

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

(136^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

3^e Séance du Lundi 14 Décembre 1981.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. BERNARD STASI

1. — Droits et libertés des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer. — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 4866).

M. Forni, président de la commission des lois, suppléant M. Alain Richard, rapporteur.

Discussion générale :

MM. Proriot,
Pourchon,
Guichard,
Garcin.

Clôture de la discussion générale.

M. Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Passage à la discussion des articles.

Rappel au règlement (p. 4873).

MM. Séguin, le président de la commission, le président.

Article 1^{er} (p. 4873).

Le Sénat a supprimé cet article.

MM. Séguin, Toubon, le président de la commission, le ministre d'Etat.

Amendements n^{os} 331 de M. Guichard et 2 de la commission des lois, avec les sous-amendements n^{os} 397 de M. Noir, 391, 392 et 393 de M. Charles Millon, 406 de M. Séguin et 412 de M. Toubon : MM. Guichard, le président de la commission, le ministre d'Etat, Toubon. — Rejet de l'amendement n^o 331.

MM. Noir, le président de la commission, le ministre d'Etat. — Rejet du sous-amendement n^o 397.

MM. Proriot, le président de la commission, le ministre d'Etat. — Adoption du sous-amendement n^o 391 rectifié.

MM. Proriot, le président de la commission, le ministre d'Etat. — Rejet du sous-amendement n^o 392.

MM. Proriot, le président de la commission, le ministre d'Etat. — Rejet du sous-amendement n^o 393.

MM. Séguin, le président de la commission, le ministre d'Etat. — Rejet du sous-amendement n^o 406.

MM. Toubon, le président de la commission, le ministre d'Etat. Adoption de l'amendement n^o 2 modifié. — Rejet du sous-amendement n^o 412.

L'article 1^{er} est ainsi rétabli.

Avant l'article 2 (p. 4880).

Amendement n^o 3 de la commission des lois : MM. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois ; le ministre d'Etat, Séguin, Toubon. — Adoption.

L'intitulé est ainsi rédigé.

Article 2 (p. 4880).

MM. Séguin, Toubon.

Amendement n^o 4 rectifié de la commission, avec les sous-amendements n^{os} 398 de M. Noir et 332 de M. Guichard : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Noir. — Rejet du sous-amendement n^o 398.

MM. Guichard, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Adoption du sous-amendement n^o 332 rectifié.

Adoption de l'amendement n^o 4 rectifié, modifié.

Ce texte devient l'article 2.

Article 2 bis (p. 4882).

MM. Séguin, Toubon.

Amendement de suppression n^o 5 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. — Adoption.

L'article 2 bis est supprimé.

Article 3 (p. 4883).

MM. Séguin, Toubon.

Amendement n^o 6 rectifié de la commission : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat.

Sous-amendement du Gouvernement : MM. Toubon, le rapporteur. — Adoption.

Sous-amendement n^o 413 de M. Charles Millon : MM. Proriot, le rapporteur. — Retrait.

Sous-amendement n^o 399 de M. Noir : MM. Noir, le rapporteur, le ministre d'Etat, Garcin. — Retrait.

Sous-amendement n^o 400 de M. Charles Millon : MM. Proriot, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet.

Sous-amendement n^o 410 de M. Noir : MM. Séguin, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Adoption du sous-amendement rectifié.

Sous-amendement n^o 333 de M. Guichard : MM. Guichard, le rapporteur, le ministre d'Etat, Garcin. — Rejet.

Sous-amendement n^o 401 de M. Charles Millon : MM. Proriot, le rapporteur, le ministre d'Etat, Toubon. — Rejet.

Sous-amendement du Gouvernement, le rapporteur. — Adoption.

Sous-amendement n^o 402 de M. Charles Millon : MM. Proriot, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet.

Sous-amendement n° 403 de M. Charles Millon : M. Proriol. — Retrait.

Sous-amendement n° 334 de M. Gulchard : MM. Guichard, le rapporteur, le ministre d'Etat, Toubon. — Adoption du sous-amendement rectifié.

Sous-amendement n° 411 de M. Noir : MM. Noir, le rapporteur. — Retrait.

Sous-amendement n° 406 de M. Charles Millon : MM. Proriol, le rapporteur. — Retrait.

Sous-amendement n° 335 de M. Séguin : MM. Séguin, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet.

Sous-amendement n° 409 de M. Charles Millon : MM. Proriol, le rapporteur, le ministre d'Etat. — Rejet.

Adoption de l'amendement n° 6 rectifié, modifié.

Ce texte devient l'article 3.

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

2. — Ordre du jour (p. 4887).

PRESIDENCE DE M. BERNARD STASI, vice-président.

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS, DES REGIONS ET DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

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, libertés et responsabilités des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer (n° 563, 595).

La parole est à M. Forni, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, suppléant M. Alain Richard, rapporteur.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, la physionomie du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions s'est considérablement transformée depuis son adoption par le conseil des ministres, le 15 juillet 1981.

Le texte initial comportait en effet soixante-cinq articles ; celui voté par l'Assemblée nationale en première lecture quatre-vingt-treize articles ; le texte adopté par le Sénat 230 articles.

En vérité, les adjonctions faites par le Sénat, et qui sont tout à fait considérables, soulèvent une difficulté politique et posent un problème technique. L'aspect technique tient au fait que la plupart des adjonctions sénatoriales ont été reprises de l'ancien projet pour le développement des responsabilités des collectivités locales dont le Sénat avait longuement débattu lors de la précédente législature, mais que l'Assemblée nationale n'avait jamais examiné : seize mois devant le Sénat, dix mois devant la commission des lois de l'Assemblée, faut-il le rappeler ? Une discussion approfondie sur les dispositions nouvelles impliquerait donc de très longs débats à l'Assemblée nationale, dans un délai incompatible avec le souci qui est le nôtre de parvenir rapidement au vote d'un texte, sans doute partiel, mais qui préfigure l'esprit et le contenu du projet global de décentralisation.

Le problème politique vient de ce que le Gouvernement, soutenu par la majorité de l'Assemblée nationale, a choisi une méthode consistant à découper la réforme locale en un certain nombre de tranches correspondant chacune à un type de problème. Les aspects institutionnels seraient traités dans un premier projet, celui qui vous est soumis ; ceux concernant les compétences, le statut des élus et des agents locaux et les finances seraient abordés ensuite selon un échéancier dont les grandes lignes ont déjà été annoncées par le Gouvernement.

Si cette solution fractionnée a été choisie, c'est d'abord pour tenir compte de l'expérience, l'enlisement du projet de M. Bonnet ayant montré la difficulté qu'il y avait à vouloir tout régler en un seul projet.

La seconde raison tient au fait qu'une réforme de cette ampleur demande du temps, suppose une large concertation avec tous les intéressés et doit, dans certains cas, être précédée de simulations destinées à éviter le renouvellement des mécomptes que nous avons connus lors de la réforme de la patente et qui sont encore aujourd'hui dans toutes les mémoires.

C'est pourquoi la commission des lois sera conduite à vous proposer la suppression de la plupart des adjonctions votées par le Sénat en première lecture.

M. Emmanuel Hamel. C'est regrettable !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Cette suppression vise notamment le titre II bis, qui est relatif à la clarification et à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ; le titre III bis, qui tire les conséquences de ces transferts de compétences et propose la création d'une fonction publique locale et d'un statut des élus locaux, et le titre V, qui prévoit, en particulier, la création d'une dotation globale d'équipement en faveur des communes.

Il est toutefois une adjonction importante que la commission des lois vous proposera de conserver — prenez-en note, monsieur Hamel : c'est celle qui tend à appliquer à la ville de Paris les dispositions qui concernent l'ensemble des communes et départements français. Cette modification importante a été votée par le Sénat avec l'accord du Gouvernement.

Je voudrais maintenant vous présenter très brièvement les principales propositions de la commission des lois, en les regroupant autour de quatre thèmes principaux.

D'abord, en matière de suppression des tutelles et concernant la tutelle administrative, la commission des lois vous propose de retenir la modification apportée par le Sénat qui permet dans certains cas, de prononcer le sursis à exécution quand le représentant de l'Etat a saisi le tribunal administratif d'une requête tendant à l'annulation d'une décision locale supposée illégale. Mais j'insiste sur le fait que le sursis à exécuter comme l'annulation éventuelle relèveront de la compétence du juge et non plus de celle de l'Etat.

S'agissant de la tutelle financière, la commission des lois vous propose, en revanche, de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, car elle considère que la responsabilité des élus devant la cour de discipline budgétaire et financière constitue la contrepartie des pouvoirs nouveaux qui leur sont reconnus.

Cette responsabilité nouvelle a pu parfois provoquer une certaine inquiétude chez les élus locaux...

M. Emmanuel Hamel. Et même souvent !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. ... inquiétude d'ailleurs soigneusement attisée par les adversaires de la réforme. Mais, outre qu'il ne paraît pas impossible de parvenir à un accord sur ce point entre les deux assemblées, il faut bien voir que cette responsabilité pénale n'est susceptible de viser que quelques très graves irrégularités, qui demeureront, nous le savons tous, rarissimes.

M. Emmanuel Hamel. Si c'était vrai !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Enfin, dans un domaine qui ne concerne pas directement l'Etat mais certains établissements publics de crédit aux collectivités locales, la commission des lois vous propose de rétablir le texte adopté en première lecture qui prévoyait l'institution de comités régionaux des prêts. Ces organismes, qui auront un rôle consultatif, seront chargés d'émettre un avis sur les prêts que la caisse des dépôts et consignations ou la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales peuvent consentir aux communes et aux départements. Cet article serait complété de façon à prévoir qu'une collectivité locale à laquelle un prêt aurait été refusé pourra s'adresser à ce comité régional afin d'obtenir un nouvel examen de sa demande.

Monsieur le ministre d'Etat, je sais que des demandes vous ont été adressées sur ce point à propos, notamment, de la caisse nationale d'épargne, c'est-à-dire celle qui relève de l'administration des P.T.T. La commission des lois et moi-même accueillierions avec beaucoup de satisfaction toutes propositions du Gouvernement en ce domaine.

En deuxième lieu, s'agissant du transfert du pouvoir exécutif aux élus, la commission des lois vous proposera également de conserver le dispositif qui avait été adopté par l'Assemblée en première lecture et dont je vous rappelle l'essentiel du mécanisme.

Dans les trois mois qui suivront la publication de la loi, une convention sera négociée dans chaque département entre le président du conseil général d'une part, le préfet d'autre part — ou plus exactement le commissaire de la République — pour déterminer la liste des services de la préfecture qui seront transférés à la collectivité départementale. A défaut d'accord, cette liste sera établie par décret.

Par ailleurs, en attendant la loi sur la répartition des compétences, un autre décret fixera les modalités, selon lesquelles les services extérieurs de l'Etat pourront être mis provisoire-

ment à la disposition du président du conseil général pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général. Nous souhaitons que les excellents rapports qui existaient entre les uns et les autres lors des discussions en vue de l'établissement du budget se perpétuent.

Il est entendu que, dans un cas comme dans l'autre, les personnels concernés resteront régis par les statuts qui leur sont aujourd'hui applicables. Je tenais à le rappeler pour démentir certaines rumeurs sans fondement. Par ailleurs, l'Etat et le département continueront à assumer les charges qu'ils supportent présentement, que ce soit pour la rémunération des personnels ou pour les frais d'entretien du préfet. Voilà qui va rassurer les représentants de l'Etat dans chaque département.

La situation ne sera définitivement régularisée qu'avec, d'une part, la loi qui définira le statut des fonctionnaires locaux et notamment départementaux et, d'autre part, la loi qui déterminera la répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Ces transferts et misés à disposition des personnels n'interdisent pas au conseil général de créer tout autre service nécessaire à l'exercice de ses compétences — l'expérience que nous avons montrant l'utilité de ces créations — mais ils devraient freiner une inflation administrative qui serait préjudiciable aux contribuables.

M. Emmanuel Hamel. Et bien redoutable !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Par ailleurs, la commission des lois vous proposera de reprendre la disposition, qui avait été supprimée par le Sénat, permettant aux conseils généraux de créer une agence technique départementale, chargée d'apporter aux communes qui le souhaitent une assistance pour toute question d'ordre juridique, technique ou financier. Cette faculté constitue, pour les collectivités locales, et d'abord pour le département, un moyen important pour échapper à la tutelle des services techniques. Mais surtout les précautions prises par l'Assemblée nationale pour entourer la création de ces agences constituent pour les petites communes une garantie que la tutelle du département ne se substituera pas à celle du préfet. Certes, afin d'éviter une inutile dispersion des moyens, l'agence ne pourra être créée que par le conseil général, mais elle devra obligatoirement être constituée en établissement public à caractère administratif et associer toutes les communes et établissements publics qui le souhaitent, afin que l'objet et le fonctionnement de l'agence répondent effectivement aux souhaits de ses utilisateurs. De plus, l'adhésion ne sera pas obligatoire, et les communes qui ne seraient pas satisfaites des services rendus par l'agence pourraient donc s'en retirer. Cette mesure sera appréciée par toutes les communes qui rencontrent des difficultés pour quitter un syndicat.

J'en viens à la transformation des établissements publics régionaux en collectivités locales et à l'extension de leurs compétences.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement et le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale mettaient en œuvre un mécanisme à double détente, consistant à poser dès à présent le principe de la transformation des régions en collectivités territoriales, tout en leur conservant leur statut actuel jusqu'à l'élection, au début de 1983, des conseils régionaux au suffrage universel, selon des modalités qui seront fixées par une loi ultérieure.

Les régions demeureraient donc, pendant quelque temps encore, des établissements publics, mais elles seraient dotées de nouvelles compétences définies par les articles 48 et suivants du projet de loi soumis à notre assemblée.

Sans s'opposer sur le fond à cette transformation, le Sénat a estimé que l'article 45 qui en pose le principe et fixe dans leurs grandes lignes les compétences de la région, collectivité territoriale, n'était qu'une déclaration d'intention susceptible d'introduire une certaine confusion dans le débat actuel, et il lui a paru préférable d'obtenir au préalable davantage de précisions sur la manière dont s'articuleront les compétences de la nouvelle collectivité locale avec celles des départements et des communes, et cela malgré les explications données par M. le ministre d'Etat.

Le Sénat a donc supprimé l'article 45. Toutefois, afin de manifester qu'il n'était pas hostile à un débat de fond sur le statut de la région et la transformation du mode d'élection des conseils régionaux, il a conservé l'article 45 qui prévoit le maintien en vigueur de la loi de 1972 jusqu'à la réforme de ce mode d'élection. Il a, en revanche, fait disparaître les dispositions prévoyant la modification des compétences et des conditions de nomination des comités économiques et sociaux qui avaient fait devant notre assemblée l'objet d'un large débat, ainsi que l'article 45 bis relatif à la Corse, au motif que la Constitution de 1958 ne permettrait pas de créer une région à statut spécifique.

S'agissant de l'extension des compétences régionales, le Sénat a apporté au texte de l'Assemblée nationale des modifications de forme et de fond.

En ce qui concerne la forme, les dispositions relatives aux aides financières aux investissements des entreprises concourant au développement régional ont été transférées dans un titre additionnel, II bis nouveau.

Sur le fond, trois articles nouveaux ont été introduits. Le premier permet à la région de concourir à la définition de la politique de la formation professionnelle. Les deux autres visent à élargir les possibilités de recours à l'épargne régionale pour les investissements publics, en incluant les sociétés de développement régional parmi les bénéficiaires de prêts de la caisse des dépôts.

Sur d'autres points, en revanche, le Sénat s'est montré beaucoup plus restrictif que l'Assemblée, limitant à 30 p. 100, par exemple, la participation des régions au capital des sociétés d'économie mixte et supprimant, par crainte de la création d'une nouvelle tutelle, les comités régionaux des prêts institués par l'Assemblée nationale pour permettre un meilleur contrôle des élus sur la politique de la caisse des dépôts et de la C.A.E.C.L.

Sur la proposition de son rapporteur, M. Alain Richard, la commission des lois a adopté plusieurs amendements visant à rétablir le texte voté par l'Assemblée nationale, avec, pour l'article 48 relatif aux interventions économiques des régions, les mêmes modifications que pour les articles 4 et 34 traitant de ces mêmes questions en ce qui concerne les communes et les départements. La seule véritable innovation concerne le rôle des comités économiques et sociaux qui, dans le nouveau texte proposé par la commission, pourront se saisir de toute autre question entrant dans leur compétence et se verront soumettre un document relatif aux orientations générales du projet de budget régional.

Ce texte constitue une étape dans l'allègement des charges des collectivités sociales. On me permettra, à ce propos, d'insister sur deux mesures qui me paraissent revêtir une importance particulière. La première est la création d'une dotation de l'Etat aux collectivités locales en matière culturelle. M. Lang, ministre de la culture, a déjà eu l'occasion de nous en entretenir lors de l'examen de son budget, et la commission des lois propose à l'Assemblée de reprendre le texte qu'elle a adopté en première lecture en y ajoutant cependant une précision : la partie de cette dotation culturelle qui ne serait pas directement destinée à alléger les charges actuellement supportées par les collectivités locales, mais qui constituerait un fonds d'intervention culturelle — soit 150 millions de francs en 1982 — serait attribuée aux régions, à charge pour celles-ci de répartir la somme globale qu'elles recevront entre elles-mêmes, les communes et les départements. Sur ce point, M. le ministre d'Etat a, je crois, fait part de son accord au rapporteur.

La seconde disposition — à laquelle M. Alain Richard est, comme je le suis moi-même, personnellement très attaché, et qui résulte d'une proposition de la commission des lois — a pour objet d'instituer une réglementation plus stricte des rémunérations que les collectivités locales peuvent verser aux agents de l'Etat. Celles directement liées à des services que les agents de l'Etat rendent à des collectivités locales dans l'exercice normal de leurs fonctions seraient désormais interdites. En revanche, les collectivités locales pourraient continuer à rémunérer certains fonctionnaires de l'Etat pour les services rendus par ceux-ci en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ainsi serait, d'une certaine façon, préservée la situation des instituteurs secrétaires de mairie.

Nous avons le sentiment, monsieur le ministre d'Etat, d'avoir, cette fois, publiquement posé le problème. Nous souhaitons que le Gouvernement s'attache, par une réflexion menée en concertation avec l'ensemble des élus, notamment avec l'Assemblée nationale, à faire aboutir très rapidement une réforme dans ce domaine car la situation présente, du fait de l'éventail des rémunérations de la fonction publique, conduit à une certaine incohérence, voire à une certaine anarchie.

M. Emmanuel Hamel. Pauvres ingénieurs du génie rural et pauvres ingénieurs de l'équipement !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. En conclusion, le texte que la commission des lois propose à l'Assemblée s'écarte donc assez peu de celui qui avait été voté en première lecture. Mais il serait totalement inexact de croire que la suppression que nous proposons des ajouts du Sénat — ajouts dont vous me permettrez de dire qu'ils n'étaient pas à l'abri de toute critique technique — signifierait de la part de la majorité une intention de réduire la portée de la réforme. Qui, d'ailleurs, pourrait sérieusement douter de la volonté de changement qui nous anime, dans ce domaine comme dans de nombreux autres ?

Ce projet de loi, mes chers collègues, est ambitieux par ce qu'il contient et notamment parce qu'il fait une confiance accrue aux élus. Il est ambitieux aussi par ce qu'il annonce et dont nous aurons à débattre dans les mois qui viennent.

Monsieur le ministre d'Etat, notre confiance s'exprimera par le vote de ce texte, compte tenu des modifications que je viens de mentionner. Je ne formulerais qu'un seul souhait : que nous ayons rapidement, au cours des sessions prochaines, l'occasion de débattre des réformes que vous avez annoncées à l'Assemblée nationale et qui sont attendues par l'immense majorité des élus de France. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Emmanuel Hamel. Votre confiance est une défiance vis-à-vis du Sénat, et c'est bien regrettable !

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

M. Jean Proriot. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, entre le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale et le texte adopté par le Sénat existe une véritable différence de nature.

Animé d'un esprit ouvert et constructif, le Sénat a élaboré, dans des délais particulièrement brefs, un ensemble cohérent à partir de matériaux disparates contenus dans le projet gouvernemental.

