'amendement n° 127, car il serait satisfait par le vote des amendements précédents.

M. le président. L'amendement n° 127 est retiré.

La parole est à M. Zeller, pour soutenir l'amendement n° 122.

M. Adrien Zeller. Cet amendement prévoit simplement que, pour être exécutoires, les décisions du conseil municipal devront avoir été publiées.

M. le président. La parole est à M. Millon, pour soutenir l'amendement n° 300.

M. Charles Millon. M. le ministre d'Etat a répondu en grande partie à la question sous-jacente à mon amendement en rappelant qu'en application de l'article L. 131-1 du code des communes, l'autorité supérieure peut se substituer à l'autorité communale en cas de violation des règles relatives à la police d'Etat.

Une interrogation subsiste toutefois : que se passera-t-il pour les tiers entre le moment où l'autorité communale prendra sa décision et celui où l'autorité supérieure se substituera à elle, si cette décision touche, par exemple, aux libertés publiques ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 264, 15, 16, 192, 122 et 300 ?

M. Raymond Forni, président de la commission. La commission a étudié longuement les amendements déposés par l'opposition. Elle les a rejetés pour plusieurs motifs.

En premier lieu, des dispositions d'ordre général existent déjà dans les textes en vigueur.

En second lieu, nous ne souhaitons pas rétablir par un biais quelconque la tutelle que nous voulons précisément supprimer.

En troisième lieu, nous souhaitons que les élus locaux soient pleinement responsables de leurs décisions, et notamment des délibérations des conseils municipaux.

Enfin, la commission n'a pas été sensible à l'argument qui a été avancé par M. Millon qui, très malicieusement, évoque, dans l'exposé sommaire de son amendement, l'hypothèse d'un arrêté ordonnant la circulation à gauche, faisant vraisemblablement référence au changement intervenu il n'y a pas très longtemps dans ce pays. (*Sourires sur les bancs des socialistes. — Exclamations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement se rallie à la position de la commission.

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

M. Michel Noir. Il semblerait curieux que la notion de publication ne soit pas retenue.

M. Alain Richard, rapporteur. Elle existe dans le droit actuel, monsieur Noir.

M. Michel Noir. Mais nous sommes dans le cadre de l'article 2, et on n'a pas d'autres dispositions du code des communes. Il n'y aura pas possibilité de savoir à partir de quel moment un tiers a eu connaissance d'une décision.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ces dispositions figurent dans le code des communes.

Je trouve tout à fait normal qu'un acte ne soit exécutoire à l'égard d'un tiers qu'à partir du moment où il lui a été notifié ou communiqué. Cette règle figure dans le code des communes, et c'est la raison pour laquelle je me suis rallié à la position de la commission. Mais si une autre rédaction doit être retenue, je ne m'y opposerai pas.

Je sais qu'il existe une différence dans la notion d'opposabilité aux tiers selon que l'acte a fait l'objet d'une publication ou d'une notification individuelle. Mais il est évident qu'un acte doit, pour être exécutoire, être connu de ceux auxquels il s'applique.

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

M. Charles Millon. Sans vouloir entrer dans des discussions ironiques avec M. le président de la commission des lois, je souhaiterais connaître la réponse à la question que j'ai posée. Si celle-ci me satisfait, je serai tout prêt à retirer mon amendement.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le cas évoqué par M. Millon ne peut se produire dès lors que le commissaire de la République a le droit de se substituer au maire en cas de carence de celui-ci dans l'exercice de ses pouvoirs de police nationale.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Millon ?

M. Charles Millon. Je le maintiens, car l'on n'a pas répondu à ma question.

Que se passe-t-il entre le moment où le maire prend sa décision et celui où le commissaire du Gouvernement se substitue à lui ? Laissera-t-on porter atteinte aux libertés publiques ?

L'exemple que j'ai donné est ironique, certes, mais il révèle tout de même l'existence d'un problème.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La réponse à votre question, monsieur Millon, est apportée par la pratique en vigueur depuis quatre-vingt-dix-sept ans. Le code prévoit déjà le droit de substitution. Le projet de loi ne comporte aucune modification sur ce point.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est faire injure à un élu de penser *a priori* qu'il peut être fou. Certes, cela peut arriver à n'importe qui, même à un élu municipal, voire à un élu parlementaire, qui sait ? En général, quand on est fou on ne s'en rend pas compte. Peut-être l'un d'entre nous dans cet hémicycle l'est-il sans le savoir ! (*Sourires.*)

Mais il faut être raisonnable et ne pas inventer des situations qui ne peuvent pratiquement pas se produire dans la réalité. Je demande donc à M. Millon de retirer son amendement.

M. le président. Retirez-vous votre amendement, monsieur Millon ?

M. Charles Millon. J'aurais dû rédiger différemment l'exposé sommaire de mon amendement car je constate que l'humour n'est pas toujours compris.

D'autres cas peuvent se présenter. Un maire, par exemple, considérant qu'un immeuble porte atteinte à la salubrité publique, alors que ce n'est pas le cas, pourra décider de le fermer d'autorité en prenant une simple mesure de police. Va-t-on véritablement permettre de porter ainsi atteinte à ce type de libertés ?

M. le rapporteur répond avec intelligence — c'est son habitude — que le pouvoir de substitution existe depuis quatre-vingt-dix-sept ans. Mais le législateur a la possibilité d'améliorer la loi. C'est pourquoi je me permets de reposer ma question.

M. le président. La commission et le Gouvernement vous ont répondu. Votre amendement étant maintenu, il sera mis aux voix.

La parole est à M. Zeller.

M. Adrien Zeller. Je souhaite revenir sur le problème de la publication.

J'ai entendu avec intérêt la déclaration de M. le ministre. Mais ce qui va sans dire va encore mieux en le disant. C'est pourquoi je me permets d'insister pour que l'Assemblée se prononce sur mon amendement qui tend à reconnaître la nécessité de publier les arrêtés du maire.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Je veux bien qu'on répète des normes législatives en vigueur depuis des décennies lors du vote de chaque texte nouveau. Mais je tiens à rassurer M. Zeller : la publication des actes, avant qu'ils ne deviennent exécutoires, est un principe permanent du droit français. Nous ne l'inventons pas aujourd'hui !

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

M. Serge Charles. Je rappelle à M. le rapporteur que, lors de la discussion sur la notification et la nécessaire information du maire par le représentant de l'Etat, un certain doute avait surgi dans son esprit. Tant et si bien qu'il avait cru bon d'envisager de mentionner dans le texte l'obligation pour le représentant de l'Etat d'informer le maire.