Alors que le Gouvernement, commençant sa grande entreprise à l'envers, se propose de refondre l'administration territoriale sans répondre aux questions fondamentales — qui fait quoi ? qui paie ? qui décide ? — le Sénat a traité de la clarification et de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Alors que le Gouvernement a exprimé une conception abstraite de l'architecture administrative du pays, sans considérer les réalités humaines et sociales qu'affecte une réforme de cette envergure, le Sénat, lui, a introduit des dispositions nouvelles relatives aux conséquences des transferts de compétences, à l'organisation des services, à la création d'une fonction publique locale et au statut des élus.

Enfin, alors que le Gouvernement s'est borné à octroyer à la majorité des communes petites et moyennes quelques apparences d'une liberté toute formelle, le Sénat a réformé les modalités de la coopération intercommunale tout en se préoccupant de donner davantage de réalité au principe de l'autonomie des communes.

Là où le Gouvernement n'avait pas hésité à juxtaposer l'obscurité et les contradictions — notamment pour les interventions économiques — le Sénat s'est efforcé d'établir la clarté et la rigueur.

Tel qu'il nous revient, plus complet, mieux équilibré, moins superficiel aussi, ce texte, dans sa nouvelle version, apparaît donc nettement préférable au projet que le Gouvernement avait fait voter dans cette assemblée.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean Proriot. Certes, il ne répond pas entièrement à nos souhaits et à nos préoccupations. Certains principes posés par le texte gouvernemental, même s'ils ont perdu de leur rigidité et de leur caractère systématique, demeurent : généralisation de la sanction juridictionnelle, transfert de l'exécutif départemental et régional.

En outre, la précipitation qui continue à marquer ce débat a fait obstacle à sa bonne finition sur le plan technique. Le fonctionnement des chambres régionales des comptes, la coordination des services d'Etat et des services des collectivités locales, pour ne citer que ces deux exemples, ne sont pas encore organisés de manière satisfaisante.

Enfin, les réticences exprimées à l'égard de la région nous semblent un peu trop accusées. Néanmoins, il est des domaines du débat politique où le souci de l'essentiel doit l'emporter sur toute autre considération. Or l'essentiel est de procéder à une nouvelle donne des pouvoirs et des responsabilités dans ce pays qui, dans le passé, a en effet trop souffert des méfaits d'un centralisme excessif. Dans cette perspective, le texte adopté par le Sénat ouvre des voies intéressantes et définit une démarche réformatrice, logique, raisonnable et sincère.

C'est pourquoi, sous réserve de corrections mineures, les membres du groupe Union pour la démocratie française se déclarent disposés à approuver le texte voté par le Sénat.

MM. Emmanuel Hamel et Philippe Séguin. Très bien !

M. Jean Proriot. Ce faisant, l'opposition a conscience, tout en consentant d'importantes concessions, d'apporter la preuve de son attachement à une réforme qu'elle juge fondamentale et de sa ferme volonté d'adopter une attitude constructive.

M. Emmanuel Hamel. Qui pourrait en douter ?

M. Jean Proriot. Si le Gouvernement est disposé à s'engager dans cette direction, monsieur le ministre d'Etat, la décentralisation, qu'il déclare vouloir réaliser au plus vite, peut devenir réalité à un rythme encore plus rapide que celui qu'exige l'impatience qu'il affiche depuis l'été.

Si, au contraire, le Gouvernement rejette cette suggestion et entend entreprendre, au cours de la seconde lecture, comme l'a laissé entendre le président de la commission des lois...

M. Emmanuel Hamel. Hélas !

M. Jean Proriot. ...le démantèlement du texte adopté par le Sénat, pour revenir au projet tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale en première lecture, avec ses fausses symétries et ses évidentes incohérences, le groupe Union pour la démocratie française fera un plein usage de son droit d'amendement et d'intervention, afin que, dans la mesure du possible, l'écart qui sépare l'objectif de la décentralisation des moyens qui figurent dans la loi se réduise à des dimensions acceptables.

M. Philippe Séguin. C'est tout à fait légitime !

M. Jean Proriot. Car, il faut le répéter une nouvelle fois, le projet gouvernemental recèle des dispositions inquiétantes, et ce ne sont pas les modifications votées par l'Assemblée nationale qui nous feront changer d'avis.

M. Philippe Séguin. Absolument !

M. Jean Proriot. Ce projet accentue les faiblesses de notre administration, plutôt qu'il ne les corrige.

M. Emmanuel Hamel. Sûrement !

M. Jean Proriot. Ainsi, des mécanismes lourds, distants, coûteux sont substitués à l'ancienne tutelle. Ce projet généralise le contrôle juridictionnel *a posteriori*. Chacun sait que, dans le régime actuel, le conseil l'emporte sur la surveillance et que la connaissance de la gestion administrative rend l'action du corps préfectoral et sous-préfectoral pragmatique et conciliante.

A l'étranger, dans des pays traditionnellement décentralisés, le contrôle *a priori* sur certains actes des collectivités locales est maintenu, parce qu'il est reconnu que ce régime ménage une plus grande souplesse et qu'il favorise la négociation.

A la négociation, à la méthode du conseil préalable, le Gouvernement substitue la sanction.

Par ailleurs, le contrôle juridictionnel a ses contraintes qu'il est difficile d'infléchir. Les juges interprètent le droit et ne partagent pas les préoccupations des gestionnaires. En outre, les procédures sont plus longues et surtout beaucoup plus formelles. A cet égard, j'espère que le Gouvernement apportera, monsieur le ministre d'Etat, des éclaircissements sur les caractéristiques de cette fameuse « procédure d'urgence » qui fonctionnera dans les juridictions administratives, surtout s'il s'agit d'une procédure d'urgence vis-à-vis du Conseil d'Etat.

Dans un domaine particulier, celui du maintien de l'ordre public, force est de constater que le contrôle *a posteriori* se révèle impuissant. Que faire, par exemple, si des conseils municipaux ou généraux décident de prendre des mesures intempestives ?

Comment empêcher l'exécution immédiate de leurs décisions ? Ces questions, que nous avons déjà posées, n'ont pas encore reçu de réponses satisfaisantes.

De même, la lecture des dispositions concernant le rôle économique des collectivités locales suscite de légitimes inquiétudes. L'intervention des collectivités locales est certes défendable dans son principe. Mais il faut bien constater qu'elle va s'effectuer sur des terrains non balisés.

Le projet gouvernemental, loin de définir des priorités et des vocations privilégiées, accorde à la commune, au département et à la région une marge de manœuvre identique. Le Plan devrait en principe assurer la cohérence générale. Mais selon quelles modalités ?

Le projet gouvernemental faisait référence aux critères d'aménagement du territoire. Il est évident que ces critères, qui ne pourront pas être très précis, constitueront à coup sûr une partition bien trop courte pour ordonner les initiatives discordantes des élus soucieux d'épargner à leurs concitoyens les rigueurs de la crise économique.

En fin de compte, il est à craindre que l'on n'assiste dans ce domaine à une incroyable foire d'empoigne, dont ne profiteront ni les entreprises, ni les collectivités concernées, ni les travailleurs soucieux de conserver ou de trouver un emploi.

M. Emmanuel Hamel. Ni les contribuables !

M. Jean Proriot. A vrai dire, des emplois se créeront peut-être, dans la mouvance des collectivités locales. Avant même de connaître les missions qu'elles seront conduites à exercer,

elles auront, grâce à la loi, la faculté de se doter de tous les services jugés nécessaires. Le souci d'équilibrer les poids et les compétences de l'administration d'Etat et la tentation du clientélisme pourront donc trouver, là, des possibilités intéressantes. Les agences départementales, en particulier, dont le Gouvernement souhaite l'apparition, seront, n'en doutons pas, de redoutables employeurs si, dans tous les domaines de la vie communale, elles fournissent des prestations à des prix défiant toute concurrence qui risquent de réduire les professionnels privés, qu'ils soient architectes, urbanistes ou conseillers techniques ou juridiques, au chômage.

Quant au transfert de l'exécutif des assemblées régionales et départementales, dont le Gouvernement fait grand cas, j'y vois surtout une mauvaise organisation de la coexistence des pouvoirs. La dyarchie représentant de l'Etat — président du conseil général ou régional sera très certainement source de conflits. Dans le texte du Gouvernement, ceux-ci n'apparaissent pas, certes, mais les tiraillements et les oppositions ne manqueront pas de se manifester à l'épreuve des dossiers. Outre le risque de paralysie qui en résultera, il est à craindre que nombre d'affaires « bloquées » ne remontent à Paris, car les traditions et les habitudes jouant en ce sens, les protagonistes rechercheront l'arbitrage au sommet.

Face à ces risques, nous pourrions être un peu rassurés si le Gouvernement respectait la logique de l'action. Malheureusement, il n'en est rien.

En ce qui concerne d'abord les aspects financiers, le Gouvernement a promis que cette question déterminante pour l'échec ou la réussite de la décentralisation serait abordée dans les textes ultérieurs. Les communes, les régions, les départements devront, pour accomplir les nouvelles missions que l'on entend leur confier, recevoir des ressources financières plus abondantes. Or quelle est la liberté d'action véritable des pouvoirs publics au moment où le budget de l'Etat est présenté au Parlement avec un déficit initialement prévu de près de 100 milliards de francs ? Faute d'une gestion rigoureuse, il est évident que les transferts du budget de l'Etat vers les collectivités locales seront plus que problématiques.

La logique ne semble pas non plus respectée quant à l'ordre des opérations que choisit le Gouvernement. Pourquoi modifier les structures de pouvoir, si ce n'est au nom d'un schéma dogmatique et en fonction d'une préoccupation très politique, avant de déterminer les responsabilités des uns et des autres ? La question a été posée par de nombreux orateurs. Je la reformule aujourd'hui en prenant un exemple précis : la répartition des services des préfetures entre le préfet et le président du conseil général effectuée après le vote de la présente loi sera très certainement à revoir après le vote du texte sur la répartition des compétences. Nous en prenons le pari.

Dès lors, pourquoi ne pas attendre ces dispositions pour procéder de manière ordonnée, en une seule fois, à la répartition des services préfectoraux ?

M. Emmanuel Hamel. Ce serait logique !

M. Jean Proriot. Non, décidément, votre projet, monsieur le ministre d'Etat, ne repose pas sur des bases bien solides. Nous n'y voyons pas l'amorce de ce que les Français souhaitent réellement et que l'on pourrait appeler « le nouvel ordre administratif ». Un ordre reposant sur des mécanismes stables où se concilient les exigences de la démocratie, de la liberté des individus et de l'efficacité des institutions. A sa place, nous voyons plutôt se profiler les contours d'une grande machinerie, nouvelle certes, mais placée sous le double signe de la pesanteur et de la fragilité : la pesanteur du formalisme et de la bureaucratie ; la fragilité née des conflits et des heurts où seront entraînés tant les hommes que les collectivités.

Il était pourtant possible de faire autre chose. Il était possible d'aller droit à l'essentiel en procédant tout d'abord à un nouveau partage des compétences et des ressources et en réservant pour une phase ultérieure l'aménagement des pouvoirs.

De ce point de vue, les trois principes posés par le projet relatif au développement des responsabilités locales que le Sénat avait adopté en 1980 demeurent valables. Je les rappelle : toutes les compétences essentielles comme locales ont vocation à être décentralisées ; seule la loi pourra modifier la ligne de partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ; tout transfert de compétences s'accompagne du transfert des ressources correspondantes.

Il était possible de réformer autrement en reconnaissant la diversité des communes. Il n'y a guère de comparaison possible — cela a été dit cent fois — entre une métropole comme Marseille ou Lyon et une commune de 500 habitants au modeste budget.

L'empreinte de ces contrastes doit se retrouver plus nettement dans le droit. Le changement pourrait consister notamment à graduer le niveau des compétences selon la taille des communes, les plus importantes d'entre elles étant susceptibles de remplir des missions supplémentaires transférées par l'Etat comme par le département.

Il était possible de procéder à une « avancée régionale ». La région peut devenir une collectivité territoriale. La dotation d'institutions relevant du suffrage universel ne nous effraie point. Mais encore faut-il que la vocation de la région, ses missions, son champ de compétence soient au préalable clairement définis. A l'inverse, vous changez l'institution régionale, avant même de déterminer le rôle que vous lui accorderez dans l'avenir aux côtés du département et de la commune.

Parce que nous sommes favorables aux réformes réfléchies, parce que nous constatons que votre projet n'engage pas durablement la France sur la voie d'une authentique décentralisation, nous ne vous suivrons pas, monsieur le ministre d'Etat, sur la voie que vous avez choisie. (*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. Pourchon.

M. Maurice Pourchon. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le groupe socialiste votera le projet de loi tel que la commission des lois l'a amendé. Pour ma part, je formulerai quelques observations sur le texte adopté par le Sénat.

Ce texte — son rapporteur l'a maintes fois souligné — s'inspire d'une certaine logique, mais celle-ci n'est qu'apparente si l'on va au fond des choses. A l'occasion du vote d'une loi sur les droits, libertés et responsabilités des communes, départements et régions, le Sénat a souhaité insister sur quelques principes. Il a voulu, selon son rapporteur, « assurer les libertés sociales, supprimer totalement les tutelles, préserver la liberté du citoyen », comme si le projet voté en première lecture attentait aux libertés des citoyens, accentuait les tutelles et mettait fin aux libertés locales. On peut déjà s'étonner de ce préambule. Il a aussi voulu assurer « une définition claire des responsabilités qui n'exclue pas le dialogue et ne laisse pas les élus démunis face à leurs nouveaux pouvoirs ».

Mais ces préoccupations, l'Assemblée les avait déjà prises en compte dans le texte adopté en première lecture.

M. Emmanuel Hamel. Le Sénat mieux encore !

M. Maurice Pourchon. De surcroît, le Sénat s'est efforcé de préciser les compétences des différentes collectivités, de s'intéresser tant soit peu à leurs ressources, et de définir le statut de l'élu local. Personnellement, je m'étonne qu'il ait réussi cet exploit, qualifié de remarquable par nos collègues de l'opposition, en deux ou trois semaines à peine, alors qu'il lui avait fallu près de deux longues années pour venir à bout du projet qu'évoquait tout à l'heure mon collègue Jean Proriot et qui a servi de vague canevas au texte qui nous est soumis.

M. Emmanuel Hamel. Soyez plus amical pour la Haute Assemblée dont le travail est remarquable. Pourquoi être désobligeant ?

M. Maurice Pourchon. Je ne dis rien de désobligeant, ce soir, monsieur Hamel. Permettez-moi de présenter des observations sur le texte sénatorial, tout comme le Sénat s'est permis de formuler des observations que j'aurais pu croire désobligeantes sur le texte de l'Assemblée nationale.

M. Emmanuel Hamel. Tentez la synthèse, plutôt que de la refuser dès le départ !

M. le président. Monsieur Hamel, laissez parler M. Pourchon.

M. Maurice Pourchon. Cette cohérence dont le Sénat se flatte et que soulignait M. Proriot, je l'ai vainement cherchée dans le texte. Ce que j'y ai trouvé, c'est la complication à souhait. Je reconnais que l'orateur qui m'a précédé a défendu ce texte avec le talent que je lui connais...

M. Jean Proriot. Merci !

M. Maurice Pourchon. ...mais tout de même, pour oser prétendre qu'il définit clairement, à la fois des principes, des compétences et des moyens, et qu'il effectue des choix clairs, il faut une solide imagination.

Sans vouloir chercher querelle au Sénat, monsieur Hamel...

M. Emmanuel Hamel. Ce serait bien triste !

M. Maurice Pourchon. ...j'y ai constaté pour ma part le refus des évolutions nécessaires à notre pays.

Aussi n'userais-je pas de la totalité de mon temps de parole. Ce sera bien la première fois, monsieur le président, car vous me rappelez parfois à l'ordre !

M. le président. Je le fais, mon cher collègue, pour tous les orateurs qui dépassent leur temps de parole.

M. Maurice Pourchon. Aujourd'hui, je me bornerai à insister sur quelques points.

M. Jean Proriot. Quel dommage !

M. Maurice Pourchon. Pourquoi ce refus des évolutions ? L'analyse remarquable que nous a présentée M. le président de la commission des lois me dispensera d'entrer dans le détail et je citerai simplement quelques exemples.

Les sénateurs ont décidé de figer le statut des départements d'outre-mer.

M. Emmanuel Hamel. De les maintenir dans la mouvance française, et c'est indispensable !

M. Maurice Pourchon. Il a décidé aussi de figer le statut de la Corse. Bien que chacun, dans cette enceinte, reconnaisse que la Corse pose des problèmes particuliers, l'opposition se refuse à les affronter. Pour ma part, je suis persuadé que le projet de statut spécifique que le Gouvernement nous soumettra prochainement répondra aux aspirations de cette province.

J'irai plus loin en prononçant un mot qui fera sans doute bondir M. Hamel : ...

M. Emmanuel Hamel. Je ne bondis pas, je souffre !

M. Maurice Pourchon. ... les propositions sénatoriales ne sont pas exemptes de démagogie.

M. Emmanuel Hamel. Vous créez un conflit entre les assemblées !

M. le président. Monsieur Hamel, je vous en prie, cessez d'interrompre à tout instant !

M. Maurice Pourchon. Les collectivités locales souhaitent mieux contrôler leur devenir et leurs moyens ; c'est pourquoi la proposition du Gouvernement d'instituer un comité des prêts a été fort bien reçue à l'Assemblée. Mais la première réaction du Sénat qui, paraît-il, est encore plus soucieux que nous de l'autonomie des régions, a été de supprimer ce comité des prêts.

Par ailleurs, la Haute Assemblée a décidé d'augmenter le contingent disponible, dit contingent Minjoz, sur les excédents des caisses d'épargne. Cette mesure m'a tant soit peu surpris, car il faudrait peut-être poser le problème de la gestion de la caisse des dépôts, de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales et de l'ensemble des institutions financières de l'Etat avant de se lancer dans de telles opérations.

J'attendais mieux, je l'avoue, de la sagesse sénatoriale.

Pourquoi vouloir limiter à 30 p. 100 les prises de participation des établissements publics régionaux dans les sociétés d'économie mixte ? Au vu des premières réactions de certaines sociétés ; de développement régional devant la volonté que manifestent certains établissements publics régionaux d'y prendre des participations, je me demande s'il n'y a pas là quelque arrière-pensée qui consisterait à brider d'ores et déjà la volonté des E.P.R. en ce domaine.

En réalité, le Sénat refuse la région. M. Proriot l'a, en fait, reconnu, mais il a à peine effleuré le sujet. Pourtant, personne ici ne le contestera, la région a été gommée par le Sénat, dans la mesure où il est retourné à la loi de 1972, où il a accepté d'envisager, pour les établissements publics régionaux, l'extension de quelques petites compétences, mais où il s'est refusé à toucher à l'institution sacro-sainte du comité économique et social, qui sert parfaitement à lui convenir en l'état.

Disons-le, le Sénat veut « départementaliser » la région. Si la loi sur les cumula le permet, je ne vois aucune objection à ce que le suffrage universel envoie demain un président de conseil général siéger dans un conseil régional ; c'est déjà le cas dans de nombreuses régions. Mais imposer la présence d'un président de conseil général, même avec voix consultative, aux délibérations d'une assemblée régionale, c'est considérer cette assemblée comme mineure.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Très bien !

M. Maurice Pourchon. Le Sénat prétend être hostile aux tutelles, mais n'est-ce pas là précisément en créer une ? Que penseraient les maires des petites communes, que l'opposition semble vouloir défendre avec tant d'acharnement...

M. Emmanuel Hamel. Qu'elle défend réellement !

M. Maurice Pourchon. ... si, dans la loi, on leur imposait la présence, à toutes les délibérations du conseil municipal, du député de la circonscription, par exemple, qui, lui aussi, tient

une certaine légitimité du suffrage universel ? L'accepteraient-ils ? Je ne le pense pas et j'affirme que les arrière-pensées sont évidentes.

Après la critique, j'en viens aux quelques points positifs que j'ai tout de même pu relever dans le texte du Sénat. Compte tenu des amendements proposés par la commission des lois, l'institution de la dotation globale d'équipement nous permet, d'ores et déjà, de proposer un choix clair à l'ensemble des collectivités locales.

En tout état de cause, il importe que les collectivités locales soient dotées de cette loi de décentralisation dans les délais les plus brefs. En effet, bien que l'opposition en ait contesté le principe, la faculté d'intervention économique pour les collectivités locales est désormais considérée comme une nécessité par l'immense majorité de la nation. Le combat pour l'emploi incombe certes au Gouvernement, qui a exprimé la volonté de s'y engager pleinement par ses choix budgétaires, mais aussi à l'ensemble des collectivités territoriales, qui doivent y consacrer tous les moyens dont elles disposent.

Je suis donc de ceux qui se félicitent que la limitation à 20 p. 100 de la progression des budgets régionaux, adoptée l'an dernier par l'ex-majorité dans le cadre de la loi de finances, ait été supprimée par le dernier collectif budgétaire.

M. Emmanuel Hamel. C'était pourtant la sagesse !

M. Maurice Pourchon. Cette décision est fondamentale pour la période transitoire qui précédera la mise en œuvre de la loi sur les ressources et les compétences des régions, car elle leur permettra de participer plus activement à la lutte pour l'emploi.

Je conclurai en citant une phrase du rapport de la Haute Assemblée qui m'a profondément touché et que son auteur a jugée si essentielle qu'il l'a fait imprimer en caractères gras : « Le lieu du dialogue entre l'Etat et les collectivités sera demain le niveau régional. »

Malheureusement, les débats au Sénat ont montré que c'était seulement une déclaration d'intention qui n'a été suivie que de fort peu d'effets.

Pourtant, j'en suis convaincu, c'est bien au niveau régional que doit se situer le dialogue. D'ores et déjà, le Gouvernement a ouvert aux régions d'intéressantes perspectives. Celles qui relèvent de la majorité répondront à la volonté du Gouvernement de lutter contre le chômage et pour l'emploi.

Je souhaite en tout cas que ce projet de loi soit adopté dans des délais raisonnables, dans le cadre de la discussion démocratique qui est indispensable au Parlement. Ainsi aurons-nous les moyens de voir clair dans la gestion de nos collectivités, pour mieux affronter les difficultés qui se présenteront à nous en 1982.

Le groupe socialiste votera le texte amendé par la commission des lois, qui a le mérite de la cohérence et de la logique. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre d'Etat, au mois de juillet, j'ai tenté de vous convaincre, en défendant la question préalable, qu'il n'y avait pas lieu à délibérer. Non pas sur le sujet de la décentralisation, sujet essentiel et complexe qui certes mérite délibération, mais sur votre texte qui n'en était qu'une approche que je trouvais illusoire et tronquée.

Je ne vous ai pas convaincu et, au nom de l'urgence, vous nous avez imposé le débat. Nous y sommes entrés de bon cœur, vous l'avez remarqué. Profitant de notre expérience du passé ou exerçant notre imagination pour l'avenir, nous avons cherché à améliorer le texte, l'avant-texte plus exactement, je n'ose dire le pré-texte que vous nous proposiez. Ni vous ni votre fidèle majorité n'avez paru vous intéresser à nos amendements. Nous l'avons regretté. Et votre absence d'intérêt — comme notre regret — ont pu prendre parfois une tournure plus vive qu'il ne convenait à des gens qui n'étaient pas opposés sur le fond des choses.

Vous invoquez l'urgence. Elle n'était pas évidente. C'était en juillet ; nous sommes fin décembre. Les collectivités locales, bien que privées du bonheur de votre loi, ne se sont pas arrêtées de tourner et la réflexion sur votre texte s'est approfondie, ce qui est bien.

Nous sommes à la fin décembre et, dans quelques jours sans doute, vous allez déposer ce projet sur les compétences que nous réclamions de discuter avant de modeler les institutions qui en seront chargées. Franchement, n'aurait-il pas été plus raisonnable de nous accorder, de vous accorder à vous-même, ce délai finalement très bref ? Qu'est-ce que trois mois, quand on a cinq ou sept ans devant soi, voire, à vous entendre, l'éternité des forces du progrès ?

Je dirai même, monsieur le ministre d'Etat, qu'à la date où nous sommes, l'urgence serait à surseoir. D'ici à un mois peut-être, nous aurons le privilège de connaître la nouvelle distribution des pouvoirs. Eh bien ! remettons-nous à un mois : notre Assemblée a l'habitude des sessions extraordinaires. Elle ne bouderait pas le plaisir d'un débat enfin sérieux, enfin concret, enfin situé sur son véritable terrain — non pas celui du pouvoir global et abstrait d'institutions exaltées dans une stratosphère juridique, mais le cadre précis, contraignant, hélas ! des choses à faire, des attributions à assumer et à financer.

Il est vrai que certains de nos collègues élus locaux ont eu plus de chance que nous. Aux élus socialistes, à Toulouse, le Premier ministre a expliqué les transferts de compétences qui allaient intervenir dans le logement, l'urbanisme, les transports, l'éducation, la santé et le développement culturel. Il y a, dans cette annonce, le signe d'un mépris solide mais habituel du Parlement, qui méritait bien que M. Jospin félicite, le même jour, le Premier ministre de se comporter comme un militant. Mais nous aurions tort de nous plaindre puisque cela nous a permis d'apprendre que le moment des affaires sérieuses approchait.

L'urgence serait donc à surseoir, parce que cela nous permettrait de retrouver ce qui est beaucoup moins fictif que vos urgences, monsieur le ministre d'Etat, je veux dire : la hiérarchie exacte des priorités.

Il me semble surtout important que la façon dont le Sénat, interprète constitutionnel des collectivités locales, a engagé la discussion de votre texte, ait largement justifié les observations que nous avons faites en première lecture.

Puisqu'un grand nombre de nos collègues ne sont pas familiers avec l'histoire parlementaire antérieure au 10 mai — et je ne leur en fais pas reproche — je rappellerai que M. Christian Bonnet, votre prédécesseur, avait eu l'attention de soumettre d'abord au Sénat son projet de loi sur le développement des responsabilités locales. Le Sénat avait eu tout loisir d'en discuter, de l'amender, de le compléter, de l'enrichir. Il avait pu y consacrer de commissions en séances publiques, une année entière : le texte qui était sorti de ses délibérations et qu'il nous avait transmis au début de cette année était, nous semble-t-il, autant le sien que celui de M. Bonnet. Cela explique la déception du Sénat quand il s'est vu saisi de votre texte, d'un texte dont le champ de vision, si je puis m'exprimer ainsi, était singulièrement rétréci, par comparaison avec le sien. Cela explique peut-être aussi, monsieur Pourchon, la rapidité de la première lecture au Sénat, dont vous vous êtes moqué tout à l'heure.

Tout naturellement, donc, nos collègues du Sénat ont cherché à élargir votre projet, à l'enrichir du produit de leurs travaux. On les comprend, même si je ne les approuve pas en tous points.

On comprend aussi que cela ait pu vous irriter. Et les échos de cette irritation sont venus jusqu'à nous.

Mais enfin, le Sénat a voté votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, bien que sa majorité ne soit pas la vôtre. Il a fait preuve, en fin de compte, d'une générosité politique qu'il faut citer en exemple, et dont, mieux encore, je souhaiterais que nous suivions l'exemple.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Olivier Guichard. Ce projet de loi, nos amis du Sénat l'ont voté parce qu'ils ont pu l'amender et parce qu'ils ont pu le compléter.

Suivre leur exemple, monsieur le ministre d'Etat, cela veut dire accepter enfin la discussion, ne plus considérer tout amendement de l'opposition comme une sorte d'affront, et votre propre texte comme un bloc. Ce n'est pas tout de vouloir éviter les votes bloqués, il faut aussi savoir éviter les discussions bloquées.

Aussi vais-je vous faire une proposition : prenons ensemble le texte du Sénat comme un bon texte de travail. Au lieu de l'amputer de tout ce qu'il a apporté de neuf par rapport à notre débat en première lecture, acceptons-le et même enrichissons-le à notre tour. Je n'ai malheureusement pas l'impression que ce soit la direction que vous souhaitiez prendre.

M. Emmanuel Hamel. Hélas !

M. Olivier Guichard. Et pourtant, chers collègues de tous les partis, les élus locaux — municipaux, départementaux ou régionaux — que nous avons eu l'occasion de rencontrer depuis cet été nous ont tous répété qu'ils attendaient du sérieux, du concret et non des pouvoirs vides de tout contenu.

Prenons l'exemple du statut des élus locaux. Le Sénat était bien placé pour en traiter. Même si c'est un peu déplaisant pour le Gouvernement de reconnaître qu'il n'a pas eu l'initiative sur ce sujet, ne serait-il pas plus déplaisant encore, maintenant que l'affaire est engagée, de l'interrompre pour la renvoyer à des jours meilleurs ?

Le Sénat a traité un problème irritant, sur lequel le rapport Vivre ensemble avait déjà proposé des solutions : celui d'une affectation claire des responsabilités et des charges de l'aide sociale entre les collectivités locales. Si le Gouvernement veut bien y aider, on peut aller plus loin encore.

Le Sénat s'est engagé sur la grande question de la coopération intercommunale. Cette question, vraiment préalable à toute décentralisation sérieuse au niveau municipal, votre projet initial l'évacue complètement. Vous nous rétorquerez peut-être qu'elle sera résolue par le projet sur les compétences. Mais quelles compétences d'Etat peut-on, sans crainte du ridicule, confier à 28 000 communes de moins de 500 habitants ? Ou bien vous nous ferez peut-être valoir qu'elle sera résolue par le projet sur les finances. Mais par quel miracle le budget des plus modestes de nos communes deviendrait-il soudain suffisant ? La vérité dans cette affaire, c'est la coopération, et nous ne la traitons pas.

Le Sénat l'a compris. Mais peut-être faut-il y marcher avec plus de résolution qu'il ne l'a fait. Le salut de la liberté municipale en France est là. Une coopération organisée, organique, légale. Tout le monde le sait ; dois-je rester le seul à oser le dire ? Votre projet ne fait qu'augmenter les libertés formelles. Il ne pourra rien, dans toutes nos communes rurales, pour les libertés réelles, et vous le savez. Pourquoi ne profitez-vous donc pas de votre majorité parlementaire d'aujourd'hui pour régler ce problème capital ? Sur ce point, nous pouvons vous offrir la démarche concertée que vous nous avez refusée lors de la sortie de mon rapport en 1976. Et rien ne se fera jamais en ce domaine sans une démarche concertée, qui dépasse les clivages politiques. Le rôle de l'opposition ne devrait pas être — vous le savez bien pour avoir joué ce rôle — ne doit pas être de nourrir la méfiance bien compréhensible des élus municipaux de ces petites communes. A travers une véritable concertation législative, nous pourrions construire une responsabilité locale digne de ce nom.

Voilà donc ce projet de loi qui, grâce au Sénat, commence à devenir réaliste et « délibérable », si vous me permettez ce terme. « Votable » même — le Sénat ne l'a-t-il pas voté ?

M. Emmanuel Hamel. Nous pourrions en faire autant !

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre d'Etat, est-ce que cela vous intéresse, oui ou non, que nous traitions ensemble cette question capitale des responsabilités locales ?

Si oui, il faut renvoyer ce texte en commission et donner instruction à votre majorité d'entrer dans le jeu d'une réflexion commune.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Olivier Guichard. Il faut joindre au dossier votre projet sur les compétences. Il est depuis assez longtemps dans le circuit des consultations gouvernementales pour que nous puissions penser qu'il est prêt à être examiné et amélioré par la commission des lois. Il faudrait aussi, naturellement, au moins nous donner les grandes lignes de vos intentions sur les finances locales. Ainsi, nous n'aurions pas l'impression qu'on considère aujourd'hui les députés comme ces enfants mal élevés devant une tarte qui commencent à lécher la confiture et qu'ensuite on force à avaler la croûte. (Sourires.)

En effet, si la taxe professionnelle et la taxe d'habitation doivent disparaître, nous aimerions savoir si va disparaître avec elle la liberté de « s'imposer », qui est tout de même la liberté la plus concrète de nos collectivités locales.

C'est tout de même là, avec les trois quarts de leurs ressources fiscales soudain mises en question, un énorme problème pour les communes. Et nous irions continuer à discuter de la perfection juridique de l'autonomie et des conventions par lesquelles on va demain se partager le personnel ! C'est vraiment Byzance !

Nous ne demandons pas la pause dans ce marathon de la décentralisation, nous demandons simplement qu'on cesse de procéder par l'annonce de réformes incertaines, partielles et, quelle que soit leur auguste origine, toujours partiellement démenties. Comme dit M. le Premier ministre à ses propres ministres, il importe de ne pas faire état, en dehors de l'administration, de projets qui n'ont pas reçu l'aval du Gouvernement et n'en sont parfois qu'à la première phase de leur élaboration. Nous souhaitons que ce jour arrive.

De ce qu'a apporté le Sénat, il ne subsiste, si vous suivez le rapporteur de ce texte, que dix ou trois améliorations de bon sens qu, du reste, vous nous aviez refusées en première lecture.

Monsieur le ministre d'Etat, c'est une vraie concertation que je vous propose. En nous attaquant ensemble aux vrais problèmes que soulève le texte du Sénat, nous gagnerions à la fois en clarté et en temps.

Ce temps, nous allons le perdre ensemble si vous persistez à faire bon marché, dans ce débat, à la fois de la logique et de notre volonté d'aboutir dans un domaine que, comme vous-

même, nous connaissons bien, qui exige une action vigoureuse et qui est digne d'autres manœuvres que celles d'une machine de guerre partisane ou d'une volonté de créer un irréversible dont je crois pouvoir vous assurer qu'il est illusoire. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Emmanuel Hamel. Puisse votre appel être entendu ! Mais il y a peu de chances.

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

M. Edmond Garcin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nous abordons la deuxième lecture d'un projet de loi que la majorité du Sénat a profondément remanié dans un sens restrictif.

Nul ne songerait à le lui reprocher si, au-delà des modifications de textes, ne transparaisait une attitude systématiquement négative. Cela ne saurait nous surprendre, et nous sommes prêts à supporter avec patience les manœuvres d'une droite...

M. Emmanuel Hamel. Le Sénat n'est pas la droite !

M. Edmond Garcin. ... qui ne conçoit les questions institutionnelles et politiques qu'en termes de centralisation bureaucratique et d'autoritarisme ! (Protestations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. Philippe Séguin. Ce n'est pas le jour de le dire !

M. Olivier Guichard. Le jour est mal choisi !

M. Edmond Garcin. Nous nous félicitons de l'économie générale du texte adopté par la commission, qui revient, pour l'essentiel, à celui qui avait été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale : les différents actes pris par les assemblées élues sont exécutoires de plein droit, le contrôle a priori est aboli, l'exécutif émane de l'assemblée élue, la région devient collectivité territoriale, autant de mesures positives que les communistes ont réclamées de longue date.

Cependant, mon ami Parfait Jans soulignait, lors de la première lecture, le risque de voir réapparaître, compte tenu des pesanteurs administratives, certaines tutelles dont le principe est aboli.

A cet égard, nos inquiétudes ne sont pas totalement dissipées par le texte de la commission, et cela sur trois points.

Le premier est relatif à l'article 4, qui porte sur l'intervention économique du conseil municipal.

Il se révèle indispensable, compte tenu de l'acuité dramatique du chômage, de ne pas limiter l'intervention économique des conseils municipaux, généraux ou régionaux, à de simples aides financières, directes ou indirectes.

En autorisant une intervention plus large, nous permettrons à l'intervention publique de soutenir, sur le plan local, l'ensemble des activités productives. Cet aspect est essentiel pour relancer l'activité économique, pour briser la résistance du conseil national du patronat français et pour reconquérir le marché intérieur. C'est, il est vrai, une innovation importante dans le domaine économique, mais elle est conforme aux choix des Français et s'inscrit dans la démocratisation générale de la société, que la décentralisation favorisera.

C'est dans cet esprit que nous proposons de revenir à la rédaction de l'article adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

En deuxième lieu, concernant l'article 5, les notions d'équilibre réel et de sincérité de la prévision appliquées au budget ne risquent-elles pas de rétablir un contrôle a priori sur l'acte le plus important de la vie des communes ? N'est-il pas préférable de ne conserver que le seul contrôle portant sur le budget exécuté ?

Cela n'est qu'une simple interrogation, monsieur le ministre d'Etat, mais nous aimerions obtenir des précisions dans ce domaine.

Le dernier point qui nous distingue de la commission — même si, en première lecture, nous avons donné notre accord — concerne l'article 18 septies, portant création des agences techniques départementales. Ces agences ne comportent-elles pas un danger de voir subsister une tutelle technique particulièrement pesante pour les petites communes, et risquant de limiter leur autonomie ?

Surtout, la constitution de tels établissements publics à caractère administratif pose le problème du devenir des personnels actuellement affectés à ces tâches de conseil technique au sein des directions départementales de l'équipement. Ce personnel, qui doit former l'ossature des agences, ne peut avoir un statut de droit privé, mais il doit être doté d'un statut d'agents publics très proche de celui de la fonction publique. Nous aimerions obtenir, monsieur le ministre d'Etat, des précisions sur vos intentions en ce domaine.

La question nous semble importante, car elle concerne l'ensemble du problème statutaire lié à la décentralisation. La démocratie et l'efficacité de cette réforme passent par le développement de la participation responsable des agents chargés de sa mise en œuvre. En effet, pour éviter tout risque de clientélisme politique, tout risque d'une décentralisation non démocratique, il est nécessaire de garantir aux travailleurs de ces agences un statut comportant des droits comparables à ceux du statut général de la fonction publique.

Tels sont les points que nous proposons à l'Assemblée de modifier. Mais, je le répète, l'ensemble du texte nous donne satisfaction, car le processus de décentralisation apparaît comme une exigence moderne concernant l'ensemble de la vie politique, économique et sociale, liée à l'aspiration à une vie démocratique, riche et responsable. Il conviendra de déterminer la place de chacune des institutions territoriales dans le développement de l'emploi, le renforcement et la diversification du tissu industriel, de la formation professionnelle. Mais, d'ores et déjà, ce texte offre aux travailleurs et aux élus des possibilités d'intervention qui leur permettront de réaliser les réformes attendues dans les domaines économique, social et culturel. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La discussion générale est close.

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

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Mesdames, messieurs, je répondrai maintenant aux orateurs qui m'ont interrogé.

M. Proriol m'a questionné sur le caractère de cette loi. Il m'a reproché d'avoir engagé une entreprise à l'envers. J'ai déjà eu l'occasion d'indiquer en première lecture l'ordre que j'avais choisi, à savoir la distribution des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, la répartition des compétences et l'aspect financier.

M. Proriol a, en outre, précisé qu'il approuvait le texte voté par le Sénat et que le groupe Union pour la démocratie française était prêt à le voter.

M. Emmanuel Hamel. C'est vrai.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Or, compte tenu de la nature de la discussion et de l'usage que j'ai été conduit à faire, à plusieurs reprises, de l'article 40 de la Constitution, le texte qui sort des délibérations du Sénat comporte de nombreux blancs. S'il était adopté en l'état, même ceux qui approuvent la démarche du Sénat se trouveraient en présence d'un texte très incomplet.

M. Emmanuel Hamel. On va combler les blancs.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Sénat a agi dans le cadre d'une logique qui est celle de sa majorité. C'est pleinement son droit. Ainsi, après avoir voté le texte du Gouvernement précédent, il l'a complété tout en modifiant certaines dispositions pour constituer un ensemble portant réforme à la fois de la redistribution du pouvoir, de la répartition des compétences, de la fiscalité et des transferts de crédits.

Ce texte correspond naturellement à la volonté de la majorité du Sénat. Mais, aujourd'hui, je ne puis que répéter que ses partisans se prononcent en vérité pour un texte qui, du fait de la procédure dont une part de responsabilité m'incombe, est incomplet.

Les agences techniques départementales ont été instituées par un amendement parlementaire voté dans cette Assemblée en première lecture. M. Proriol m'a accusé de vouloir augmenter le chômage en défendant leur création. Il est évident que ma volonté — et je ne doute pas qu'il en est lui-même convaincu — n'est pas d'augmenter le chômage mais, au contraire, de le diminuer.

La création de ces agences techniques départementales a suscité à la fois une chaleureuse approbation et des inquiétudes qui ont été exprimées par des parlementaires.

M. Pourchon s'est livré à une critique bien ordonnée du texte du Sénat. Il a souligné notamment le refus de la majorité des sénateurs d'accorder à la région l'importance que commence à lui conférer le projet qui vous est soumis et que le Gouvernement — et M. Pourchon — souhaite accroître par d'autres projets tels que ceux sur les compétences et sur les ressources.