Ce texte dispose en effet : « Il informe le maire de son intention de former un recours quinze jours au moins avant de le déposer. » Le délai est bien précisé, mais en l'absence d'information du commissaire de la République — comme le texte en laisse la possibilité — quelles seront les sanctions ? Je souhaite obtenir une réponse précise sur ce point.

M. Alain Richard, rapporteur. Cette discussion interviendra à l'article 3 !

M. Serge Charles. Peut-être, mais nous examinons un amendement déposé à l'article 2. Vous répondez en partie à l'article 3 au problème soulevé par cet amendement. Je souhaite que vous me répondiez dès maintenant.

M. le président. La commission vous a répondu.
La parole est à M. Nungesser.

M. Roland Nungesser. J'aurais aimé des explications de M. le ministre d'Etat sur son refus, semble-t-il implicite, du délai de quinze jours précédant la mise à exécution des délibérations. Ce délai aurait permis au commissaire de la République de se prononcer sur la légalité de la délibération ou de l'arrêté.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande à M. Nungesser de renoncer au délai de quinze jours, car il entraînerait le rétablissement d'une forme de tutelle qui est contraire à l'esprit du projet de loi.

M. le président. Monsieur Nungesser, maintenez-vous votre amendement ?

M. Roland Nungesser. Oui, monsieur le président. S'assurer de la légalité d'un texte ne constitue pas l'exercice d'une forme de tutelle.

Plusieurs députés socialistes. Si !

M. Roland Nungesser. Cette précision, vous l'avez vous-même fait figurer à l'article 3. Avant la mise à exécution d'une délibération, il serait bon de pouvoir se prononcer sur sa légalité.

M. le président. L'Assemblée a entendu vos arguments, la commission et le Gouvernement vous ont répondu. Nous allons passer au vote des amendements.

Je mets aux voix l'amendement n° 264.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 192.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 122.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 300.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques n° 44 et 128.

L'amendement n° 44 est présenté par M. Alain Richard, rapporteur ; l'amendement n° 128 est présenté par M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer le second alinéa de l'article 2. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 44.

M. Alain Richard, rapporteur. Cet amendement répond à une exigence de clarté sur les conséquences de droit de la loi.

Les articles font directement référence aux nouvelles règles, mais ils n'énumèrent pas les articles du code des communes qui sont visés. C'est seulement à l'article 14 qui porte abrogation des règles modifiées qu'apparaît la correspondance avec les articles antérieurs du code des communes.

Dans un souci de rigueur, nous n'avons pas voulu céder à la facilité d'abroger dans un seul article toutes les mesures contraires. Il s'avère important d'énumérer avec précision les dispositions abrogées et celles qui restent en vigueur.

La commission a donc préféré ne pas procéder à une abrogation générale, comme le propose le Gouvernement à l'article 2, mais faire mention des abrogations, article par article, telles qu'elles figuraient à l'article 14.

M. le président. La parole est à M. Séguin, pour soutenir l'amendement n° 128.

M. Philippe Séguin. Il ne nous arrive pas souvent d'être d'accord avec la commission (*Sourires*) aussi je me permettrai de savourer un instant trop rare.

Nous avons demandé la suppression du deuxième alinéa de l'article 2 non pas uniquement pour les raisons invoquées par M. le rapporteur, mais parce que le premier alinéa pose un principe général qui se suffit à lui-même, et que les dispositions d'abrogation sont explicitement énumérées à l'article 14. Cette répétition était donc inutile.

Mais c'est aussi parce que le délégué du Gouvernement garde la possibilité, selon la procédure qui est précisée aux articles 5 et 6, de régler ou de redresser le budget d'une commune, c'est-à-dire d'en annuler ou d'en réformer les délibérations. Il serait par conséquent inexact de prétendre que toutes les dispositions d'annulation sont abrogées.

Je précise que notre amendement rejoint en tous points celui de la commission des lois.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je préfère la rédaction du Gouvernement qui abroge toutes les dispositions contraires, quel que soit le code dans lequel elles figurent.

Si l'amendement de la commission était adopté, il faudrait préparer et soumettre au Parlement un nouveau texte législatif afin de répondre au souhait de M. Richard quant à l'énumération des dispositions d'abrogation.

A la vérité, il y a deux méthodes. L'une consiste à énumérer les articles abrogés et, en ce cas, peu d'exemples montrent qu'une omission n'ait pas été commise. L'autre consiste à déclarer abrogées toutes les dispositions contraires. Avec une telle formule, aucune omission n'est possible.

En priant M. Séguin de m'excuser de le priver du plaisir de voter avec la commission (*Sourires*), je lui demande de me suivre et de renoncer à son amendement.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Il n'est pas dans mon pouvoir de renoncer à un amendement que la commission a adopté. J'insiste à mon tour auprès du Gouvernement sur un point de méthode. Ces textes sont d'une importance capitale car ils auront des applications pratiques dans des milliers de collectivités locales. Nous savons tous que les élus locaux s'appuient sur un certain nombre de codes, de documents de travail courants qui ne sont pas forcément élaborés par les meilleurs légistes du secrétariat général du Gouvernement. Il me semble donc qu'il appartient au Gouvernement de consentir l'effort de « toilette » législative qui permettra de faire place nette.

Et, monsieur le ministre d'Etat, vous avez la relative sécurité de deux lectures successives devant les deux chambres du Parlement pour être sûr que cette « toilette » sera complète. Je me permets donc d'insister pour que l'on sache clairement, après le vote de cette loi, les dispositions qui restent en vigueur et celles qui sont abrogées.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Cette discussion pose à la fois une question de méthode et une question de principe. Si on adopte la méthode proposée par le rapporteur, on porte atteinte à l'esprit même de la loi. En revanche, si on adopte la méthode que je propose, on y reste fidèle.

Au demeurant, l'article 14 comporte une énumération qui y a été inscrite à la demande du Conseil d'Etat en raison même de la rédaction du deuxième paragraphe de l'article 2 afin d'opérer un début de codification pour le seul code des communes.

Par conséquent, il vaut mieux maintenir la formule du Gouvernement.

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

M. Charles Millon. Monsieur le ministre, j'appuie résolument les propos de M. le rapporteur, sans esprit partisan, sans me préoccuper de la majorité ou de l'opposition (*Rires sur les bancs des socialistes et sur divers autres bancs*) afin de prendre en compte les intérêts du citoyen. Car les lois ne sont pas faites uniquement pour les parlementaires, les avocats, les conseillers juridiques et les juristes : elles sont faites aussi et d'abord pour les citoyens.