Quant à M. Guichard, j'ai écouté avec beaucoup de plaisir son exposé, car sa critique et son ironie ont trouvé un terrain pour s'exercer à mes dépens. Néanmoins, il s'est exprimé avec courtoisie, aussi ai-je été enclin à plusieurs reprises à apprécier la qualité des traits qu'il m'a décochés.

M. Emmanuel Hamel. C'était un appel à la coopération !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il m'est arrivé d'échanger avec M. Guichard des

propos d'une tout autre nature. Ce soir, j'ai le droit de dire ce que je pense de son intervention, même si vous considérez, cher monsieur, que c'est trop aimable de ma part.

M. Guichard m'a reproché d'avoir fait de ce texte un bloc et de ne pas avoir accepté les amendements que la minorité de l'Assemblée nationale avait soutenus en première lecture. C'est inexact, car le texte qui est sorti des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture a retenu plusieurs amendements déposés et soutenus par l'opposition de l'Assemblée nationale.

M. Emmanuel Hamel. Si peu !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. M. Guichard m'a demandé d'accorder un délai en déclarant qu'« il y a urgence à surseoir en attendant le texte sur les compétences ». Ce texte est effectivement en préparation. Comme c'est toujours le cas quand un projet intéresse plusieurs ministères, certaines parties du texte finissent par paraître dans la presse. Peut-être est-ce ainsi que vous avez eu connaissance des avant-projets du texte sur les compétences. Je ne vous le reproche pas, car c'est voire droit. Mais l'étude n'est pas terminée et les arbitrages ne sont toujours pas rendus, de sorte qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de texte gouvernemental définitif sur ce sujet. Son élaboration nécessitera encore plusieurs semaines de travail. Même si j'avais l'intention d'accélérer le débat, je ne peux donc surseoir à la discussion du projet de loi qui nous est soumis en attendant que le texte sur les compétences soit prêt.

M. Guichard a aussi traité le problème de la fiscalité locale en reprochant au Gouvernement d'avoir annoncé la suppression de la taxe d'habitation et sans doute une très profonde modification de la taxe professionnelle. Ces textes de caractère fiscal seront déposés sur le bureau du Parlement en temps utile.

Personne ne se plaindra de la suppression de la taxe d'habitation et très peu de chefs d'entreprise nous reprocheront de procéder à une modification profonde de la taxe professionnelle. On a assez fait remarquer sur tous ces bancs que la taxe professionnelle présentait le grave défaut d'être à la fois injuste, antisociale et même anti-économique.

M. Philippe Séguin. Supprimez-la !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. M. Garcin m'a demandé quel est le sens de l'expression « sincérité du budget ». M. Garcin a certainement lu le compte rendu de la discussion prolongée qui s'est instaurée au Sénat sur ce sujet. Par conséquent il connaît parfaitement le sens de cette expression. Le budget doit être en équilibre réel. L'expression couramment employée quand on parle en particulier de budget municipal est celle d'« équilibre réel, sincère et loyal ».

Je connais le sérieux de M. Garcin, maire d'Aubagne, dont je suis le voisin en tant que maire de Marseille. La semaine dernière encore, nous avons travaillé ensemble pour la défense d'une même cause. Notre voisinage nous conduit à recourir à certains services qui nous sont communs. Par conséquent il sait parfaitement ce dont je parle. Je connais le sérieux dont il fait preuve dans sa gestion, aussi est-il en mesure d'apprécier pleinement le sens de cette expression.

Je tiens à vous rassurer au sujet des agences techniques départementales. Celles-ci ne pourront en aucune façon exercer une tutelle sur les communes. Je vous invite à vous reporter au texte qui a été voté à l'Assemblée. Vous y constaterez que les communes sont totalement libres de recourir ou non aux agences techniques départementales. Une association de communes ou un syndicat de communes pourra, s'il le désire, créer une agence. Toutes les possibilités seront offertes aux communes : soit s'adresser aux services de l'Etat, soit faire appel à l'agence départementale là où elle existera car il n'est pas certain que tous les conseils généraux en créent, soit procéder elles-mêmes à des travaux ou demander des études, soit recourir à un syndicat afin de constituer une agence ou une association provisoire pour conduire les travaux. Je peux donc affirmer sans crainte d'être démenti que ni le département ni aucune agence qui sera créée ne pourront exercer la moindre tutelle sur les communes qui seront libres de choisir les solutions qui leur conviendront le mieux.

Telles sont, mesdames, messieurs, les réponses que je tenais rapidement à fournir aux orateurs qui se sont exprimés. Je suis maintenant à votre disposition pour aborder l'examen des amendements. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles pour lesquels les deux Assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Séguin, pour un rappel au règlement.

M. Philippe Séguin. Rassurez-vous, monsieur le président, nous ne cherchons pas à faire preuve de mauvaise volonté, nous sommes prêts à entamer la discussion des amendements, sous réserve d'être en leur possession.

Les amendements n° 1 à 290 environ sont à la distribution. Nous venons de recevoir trois amendements qui portent sur l'article 1^{er}, mais il nous manque toujours l'amendement n° 331 de M. Guichard, qui devrait être appelé le premier. Je pourrais allonger la liste de ceux qui portent par exemple sur les articles 2, 2 bis, 3, qui n'ont toujours pas été distribués.

Ne pourrait-on pas consacrer quelques minutes à leur distribution ?

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Chacun connaît la rapidité d'esprit de M. Séguin et sa faculté de compréhension des problèmes les plus complexes. *(Sourires.)*

M. Jacques Toubon. Nous n'avons pas tous le même niveau !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Il en a d'ailleurs parfaitement conscience puisque certains des amis de son groupe ont déposé des amendements si tardivement que nous nous trouvons effectivement dans la situation qu'il vient d'évoquer.

Monsieur le président, afin d'éviter de perdre du temps, des orateurs étant inscrits sur l'article 1^{er}, je suggère que M. Séguin et M. Toubon fassent preuve du caractère quelque peu prolix, qui leur est traditionnellement reconnu depuis quelques semaines. *(Sourires.)*

M. le président. Monsieur le président de la commission, je vous en prie, ne les invitez pas à dépasser leur temps de parole !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Entre-temps M. Séguin pourra peut-être obtenir les amendements manquants. Par ma proposition, je participe d'une certaine façon à la bonne organisation de nos travaux.

M. le président. Je vous en remercie beaucoup. Je suis très sensible à l'aide que vous m'apportez dans l'accomplissement de ma tâche.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Je suggère donc que les orateurs inscrits sur l'article 1^{er} s'expriment. Ensuite, nous pourrions aborder la discussion des amendements.

M. Philippe Séguin. Si je comprends bien M. le président de la commission des lois nous demande de jouer la montre afin de permettre la distribution des amendements.

Article 1^{er}.

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

La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. Mon intervention se situe sur le terrain de la méthode.

La rédaction initiale de l'article 1^{er} visait un triple objectif que nous retrouvons dans la rédaction que propose la commission : d'abord, fixer dans un premier alinéa des principes généraux ; ensuite, définir une période transitoire pour les départements d'outre-mer ; enfin, et surtout, renvoyer à des lois ultérieures le problème de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et celui des ressources des collectivités territoriales.

Le Sénat a voté la suppression de cet article. Cette position est logique dans la mesure où il souhaitait traiter immédiatement le problème de la répartition des compétences et celui des ressources financières et examiner ultérieurement celui des départements d'outre-mer et les principes généraux. Le projet qui nous revient du Sénat comporte plusieurs dizaines d'articles qui répondent à cette préoccupation.

Le problème qui se pose est celui de savoir si « décevant » nous pouvons d'emblée voter un article 1^{er} qui réduirait à néant le travail accompli par le Sénat. Ne serait-il pas logique de réserver le vote sur cet article, qui renvoie à des lois ultérieures le problème de la répartition des compétences et celui des ressources financières, jusqu'à ce que nous nous soyons prononcés sur les articles additionnels insérés par le Sénat ?

Pour l'édification de l'Assemblée, j'indique que nous avons proposé cette méthode à la commission des lois, qui a d'ailleurs fait droit à notre demande. Nous demandons simplement, sans porter préjudice quant aux problèmes de fond, la réserve de l'article 1^{er} jusqu'à ce que l'Assemblée se prononce, je le répète, sur le problème de la répartition des compétences et sur celui des ressources.

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

M. Jacques Toubon. Ma brève intervention tend à appuyer le point de vue de M. Séguin.

Il ne serait pas de bonne méthode de parler du fond de l'article 1^{er}, car si cet article est cohérent avec le projet de loi initial du Gouvernement et avec le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, il ne l'est pas avec celui du Sénat.

Or je ne suis pas sûr, du moins puis-je l'espérer, que nous n'adopterons pas le texte du Sénat. Il serait donc opportun, comme l'a expliqué M. Séguin, d'attendre le résultat des courses avant d'afficher le résultat du tiers.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Lors de la discussion en première lecture, nous avons effectivement réservé l'article 1^{er} afin de ne pas fixer définitivement le cadre de cette loi.

A présent, chacun est parfaitement éclairé. Aussi, je considère pour ma part que la réserve ne se justifie absolument plus.

La commission des lois, qui a repris l'analyse que je viens de faire à l'instant n'a, à aucun moment, accepté la réserve de l'article 1^{er}. Je suggère donc à l'Assemblée d'adopter cet article tel qu'il est proposé par la commission des lois. En outre, il donne partiellement satisfaction à M. Toubon, puisque celui-ci avait exprimé le désir que le droit commun s'applique à Paris, comme le propose la commission dans son amendement.

Nous pouvons donc sans attendre aborder la discussion des différents amendements déposés par les groupes de l'opposition et par la commission, et adopter le texte de l'article 1^{er}.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

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

M. Philippe Séguin. Je reviens sur un fait objectif.

M. le président de la commission a commis une légère erreur de mémoire. Nous avons réservé l'article 1^{er} en première lecture non pas pour la raison qu'il a indiquée, mais afin de tenir compte des problèmes de Paris et des départements d'outre-mer.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Article 13, monsieur Séguin !

M. Philippe Séguin. Ce à quoi je faisais allusion, monsieur le président de la commission des lois, c'est à nos travaux en commission. Nous avons réservé l'article 1^{er} en pensant que la moindre des déférences vis-à-vis de la Haute Assemblée consistait à ne pas rayer d'un trait de plume, par un vote initial sur l'article 1^{er}, le travail considérable qu'elle avait accompli.

Regardons les choses en face ! Nous avons envoyé à la Haute Assemblée, au grand conseil des communes de France, un texte qui comportait 70 articles à peu près. Il nous en revient à peu près 250 !

On peut apprécier ou non et j'ai cru comprendre que M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, n'appréciait pas... Mais un travail considérable a été accompli et l'on ne peut, sans examen, rejeter 180 articles. Il faut en débattre !

Si nous commençons par voter un amendement prévoyant le rétablissement d'un article 1^{er} qui renvoie à des lois ultérieures pour définir les compétences et les ressources financières, cela signifie que, d'entrée de jeu, nous affirmons ce soir que ce qu'a fait le Sénat, c'est de la plaisanterie et que nous refusons d'en débattre.

M. Freddy Deschaux-Beaume et M. Maurice Pourchon. Très bien !

M. Philippe Séguin. Je vous laisse, mon cher collègue, la responsabilité de ce que vous venez de dire !

Il convient de faire preuve d'une certaine déférence à l'égard du Sénat. Nous ne demandons pas le rejet de l'article 1^{er}, mais simplement sa réserve. D'ailleurs, il s'agit d'un article-balai et, l'expérience de l'examen en première lecture aidant, si nous le réservons jusqu'à la fin de la discussion, nous pourrions, peut-être, très opportunément l'amender en fonction des décisions que nous aurons prises au cours du débat.

Je réitère donc avec insistance ma demande de réserve et je m'étonne que M. le président de la commission des lois ne nous suive pas alors qu'il avait très logiquement et très gentiment accédé à notre demande lors de l'examen du texte en commission.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Je pense agir toujours très gentiment et, surtout, très logiquement. Et précisément parce que je veux être aussi logique que possible, je vais vous faire une suggestion que vous approuverez certainement des deux mains, je n'en doute pas un instant.

Si, par extraordinaire, l'Assemblée nationale adoptait certaines dispositions proposées par le Sénat en première lecture, je demanderais à M. le président de bien vouloir procéder à une seconde délibération sur l'article 1^{er} afin de le modifier en conséquence.

Je pense, monsieur le président, que nous pouvons clore cette discussion, qui revêt un caractère d'hypocrisie extraordinaire.

M. Philippe Séguin. Mais non !

M. Jacques Toubon. Pas du tout !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. M. Séguin fait semblant de croire que nous allons bouleverser le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture...

M. Philippe Séguin. Je n'ai jamais dit cela ! Vous m'avez mal écouté !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. ... alors qu'il sait bien que les propositions de la commission des lois sont un reflet à peu près fidèle du texte issu de l'examen en première lecture par notre assemblée du projet de loi. (M. Séguin sourit.)

Monsieur Séguin, votre sourire a un charme extraordinaire, vous le savez bien, et il séduit beaucoup. Je suis persuadé que le mien ne vous séduira pas moins et que vous accepterez la méthode que je viens de vous proposer.

M. le président. Je suis désolé de troubler ce festival de séduction.

La parole est à M. Toubon.

M. Jacques Toubon. Je ne veux pas donner l'impression d'être insensible au sourire de M. le président de la commission des lois. Il vient d'affirmer que nous sommes en pleine hypocrisie, mais j'ai entre les mains l'amendement n° 1 présenté par le rapporteur lors de la première réunion de la commission des lois. Sur la feuille, j'ai écrit de ma main, après le débat en commission : « réservé ».

Or, jusqu'à preuve du contraire, il n'y a pas beaucoup de décisions prises par la commission des lois qui nous soient favorables. Si j'ai noté celle-là, c'est qu'elle était exceptionnelle et particulièrement marquante.

Monsieur le président de la commission, affirmer que la commission des lois n'a pas décidé la réserve de l'article 1^{er} c'est, purement et simplement, une contrevérité.

Vous avez présenté la réserve comme une chose naturelle, malgré les arguments avancés par M. Séguin. Décider dès maintenant la réserve de cet article n'enlèvera rigoureusement rien au débat : ce sera tout simplement logique et cela ne préjugera en rien le sort que nous réserverons aux dispositions proposées par le Sénat.

J'aimerais que chacun fasse preuve de bonne foi, et pas seulement nous !

M. le président. Apparemment, mon cher collègue, vos arguments n'ont séduit ni la commission, ni le Gouvernement.

Nous en arrivons par conséquent à l'examen des amendements. Je suis saisi de deux amendements, n° 331 et 2, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 331, présenté par MM. Guichard, Séguin et Toubon, est ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 1^{er} dans la rédaction suivante :

« I. — Les communes, les départements et les régions s'administrent librement.

« II. — L'Etat et les collectivités territoriales partagent la responsabilité et l'exercice des fonctions administratives. Dans la diversité des besoins et des initiatives ils assurent ensemble l'unité et l'égalité du service public.

« III. — S'administrant librement, les collectivités territoriales ne peuvent être subordonnées l'une à l'autre pour l'exercice d'une compétence donnée. Elles organisent leur coopération, mais il n'existe de l'une à l'autre ni contrôle ni tutelle.

« Les collectivités d'un même niveau peuvent s'associer librement pour exercer certaines compétences. La loi relative à un ensemble cohérent de compétences peut faire de cette association une condition de leur exercice.

« IV — Compte tenu des limites imposées par la nécessité de la cohérence administrative et par la taille ou la capacité des collectivités concernées, chaque ensemble de compétences est normalement dévolu au niveau de collectivité le plus proche de la population.

« Pour chaque ensemble cohérent de compétences, la loi détermine la collectivité responsable à titre exécutif ou principal et les règles générales de son action. Elle fixe les limites dans lesquelles le pouvoir réglementaire peut être exercé par le Gouvernement ou délégué pour une part à la collectivité concernée.

« V. — Les ressources des collectivités, déterminées par la loi, sont l'impôt et la dotation. Quand une seule catégorie de collectivité est bénéficiaire d'une imposition, elle en fixe librement le taux. La dotation est répartie entre les collectivités d'un même niveau en tenant compte de l'inégalité de leurs ressources propres. Son emploi est libre, son service est régulier.

« Des lois ultérieures fixeront la répartition des ressources publiques entre les collectivités et garantiront l'adéquation de ces ressources aux responsabilités administratives qui leur seront dévolues. »

L'amendement n° 2, présenté par M. Alain Richard, rapporteur, est ainsi rédigé :

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

« Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.

« Des lois détermineront la répartition des compétences et celle des ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus ainsi que les modalités de la coopération intercommunale et le développement de la participation des citoyens dans la vie locale.

« En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. »

Sur cet amendement, je suis saisi de six sous-amendements.

Le sous-amendement n° 397, présenté par M. Noir est ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa de l'amendement n° 2 les nouvelles dispositions suivantes :

« Le Gouvernement déposera dans un délai maximum d'un an, sur le bureau de l'Assemblée nationale, les projets de lois destinés à préciser la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnes des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus ainsi que les modalités de la coopération intercommunale et le développement de la participation des citoyens dans la vie locale. Il déposera dans un délai maximum de deux ans, de façon à pouvoir faire une simulation, le projet destiné à répartir les ressources financières de manière plus équitable pour les collectivités territoriales.

« La préparation de ces textes donnera lieu à la plus large consultation des élus locaux, fonctionnaires locaux et de leurs associations respectives. »

Le sous-amendement n° 391, présenté par M. Charles Millon est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'amendement n° 2, après les mots : « les départements, les régions et l'Etat », insérer les mots : « , les nouvelles règles de la fiscalité locale ».

Le sous-amendement n° 392, présenté par M. Charles Millon, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'amendement n° 2, substituer au mot : « statutaires », le mot : « fondamentales ».

Le sous-amendement n° 393, présenté par M. Charles Millon, est ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'amendement n° 2, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Si le maintien de l'ordre public, la protection d'intérêts nationaux ou des circonstances exceptionnelles l'exigent, le représentant de l'Etat dans le département peut, en cas d'urgence et sous réserve des dispositions de l'article L. 131-13 du code des communes, se substituer aux autorités municipales

qui auraient négligé d'exercer les attributions conférées par la loi, ou prononcer la suspension immédiate de l'exécution des décisions prises par les autorités municipales. La décision du représentant de l'Etat dans le département est motivée. »

Le sous-amendement n° 408, présenté par M. Séguin est ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa de l'amendement n° 2. »

Le sous-amendement n° 412, présenté par M. Toubon, est ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa de l'amendement n° 2 par les mots :

« sans mettre en cause le caractère de collectivité territoriale mixte de ces départements. »

La parole est à M. Guichard, pour soutenir l'amendement n° 331.

M. Olivier Guichard. Je ne reviendrai pas sur le débat qui vient d'avoir lieu, mais je trouve la rédaction proposée pour l'article 1^{er} telle qu'elle ressort des travaux de la commission, particulièrement choquante.

En effet, elle revient à tout renvoyer à des lois, qu'il s'agisse de la répartition des compétences, des ressources publiques, de l'organisation des régions, des garanties statutaires accordées au personnel, du mode d'élection, des modalités de la coopération ou du développement de la participation des citoyens.

Comme je l'ai dénoncé, nous ferons une coquille vide en renvoyant à plus tard la totalité du vrai débat.

Agir ainsi, c'est abandonner des affirmations de principe qu'il est, non seulement utile, mais indispensable de faire figurer au début d'un texte dont M. le président de la commission des lois nous disait l'autre jour en commission qu'il était fait pour durer cent ans et plus...

M. Claude Michel. Vous avez l'intention de vivre encore cent ans, monsieur le président ? Mes félicitations !

M. Olivier Guichard. Je ne doute pas de la pérennité de cet admirable texte, monsieur le président de la commission, mais, s'il doit durer cent ans, j'aimerais que vous reconnaissiez avec moi qu'il faut, dès l'article 1^{er}, affirmer certains principes qui, j'en suis sûr, obtiendront votre accord et celui du Gouvernement.

Je ne crois pas que l'amendement n° 331 puisse être en quoi que ce soit critiqué par la commission ou par le Gouvernement.

Il faut d'abord rappeler que « l'Etat et les collectivités territoriales partagent la responsabilité de l'exercice des fonctions administratives ». C'est tellement vrai que nous allons dans quelques jours, quelques semaines ou quelques mois — ce n'est pas encore très clair — débattre de la répartition des responsabilités. Il est essentiel de rappeler ce partage.

Deuxièmement, nous avons souvent insisté, au cours de nos débats, sur le problème qui pourrait naître — je ne dis pas qu'il naîtra automatiquement — d'une sorte de subordination des collectivités locales les unes par rapport aux autres et tout le monde a reconnu que ce serait tout à fait déplorable et qu'il ne saurait en être question.

Je propose donc, simplement, que le texte dispose que « les collectivités territoriales ne peuvent être subordonnées l'une à l'autre pour l'exercice d'une compétence donnée ». J'espère que personne n'y verra à redire.

Troisièmement, j'ai parlé, dans la discussion générale, de la coopération intercommunale. Ni le Gouvernement ni les membres de la majorité ici présents n'y sont hostiles, j'en suis persuadé. On n'en traite pas dans ce texte, je l'ai déploré, et il serait absolument extraordinaire qu'on refuse d'en poser le principe dans l'article 1^{er}. Je propose donc de préciser que « les collectivités d'un même niveau peuvent s'associer librement pour exercer certaines compétences », même si nous ne connaissons pas encore ces compétences.

Nous pourrions affirmer un autre principe que je crois bon, celui dit de subsidiarité, selon lequel une compétence est normalement dévolue « au niveau de la collectivité le plus proche de la population ». C'est là un excellent principe qui ne devrait pas, lui non plus, soulever d'objection.

Enfin, même si nous ne traitons que plus tard des problèmes financiers, il me paraît essentiel de rappeler que les « ressources des collectivités, déterminées par la loi, sont l'impôt et la dotation ». Une telle précision est importante parce qu'elle fournira un cadre à nos discussions à venir sur les ressources. Mon amendement, qui propose une rédaction nouvelle de l'article 1^{er}, précise, in fine, que « des lois ultérieures fixeront la répartition des ressources publiques entre les collectivités et garantiront l'adéquation de ces ressources aux responsabilités administratives qui leur seront dévolues ».

Il s'agit là d'un principe que vous avez affirmé à plusieurs reprises dans cette enceinte, monsieur le ministre d'Etat, et qui ne doit par conséquent choquer personne.

Je ne veux pas me répéter, mais je demande au Gouvernement et à la majorité de l'Assemblée de bien vouloir accepter de faire figurer en exergue de ce texte, à l'article 1^{er}, ces principes élémentaires de la vie des collectivités locales que sont la répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales des fonctions administratives, la non-subordination, la libre association des collectivités d'un même niveau et le choix du niveau de collectivité le plus proche de la population pour régler les problèmes. Il convient également de rappeler que les ressources de ces collectivités sont fournies par l'impôt et la dotation et que des lois ultérieures fixeront la répartition des ressources publiques entre les collectivités. Ce serait là manifester notre volonté d'ouvrir une discussion qui ne s'achèvera pas avec l'examen de ce texte en deuxième lecture, puisqu'elle doit se poursuivre par l'examen d'un projet de loi sur les compétences, d'un projet de loi électorale et d'un projet de loi sur les ressources.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission pour défendre l'amendement n° 2 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 331.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Mes chers collègues, les choses sont très simples. L'amendement proposé par M. Alain Richard et adopté par la commission des lois affirme d'abord un principe dans son premier paragraphe.

Il affirme, dans le deuxième paragraphe, l'engagement du Gouvernement et de l'Assemblée nationale de déterminer, dans des lois ultérieures, la répartition des compétences, la répartition des ressources publiques entre les communes, les départements et les régions, l'organisation de ces dernières et les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales ainsi que le mode d'élection et le statut des élus.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale prennent, je le répète, l'engagement solennel d'examiner ultérieurement ces lois de manière à parvenir à la constitution d'un ensemble.

Le troisième paragraphe prévoit une dérogation pour les départements d'outre-mer, qui présentent certaines spécificités.

La commission des lois a adopté l'amendement n° 2 mais, bien entendu, elle a rejeté l'amendement n° 331.

Je ferai d'abord une remarque de forme sur l'amendement n° 331. Le mot « cohérent » y figure à diverses reprises mais, pour ma part, j'ai eu beaucoup de mal à comprendre cet amendement.

Je me permettrai d'en citer un court extrait. Qu'ont voulu dire ses auteurs en rédigeant ainsi le deuxième alinéa du IV : « Pour chaque ensemble cohérent de compétences, la loi détermine la collectivité responsable à titre exécutif ou principal et les règles générales de son action » ?

M. Guy Ducloné. C'est pourtant bien dit ! (Sourires.)

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. J'ai essayé de comprendre, mais j'en suis encore à me poser des questions. Si une loi devait commencer par un article 1^{er} rédigé de cette façon, ce ne serait pas très encourageant pour la suite !

L'immense mérite de l'amendement n° 2, qui reprend le texte adopté par notre assemblée en première lecture moins, bien entendu, l'alignement du statut de Paris sur le droit commun, est de présenter les choses de façon très claire et de constituer un chapeau pour cette loi, mais aussi pour toutes celles qui suivront et ont été annoncées par le Gouvernement.

Ces explications n'épargneront de reprendre la parole dans quelques instants ; j'espère avoir clarifié le débat et exprimé, de manière aussi nette que possible, la position de la commission des lois et du rapporteur.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement accepte l'amendement n° 22 et demande le rejet de l'amendement n° 331. En effet, les principes énoncés par M. Guichard vont à l'encontre de l'esprit du texte du Gouvernement.

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

M. Olivier Guichard. Je n'en veux pas à M. Forni de ne pas être familier avec le vocabulaire employé généralement pour les collectivités locales : je suis persuadé qu'avec ce débat cela viendra.

Je note, monsieur le ministre d'Etat — c'est ce que vous avez dit — que les principes que j'ai énoncés tout à l'heure ne correspondent pas à l'esprit de ce texte. Je le déplore profondément car, si nous ne sommes pas d'accord sur des principes aussi simples, cette discussion s'engage sous de mauvais auspices.

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

M. Jacques Toubon. Je ferai simplement une petite remarque à propos de l'article 1^{er}, tel qu'il serait rédigé si l'amendement n° 2 de la commission était, ce qui semble devoir être le cas, adopté.

Vous répétez ce que vous avez dit tout au long de l'examen du texte en première lecture, à savoir que ce n'est pas le moment de discuter d'un certain nombre de sujets qui seront réglés par des lois ultérieures, qu'il s'agisse des compétences, des ressources ou de l'organisation des collectivités territoriales.

Puis-je vous faire remarquer, monsieur le ministre d'Etat, que plusieurs articles de ce projet de loi définissent les compétences des collectivités locales : l'article 4, l'article 34 et l'article 48 ?

M. Philippe Séguin. Absolument !

M. Jacques Toubon. Ces articles, qui précisent les capacités et les modalités d'intervention économique des communes, des départements et des régions définissent bien, monsieur le ministre d'Etat, les compétences de ces collectivités territoriales.

Ce n'est pas à vous que je rappellerai que vous avez, à l'origine, présenté les articles 4, 34 et 48 comme traduisant la volonté du Gouvernement de régler d'urgence certaines situations dues aux difficultés de la conjoncture et de régulariser certaines opérations qui avaient été engagées mais avaient connu un sort variable selon la bonne ou la mauvaise volonté des pouvoirs de tutelle, notamment de tutelle financière.

Sur cette base, nous avons examiné ce texte. Vous savez très bien que nous n'y étions pas favorables mais nous le concevions comme un « dépannage » puisque aussi bien c'est comme cela que vous nous l'aviez présenté.

Aujourd'hui, après l'examen de ce texte par le Sénat et par notre commission des lois — ou plutôt par la majorité de cette commission des lois et par son rapporteur — nous nous trouvons en face de dispositions qui, si l'on ajoute les discussions qui ont eu lieu à l'occasion de l'examen du Plan intérimaire, constituent un véritable article définissant la compétence des collectivités locales en matière d'intervention auprès des entreprises en difficulté et de contribution au développement économique.

Monsieur le ministre d'Etat, votre doctrine qui consiste à renvoyer à des lois ultérieures la solution de certains problèmes me paraît « à géométrie variable », si j'ose m'exprimer ainsi. Quand il vous arrange de prendre immédiatement des dispositions sur les compétences des collectivités locales, vous les faites sans plus attendre, comme dans les articles 4, 34 et 48, qui ont bel et bien trait à la répartition des compétences précisément, et vous n'invoquez pas alors le principe du renvoi à une loi ultérieure !

C'est pourquoi nous estimions de bonne méthode d'examiner l'ensemble du texte avant l'article 1^{er}, et donc de réserver celui-ci. Car tout renvoyer à une loi ultérieure, ce n'est pas vraiment une doctrine si l'on considère non par vos intentions, ou les nôtres, non pas nos discours, ou les vôtres, mais seulement, je le répète, le texte des articles 4, 34 et 48 qui sont en contradiction formelle avec la volonté du Gouvernement de ne pas traiter de la répartition des compétences dans ce projet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 331. (L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Noir, pour soutenir le sous-amendement n° 397.

M. Michel Noir. Ce sous-amendement a pour objet de préciser, dans l'amendement n° 2, le délai dans lequel seront déposés les projets à venir, mentionnés dans le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 1^{er}. Faute de cette précision, l'énumération des futures lois n'aurait absolument pas de portée juridique. A mon avis, il y aurait lieu d'indiquer des délais dans le projet — vous l'aviez fait verbalement, mais ce n'est pas suffisant : il faut savoir dans combien de temps l'ensemble du dispositif législatif devra être constitué définitivement compte tenu notamment du nombre relativement élevé des textes prévus.

Si vous n'acceptiez pas ce sous-amendement, monsieur le ministre d'Etat, vous vous seriez contenté de poser la première pierre d'un édifice qui ne pourrait jamais être totalement achevé, ce qui rendrait difficile la cohérence des dispositions que nous examinerons ce soir. Si on les intègre dans un ensemble législatif, elles seront cohérentes puisqu'elles porteront sur tous les sujets, les ressources, la répartition des compétences et même le statut et les modalités de la coopération intercommunale.

Mais, sans engagements précis, l'énumération qui figure à l'article 1^{er} n'aurait aucune portée. Nous insistons pour fixer des délais afin de donner quelque valeur aux engagements que vous aviez pris.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement, dont le contenu constitue une « injonction au Gouvernement »,

c'est-à-dire un type de procédure qui me paraît contraire à la Constitution, toujours défendue avec une grande vigueur sinon par M. Noir, depuis qu'il fait de la politique, en tout cas par ses amis, depuis 1958.

M. Philippe Séguin. Vous, c'est plus récent ! (Sourires.)

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. N'y a-t-il d'ailleurs pas quelque contradiction à soutenir un tel sous-amendement, après que M. Guichard nous a expliqué lui-même qu'il estimait quelque peu « choquant » le principe de prévoir, dans l'article 1^{er}, que par « des lois ultérieures » seront prises d'autres dispositions essentielles ?

Par son sous-amendement, M. Noir, si je comprends bien, veut aggraver le caractère « choquant » de ce texte puisqu'il fixe, de surcroît, les délais dans lesquels les projets ultérieurs devront être déposés !

Le sous-amendement est encore plus surprenant dans son dernier alinéa, véritable pétition de principe : « la préparation de ces textes donnera lieu à la plus large consultation des élus locaux, fonctionnaires locaux et de leurs associations respectives ». Tout le monde y est ! Décidément, c'est un beau discours, monsieur Noir, mais un très mauvais sous-amendement !

La commission, si elle avait eu à l'examiner, l'aurait sans aucun doute rejeté.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Contre.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 397. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Proriol, pour soutenir le sous-amendement n° 391.

M. Jean Proriol. Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 1^{er} annonce notamment le dépôt de projets de lois à venir destinées à répartir les compétences et les ressources publiques entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, ainsi que le mode d'élection et le statut des élus.

A notre avis, cette énumération omet de mentionner un point essentiel, lacune que nous proposons de combler par le sous-amendement n° 391 qui concerne les nouvelles règles de la fiscalité locale.

Tout à l'heure, à la fin de la discussion générale, monsieur le ministre d'Etat, vous avez vous-même pratiquement anticipé mes explications en confirmant que la taxe d'habitation allait être supprimée et que la taxe professionnelle serait complètement « chamboulée », passez-moi cette expression un peu triviale. Nous avons besoin, ainsi que les collectivités locales, de connaître les nouvelles règles de la fiscalité locale.

Si ce sous-amendement n'était pas accepté, les ressources des collectivités locales seraient toujours réformées partiellement et à des moments divers : une fois la taxe d'habitation, une autre fois la taxe professionnelle. Bref, la fiscalité locale n'aurait pas la cohérence souhaitable et la régularité de leurs ressources, qui préoccupe les élus locaux, ne serait pas non plus assurée.

Pour éviter cela, nous vous demandons, monsieur le ministre d'Etat, d'accepter notre sous-amendement.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Nous n'avons pas eu à examiner le sous-amendement.

Cependant, si nous avions eu à le faire, le souhait exprimé par M. Proriol aurait été satisfait, sans aucun doute. En effet, dans la rédaction proposée par la commission, un doute peut planer sur la notion de « ressources publiques ». Il est donc peut-être bon d'introduire la précision demandée par M. Millon.

M. Philippe Séguin. Très bien ! (Sourires.)

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. C'est pourquoi, à titre tout à fait personnel, mais fort de l'assentiment du rapporteur, je pense qu'il serait bon que l'Assemblée nationale, dans l'esprit d'ouverture qui la caractérise...

M. Jacques Toubon. Et la bonne foi !

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. ... notamment la majorité, accepte le sous-amendement de M. Millon.

M. Philippe Séguin. Quel libéralisme !

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

M. Philippe Séguin. Contre ? (Sourires.)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Pour ce qui me concerne, j'approuve l'esprit de ce sous-amendement, mais je voudrais le sous-amender. Il ne faudrait pas se borner à mentionner seulement « les nouvelles règles de la fiscalité locale » mais aussi « les nouvelles règles de transfert des crédits de l'Etat aux collectivités locales ».

M. Philippe Séguin. Accepté tout de même, c'est trop beau !

M. le président. Monsieur le ministre d'Etat, un sous-amendement ne peut être sous-amendé, mais l'auteur du sous-amendement peut accepter d'en modifier lui-même le texte pour répondre à votre vœu.

La parole est à M. Proriol, qui a défendu le sous-amendement de M. Millon.

M. Jean Proriol. Je remercie M. le président de la commission des lois et M. le ministre d'Etat de nous avoir non seulement écoutés, mais entendus.

S'il est bien clair qu'il s'agit d'une adjonction, et non pas d'une substitution de mots, j'accepte le complément proposé par le Gouvernement.

M. le président. Tel est le cas, monsieur Proriol.

Le sous-amendement, rectifié, se lirait ainsi :

« Dans le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 2 pour l'article 1^{er}, après les mots : « les départements, les régions et l'Etat », insérer les mots : « ainsi que les nouvelles règles de la fiscalité locale et les nouvelles règles de transfert des crédits de l'Etat aux collectivités locales ».

Je mets aux voix le sous-amendement n° 391, ainsi rectifié. (Le sous-amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. Jacques Toubon. Quand M. Millon va approuver cela ! (Sourires.)

M. le président. La parole est à M. Proriol, pour défendre l'amendement n° 392.

M. Philippe Séguin. Là, il va avoir plus de mal ! (Sourires.)

M. Jean Proriol. Les garanties accordées aux fonctionnaires ne se réduisent pas habituellement uniquement à celles qui sont contenues dans les statuts, aussi bien faits soient ceux-ci.

Il est donc préférable de mentionner les garanties « fondamentales » plutôt que les garanties « statutaires ». Les principaux intéressés, c'est-à-dire les fonctionnaires concernés, trouveront mieux leur compte dans la nouvelle rédaction.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement.

Nous pensons que si les garanties sont statutaires, elles sont fondamentales. Je ne sais pas très bien la nuance exprimée par M. Millon et je ne vois donc guère l'intérêt du sous-amendement. Je suggère donc à l'Assemblée de s'en tenir au texte de la commission, et donc de maintenir le terme « statutaires ».

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Un statut peut comprendre des garanties qui ne sont pas fondamentales.

La notion de garanties « statutaires » est plus large que celle de garanties « fondamentales ».

Je demande donc à l'Assemblée de refuser le sous-amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 392. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Proriol, pour soutenir le sous-amendement n° 393.

M. Jean Proriol. A notre avis, si le maintien de l'ordre public, la protection d'intérêts nationaux ou des circonstances exceptionnelles l'exigent, le représentant de l'Etat dans le département doit pouvoir, en cas d'urgence, et sous réserve des dispositions de l'article L. 131-13 du code des communes, se substituer aux autorités municipales qui auraient négligé d'exercer les attributions qui leur sont conférées par la loi, ou prononcer la suspension immédiate de l'exécution des décisions prises par les autorités municipales.

La décision du représentant de l'Etat dans le département devrait être motivée.

En d'autres termes, nous proposons que le représentant de l'Etat puisse se substituer aux autorités municipales au cas où les décisions de celles-ci seraient inefficaces ou auraient été prises sans une appréciation exacte, faute de moyens, de la gravité d'une situation. Il s'agit des autorités qui se seraient abstenues de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. La commission a jugé « renversantes » les propositions de M. Millon qui tendent à instituer pour les collectivités locales, un « article 16 », en somme ! Ce serait confier à l'administration, plus exactement au représentant local du Gouvernement, un droit régalian pour gérer à la place des autorités locales leurs propres affaires.

Bien entendu, si elle avait eu à l'examiner, la commission aurait refusé ce sous-amendement. A titre tout à fait personnel, je suggère à l'Assemblée de bien vouloir le rejeter.

La rédaction du sous-amendement comporte d'ailleurs une erreur, car il ne peut pas s'agir de compléter le deuxième alinéa proposé pour l'article 1^{er}, lequel porte sur un tout autre sujet. Du reste, tout le sous-amendement n'aurait pas dû être présenté à cet endroit. Formellement, il est mal placé. Raison de plus pour le refuser.

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 hostile à ce sous-amendement car il existe déjà dans la loi des règles permettant la substitution de pouvoirs. Les dispositions contenues dans ce sous-amendement ne sont pas nécessaires.

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

M. Philippe Séguin. Je veux bien tout ce que veulent le Gouvernement et la commission, mais j'observe que c'est pour des motifs absolument contradictoires...

M. Jean Preriol. Exact !

M. Philippe Séguin. ... que M. le président de la commission des lois, à titre personnel, il est vrai, et M. le ministre d'Etat, au nom du Gouvernement, ont refusé l'amendement.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Les motifs sont complémentaires !

M. Philippe Séguin. Le président de la commission des lois nous a expliqué qu'il s'agissait d'un système scandaleux, d'un « article 16 », en quelque sorte, bref que toutes ces dispositions étaient inacceptables.

Pour sa part, le ministre d'Etat, ministre de la décentralisation, bien moins scandalisé, s'est borné à rappeler que, de telles dispositions existant déjà, le sous-amendement était inutile ! (Sourires.)

Quant à nous, sous le bénéfice des observations du Gouvernement, nous ne mourrons pas sur la barricade pour défendre le sous-amendement n° 393 ! Mais je précise bien : sous le bénéfice des explications du ministre d'Etat, non sous le bénéfice de celles de M. le président de la commission des lois ! (Sourires.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 393. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Séguin, pour défendre le sous-amendement n° 408.

M. Philippe Séguin. Je souhaite la suppression du dernier alinéa de l'amendement n° 2, qui concerne les départements d'outre-mer :

« En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. »

Pour demander la suppression de cet alinéa, je me fonde sur deux raisons.

D'abord une raison de forme — j'allais dire de droit : cette disposition est totalement inutile. Si elle ne figurait pas dans le texte, que se passerait-il ? Le présent projet de loi s'appliquerait aux départements d'outre-mer, sauf évidemment à faire voter des lois particulières pour en adapter les dispositions afin de tenir compte, par exemple, de la spécificité de ces départements ! En droit, si vous ne le précisez pas, le résultat sera le même.

J'en viens à ma raison de fond. Si cet alinéa figure dans le texte du présent projet, c'est pour une raison politique. Vous voulez annoncer la couleur, en quelque sorte. Au moins, monsieur le ministre d'Etat, on ne peut pas vous reprocher de chercher à dissimuler vos intentions ! Nous nous plaignons trop souvent de ne pas savoir ce que veulent faire certains ministres, qui gardent trop le silence sur leurs intentions !