Si l'on s'en tient à la rédaction actuelle, les citoyens devront à chaque occasion rechercher les abrogations qui ont bien pu être prévues par le Gouvernement, le Conseil d'Etat ou un quelconque ministre !

M. Philippe Séguin et M. Jacques Toubon. Très bien !

M. Charles Millon. Il s'agit d'un problème de méthode. Alors, adoptions des méthodes qui, même si elles n'ont pas toujours été appliquées dans le passé, respectent les citoyens. C'est pour quoi il me paraît indispensable, selon l'expression de M. le rapporteur, de procéder à une toilette législative. Or, ni la commission les lois — puisque le renvoi n'a pas été ordonné — ni le Parlement ne sont à même de la mener à bien. Il revient donc au ministre de la concevoir et de nous la soumettre, à charge pour nous de l'apprécier et de la voter.

J'espère que, dans sa sagesse, l'Assemblée voudra bien suivre la commission, et je remercie M. le rapporteur de sa clarté et de sa franchise en cette affaire. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Alain Richard, rapporteur. Si le Gouvernement, d'ici à la deuxième lecture, nous donne l'engagement que la liste des abrogations, portant non seulement sur le code des communes mais sur les autres textes législatifs, sera complétée, je pense qu'une opposition de principe ne se justifierait plus. Je maintiens l'amendement de la commission, car j'en ai le mandat, mais j'indique à nos collègues qu'ils peuvent se prononcer librement.

J'ajoute qu'en deuxième lecture nous devons connaître avec exactitude la liste des abrogations.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'accepte la proposition de M. le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n° 44 et 128.

Que ceux qui sont pour lèvent la main.

(L'épreuve a lieu. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. Que ceux qui sont contre lèvent la main.

(L'épreuve a lieu.)

M. le président. Que ceux qui désirent s'abstenir lèvent la main.

(L'épreuve a lieu. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. le président. Pas d'applaudissements prématurés, mes chers collègues.

Je constate qu'il y a eu aussi peu d'abstentions que de votes contre. (Protestations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Il y a lieu de vérifier. Nous allons donc procéder à un nouveau vote. (Nouvelles protestations sur les mêmes bancs.)

Je rappelle que je mets aux voix les amendements n° 44 et 128.

(Le vote a lieu.)

M. le président. Ces amendements ne sont pas adoptés. (Vives protestations et claquements de pupitres sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française. — MM. les députés de ces groupes se lèvent.)

M. Jacques Marette. Monsieur le président, vous vous déshonorez !

M. Jean-Marie Daillet. Le président doit démissionner !

M. Charles Millon. Vous êtes président et non pas partisan !

M. Jean Seiffinger. C'est scandaleux !

M. Raymond Forni, président de la commission. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Raymond Forni, président de la commission. J'ai le sentiment qu'un problème se pose. Afin qu'il n'y en ait aucun, je souhaite que la présidence fasse procéder à un vote par assis et levé. (Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Adrien Zeller. Mais le vote était acquis !

M. le président. Je vais donc appeler l'Assemblée à se prononcer par assis et levé. C'est le droit. Ainsi il n'y aura plus lieu à contestation. Mais cela suppose que tout le monde commence par se rasseoir ! (Très vives protestations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française. — Claquements de pupitres.)

M. Michel d'Ornano. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. d'Ornano.

M. Michel d'Ornano. Monsieur le président, j'ai assisté à de nombreuses séances et c'est la première fois que je vois un président tenter, à deux reprises consécutives, le faire revenir l'Assemblée nationale sur un vote déjà acquis. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Dominique Taddei. On a vu pire !

M. Alain Chénard. Ce n'est pas sérieux !

M. Charles Millon. Je demande la parole.

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

M. Charles Millon. Compte tenu de la gravité des atteintes qui viennent d'être portées au règlement de notre assemblée, au nom du groupe de l'union pour la démocratie française, je demande une suspension de séance.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La suspension est de droit.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous abordons l'examen de l'amendement n° 129...

M. Michel d'Ornano. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Rappels au règlement.

M. le président. La parole est à M. d'Ornano, pour un rappel au règlement.

M. Michel d'Ornano. Monsieur le président, mes chers collègues, ce qui s'est passé tout à l'heure est très grave. (Exclamations sur les bancs des socialistes.) L'opposition tout entière ne peut pas laisser passer cette affaire sans protester.

Je tiens à rappeler, devant tout le monde, dans quelles conditions l'amendement n° 44 de la commission des lois a été déclaré repoussé.

Un premier vote à main levée est intervenu. A l'évidence, le nombre des mains levées pour l'adoption du texte de la commission des lois était le plus important puisqu'il n'y a eu que quelques votes contre et quelques abstentions. On pourra relire au *Journal officiel* les paroles du président de séance constatant que bien peu de mains se sont levées en faveur de l'abstention — depuis quand, d'ailleurs, n'a-t-on plus le droit, dans cette assemblée, de ne pas voter ?

Par conséquent, dès ce premier vote, l'amendement n° 44 de la commission des lois était adopté.

Le président a cru devoir mettre de nouveau cet amendement aux voix. Tout le monde a pu constater — l'opposition, la majorité, le Gouvernement, la presse — que le vote a été le même.

Or, à notre stupéfaction, le président a déclaré repoussé un amendement qui avait été en réalité adopté par l'Assemblée nationale, et même adopté à deux reprises.

Nous ne pouvons accepter que les droits du Parlement soient ainsi remis en cause. C'est trop grave pour l'avenir. L'opposition unanime refuse de se prêter à ce genre de pratiques. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Pierre Joxe. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 84, alinéa 2, du règlement aux termes duquel : « En cas de doute sur le résultat du vote à main levée, il est procédé au vote par assis et levé ; »

Par conséquent, en cas de doute...

Plusieurs députés du rassemblement pour la République. Il n'y avait pas de doute !

M. Pierre Joxe. Si ces messieurs ne supportent pas qu'on lise le règlement de l'Assemblée, eh bien ! on va procéder autrement. (*Protestations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

Je me suis fait communiquer le compte rendu officiel de la séance : le doute sur le vote a été exprimé.

Plusieurs députés de l'union pour la démocratie française. Par qui ?

M. Pierre Joxe. Par le président. Faites-vous communiquer la sténographie des débats ; vous constaterez que la réponse n'est pas négative sur ce point, mais positive.