Pour ce qui est des départements d'outre-mer, nous savons à peu près dans quelle direction vous vous dirigez : vers la remise en cause, notamment, du statut de « collectivité terri-

toriale mixte » de ces départements. Nous avons entendu déclarer que, joignant le geste à la parole, si j'ose dire, vous auriez l'intention de reporter les élections cantonales dans les départements d'outre-mer.

A cet égard, je ne reprendrai pas les arguments développés par M. Debré, en particulier mercredi dernier, à l'occasion d'une question d'actualité. Vous avez eu un échange très intéressant tous les deux à ce sujet.

Par ce sous-amendement de suppression, nous entendons manifester notre opposition à de telles perspectives, même si elles ne sont qu'éventuelles.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. La commission n'a pas examiné le sous-amendement.

Ainsi que vient de le souligner très justement M. Séguin, pour la majorité il s'agit d'affirmer politiquement la volonté du Gouvernement et celle de la majorité présidentielle en ce qui concerne les départements d'outre-mer. Je laisse à M. le ministre d'Etat le soin d'exprimer les intentions qui animent le Gouvernement.

Toutefois, chacun le sait bien — et M. Séguin mieux que quiconque — les départements d'outre-mer présentent certaines spécificités. Il est donc essentiel que la loi soit adaptée pour tenir compte de celles-ci.

Cependant, monsieur Séguin, pour que ne subsiste aucune ambiguïté dans votre esprit, et que vous ne soyez pas conduit à regretter certains de vos votes, je vais revenir sur la discussion que nous avons eue, lors de l'examen du sous-amendement n° 393, au sujet des pouvoirs exceptionnels conférés au représentant de l'Etat en ce qui concerne les décisions des autorités locales car, sur ce point, je suis légèrement en désaccord avec le ministre d'Etat.

Les règles qui s'appliquent actuellement ne sont nullement celles que proposait M. Millon dans son sous-amendement. L'article 131-13 du code des communes dispose, en effet :

« Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article L. 131, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. »

Ces dispositions s'appliquent en cas de carence des autorités locales et des élus locaux, non pas en des circonstances exceptionnelles, comme l'entendait M. Millon dans son sous-amendement. Cette mise au point m'est apparue indispensable.

Quant au sous-amendement n° 408, il n'a pas été examiné par la commission qui n'a donc pu se prononcer. A titre personnel, j'en propose cependant le rejet.

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 également hostile à ce sous-amendement, d'abord pour une question de forme.

En effet, le dernier alinéa de l'article 1^{er} est ainsi conçu :

« En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées. »

M. Debré, dans la question qu'il m'a posée mercredi dernier, m'a accusé de ne respecter ni la loi ni la Constitution, parce qu'il avait entendu dire qu'un projet de loi proposerait le report des élections cantonales dans les départements d'outre-mer. Ce projet de loi va effectivement être déposé et, par conséquent, M. Debré ne pourra plus prétendre, à tort ou à raison, que je viole la loi ou la Constitution.

Le Gouvernement témoigne donc d'honnêteté lorsqu'il souhaite que cet article 1^{er} annonce que des textes particuliers interviendront pour les départements d'outre-mer. Si la rédaction de ce texte n'était pas ainsi conçue, on pourrait supposer — contrairement à ce que vient d'affirmer M. Séguin — qu'aucune mesure spécifique n'interviendrait en la matière.

Un autre motif d'opposition du Gouvernement à ce sous-amendement tient à l'aspect politique de la question. M. Séguin a en effet prétendu qu'il savait que l'intention du Gouvernement était de supprimer le caractère départemental des départements d'outre-mer. Or cela est faux. J'admets cependant — je l'ai d'ailleurs précisé mercredi dernier — qu'il reste une question à trancher : c'est celle de savoir si dans ces départements d'outre-mer, qui sont souvent des îles, deux assemblées continueront à cohabiter dans une seule et même limite géographique ou s'il n'y aura plus qu'une seule assemblée.

Le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur ce sujet, et, si j'ai certaines conceptions personnelles en la matière, je

n'ai pas à les révéler tant que le Gouvernement n'en aura pas délibéré. Je peux simplement réaffirmer qu'il n'a nullement l'intention de changer le statut départemental.

Par conséquent, les observations de forme et de fond présentées par M. Séguin ne sont pas justifiées, et je me prononce contre ce sous-amendement.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 408. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Toubon pour défendre le sous-amendement n° 412.

M. Jacques Toubon. Monsieur le ministre d'Etat, je suis particulièrement heureux d'avoir entendu les propos que vous venez d'adresser à notre collègue Philippe Séguin au cours de la discussion sur son sous-amendement n° 408, car ils donnent une actualité et une pertinence plus grandes au sous-amendement n° 412 que je dois présenter.

Il est indéniable que le Gouvernement souhaite modifier, sinon le statut des départements d'outre-mer, du moins les règles qui les régissent. Or vous savez que nous éprouvons certaines craintes sur les modifications que vous envisagez. Ces appréhensions ne sont d'ailleurs pas uniquement formulées par des hommes politiques ; elles habitent également la population tout entière. Vous connaissez sans doute, monsieur le ministre d'Etat, l'ampleur qu'a revêtu la manifestation qui a rassemblé à Saint-Denis-de-la-Réunion, il y a environ une semaine, plusieurs dizaines de milliers de personnes enthousiastes qui se sont prononcées contre toute remise en cause du statut départemental de l'île de la Réunion. Cette protestation n'émanait pas d'hommes politiques mais de citoyens ; ces femmes et ces hommes réunionnais ont tenu à s'exprimer démocratiquement sur ce sujet en manifestant dans la rue leur attachement à la République et à la France.

Monsieur le ministre d'Etat, la réponse que vous avez donnée à M. Séguin m'a paru très encourageante bien qu'elle ne soit pas définitive dans la mesure où vous avez affirmé que vous n'aviez pas l'intention de mettre en cause « le statut départemental » des départements d'outre-mer. J'en déduis que vous maintiendrez la coexistence sur le territoire des départements d'outre-mer qui connaissent cette particularité d'un département et d'une région.

Si telles sont bien les conséquences que vous tirez de votre affirmation vous n'avez aucune raison de refuser l'assurance de caractère politique que je veux donner à tous nos compatriotes des départements d'outre-mer, en introduisant dans le projet une disposition selon laquelle il ne saurait être question de mettre en cause « le caractère de collectivité territoriale mixte de ces départements ». Cette expression n'est peut-être pas juridiquement très académique mais sa signification est claire, non seulement pour nous, mais surtout pour ceux qui sont concernés.

Dans ces conditions, monsieur le ministre d'Etat, vous devriez mettre vos actes en accord avec vos propos en donnant un avis favorable au sous-amendement n° 412, qui prévoit de traduire noir sur blanc l'affirmation que vous venez de formuler et qui constitue, à nos yeux un signe encourageant.

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

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Nous assistons à une escalade, non seulement verbale, mais également dans les amendements.

Il y a quelques instants, M. Guichard trouvait choquant que le texte prévoit des lois ultérieures pour déterminer les compétences, les ressources ou l'organisation des collectivités locales. Or, M. Toubon va beaucoup plus loin, puisque, non seulement il prend en compte l'intervention d'une loi spécifique pour définir le statut des départements d'outre-mer, mais, de surcroît, il précise que celle-ci ne devra en aucun cas mettre en cause le caractère de collectivité territoriale mixte de ces départements !

Il était déjà délicat d'indiquer dans cet article 1^{er} que des lois ultérieures détermineront les conditions dans lesquelles seront administrés les départements d'outre-mer ; il nous a cependant paru nécessaire de le préciser pour des raisons politiques. En revanche, chacun devrait aisément concevoir qu'il est aberrant, alors que la concertation est engagée avec les représentants des collectivités locales d'outre-mer, de préciser dans ce projet de loi que les négociations en cours ne devront pas mettre en cause le caractère de collectivité territoriale mixte. Cela me semble aussi insupportable que la prévision de lois ultérieures vous paraissait inadmissible il y a quelques instants lorsque nous débattions sur l'amendement n° 2 proposé par le rapporteur.

Je suis donc opposé à l'adoption de ce sous-amendement n° 412 que la commission des lois n'a pas eu à examiner.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. L'adoption du sous-amendement présenté par M. Toubon réduirait la portée des propos que j'ai tenus il y a quelques instants. Il traite, en effet, de « collectivité territoriale mixte », alors que j'ai parlé de statut départemental, ce qui est tout à fait autre chose. Je voudrais d'ailleurs connaître le sens que M. Toubon donne à cette expression.

J'ai connu dans le passé des communes dites mixtes qui n'existaient qu'au Sénégal.

M. Jacques Toubon. Il y en a eu également en Algérie.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. D'autres statuts particuliers ont existé à l'époque de la colonisation — il n'y avait alors que des territoires d'outre-mer — mais je n'ai jamais entendu parler de collectivité territoriale mixte. Cette expression est propre à M. Toubon et elle n'a aucune signification, ni administrative, ni juridique. Accepter son amendement serait ouvrir la voie aux aventures qu'il redoute. Le Gouvernement y est donc opposé.

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

M. Jacques Toubon. En fait d'aventure, nous sommes en train d'en vivre une curieuse et j'espère qu'elle ne se poursuivra pas tout au long de l'examen de ce texte ! Voilà, en effet, deux ou trois fois que nous entendons la commission et le Gouvernement tenir des propos contraires avant de se mettre d'accord contre l'opposition, à partir pourtant de raisonnements divergents.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Toubon ?

M. Jacques Toubon. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. M. Forni et moi-même avons tout de même le droit de donner des arguments complémentaires. Après que M. Forni a développé son argumentation, je peux parfaitement abonder dans le même sens en présentant des arguments qui s'ajoutent aux siens. Ne nous reprochez donc pas cet accord parfait alors que j'ai eu tout à l'heure le sentiment que vous cherchiez à susciter des différends entre nous.

M. Jacques Toubon. Mais non !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je vous préviens que vous n'y arriverez pas.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Monsieur Toubon, puis-je vous interrompre également ?

M. Jacques Toubon. Je vous en prie ; mon libéralisme est sans limites !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Monsieur Toubon, je reconnais même à M. le ministre d'Etat le droit de corriger mes propos lorsque mon argumentation est quelque peu défaillante.

M. Philippe Séguin. Il ne ferait que vous rendre la pareille.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Vous voyez jusqu'où va notre complémentarité !

M. Jacques Toubon. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le président de la commission, vos arguments se complètent exactement comme deux voitures qui roulent en sens inverse sur la même voie d'autoroute. Autrement dit, ils se complètent en s'encadrant. (Sourires.)

M. Maurice Pourchon. Roulons, roulons !

M. Jacques Toubon. Pour s'opposer au sous-amendement n° 412, M. Forni a développé des arguments contraires à votre affirmation, monsieur le ministre d'Etat. Alors que vous nous avez donné certaines assurances en vous déclarant favorable au maintien du statut départemental, M. le président de la commission indique que l'on ne sait pas encore dans quel sens interviendront les réformes ; il conviendrait, selon lui, d'être très prudent et ne pas s'enfermer dans un cadre trop rigide dans la mesure où l'on ne sait pas quels seront les résultats de la concertation en cours.

Je regrette, monsieur Forni, mais M. le ministre d'Etat a, tout au moins sur le statut départemental, un point de vue qui me paraît être définitif.

M. Raymond Forni, président de la commission, rapporteur suppléant. Il est sans doute mieux informé que moi ; c'est tout !

M. Jacques Toubon, Monsieur le ministre d'Etat, lorsque je parle de collectivité territoriale mixte c'est pour traduire la situation actuelle dans laquelle le territoire d'un même département d'outre-mer correspond à la fois à une région et à un département ; il y siège donc un conseil général et un conseil régional qui n'ont d'ailleurs pas les mêmes attributions. Cette situation est à peu près analogue à celle de la ville de Paris.

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Cela explique votre fougue !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Non parce que, à Paris, il y a le conseil général et le conseil municipal.

M. Jacques Toubon. Bien entendu, mais j'évoquerai la superposition de deux assemblées. Cette situation était également celle de la Corse, jusqu'à la scission en deux départements. Or les habitants des départements d'outre-mer sont, à juste titre, très attachés à la coexistence de ces deux collectivités. Lorsque vous avez affirmé, monsieur le ministre d'Etat, que vous vouliez maintenir le statut départemental, j'ai cru comprendre que votre intention était de conserver la superposition des deux collectivités.

Vous avez certes reconnu honnêtement que le point de savoir s'il fallait une assemblée unique ou deux assemblées n'avait pas été tranché. Il s'agit en effet d'un choix politique et vous savez que nous sommes hostiles à toute forme d'assemblée unique. Mais cela n'empêche en rien la coexistence des deux collectivités, régionale et départementale.

Entre l'affirmation du maintien du statut départemental et la volonté de ne conserver, éventuellement, qu'une assemblée unique, il n'existe aucune incompatibilité ni intellectuelle ni juridique. Une région et un département peuvent parfaitement être juxtaposés sur le même territoire avec une assemblée unique. Tel est le cas à Paris avec le conseil municipal qui joue également le rôle de conseil général.

Par conséquent, monsieur le ministre d'Etat, même si vous acceptiez mon sous-amendement, vous ne vous enfermeriez pas dans le système de la double assemblée. Son adoption qui imposerait la coexistence sur le même territoire des deux collectivités — région et département — ne vous empêcherait nullement, si vous le désiriez, de proposer à l'Assemblée nationale et au Sénat d'instaurer le système de l'assemblée unique.

Ce sous-amendement ne cherche donc pas du tout à préjuger ce que vous n'avez pas encore déterminé ; il tend simplement à inclure dans le projet de loi une assurance qui me paraît découler inéluctablement du choix que vous affirmez avoir opéré en faveur du maintien du statut départemental. Il ne vous enferme dans aucun système et vous pourriez l'accepter sans avoir l'air de trancher le débat relatif à l'assemblée unique.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 412. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2, modifié par le sous-amendement n° 391 rectifié. (L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

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

Avant l'article 2.

M. le président. Je donne lecture des intitulés du titre I^{er} et du chapitre I^{er} :

TITRE I^{er}

DES DROITS, DES LIBERTES ET DES RESPONSABILITES COMMUNES

CHAPITRE I^{er}

Suppression de la tutelle administrative.

M. Alain Richard, rapporteur, a présenté un amendement n° 3 ainsi libellé :

- « Rédiger ainsi l'intitulé du titre I^{er} :
- « Des droits et libertés de la commune. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Richard, rapporteur. Il s'agit simplement de rétablir un intitulé qui corresponde au contenu du titre I^{er} du projet de loi.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. D'accord !

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

M. Philippe Séguin. Je souhaiterais que M. le rapporteur nous explique pourquoi les responsabilités des communes ne sont plus indiquées dans cet intitulé.

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

M. Alain Richard, rapporteur. C'est tout simplement parce que ce terme peut être pris dans deux sens : celui d'exercice d'un pouvoir ou d'une possibilité de choix et celui d'une responsabilité civile ou pénale pour des infractions ou des fautes commises. Dans ce second sens, il revêt une véritable signification juridique. Or la responsabilité civile ou pénale des collectivités locales n'est pas en cause dans ce texte, nous n'avons donc pas jugé utile de maintenir ce terme dans l'intitulé du titre I^{er}.

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

M. Jacques Toubon. Monsieur le président, j'avais déposé un sous-amendement qui tendait à réintroduire le terme « responsabilités » dans cet intitulé. Or, il n'a été ni imprimé ni mis en distribution.

Sa discussion aurait pourtant permis de donner un contenu concret à la question qu'a posée M. Séguin, car il est évident que le titre I^{er} du projet traite non seulement des droits et des libertés des communes, mais également de leurs responsabilités, tout au moins de celles de leurs élus.

M. Alain Richard, rapporteur. Ce n'est pas pareil !

M. Jacques Toubon. Ce terme aurait donc eu sa place dans l'intitulé.

Je ne veux pas déposer un sous-amendement en séance, mais je tenais à souligner que nous souhaitons proposer une rédaction qui nous semblait mieux correspondre au contenu des articles du titre I^{er}.

M. le président. Votre sous-amendement aurait eu pour conséquence de revenir au texte adopté par le Sénat. Il était donc inutile.

M. Philippe Séguin. Il suffit de voter contre l'amendement de la commission.

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

M. le président. En conséquence, l'intitulé du titre I^{er} est ainsi rédigé.

Article 2.

M. le président. « Art. 2. — Les délibérations et arrêtés des autorités communales ainsi que les conventions passées par elles sont, sous réserve des dispositions de l'article 2 bis et de l'article 6 ci-dessous, exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication. Ils ne peuvent être annulés que par les tribunaux compétents. »

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

M. Philippe Séguin. L'article 2 traite de deux des problèmes délicats que nous avons évoqués en première lecture. Or je dois avouer que nous éprouvons une certaine satisfaction — je n'ose promettre que ce sera la dernière fois — en constatant que, avec l'aide du Sénat, la réflexion du Gouvernement a suivi son cours. Ainsi, les idées que nous avons exprimées lors de l'examen du projet en première lecture et qui avaient été rejetées sont désormais admises.

Au cours de la discussion de l'article 2 — je tiendrai le même langage pour plusieurs autres articles — nous avons souligné qu'il était dangereux de décider que les arrêtés des maires et les délibérations des conseils municipaux étaient exécutoires de plein droit sans qu'aucune autre précision ne figure dans le texte. Mais lorsque nous avons souhaité que soit expressément prévue la possibilité d'un sursis à exécution, que n'avons-nous entendu parce que nous émettions une telle prétention ! J'ai sous les yeux le compte rendu des débats de la première lecture et je rougirais si je devais lire certaines des appréciations qui ont été émises à notre égard.

Nous constatons avec plaisir, à l'article 3 certes, mais le problème est annoncé à l'article 2, que le sursis à exécution est expressément prévu. Inutile de vous répéter que nous nous en félicitons.

Nous avons aussi recommandé de prendre garde à bien distinguer, s'agissant du caractère exécutoire des actes du maire, entre ceux que celui-ci détient en tant qu'exécutif communal et ceux qu'il détient et exerce en tant qu'agent de l'Etat. Sur ce point encore que n'avons-nous entendu ! Nous constatons une fois de plus que nous avons été suivis.

Certes, en ce qui concerne le sursis à exécution, la rédaction prévue actuellement mériterait quelques aménagements mais le principe nous donne satisfaction et nous nous prenons à croire que l'on aurait évité, en première lecture, bien des discussions, bien des impatiences, pour ne pas dire des exaspérations, si certaines des idées sensées que nous avons exprimées avaient été immédiatement retenues.

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

M. Jacques Toubon. Je ne reprendrai pas ce que vient de dire M. Séguin ; je partage tout à fait son sentiment.

Pendant l'automne — et c'est assez naturel — après le mûrissement de l'été une fermentation s'est produite (sourires) qui vous a conduit, monsieur le ministre d'Etat, à adopter des solutions que vous n'aviez voulu retenir ni au mois de juillet ni au mois de septembre. Nous en sommes particulièrement satisfaits. En particulier nous nous réjouissons que la commission des lois de l'Assemblée nationale nous propose un texte qui reprend un amendement proposé par le rapporteur du Sénat, et relatif à l'exercice des fonctions des maires en tant qu'agents de l'Etat. C'est un texte de bon sens qui complète utilement les dispositions que vous avez acceptées à juste titre et qui provenaient, répétons-le encore, de notre inspiration.

M. le président. M. Alain Richard, rapporteur, a présenté un amendement n° 4 rectifié ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification. Leur caractère exécutoire n'est pas subordonné à la notification au représentant de l'Etat, prévue à l'article 3 de la présente loi.

« Les dispositions du précédent alinéa ne font pas obstacle à l'exercice du pouvoir hiérarchique sur les arrêtés du maire lorsque celui-ci, en application de l'article 122-23 du code des communes, agit comme représentant de l'Etat. »

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements.

Le sous-amendement n° 398, présenté par M. Noir, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'amendement n° 4 rectifié :

« 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.)

Le sous-amendement n° 332, présenté par MM. Guichard, Séguin et Toubon est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le second alinéa de l'amendement n° 4 rectifié :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne font pas obstacle à l'exercice, par le représentant de l'Etat, du pouvoir de substitution qu'il tient, notamment en matière de police, des articles L. 122-14, L. 131-13 et L. 131-14 du code des communes, ni à celui de son pouvoir hiérarchique sur les arrêtés du maire lorsque celui-ci, en application de l'article L. 122-23 du code des communes, agit comme représentant de l'Etat dans la commune. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 4 rectifié.

M. Alain Richard, rapporteur. Il s'agit d'une proposition de synthèse pour tenir compte des suggestions du Sénat que nous pensons utile de conserver et qui avaient peut-être, en effet, été formulées par certains de nos collègues en première lecture. Mais je craindrais d'éprouver leur modestie en rappelant les innombrables apports et bonnes idées que nous leur devons. Je préfère leur laisser ce soin. (Sourires.)

M. Jacques Toubon. Eprouvez ! Eprouvez !

M. Alain Richard, rapporteur. Le second alinéa, que nous ajoutons, rappelle simplement que lorsque le maire, comme représentant de l'Etat, exerce un pouvoir de police, donc agit dans une matière ne relevant pas de la législation communale, le pouvoir hiérarchique de l'autre autorité de l'Etat, c'est-à-dire le commissaire de la République, continue bien sûr à s'exercer en application de l'article 122-23 du code des communes.

C'est un rappel qui nous a paru utile au début de ce texte.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Des propos tenus par M. Toubon, je retiens qu'il reconnaît que le Gouvernement et la majorité sont accessibles aux arguments de l'opposition.

M. Philippe Séguin. A condition d'insister !

M. Jacques Toubon. Et cela prend six mois !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est une réponse de M. Toubon à M. Guichard qui, tout à l'heure, me reprochait d'avoir présenté ce texte comme un bloc. J'avoue n'avoir aucune fausse honte à accepter de modifier un texte quand on m'apporte des arguments qui m'en démontrent la nécessité. Je ne suis pas têtue, le Gouvernement n'est pas têtue et je remercie M. Toubon de son hommage qui, je l'espère, le conduira à son tour à accepter à l'avenir des textes du Gouvernement.

M. le président. Acceptez-vous l'amendement n° 4 rectifié, monsieur le ministre d'Etat ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Oui, monsieur le président.

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

M. Michel Noir. Dans ce concert de satisfactions réciproques, je rappelle que nous avons eu une longue discussion — et je vous renvoie aux pages 420 et 421 du *Journal officiel* de la séance du 28 juillet — pour savoir si les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales seraient exécutoires dès qu'il aura été procédé à leur publication ou à leur notification. Je me souviens que l'on nous avait répondu que, dès lors qu'il s'agissait du régime légal, il n'était pas nécessaire de le préciser dans la loi alors que nous le jugions utile. Nous nous félicitons de constater que la sagesse a conduit M. le rapporteur à reprendre dans son amendement la mention nécessaire de la publication et de la notification des délibérations ou actes de toute nature des autorités communales pour que leur caractère exécutoire de plein droit soit acquis.

Tels sont les éléments que je voulais apporter dans cette satisfaction momentanée entre majorité et opposition.

M. le président. Monsieur Noir, voulez-vous défendre le sous-amendement n° 398 ?

M. Michel Noir. Ce sous-amendement, dont la paternité devrait en large partie revenir à Philippe Séguin, nous semble sur le plan juridique plus précis que la formulation qui a été retenue, dans le premier alinéa de l'amendement n° 4 rectifié de M. le rapporteur.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement qui a été transmis après la réunion de tout à l'heure.

Vraiment, monsieur Noir, je voudrais vous convaincre que nous avons mûrement réfléchi la liste des termes recouvrant l'ensemble des divers actes administratifs que peut prendre une collectivité locale, et la rédaction de l'amendement de la commission nous paraît plus complète.

Il est inutile, me semble-t-il, de distinguer les deux catégories d'arrêtés que peut prendre le maire en application soit de ses pouvoirs propres, soit des délibérations du conseil municipal puisqu'ils ont le même régime juridique.

Il est même dangereux de se limiter aux actes du maire car il existe des actes émanant d'autres autorités que le maire et le conseil municipal, qui engagent pourtant la commune. Je pense, par exemple, aux actes des commissions des marchés, des commissions d'ouverture de plis.

Enfin, votre rédaction néglige les conventions.

Si nous avons bien le même souci en tête, je crois que la rédaction de la commission couvre tous les cas d'actes administratifs engageant la commune.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. La rédaction de la commission est à la fois plus complète et plus précise.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 398. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Guichard, pour soutenir le sous-amendement n° 332.

M. Olivier Guichard. Ce sous-amendement a pour objet de rétablir à peu près intégralement les dispositions de l'article 2^{bis} qui avaient été adoptées par le Sénat.

Je ne vois pas pourquoi on supprimerait le pouvoir de substitution.

L'article 2 bis voté par le Sénat me paraît plus complet que le texte proposé par la commission.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission s'est prononcée contre ce sous-amendement car la référence à l'article L. 122-23 du code des communes, qui énumère les fonctions que les maires exercent, sous l'autorité de l'administration supérieure en tant qu'agent de l'Etat, nous paraît couvrir tous les cas. Nous ne souhaitons donc pas en ajouter d'autres.

Dans le sous-amendement de M. Guichard est mentionné l'article L. 131-14 du code des communes, qui prévoit des cas de substitution du représentant de l'Etat au maire dans la gestion du domaine communal, puisqu'il s'agit des permissions de voirie. Dans un tel cas, nous ne voyons pas l'utilité de maintenir le pouvoir de substitution.

L'article L. 122-23 du code des communes recouvre tous les cas dans lesquels le maire agit au nom de l'Etat et reste sous l'autorité du représentant de l'Etat.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je serais favorable au sous-amendement s'il ne mentionnait que les articles L. 122-14 et L. 131-13 du code des communes. L'article L. 131-14 du même code traite des permissions de voirie, qui relèvent proprement de l'autorité communale et, par conséquent, pour lesquels le pouvoir de substitution n'a pas à jouer.

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

M. Olivier Guichard. Dans ces conditions, je propose de supprimer du sous-amendement n° 332 la mention de l'article L. 131-14 du code des communes, puisqu'elle ne convient pas au Gouvernement et de maintenir la référence aux articles L. 122-14 et L. 131-13.

M. le président. Compte tenu de cette rectification, le Gouvernement accepte-t-il le sous-amendement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Oui, monsieur le président.

M. Alain Richard, rapporteur. C'était aussi l'avis de la commission.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 332 ainsi rectifié.

(Le sous-amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié, modifié par le sous-amendement n° 332 rectifié adopté.

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

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 2.

Article 2 bis.

M. le président. « Art. 2 bis. — Les dispositions de l'article précédent ne font pas obstacle à l'exercice, par le représentant de l'Etat, du pouvoir de substitution qu'il tient, notamment en matière de police, des articles L. 122-14, L. 131-13 et L. 131-14 du code des communes, ni à celui de son pouvoir hiérarchique sur les arrêtés du maire lorsque celui-ci, en application de l'article L. 122-23 du code des communes, agit comme représentant de l'Etat dans la commune. »

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

M. Philippe Séguin. J'interviendrai très rapidement pour ne pas importuner l'Assemblée.

La commission va proposer la suppression de l'article 2 bis inséré par le Sénat. Nous comprenons cette initiative, dans la mesure où le vote de l'article 2, dans sa nouvelle rédaction, rend forcément inutile l'article 2 bis. Nous la déplorons néanmoins, car la rédaction de l'article 2 bis arrêtée par le Sénat — je le répète — nous paraissait autrement plus complète. Cela dit, nous n'insisterons pas davantage.

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

M. Jacques Toubon. Reprenant les observations de M. Séguin, je ferai remarquer que si une partie de l'article 2 bis a été reprise dans la rédaction de l'article 2, proposée par la commission, une autre partie concernant le pouvoir de substitution du représentant de l'Etat — et M. Guichard l'a évoqué à l'instant — ne l'a malheureusement pas été. Il eût été bien meilleur que la totalité de la rédaction du Sénat fût reprise, soit dans l'article 2, soit dans un article 2 bis, comme le Sénat l'avait fait. Cela couvrirait beaucoup mieux la matière et je ne pense pas, monsieur le rapporteur, que la cohérence de votre texte et sa signification politique y auraient perdu.

M. le président. M. Alain Richard, rapporteur, a présenté un amendement n° 5 ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 2 bis. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Richard, rapporteur. Il serait préférable de mettre fin à la manifestation d'affliction de M. Séguin et de M. Toubon qui considéraient l'article 2 bis du Sénat comme meilleur. En effet, l'Assemblée nationale vient de voter le sous-amendement n° 332 rectifié qui reprend, au mot près, l'article 2 bis du Sénat. Ils n'ont donc plus lieu de se plaindre.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement partage le même avis que la commission.

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

M. le président. En conséquence, l'article 2 bis est supprimé.

Article 3.

M. le président. « Art. 3. — Les délibérations et arrêtés des autorités communales ainsi que les conventions passées par elles sont, à peine de nullité, notifiées dans les dix jours suivant leur publication au représentant de l'Etat dans le département. »

« Le représentant de l'Etat dans le département peut déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité dans les quarante jours suivant la notification qui lui en a été faite. Il informe au préalable le maire de son intention de former un recours vingt jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, en lui faisant part de ses observations, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés. »

« A la demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités municipales qui lui a été notifié en application du premier alinéa du présent article. »

« Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat qui statue selon une procédure d'urgence. »

« Si le représentant de l'Etat estime que l'acte attaqué risque de causer un préjudice irréparable ou difficilement réparable, il demande au tribunal administratif, qui statue selon la procédure de référé, de prononcer un sursis à son exécution. »

« Si le sursis est prononcé, l'exécution de la délibération attaquée est alors suspendue jusqu'au dessaisissement du tribunal administratif prévu au quatrième alinéa du présent article. »

« Le Gouvernement soumet chaque année au Parlement, avant le 1^{er} juin, un rapport sur l'exercice, par les représentants de l'Etat dans les départements, du contrôle a posteriori des actes des autorités communales. »

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

M. Philippe Séguin. Je répète que nous prenons acte avec satisfaction de l'introduction, ainsi que nous l'avions souhaité, du principe du sursis à exécution. Nous approuvons cette initiative, même si elle est un peu tardive, sous réserve de modifications de rédaction que nous proposerons par voie de sous-amendements en vue de renforcer le système.

Nous admettons tout à fait la proposition de M. le rapporteur de renoncer à la double procédure d'annulation. Nous pensons en effet que les réserves qu'il manifeste à l'égard du système du Sénat sont fondées.

Nous souhaiterions que la rédaction — ce sera l'objet d'un de nos sous-amendements — prévienne explicitement la procédure de référé, dernière référence que nous ferions au texte du Sénat.

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

M. Jacques Toubon. L'article 3 est probablement celui dans lequel le progrès le plus considérable a été accompli dans le sens des thèses que nous avions défendues en première lecture.

Pour ce qui est du troisième alinéa, le Gouvernement avait déjà admis, en première lecture, que le représentant de l'Etat puisse informer le maire de son intention de ne pas déférer une délibération au tribunal administratif, de façon à sécuriser — si je pu's ainsi m'exprimer — les décisions des maires.

En revanche, le quatrième alinéa est tout à fait nouveau. La commission a bien dû reconnaître que la suppression totale de toute possibilité de sursis à exécution était, comme nous avions essayé de le démontrer, tout à fait inconcevable.

La rédaction qui nous est proposée, à cet égard, par la commission, nous paraît satisfaisante, sous la réserve de préciser les moyens de procédure, comme vient de l'indiquer M. Philippe Séguin.

M. le président. M. Alain Richard, rapporteur, a présenté un amendement n° 6 rectifié ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 3 :

« Les actes des autorités municipales ainsi que les conventions qu'elles passent sont notifiés dans la quinzaine au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement et, en outre, au président de la chambre régionale des comptes créée par l'article 56 de la présente loi lorsqu'il s'agit des budgets et des comptes administratifs.

« Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant la notification prévue à l'alinéa précédent. Il informe le maire de son intention de former un recours vingt jours au moins avant de le déposer, à peine d'irrecevabilité, et lui communique toutes précisions permettant de modifier dans le sens de la légalité les actes concernés.

« A la demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut informer celui-ci de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités municipales notifié en application du premier alinéa du présent article.

« Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

« Le Gouvernement soumet chaque année, avant le 1^{er} juin, au Parlement, un rapport sur le contrôle a posteriori exercé à l'égard des actes des communes par les représentants de l'Etat dans les départements. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Richard, rapporteur. Cet amendement s'efforce de faire la synthèse des diverses réflexions des deux assemblées. L'article 3 comprendrait désormais trois éléments.

Le principe est posé de la notification des actes administratifs de la commune au représentant de l'Etat.

S'agissant du mécanisme suivant lequel le représentant de l'Etat peut déférer au tribunal administratif, lorsqu'il les estime contraires à la légalité, les actes du maire qu'il doit informer au préalable, sur ce point, il n'y a pas de changement par rapport au texte adopté en première lecture.

En ce qui concerne le mécanisme du sursis à exécution d'une décision communale frappée de recours et susceptible d'être annulée, je me vois obligé de rappeler à M. Toubon qu'en première lecture, nous ne nous y sommes jamais opposés. Le Gouvernement et moi-même avions longuement expliqué qu'il existait de toute façon une procédure de sursis à exécution qui s'applique en vertu des textes généraux régissant les recours devant les tribunaux administratifs. Cette procédure est engagée lorsque deux conditions sont réunies : d'une part, la requête dirigée contre l'acte administratif doit présenter au moins un motif sérieux d'annulation, d'autre part, l'exécution immédiate doit être de nature à entraîner un préjudice difficilement réparable.

Le Sénat a considéré que le sursis à exécution pouvait jouer lorsqu'une de ces deux conditions seulement était réunie. Mais il a, me semble-t-il, fait erreur en écartant le motif d'annulation sérieux et en ne retenant que la conséquence irréparable ou difficilement réparable de l'acte. Ce choix paraît illogique. En effet, la condition décisive est qu'il y ait un motif sérieux d'annulation, même si les conditions sévères que pose la jurisprudence pour considérer que les conséquences sont difficilement réparables ne sont pas réunies.

C'est ce qui nous a conduits à proposer une formule de transaction dans laquelle une seule des deux conditions habituelles du sursis est réclamée, celle portant sur un motif d'annulation sérieux.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le début du premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié est ainsi rédigé : « Les actes des autorités municipales ainsi que les conventions qu'elles passent sont notifiés... ». Or il conviendrait d'énumérer tout ce qui doit être publié et par conséquent signifié, à savoir, comme il est indiqué à l'article 2 : « Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions... ». Je propose, par un sous-amendement, que ce membre de phrase se substitue au début du texte de l'amendement dont j'ai donné lecture et remplace le mot « actes » aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de cet amendement.

J'ajoute aux explications fournies par M. Alain Richard, et sur lesquelles je suis pleinement d'accord, que cette nouvelle rédaction de l'article 3 introduit une disposition, dont l'Assemblée avait discuté en première lecture, qui permettra au représentant de l'Etat de faire savoir au maire qu'il n'a pas l'intention de déférer au tribunal administratif une délibération, un acte, un arrêté, une convention des autorités municipales. Ayant la certitude qu'il n'y aura pas de recours, le maire pourra activer la procédure ou même l'exécution des décisions qui ont été prises.

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

M. Jacques Toubon. Je ne comprends pas, monsieur Richard, que vous dépréciez la qualité et l'intensité de l'effort que vous avez accompli en direction de l'opposition. Vous prétendez ne pas avoir refusé, au mois de juillet dernier, nos propositions en matière de sursis à exécution. Or vous nous aviez répondu à l'époque que l'application des principes généraux du contentieux administratif se suffisait à elle-même et qu'il n'était pas utile d'inscrire dans la loi quoi que ce fût. Aujourd'hui, je m'aperçois que vous avez cru nécessaire, pour faire une bonne loi et pour enserrer cette nouvelle liberté des communes dans certaines limites qui répondent à un souci de bonne administration, d'inscrire un de ces principes généraux dans la loi.

Il faut dire la vérité : il y a là, encore une fois, un progrès dans la pensée et dans la rédaction du Gouvernement et de la majorité.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous me reprochez d'avoir tenu compte d'un certain nombre d'arguments présentés par des sénateurs ?

M. Jacques Toubon. Pas du tout ! Je signale simplement au rapporteur qu'il sous-estime sa gentillesse à notre égard.

M. le président. Par modestie sans doute !

Je suis donc saisi par le Gouvernement d'un sous-amendement qui tend à rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié : « Les délibérations, arrêtés et actes des autorités municipales ainsi que les conventions qu'elles passent... » (le reste sans changement).

Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Richard, rapporteur. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix ce sous-amendement. (Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 413 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié :

« Les délibérations, arrêtés et actes des autorités municipales ainsi que les contrats de concession de service public et les conventions qu'elles passent... » (le reste sans changement).

La parole est à M. Proriot, pour défendre le sous-amendement.

M. Jean Proriot. Le sous-amendement est en partie satisfaisant par l'amendement n° 6 rectifié. Toutefois, ce dernier ne mentionne pas les contrats de concession de service public qui figurent dans l'énumération proposée par M. Millon.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Le terme de « convention » inclut l'ensemble des contrats, y compris les contrats de concession. Il n'y a vraiment pas de doute sur ce point !

Je crois donc, monsieur Proriot, que vous pourriez retirer le sous-amendement de M. Millon sans trahir sa pensée.

M. le président. Retirez-vous le sous-amendement n° 413, monsieur Proriot ?

M. Jean Proriot. Je suis moins bon juriste que M. Alain Richard et je lui fais confiance à cet égard, compte tenu de ses antécédents. (Sourires.) Je prends acte de l'assurance qu'il a donnée selon laquelle la notion de convention inclut celle de contrat de concession de service public.

M. le président. Le sous-amendement n° 413 est retiré.

M. Noir a présenté un sous-amendement n° 399 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, après les mots : « conventions qu'elles passent sont », insérer les mots : « , à peine de nullité, ».

La parole est à M. Noir.

M. Michel Noir. Conformément aux usages juridiques, il me paraît utile de préciser que les actes des autorités municipales qui ne sont pas notifiés dans la quinzaine au représentant de l'Etat sont frappés de nullité.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Je crois que M. Noir va trop loin par rapport à l'objectif de la notification des actes administratifs de la commune au commissaire de la République, qui est de faciliter l'exercice du pouvoir de recours confié à ce dernier.

Le mécanisme de nullité serait très difficile à faire respecter et irait à l'encontre de l'esprit du projet de loi. Mais il existe une sanction plus simple et suffisante qui est prévue au deuxième alinéa, à savoir que le commissaire de la République dispose de deux mois, à compter de la notification, pour déférer une décision des autorités municipales. Autrement dit, tout retard dans la notification créerait une instabilité juridique qui ne répondrait pas à l'intérêt des communes.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Au Sénat et ici-même, on m'a parfois reproché de m'intéresser davantage aux grandes communes qu'aux petites. C'était me prêter des arrière-pensées qui me sont étrangères et, en vérité, je me suis plus préoccupé des petites communes que des grandes.

Or si l'on acceptait ce sous-amendement, on créerait un cas de nullité qui risquerait de tomber comme un couperet sur des petites communes qui oublieraient de procéder à la notification dans les quinze jours. Celles-ci devraient tout recommencer, ce qui serait une lourde sanction.

Comme l'a très bien dit M. Alain Richard, le délai dont dispose le commissaire de la République pour exercer son droit de recours ne part que de la notification et si celle-ci est faite avec retard, il peut remettre les choses en l'état et faire ce qu'il doit faire.

Je demande à l'Assemblée d'écarter ce sous-amendement qui peut être très dangereux pour les petites communes.

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

M. Michel Noir. Au bénéfice des explications du rapporteur et du ministre d'Etat, je retire mon sous-amendement.

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

M. Edmond Garcin. Le maire qui prend un arrêté avant de faire effectuer des travaux sur la voie publique ou pour modifier les conditions de circulation dans sa commune, doit-il notifier cet arrêté au commissaire de la République ?

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je réponds affirmativement à M. Garcin. La notification est obligatoire.

M. le président. Le sous-amendement n° 399 est retiré.

M. Charles Milon a présenté un sous-amendement n° 400 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, substituer aux mots : « dans la quinzaine », les mots : « dans les dix jours ».