En cas de doute sur le résultat d'un vote — réjouissez-vous, messieurs, mon rappel au règlement vise le président de séance — la seule marche à suivre est de procéder au vote par assis et levé.

Ce débat porte sur des questions de fond, à savoir les pouvoirs des maires et des élus et la libéralisation du régime des collectivités locales, alors que tout laisserait penser qu'il s'agit d'un obscur débat, de procédure. (*Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

C'est pourquoi, s'il y a doute sur le résultat de quelque vote que ce soit dans la suite de la discussion, je souhaite que vous procédiez, monsieur le président, à un vote par assis et levé, faute de quoi notre groupe demandera un scrutin public sur chaque amendement. (*Rires et applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

Mon rappel au règlement se fonde aussi sur l'article 52 qui indique que la présence d'au moins deux secrétaires au bureau est obligatoire et qu'à défaut de cette double présence, ou en cas de partage égal des voix, le président décide.

Puisque l'on met en cause les décisions du président, je demande que deux secrétaires soient présents en permanence au bureau de l'Assemblée, comme le prévoit le règlement. (*Très bien ! Très bien ! sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

Si nous respectons strictement ces règles simples, qui peuvent constituer, il faut le reconnaître, une entrave au déroulement rapide de nos débats, peut-être pourrions-nous enfin nous consacrer à l'essentiel de ce débat, c'est-à-dire à la démocratie locale sur laquelle j'ai l'impression que les avis sont, ici, pour le moins partagés.

Pour sa part, le groupe socialiste souhaite que la session ne se termine pas sans qu'on ait pu clairement savoir qui, dans le pays et dans cette assemblée, est pour la décentralisation et qui est contre. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et sur quelques bancs des communistes. — Exclamations sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. d'Ornano.

Plusieurs députés socialistes. C'est de l'obstruction !

M. Michel d'Ornano. Je rappellerai M. Joxe. S'il me le permet, à la connaissance du règlement de l'Assemblée.

M. Joxe dit : lorsqu'il y a doute sur le résultat d'un vote à main levée, il est procédé au vote par assis et levé. C'est vrai, mais avant que le résultat du scrutin ne soit proclamé. Le président de séance dit alors : puisqu'il y a doute, je vais procéder par assis et levé.

Mais la question n'est pas là. Le président a proclamé le résultat du scrutin. Par conséquent, il n'y avait plus doute. Ou alors, monsieur Joxe, si vous admettez qu'il y avait doute, c'est que vous nous rejoignez complètement ! (*Très bien ! sur plusieurs bancs de l'union pour la démocratie française.*) Mais il y a doute, non pas sur le scrutin, mais sur la décision du président ! (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

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

M. Philippe Séguin. Monsieur le président, le groupe du R. P. R. s'associe aux observations qui ont été formulées par nos collègues du groupe U. D. F. et, souhaitant en référer au bureau de l'Assemblée nationale, il demande une suspension de séance. (*Vives protestations sur les bancs des socialistes.*)

M. Charles Josselin, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. C'est de l'obstruction !

M. Yves Dollo. Nous sommes ici pour travailler !

M. le président. Mes chers collègues, la suspension de séance est de droit.

Suspension et reprise de la séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures, est reprise à dix-neuf heures cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

Décision du bureau.

M. le président. Je donne lecture d'une décision du bureau de l'Assemblée.

Le bureau s'est réuni à la demande des présidents des groupes R. P. R. et U. D. F. à la suite de la contestation des résultats des votes intervenus sur les amendements n° 44 et 128.

Le bureau a constaté que, conformément aux articles 52 et 54 du règlement, les votes étaient acquis tels que proclamés par le président.

Il a demandé aux secrétaires d'assister à l'avenir le président lors des opérations de vote.

M. Michel d'Ornano. Ce sera nécessaire !

M. Francisque Perrut. Si c'est le président seul qui décide !

Reprise de la discussion.

M. le président. Nous allons donc reprendre la discussion des amendements à l'article 2.

M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République ont présenté un amendement n° 129 ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, après le mot : « sont », insérer les mots : « et demeurent ».

La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. Monsieur le président, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je défendrai par la même occasion les amendements n° 130 et 131 car, comme l'amendement n° 129, ils tendent à modifier le deuxième alinéa de l'article 2.

D'abord, si la rédaction que je propose par l'amendement n° 129 est adoptée, le deuxième alinéa se lira : « Sont et demeurent abrogées toutes les dispositions prévoyant l'annulation par l'autorité administrative » des délibérations et arrêtés pris par les autorités communales « ainsi que toutes celles les soumettant à approbation. » Nous nous bornons à ajouter après « sont » les mots « et demeurent ».

En effet, la législation récente a déjà abrogé en de multiples cas le contrôle administratif *a priori*. Il est convenable, me semble-t-il, de le reconnaître dans cet alinéa dont la signification est autant politique que juridique.

Ensuite, il serait souhaitable d'ajouter après : « sont abrogées » les mots : « sous réserve de la procédure définie à l'article 5 ». En effet, je l'ai déjà fait observer, tous les cas d'annulation ne seront pas abrogés, puisque des procédures de réformation ou d'annulation existeront encore en matière budgétaire. Tel est l'objet de l'amendement n° 130.

Enfin, à l'expression : « l'autorité administrative », nous souhaitons en substituer une autre, plus proche des réalités et du droit, qui pourrait être « le délégué du Gouvernement chargé du contrôle administratif », comme nous le proposons dans l'amendement n° 131, soit, si le Gouvernement préfère : « le représentant de l'Etat ». En tout état de cause, l'expression employée dans le projet nous paraît tout à fait inopportune car l'administration, on nous l'a suffisamment rappelé hier, est une fonction que se partagent l'Etat et les collectivités locales et il conviendrait de ne pas accentuer l'idée selon laquelle « l'autorité administrative » est formellement et systématiquement synonyme de l'autorité de l'Etat.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable sur ces trois amendements.

M. Philippe Séguin. Sur tous les trois vraiment ?

M. Alain Richard, rapporteur. La formulation : « Sont et demeurent abrogées » n'apporte rien de plus, me semble-t-il, par rapport à l'expression : « Sont abrogées ».

Ensuite M. Séguin voudrait que nous écrivions que sont abrogées « sous réserve de la procédure définie à l'article 5 », toutes les dispositions qui entraînent une approbation préalable. Or la procédure définie à cet article ne comporte pas d'approbation préalable, puisque les décisions budgétaires visées par l'article 5 sont exécutoires de plein droit comme les autres. Elles ne sont pas soumises à un mécanisme de tutelle préalable.