La parole est à M. Proriol, pour soutenir le sous-amendement.

M. Jean Proriol. Le sous-amendement tend à raccourcir le plus possible le déroulement des procédures.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Les intentions de M. Milon sont bonnes, mais l'adoption de son sous-amendement risquerait de créer des difficultés pratiques pour les communes.

Il arrive, notamment au retour des grandes vacances, qu'un conseil municipal prenne une trentaine de délibérations. Comment voulez-vous que le secrétariat ait la possibilité de les dactylographier et de les transmettre dans un délai de dix jours ? Il faut en rester au délai de quinze jours, d'autant que, je le rappelle, les communes ont intérêt à ce que ce délai soit le plus court possible, puisque c'est la date de notification qui détermine le point de départ de la période de deux mois au cours de laquelle le commissaire de la République peut former un recours.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je partage l'avis de la commission. J'ajoute que les conseils municipaux des grandes communes peuvent voter jusqu'à deux cents rapports en une seule séance. Pour les signifier, le délai de dix jours risque d'être trop court.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 400. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Noir a présenté un sous-amendement n° 410 ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, supprimer les mots :

« 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. »

La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. Puisque les comptes administratifs sont, par définition, produits à l'appui des comptes de gestion par le comptable public d'une commune ou d'un département, il est superflu de les mentionner dans la loi.

De même, il n'est pas utile que les chambres régionales des comptes examinent systématiquement des centaines de budgets départementaux et communaux.

Nous avons prévu dans d'autres articles, sous réserve que soient acceptées les propositions de la commission, que, lorsqu'un budget est en déficit, les chambres régionales n'ont pas la saisine directe mais sont saisies par le commissaire de la République, de manière à éviter les doubles emplois.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement qui suscite chez moi une certaine perplexité. Il demande à l'Assemblée de supprimer l'expression « actes relatifs au budget » qui ne figure pas dans l'amendement n° 6 rectifié car nous en avons décelé tous les pièges en première lecture.

Cela dit, l'argumentation de M. Séguin est convaincante pour les comptes administratifs. On pourrait alléguer que se pose le problème de l'identité entre le compte administratif joint par le comptable à son compte de gestion et le compte administratif voté par la commune, mais les moyens de vérification me semblent suffisants pour qu'on n'impose pas la double transmission des documents.

S'agissant des budgets, nous avons bien prévu que la voie normale de vérification de l'équilibre des budgets serait la saisine par le commissaire de la République, mais la loi n'exclut pas que la chambre régionale se saisisse d'elle-même, en constatant qu'un budget qui lui est transmis n'est pas équilibré. Il est donc utile de lui adresser un exemplaire du budget, d'autant que cet envoi ne représente pas une charge excessive pour les communes.

Je souhaite le rejet du sous-amendement.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

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

M. Philippe Séguin. Si la chambre régionale des comptes est obligée de passer au peigne fin tous les budgets, année après année, elle ne s'en sortira jamais. Or si les budgets lui sont adressés, elle le fera, parce que les magistrats financiers sont d'une prudence extrême et ne veulent pas encourir de reproches. Je crois que la saisine par l'intermédiaire du commissaire de la République serait la meilleure solution ; à lui d'identifier le problème, à charge pour la chambre régionale des comptes de statuer. Ainsi serait respecté le principe de décentralisation car c'est bien une autorité indépendante qui prendrait la décision, le travail préparatoire étant accompli par le commissaire de la République.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'ai accepté la saisine par le commissaire de la République et c'est lui qui, dans la plupart des cas, demandera à la chambre régionale des comptes soit d'examiner le budget, car il y a un problème, soit de ne pas le regarder car tout est en règle. Le fait d'adresser le budget à la chambre régionale des comptes n'impose pas à celle-ci de l'examiner automatiquement, mais lui permet de constituer des archives, et si, à l'occasion d'un acte quelconque, le commissaire de la République, en cours d'année, demande à la chambre régionale des comptes de vérifier un budget, elle pourra le faire.

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

M. Philippe Séguin. Sous le bénéfice des explications de M. le ministre d'Etat, qui sont très importantes car elles précisent bien que les budgets envoyés aux chambres régionales serviront d'archives, je modifie le sous-amendement n° 410. Dans sa nouvelle rédaction, il tend, à la fin de l'alinéa premier de l'amendement n° 6 rectifié, à supprimer les mots : « et des comptes administratifs ».

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

M. Alain Richard, rapporteur. A titre personnel, j'émet un avis favorable.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 410 ainsi rectifié.

(Le sous-amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. MM. Guichard, Séguin et M. Toubon ont présenté un sous-amendement n° 333 ainsi rédigé :

« Substituer au début du deuxième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié les nouvelles dispositions suivantes :

« Les délibérations et arrêtés des autorités municipales qui contreviennent à une ou plusieurs dispositions de la loi, par leur objet, leur teneur ou les conditions de leur adoption, sont nulles et de nul effet.

« La juridiction administrative prononce la nullité. Elle est saisie, par requête publique et motivée, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par trois conseillers municipaux au moins.

« La saisine n'est plus recevable deux mois après la date de la publication ou, pour le représentant de l'Etat, deux mois après la notification qui lui en est faite.

« Le représentant de l'Etat informe le maire... » (le reste sans changement).

La parole est à M. Guichard.

M. Olivier Guichard. En défendant cet amendement, je suis fidèle à une politique qui ne date pas d'aujourd'hui et qui consiste à donner aux assemblées représentatives la possibilité d'intervenir. Nous avons eu, sous la précédente législature, un exemple de cette politique à propos de la saisine du Conseil constitutionnel.

Je souhaite que des conseillers municipaux puissent saisir la juridiction administrative au même titre que le commissaire de la République. Je ferai tout à l'heure la même demande pour les conseillers généraux et régionaux.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission, sauf erreur de ma part, n'a pas examiné cet amendement qui est contraire à l'esprit du projet. Nous avons d'ailleurs repoussé un amendement analogue en première lecture.

De toute façon, tout citoyen, qu'il soit conseiller municipal ou non, peut déférer n'importe quel arrêté municipal au tribunal administratif. Le texte prévoit simplement, pour le commissaire de la République, une limitation et deux avantages.

Une limitation, puisque son délai de recours n'est que d'un mois et demi au lieu de deux mois, puisque quinze jours avant de déférer la décision au tribunal, il doit informer le maire. En revanche, le tribunal administratif doit juger son affaire dans un délai de trois mois — et il est vrai que, par les temps qui courent, c'est un avantage sérieux — et, d'autre part, il bénéficie d'une possibilité de sursis qui ne répond qu'à une des conditions du droit commun, au lieu de la double condition.

Cela répond à la nécessité de donner au commissaire de la République, détenteur du contrôle administratif au nom de l'Etat, des conditions particulières de recours. Mais il n'y a aucune raison de faire bénéficier de ces conditions particulières les conseillers municipaux qui doivent être soumis aux mêmes règles que tous les citoyens qui ont deux mois pour attaquer n'importe quelle délibération, le tribunal administratif s'en saisissant alors et traitant l'affaire dans les conditions du droit commun.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je partage l'avis de la commission.

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

M. Edmond Garcin. Je veux simplement rappeler à M. le rapporteur que la commission a examiné ce sous-amendement à dix-neuf heures et qu'elle l'a repoussé.

M. Alain Richard, rapporteur. En effet !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 333. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 401 ainsi rédigé :

« Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, après les mots : « et lui communique toutes précisions », insérer les mots : « sous forme écrite ».

La parole est à M. Proriot.

M. Jean Proriot. Nous estimons qu'il est préférable que l'élu local reçoive ces précisions sous forme écrite pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté quant aux intentions du représentant de l'Etat.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission n'a pas examiné ce sous-amendement, mais je lance un appel à la prudence à ses auteurs. Si nous adoptions ce sous-amendement, et que nous précisions que la forme écrite est nécessaire, cela signifierait-il a contrario que, sur tous les autres articles du texte, la forme orale est possible ? On voit tout de suite quel risque d'anarchie on courrait alors. Je vous recommande donc, monsieur Proriot, de retirer ce sous-amendement, car il est bien évident que l'ensemble des formalités prescrites par cette loi devront se faire sous forme écrite.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quand je pense que M. Proriot nous reproche notre esprit bureaucratique ! C'est lui qui veut l'instaurer, pas nous ! Le Gouvernement demande le rejet de ce sous-amendement.

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

M. Jacques Toubon. Je suggère que nous fassions figurer un article en facteur à la fin du texte pour préciser que toutes les communications évoquées dans les articles se font sous forme écrite. Cela répondrait exactement à la pensée du rapporteur.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Faudrait-il aussi préciser le nombre de lignes, le format du papier et sa couleur ?

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

M. Jean Proriot. Le fait que le représentant de l'Etat défère au tribunal administratif un acte du maire est suffisamment important pour que cela soit fait sous forme écrite. Je ne vois pas en quoi cela nous ferait courir le risque d'un phénomène bureaucratique.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 401. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Nous en revenons au sous-amendement du Gouvernement qui a pour objet d'harmoniser la rédaction de l'amendement avec la décision qui a été prise pour le premier alinéa.

Ce sous-amendement est ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, après les mots : « tribunal administratif », insérer les mots : « une délibération, un arrêté, un acte ou une convention ».

« Dans le quatrième alinéa, après le mot : « annulation », rédiger ainsi la fin de la phrase : « de la délibération, de l'arrêté, de l'acte ou de la convention attaqués. »

« Dans le cinquième alinéa, après les mots : « exercé à l'égard », insérer les mots : « des délibérations, arrêtés, actes et conventions ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Richard, rapporteur. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement du Gouvernement. (Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 402 ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Le tribunal administratif saisi statue dans un délai de trois mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat qui statue selon une procédure d'urgence définie par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Proriot.

M. Jean Proriot. Il convient de faire en sorte que les litiges portés devant les juridictions administratives ne s'enlisent pas dans des contentieux prolongés qui nuiraient à l'action administrative.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Nous n'avons pas examiné ce problème, mais la question s'était déjà posée en première lecture, si ma mémoire est fidèle.

Il me semble difficile de créer une procédure d'urgence complètement nouvelle devant le Conseil d'Etat pour ce seul sujet. Il existe un usage, et, dans ce genre de vieilles institutions, les usages ancestraux ont parfois plus de portée que les textes récents. Quand le Conseil d'Etat estime qu'une affaire doit être jugée en urgence, il adopte une certaine méthode de travail, et je crois qu'on peut s'en tenir à cet usage.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il partage le point de vue de la commission.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 402. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 403 ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié par la nouvelle phrase suivante :

« La demande du maire ne revêt pas de caractère automatique : elle est spécialement motivée dans chaque cas. »

La parole est à M. Proriol.

M. Jean Proriol. Je retire ce sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 403 est retiré.

MM. Guichard, Séguin et Toubon ont présenté un sous-amendement n° 334 ainsi rédigé :

« Après le troisième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Le tribunal administratif statue dans un délai de deux mois. Si, à l'issue de ce délai, il ne s'est pas prononcé, le litige est porté devant le Conseil d'Etat, qui statue selon une procédure d'urgence. »

La parole est à M. Guichard.

M. Olivier Guichard. Il s'agit de rétablir un alinéa que nous avons voté en première lecture, et dont on peut se demander pourquoi il a disparu.

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

M. Alain Richard, rapporteur. M. Guichard a devancé ma rectification. Il s'agit en effet d'une simple erreur de dactylographie, et j'entendais bien proposer à l'Assemblée de rétablir cet alinéa.

J'accepte donc évidemment ce sous-amendement, à condition qu'il soit rectifié, de façon à porter de deux à trois mois le délai imparti au tribunal administratif pour statuer.

M. le président. Acceptez-vous la rectification proposée, monsieur Guichard ?

M. Olivier Guichard. Oui, monsieur le président.

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

M. Jacques Toubon. Je ne comprends pas, monsieur le rapporteur, puisque, à la page 10 de votre rapport, vous écrivez : « Le tribunal administratif devrait statuer sous peine de dessaisissement, dans un délai de deux mois et non de trois ».

M. Alain Richard, rapporteur. Non, ce que vous venez de lire, c'est l'analyse du texte du Sénat, et non ma proposition.

M. Philippe Séguin. C'est exact !

M. le président. Je mets donc aux voix le sous-amendement n° 334 modifié dans le sens indiqué par M. le rapporteur, les mots « deux mois » étant remplacés par les mots « trois mois ». (Le sous-amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. M. Noir a présenté un sous-amendement n° 411 ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le quatrième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié :

« S'il estime que l'acte attaqué risque de causer un préjudice irréparable ou difficilement réparable, il demande au tribunal administratif qui statue selon la procédure de référé, de prononcer un sursis à exécution.

« Si le sursis est prononcé, l'exécution de la délibération attaquée est alors suspendue jusqu'à la décision du tribunal administratif. »

La parole est à M. Noir.

M. Michel Noir. Il nous semble plus clair de se référer à la notion de préjudice irréparable ou difficilement réparable plutôt qu'à celle de motif sérieux.

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

M. Alain Richard, rapporteur. Je recommande à M. Noir de retirer son sous-amendement, car la notion de préjudice irréparable ou difficilement réparable est interprétée par les juridictions administratives de façon extrêmement restrictive, puisqu'on admet toujours la réparation en argent.

Il est donc préférable de parler de motif sérieux.

M. le président. Monsieur Noir, retirez-vous votre sous-amendement ?

M. Michel Noir. Oui, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 411 est retiré.

M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 406 ainsi rédigé :

« Supprimer la seconde phrase du quatrième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié. »

La parole est à M. Proriol, pour soutenir ce sous-amendement.

M. Jean Proriol. Nous proposons une solution plus radicale, puisqu'elle consiste à supprimer la deuxième phrase du quatrième alinéa de l'amendement de la commission.

Il s'agit de laisser aux juges administratifs une plus grande liberté pour apprécier si les conditions d'un sursis à exécution sont ou non réunies. Ils examinent la demande en fonction de la jurisprudence et la deuxième phrase du quatrième alinéa est inutile.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La rédaction de ce sous-amendement dépasse l'objectif de son auteur.

En effet, si cette phrase était retirée, ce sont les règles normales du sursis qui s'appliqueraient. Or elles sont beaucoup plus exigeantes et les sursis à statuer décidés par les tribunaux administratifs seraient très rares, même lorsque l'application de la délibération peut effectivement causer un préjudice à la collectivité.

M. Milton s'est mépris sur le sens de l'amendement car, dans le souci qui est le sien, il aurait dû le soutenir au lieu de proposer de le raccourcir.

M. le président. Monsieur Proriol, retirez-vous le sous-amendement ?

M. Jean Proriol. Oui, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 406 est retiré.

MM. Séguin, Guichard et Toubon ont présenté un sous-amendement n° 335 ainsi rédigé :

« Au début de la seconde phrase du quatrième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié, substituer aux mots : « Il est », les mots : « Le tribunal administratif, qui statue selon la procédure du référé, ».

La parole est à M. Séguin.

M. Philippe Séguin. Je souscris tout à fait aux explications qu'a données M. le rapporteur quant à l'opportunité de modifier le texte du Sénat pour substituer la notion de motif sérieux à celle de préjudice irréparable ou difficilement réparable. Cela étant, je souhaite qu'il soit fait expressément mention de la procédure du référé.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission a rejeté ce sous-amendement.

La procédure du référé est rarement utilisée devant les tribunaux administratifs, et elle ne peut porter que sur des désignations d'experts. Y faire référence n'apporterait d'ailleurs pas grand-chose car, ni la procédure du référé ni celle du sursis à exécution ne sont assorties de délais légaux. Le renvoi de l'une à l'autre ne changerait donc rien quant à la célérité à laquelle l'affaire serait jugée.

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

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Même avis que la commission !

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

M. Philippe Séguin. Je ne sais pas si les tribunaux administratifs connaissent les mêmes pesanteurs que le Conseil d'Etat, si la tradition y a plus d'importance que le texte législatif... (Sourires.)

M. Alain Richard, rapporteur. L'erre du navire est moins longue !

M. Philippe Séguin. Certes !

... mais je croyais que la loi devait l'emporter sur les traditions administratives.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 335. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Charles Millon a présenté un sous-amendement n° 409 ainsi rédigé :

« Compléter ainsi le quatrième alinéa de l'amendement n° 6 rectifié :

« Si le sursis est prononcé, l'exécution de l'acte attaqué est suspendue jusqu'à ce que la décision de la juridiction administrative statuant en dernier ressort ait acquis l'autorité de la chose jugée. »

La parole est à M. Proriol, pour soutenir ce sous-amendement.

M. Jean Proriol. Ce sous-amendement tend à préciser la portée des sursis à exécution.

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

M. Alain Richard, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

Néanmoins, j'estime, à titre personnel, que la formule proposée par M. Millon est trop rigide, parce qu'elle implique que le sursis prononcé par le tribunal administratif s'impose au Conseil d'Etat.

La commune dont la délibération a été frappée de sursis peut très bien faire appel de cette décision devant le Conseil d'Etat qui, jugeant là encore en urgence, décidera si le sursis est maintenu ou non.

Or, la formule proposée obligerait le Conseil d'Etat à subir, pour ainsi dire, les effets du sursis prononcé par le tribunal administratif, même s'il le considère comme injustifié, pendant tout le temps où il statue.

Il s'agit là, à mon avis, d'une entorse au pouvoir du juge d'appel qui n'est pas fondée en l'espèce.

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 prononce contre ce sous-amendement qui porte en lui-même sa propre condamnation puisqu'on y lit : « ... jusqu'à ce que la décision de la juridiction administrative statuant en dernier ressort ait acquis l'autorité de la chose jugée ». Or, pour qu'une décision judiciaire ait acquis l'autorité de la chose jugée, il faut que tous les délais soient expirés.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 409. (Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié, modifié par les sous-amendements adoptés.

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

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 3. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

Suite de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 563 relatif aux droits, libertés et responsabilités des communes, des départements, des régions et des territoires d'outre-mer, (rapport n° 595 de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A seize heures, deuxième séance publique :

Discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1981, n° 600 (rapport n° 605 de M. Christian Pierret, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan) ;

Eventuellement, discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1982 ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 15 décembre 1981, à une heure quinze.)

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

LOUIS JEAN.

Erratum

au compte rendu intégral de la première séance du 10 décembre 1981

(Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale du vendredi 11 décembre 1981).

Page 4619, deuxième colonne, seizième alinéa ; page 4620, première colonne, quatrième alinéa :

Au lieu de : « M. Jacques Toubon »,

Lire : « M. Charles Millon ».

Commission mixte paritaire.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1982

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le lundi 14 décembre 1981 et le Sénat dans sa séance du même jour, cette commission est ainsi composée :

Députés.

Membres titulaires.
MM. Christian Goux.
Christian Pierret.
Edmond Alphandery.
Parfait Jans.
André Laignel.
Jacques Marette.
Jean Natiez.

Membres suppléants.
MM. Jean-Pierre Balligand.
Jean-Louis Dumont.
Charles Josselin.
François Mortelette.
Michel Inchauspé.
Gilbert Gantier.
Paul Chomat.

Sénateurs.

Membres titulaires.
MM. Edouard Bonnefous.
Maurice Blin.
Henri Duffaut.
Jacques Descours
Desacres.
Geoffroy de Montalembert.
Jean Cluzel.
Louis Perrein.

Membres suppléants.
MM. Georges Lombard.
Jean-Pierre Fourcade.
Paul Jargot.
Yves Durand.
Christian Poncelet.
Robert Schmitt.
Stéphane Bonduel.

**Ce numéro comporte le compte rendu intégral
des trois séances du lundi 14 décembre 1981.**

1^{re} séance : page 4841 ; 2^e séance : page 4851 ; 3^e séance : page 4865.

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et Outre-mer.	ETRANGER	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15
Codes.	Titres.	Francs.	Francs.	
	Assemblée nationale :			
	Débats :			
03	Compte rendu.....	72	300	Téléphone } Enseignements : 575-62-31 Administration : 578-61-39
33	Questions	72	300	
07	Documents	390	720	
	Sénat :			TELEX 201176 F DIRJQ - PARIS
08	Débats	84	204	
09	Documents	390	696	

N'effectuer aucun règlement avant d'avoir reçu une facture. — En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

Prix du numéro : 1,50 F. (Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)