Enfin, l'amendement n° 131 se réfère au passé. Dans les cas de tutelle abrogés, il ne faut pas dire que cette tutelle était exercée par « le délégué du Gouvernement chargé du contrôle administratif », car il s'agit d'une autre notion. Mieux vaut s'en tenir à l'expression « l'autorité administrative ».

M. Philippe Séguin. Nous allons voir !

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement est d'accord avec la commission pour repousser ces amendements.

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

M. Philippe Séguin. Je suis surpris, et j'imagine qu'il faut y voir l'effet d'une lecture rapide, que le Gouvernement prenne le parti de la commission, alors qu'il nous propose lui-même, par l'amendement n° 289, de repousser la formulation « l'autorité administrative » pour lui substituer une autre rédaction, qui me donne entièrement raison.

M. Guy Ducoloné. Son amendement est meilleur que le vôtre ! (Rires.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 129.

M. Christian Nucci. Le groupe socialiste vote contre. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République ont présenté un amendement n° 130 ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, après le mot : « abrogés », insérer les mots : « , sous-réserve de la procédure définie à l'article 5. » »

Cet amendement ayant été défendu, je le mets aux voix.

M. Christian Nucci. Le groupe socialiste vote contre. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Séguin et les membres du groupe du rassemblement pour la République ont présenté un amendement n° 131 ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer aux mots : « par l'autorité administrative », les mots : « par le délégué du Gouvernement chargé du contrôle administratif ». Cet amendement ayant été soutenu, je le mets aux voix. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 289 ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 2, substituer aux mots : « par l'autorité administrative », les mots : « par le Gouvernement ou ses représentants ».

M. Emmanuel Aubert. Cet amendement tombe ! (Rires.)

Plusieurs députés du rassemblement pour la République. Puisque l'amendement n° 131 a été repoussé !

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

M. Alain Richard, rapporteur. Il y a une différence essentielle de rédaction entre les amendements n° 131 et 289.

Le groupe du rassemblement pour la République, pour des raisons politiques qui correspondent à la logique de sa position, a voulu faire apparaître, pour décrire la situation passée de la tutelle, l'expression « contrôle administratif ». Il a entendu, depuis le début de ce débat, faire admettre que l'expression « contrôle administratif », qui figure dans la Constitution, recouvrait le pouvoir de tutelle.

Tel était d'ailleurs l'argument essentiel sur lequel se fondait son exception d'irrecevabilité. Or il nous semble, et c'est la thèse que nous avons toujours défendue, que le « contrôle administratif » exercé par les préfets en vertu de l'article 72 de la Constitution, n'est pas une tutelle sur les communes.

Le Gouvernement préfère lui aussi que l'on change la rédaction de l'article 2 pour décrire la tutelle passée. Il veut rappeler que cette tutelle était exercée « par le Gouvernement ou ses représentants », mais il n'admet pas que cette tutelle représente un contrôle administratif au sens de la Constitution.

Bref, le débat a déjà eu lieu. Par son amendement, le groupe du rassemblement pour la République voulait simplement le rouvrir. L'Assemblée a tranché et il n'y a pas à y revenir.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement, d'accord avec la commission, invite l'Assemblée à retenir l'amendement n° 289. Comme l'a fort bien exposé M. Alain Richard, les expressions dans les deux amendements n° 131 et 289 ont un sens absolument différent.

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

M. Philippe Séguin. Compte tenu de la discrétion compréhensible de M. le ministre d'Etat, je vais me permettre de rappeler à l'Assemblée le texte de l'amendement du Gouvernement.

J'ai commencé par déclarer, vous vous en souvenez, qu'il ne convenait pas d'accréditer, comme le faisait le texte initial, avec l'accord de M. Richard, l'idée selon laquelle l'autorité administrative est synonyme de l'autorité de l'Etat.

Voici le texte de l'amendement n° 289 présenté par le Gouvernement :

« Dans le deuxième alinéa de cet article, substituer aux mots : « par l'autorité administrative », les mots : « par le Gouvernement ou ses représentants ».

Et lisons l'exposé sommaire : « Cette nouvelle rédaction vise à éviter toute confusion relative à la notion d'autorité administrative. » C. Q. F. D. ! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Antoine Gissinger. Bien envoyé !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 289. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 2, modifié par les amendements adoptés.

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

Après l'article 2.

M. le président. M. Noir a présenté un amendement n° 193 ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer le nouvel article suivant :

« Pour ce qui concerne l'hygiène, la sécurité et la circulation, les décisions du représentant de l'Etat dans le département s'imposent à l'autorité de police municipale. »

La parole est à M. Noir.

M. Michel Noir. Il s'agit de préciser quelle hiérarchie régit les décisions de police de l'hygiène, de la sécurité et de la circulation, au niveau communal et au niveau départemental.

En effet, sans cette précision indispensable, une véritable anarchie risquerait de régner dans la mesure où le représentant de l'Etat prend souvent des arrêtés au niveau du département pour l'application de dispositions réglementaires en matière d'hygiène, de sécurité et de circulation.

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

M. Alain Richard, rapporteur. L'avis de la commission est défavorable pour les motifs qu'elle a opposés à l'amendement de M. Millon.

Nous discutons de dispositions tendant à réduire les pouvoirs de tutelle sur les collectivités locales. Or ces deux amendements aggravent les pouvoirs de tutelle de l'autorité supérieure sur le maire en matière de police.

L'observation de la réalité depuis des années et des années montre que l'utilisation des pouvoirs de police municipale par les maires n'est pas source d'abus dramatiques, et n'engendre pas des situations anarchiques. Il n'y a donc aucune raison de placer les maires sous la surveillance permanente du commissaire : ils sont aptes à exercer leurs pouvoirs de police. (Très bien ! sur les bancs des socialistes.)

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement est d'accord avec la commission, pour repousser l'amendement.

Pour faire gagner du temps à l'Assemblée, j'ai décidé, chaque fois qu'il ne me sera pas indispensable d'intervenir plus longtemps, de me contenter de prononcer ces seuls mots quand il y aura lieu.

M. le président. La parole est M. Noir.

M. Michel Noir. Monsieur le rapporteur, il me semble y avoir une confusion. Il n'est nullement question de restaurer la notion de tutelle, mais de préciser :

« Pour ce qui concerne l'hygiène, la sécurité et la circulation, les décisions du représentant de l'Etat dans le département s'imposent à l'autorité de police municipale. »

Il faut que règne une certaine harmonie entre les décisions prises par l'autorité municipale et les décisions prises par le représentant de l'Etat pour appliquer la réglementation nationale dans le département.

Il ne s'agit pas du tout de renforcer le pouvoir de tutelle, ou alors cela signifie que, pour vous, faire respecter un certain cadre réglementaire revient à exercer un pouvoir de tutelle ! C'est un tout autre débat.

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

M. Charles Millon. L'amendement de M. Noir n'aggrave pas la tutelle, au contraire de ce qu'a affirmé M. le rapporteur. Pour le *Journal officiel* les mots comptent : simplement, il est parfois nécessaire de rappeler l'existence de certaines hiérarchies pour éviter toute confusion ou anarchie.

M. Christian Nucci. Pas de hiérarchie !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 193. (L'amendement n'est pas adopté.)

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Les délibérations et arrêtés des autorités communales sont notifiés sans délai au représentant de l'Etat dans le département et en outre au président de la chambre régionale des comptes prévue à l'article 56 de la présente loi, lorsqu'il s'agit d'actes relatifs au budget. Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les délibérations et arrêtés qu'il estime contraires à la légalité. »

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

M. Philippe Séguin. Mes chers collègues, cet article 3 est le premier à traiter des chambres régionales des comptes.

Je crois donc opportun de vous dire maintenant quelles observations appelle de notre part la réforme du contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales, que suppose la création de ces chambres, une réforme qui n'est pourtant traitée dans ce projet qu'implicitement ou incidemment, alors même qu'elle est considérable.

Au vrai, elle a été complètement improvisée, sans que ses auteurs en aient mesuré, je le crains, les implications et les conséquences, sans même qu'ils aient prévu la refonte nécessaire de la loi de 1967 relative à la Cour des comptes qui constitue pourtant le préalable indispensable.

Monsieur le ministre d'Etat, votre projet dessaisit la Cour des comptes du contrôle des collectivités et établissements publics locaux. A l'avenir, ce contrôle devrait être assuré par vos chambres régionales des comptes.

D'abord nous sommes surpris que M. le ministre du budget ne soit pas présent pour défendre, justifier et expliquer ces changements radicaux dans des matières qui relèvent de sa compétence.

Ensuite, je dois vous le dire, si cette réforme présente sans doute certains avantages, elle se heurte à bien des objections de principe et elle soulèvera des difficultés d'application dont nous craignons que vous ne les ayez sous-estimées.

Il est vrai qu'à la faveur de cette réforme, à l'exemple de nombreux pays étrangers, les institutions du contrôle financier seraient plus proches des organismes qu'elles ont la charge de contrôler. La tâche, trop lourde, de la Cour des comptes s'en trouverait probablement allégée.

Ainsi l'ensemble des collectivités et des établissements des régions seraient, quelle que soit leur importance, soumis à la même institution de contrôle, au lieu du partage actuel des compétences entre la Cour et les comptables supérieurs du Trésor, un partage qui, je vous le concède, est assez peu satisfaisant tant dans son principe que dans ses modalités.

Mais ces avantages, je le crains, pèsent peu en regard des objections de principe qui peuvent être formulées.

Avec l'ensemble des mesures, dites de décentralisation, que vous nous proposez, la nécessité du contrôle juridictionnel et de gestion va se trouver renforcée. Vous-même l'avez implicitement reconnu avec l'article 12 relatif à la cour de discipline budgétaire et financière encore que, selon nous, ce n'était pas la meilleure voie à emprunter.

En tout état de cause, il est à craindre, en une période où les erreurs et les irrégularités relevées se révèlent de toute façon de plus en plus nombreuses et graves, que la gestion locale ne devienne moins rigoureuse et plus onéreuse. En particulier, les avantages nouveaux accordés à leur personnel par une collectivité ou un établissement public seront immédiatement revendus par les autres. Il sera plus difficile d'assurer entre collectivités de divers niveaux, agissant en toute indépendance, une coordination des investissements, que les circonstances rendent pourtant, vous en conviendrez, tout à fait impérieuse.

De même, les aides qui seront accordées pour des motifs sociaux ou politiques en application du futur article 4, aux entreprises en difficulté seront certainement coûteuses et probablement d'une efficacité souvent douteuse.

Or un contrôle financier n'intervenant qu'après un certain délai est toujours sujet à discussion dans ses conclusions, vous le savez bien, et ne peut avoir de portée qu'à long terme. Une chambre régionale des comptes, composée de magistrats ou de fonctionnaires de rang moyen, imposera difficilement son autorité aux hommes politiques influents qui seront généralement à la tête des régions, des départements ou des communes les plus importantes. Même si l'agent comptable, n'est pas, comme nous le souhaitons, choisi par l'autorité exécutive dont il aura à assurer les opérations, il n'aura sans doute plus, en fait, toute l'indépendance dont il dispose actuellement à l'égard de celle-ci et devra d'ailleurs obtempérer — c'est nouveau — à ses ordres de réquisition. C'est dire qu'il ne nous apparaît pas que le nouveau système de contrôle que vous nous proposez réponde réellement aux nécessités.

Qui plus est — c'est ma troisième et dernière observation — il va être très difficile à mettre en place.

Comment, en effet, faire un partage rationnel des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales ? L'appel des décisions prises par celles-ci ne pouvant jouer en fait qu'en matière juridictionnelle, c'est-à-dire en matière de délits et de condamnations à l'amende, qui ne représentent plus qu'un secteur secondaire des activités de la Cour des comptes, l'analyse critique des opérations et l'appréciation de la gestion, qui constituent maintenant l'essentiel du contrôle financier, seront laissés à l'appréciation des chambres. Ainsi, des pratiques différentes menacent-elles de s'instituer d'une région à l'autre pour l'appréciation de faits rigoureusement analogues.

M. le président. Monsieur Séguin, veuillez conclure.

M. Guy Bêche. Il parle depuis huit minutes !

M. Philippe Séguin. Je conclus, monsieur le président.

Il ne semblerait possible de remédier à ce sérieux inconvénient qu'en maintenant à la Cour des comptes un pouvoir général d'orientation, certainement utile, mais difficilement compatible avec les attributions reconnues aux chambres régionales par le projet de loi. Le maintien de la compétence directe de la Cour sur les organismes régionaux et sur les départements ou communes les plus importants serait un autre moyen de maintenir une certaine unité de vues.

En toute hypothèse, la mise en place de la nouvelle organisation ne saurait être que lente, progressive et extrêmement prudente, et c'est la Cour des comptes, selon nous, qui, en tout état de cause, pour une période indéterminée, devra assurer pour l'essentiel le fonctionnement du système.

Au lieu de cela, on nous propose, je le répète, une réforme qui nous paraît bâclée, sans réflexion ni réelle concertation préalable, une fuite en avant. (*Protestations sur les bancs des socialistes et des communistes.*) Nous récusons cette méthode, nous tenons à vous le dire. Nous ne voulons pas être associés à une aventure qui risque d'être désastreuse et coûteuse et vous ne vous étonnez pas que nous votions systématiquement contre les articles traitant des chambres des comptes. (*Vives exclamations sur les mêmes bancs.* — *Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Toubon, pour cinq minutes. (*Exclamations sur divers bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Jacques Toubon. Monsieur le président, vous me permettez d'observer que mettre à bas plusieurs siècles de l'Histoire de France vaut bien quelques minutes de discours. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.* — *Exclamations et rires sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Monsieur le ministre d'Etat, l'article 3, qui porte sur le nouveau système de contrôle des délibérations et des arrêtés des municipalités, présente, à nos yeux, de graves inconvénients. Naturellement, je m'associe complètement aux propos de mon

collègue M. Séguin, sur la création et le fonctionnement des chambres régionales des comptes. Mais je voudrais appeler l'attention de notre assemblée sur les dangers, à deux égards, du système qui a été retenu. Le fait de prévoir désormais le seul contrôle contentieux par le tribunal administratif, ou, s'agissant des actes budgétaires et comptables, par la cour régionale des comptes, entraîne une double conséquence : soit on se trouve dans une situation de fragilité, de précarité, d'insécurité de la décision pendant tout le temps où court le délai pendant lequel l'autorité qui en a le pouvoir peut déférer cette décision devant le tribunal administratif ; soit on se trouve dans une situation où le tribunal administratif est saisi et où la décision mise en application vient à être annulée quelque temps plus tard. Comment revenir sur cette situation ?

Voici donc l'alternative : insécurité ou impossibilité d'effacer les conséquences de décisions déjà prises.

C'est pourquoi, en toute logique, nous avons proposé, au cours des travaux en commission, et nous proposerons ici deux sortes d'améliorations dans des amendements des membres de notre groupe, notamment de M. Aubert et de M. Xavier Deniau.

La première, c'est de prévoir le caractère suspensif de l'application de la décision prise par le conseil municipal ou par le maire en cas de recours devant le tribunal administratif. Je voudrais, à cet égard, citer les bons auteurs puisque nous nous sommes contentés de reprendre les quatre derniers alinéas de l'article 10 de la proposition de loi n° 1557 qui, en janvier 1980, a été la bible du groupe socialiste en matière de décentralisation et qui était, je le rappelle, cosignée par MM. Mitterrand, Mauroy, Defferre et les membres du groupe socialiste. (*Rires et applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

M. Dominique Taddei. Nous n'avons pas de bible.

M. Jacques Toubon. Deuxième amélioration de nature à pallier cet inconvénient d'insécurité : nous proposons soit de créer une sorte de certificat de conformité — c'est une suggestion de M. Xavier Deniau — qui permettrait aux représentants de l'Etat de dire immédiatement au maire si la décision qu'il a prise est légale, soit — l'idée est de M. Aubert — de prévoir un délai pendant lequel le maire sera informé que le représentant de l'Etat n'a pas l'intention de déférer la décision qu'il a prise devant le tribunal administratif.

Voilà deux propositions réglant à la fois le problème de l'insécurité et celui des conséquences d'une annulation d'une décision. Il serait de bonne législation de les retenir car elles ne sont nullement motivées par un esprit politique mais, au contraire, par le souci de bien administrer nos communes. (*Exclamations sur les bancs des socialistes. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

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

M. Charles Millon. Monsieur le ministre d'Etat, cet article 3, comme viennent de le démontrer mes collègues M. Séguin et M. Toubon, est très important parce qu'il intéresse la protection des collectivités et celle des citoyens.

C'est la raison pour laquelle le groupe U.D.F. et moi-même nous associons totalement à l'idée de sursis à exécution. Notre collègue M. Madelin a d'ailleurs présenté un amendement dans ce sens.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons aussi que des délais soient fixés — dix jours, un mois, trois mois : la sagesse de l'Assemblée retiendra sans doute le meilleur — afin d'éviter des procédures interminables et des conflits non résolus.

En effet, il faut bien voir les choses telles qu'elles sont. Aux termes de l'article 3 du projet, on peut se demander qui paiera, si une municipalité fait un acte financier d'une certaine légèreté, par exemple un emprunt à l'étranger avec un monnaie forte (*Rires sur les bancs des socialistes*) et qu'elle se trouve ensuite en grande difficulté. C'est arrivé, me semble-t-il, dans des cités proches de la Côte d'Azur.

M. Roland Beix. A Nice ?

M. Charles Millon. Ce seront les contribuables locaux !

D'autres cas peuvent se poser : celui d'un maire indélicat qui prendra une décision aux dépens d'un citoyen, lequel intentera une action en justice. Mais à défaut d'un sursis à exécution, ce dernier supportera les conséquences de cette décision tant que le jugement n'aura pas été rendu.

Cet article 3 est révélateur du caractère improvisé de votre réforme. Il a fallu tout l'art, toute la patience de notre rapporteur pour faire tant soit peu adapter cet article à notre législation. Monsieur le ministre d'Etat, remettez-vous en à la sagesse

de l'Assemblée — car je suis sûr qu'elle nous suivra. Prévoyez des délais et des sursis à exécution car, l'histoire le dira, vous verrez qu'apparaîtront des injustices graves, soit au profit des collectivités locales, soit au profit des citoyens, si vous ne mettez aucun garde-fou.

Pour conclure, je citerai notre rapporteur. Il nous a dit, tout comme vous à la tribune hier, que vous ne vouliez absolument pas que soit rétablie une seconde lecture, que le représentant du Gouvernement intervienne avant, car cela signifierait une réapparition discrète de la tutelle. Pourtant, je lis dans le rapport écrit :

« Le délai de deux mois ouvert au commissaire de la République pour introduire le recours, en vertu des règles de droit commun du contentieux administratif, peut être mis à profit pour mettre en œuvre une procédure officieuse » — je dis bien : « officieuse » — « de seconde lecture de la délibération contestée. »

Qu'est-ce à dire ? J'ai tout à fait l'impression que cette seconde lecture ressemble à celle que demandent parfois les préfets ou les sous-préfets aux maires en les priant de réexaminer telle délibération qui pourrait porter injustice.

M. Alain Chénard, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges. Ils ne le disent pas comme cela !

M. Charles Millon. Si nous voulons vraiment faire du bon travail, essayons de nous écouter les uns les autres. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

M. le président. En raison de la réunion de la conférence des présidents, il a été souhaité que nos travaux soient interrompus à dix-neuf heures trente. C'est donc maintenant que je devrais lever la séance.

Monsieur le ministre d'Etat, préférez-vous répondre aux orateurs maintenant ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Oui, monsieur le président, je désirerais répondre aux orateurs qui se sont inscrits sur l'article en discussion avant de dire quelques mots au sujet de la suite de nos travaux.

L'attitude de MM. Séguin, Toubon et Millon s'inscrit dans la logique qui est la leur depuis le début de ce débat.

D'un côté, il y a ceux qui font confiance aux élus, ceux qui les jugent capables d'administrer librement les communes, les départements, les régions (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes*) comme cela se pratique dans la plupart des pays étrangers qui ont adopté depuis de longues années déjà un système décentralisé tel que les délibérations des conseils municipaux, généraux et régionaux soient immédiatement applicables. Au demeurant, je ne vous propose pas de copier un système étranger.

De l'autre côté, il y a ceux qui, comme vous — et je ne vous le reproche pas — essaient d'introduire dans chaque article des dispositions qui vont à l'encontre de cette confiance et de cette liberté.

Incidemment, j'adresse à M. Séguin un reproche cordial : à l'occasion de l'examen de l'article 3 il a parlé de la cour régionale des comptes, dont le mécanisme n'est décrit que dans des articles ultérieurs. J'espère donc que, tout à l'heure, nous ne reprendrons pas la même discussion, comme cela nous est arrivé plusieurs fois depuis le début de ce débat.

Selon M. Séguin, les régions auraient à leur tête des hommes politiques si influents qu'ils pourraient peser sur les décisions de cette cour. Je ne le pense pas : les magistrats qui appartiennent à de telles instances ont en effet toujours su faire preuve d'une parfaite indépendance et c'est un mérite que nous devons leur reconnaître.

M. Toubon, lui, a proposé un système de certificat de conformité. C'est toujours le même système : à partir du moment où la décision ne devient exécutoire qu'avec un certificat de conformité établi par l'autorité représentant l'Etat, nous voilà de nouveau enfermés dans la tutelle.

M. Charles Millon. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre d'Etat ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Millon, je ne vous ai pas interrompu ; si vous permettez, je poursuis.

M. Charles Josselin, rapporteur pour avis. M. Millon ne croit pas au suffrage universel !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. M. Millon nous a proposé — je résume sa pensée — un sursis à exécution. Tout cela provient toujours de la même inspiration, de la même volonté d'empêcher les élus non seulement de décider librement, mais d'agir.

M. Jacques Toubon. C'est la garantie de la liberté.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous êtes minoritaires, vous le savez. Un fort courant populaire a choisi François Mitterrand et il a ensuite confirmé son choix en désignant la majorité qui siège sur ces bancs.

Et vous voudriez, en introduisant des dispositions qui pourraient paraître mineures et secondaires, transformer l'esprit du texte qui vous est présenté ? Eh bien non ! Ce n'est pas possible ! Vous avez vu ma bonne volonté. J'ai déjà accepté des amendements de l'opposition, j'ai déjà pris des engagements qui, dans certains cas, vous ont permis de retirer vos propositions. Mais là, nous touchons au fond du problème : c'est une question de choix ; vous en avez fait un : nous en avons fait un autre. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*) Par conséquent, nous ne pouvons pas accepter ces propositions.

J'ajoute que je suis seul à répondre à trois membres de l'opposition. Aussi accordez-moi le droit de m'exprimer, monsieur Millon, et vous aussi, monsieur Toubon, qui manifestez votre impatience. Vous le savez bien, M. le président vous donnera la parole, si vous la lui demandez, soit après mon intervention, soit, si la séance est alors levée, au début de la prochaine séance. Au demeurant, si l'on mesurait nos temps de parole respectifs, il apparaîtrait que les vôtres sont probablement très largement supérieurs au mien...

M. Jacques Toubon. Et la démocratie ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... et cela ne me paraît pas anormal.

Seulement, il faut que les choses soient claires. Ne nous dites pas : nous voulons faire ceci dans l'intérêt des maires, des présidents de conseils généraux ou régionaux. Dites plutôt que, en vérité, vous ne voulez pas de la suppression des tutelles ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Tout à l'heure, nous aborderons la discussion des articles du projet relatifs à la cour régionale des comptes, au fonctionnement du tribunal administratif, à la cour de discipline budgétaire. Vous déposerez des amendements, c'est évident. Vous aurez le droit et le temps de les développer.

Pour l'instant vous venez de poser des questions de principe. Je vous ai répondu clairement : « Nous ne sommes pas d'accord et nous ne pouvons pas nous mettre d'accord.

Voilà pour les réponses que je souhaitais apporter à ceux qui sont intervenus sur l'article 3.

J'ai maintenant le devoir de vous prévenir que le Gouvernement a décidé que les deux premiers titres du projet devraient être votés par l'Assemblée avant qu'elle se sépare. J'aurais souhaité l'examen de l'ensemble du texte. Puis j'ai fait une large concession en acceptant que le titre III relatif à la région et le titre IV ne viennent en discussion qu'après les vacances.

Or, si nous continuons à cette cadence, il est évident que nous n'en aurons pas terminé ce soir et que même si nous disposons d'un temps de débat jeudi, ce qui est possible, nous n'aurons pas fini non plus. Dans ces conditions, le Gouvernement pourrait être obligé de prolonger la session extraordinaire pour que nous en finissions au mois d'août avec ces deux premiers titres. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes, des communistes, de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

J'avais le devoir de vous le dire dès maintenant pour que vous ne m'adressiez pas ensuite le reproche de ne l'avoir fait qu'à la fin de la durée initialement prévue pour nos débats.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 3 —

CRDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 105 relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres I^{er} et II) (rapport n° 237 de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures quarante.*)

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

LOUIS JEAN.