

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

10^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

(39^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 16 mai 1994



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA

1. Adoption d'une proposition de résolution portant sur une proposition d'acte communautaire (p. 1750).

2. Dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 1700).

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Christian Dupuy, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1705)

MM. Michel Mercier,
Alain Ferry,
Gilles Carrez,
Louis Pierna,
Daniel Vaillant.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1710)

Articles 1^{er} à 4. - Adoption (p. 1710)

Article 5 (p. 1711)

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

Adoption de l'article 5 modifié.

Articles 6 et 7. - Adoption (p. 1711)

Article 8 (p. 1711)

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

Adoption de l'article 8 modifié.

Article 9. - Adoption (p. 1712)

Article 10 (p. 1712)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 11 (p. 1712)

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

Article 12 (p. 1712)

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

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

Amendement n° 6 de M. Floch : MM. Jean Glavany, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Adoption de l'article 12 modifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1713)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. Code du domaine de l'Etat. - Discussion d'un projet de loi (p. 1713).

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Michel Mercier, rapporteur de la commission des lois.

QUESTION PRÉALABLE (p. 1716)

Question préalable de M. Malvy : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur. - Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1719)

MM. Daniel Colliard, Antoine Rufenacht, le ministre, Yves Marchand, Emmanuel Dewees, Gilbert Gantier.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1726)

Article 1^{er} (p. 1726)

ARTICLE L. 34-1 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1727)

Amendement n° 1 de la commission des lois, avec le sous-amendement n° 18 de M. Floch : MM. le rapporteur, le ministre ; le sous-amendement n'est pas défendu. - Adoption de l'amendement n° 1.

L'amendement n° 12 de M. Bussereau n'a plus d'objet.

Amendement n° 19 de M. Floch : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 34 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

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

Les amendements n° 21 à 26 de M. Floch, 11 de M. Darra-son, 35 de M. Marchand et 27 de M. Floch n'ont plus d'objet.

ARTICLE L. 34-2 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1728)

Amendement n° 36 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 15 de M. Colliard : MM. Daniel Colliard, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 37 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 20 corrigé de M. Floch : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

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

ARTICLE L. 34-3 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1730)

Amendement n° 28 de M. Floch : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 38 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 29 de M. Floch : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

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

ARTICLE L. 34-4 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1731)

Amendement n° 39 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 5 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

ARTICLE L. 34-5 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1731)

Amendement n° 30 de M. Floch : MM. Jean-Pierre Balligand, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

ARTICLE L. 34-6 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1732)

Amendement n° 6 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

ARTICLE L. 34-7 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1732)

Amendement n° 40 de M. Marchand : M. Yves Marchand. - Retrait.

Amendement n° 7 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 16 de M. Colliard : MM. Daniel Colliard, le rapporteur, le ministre, Jean-Pierre Balligand. - Retrait.

ARTICLE L. 34-8 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1733)

Amendement n° 41 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Amendement n° 8 de la commission, avec le sous-amendement n° 33 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Les amendements n° 31 et 32 de M. Floch n'ont plus d'objet.

ARTICLE L. 34-9 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT (p. 1734)

Amendement n° 13 de M. Bussereau : M. Yves Marchand, le rapporteur. - Retrait des amendements n° 13 et 14 de M. Bussereau et de l'amendement n° 42 de M. Marchand.

Amendement n° 17, deuxième correction, de M. Colliard : MM. Daniel Colliard, le rapporteur, le ministre. Rejet.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er} (p. 1734)

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

Article 2 (p. 1735)

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

Ce texte devient l'article 2.

Après l'article 2 (p. 1735)

Amendement n° 43 de M. Marchand : MM. Yves Marchand, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1735)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Dépôt de rapports en application de lois** (p. 1735).

5. **Dépôt de projets de loi adoptés par le Sénat** (p. 1736).

6. **Ordre du jour** (p. 1736).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,
vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

Mme le président. La séance est ouverte.

1

ADOPTION D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION PORTANT SUR UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Mme le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 151-3, alinéa 2, du règlement, la résolution sur la proposition de directive du Conseil relative aux systèmes de garantie des dépôts, adoptée par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, est considérée comme définitive.

2

DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales (n° 1122, 1169).

La parole est à M. le ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement. Madame le président, mesdames, messieurs les députés, après le Sénat, votre assemblée va avoir à se prononcer à son tour sur le projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales.

Ce projet a été approuvé en conseil des ministres le 2 décembre 1992, puis déposé au Sénat par le précédent gouvernement. N'ayant pu être discuté au cours de la première session ordinaire de 1992-1993 c'est à l'actuel gouvernement qu'il revenait de décider des suites à lui donner.

Rien ne nous obligeait, effectivement, à le reprendre, d'autant que certains le contestaient. Le Gouvernement, très attentif à leurs remarques, a souhaité mener des discussions complémentaires très approfondies, notamment avec le Comité des finances locales. Finalement, j'ai pris la décision, au nom du Gouvernement, de déposer le projet.

Sous des dehors techniques se profile avec ce texte un sujet très important qui nous concerne tous, soit en tant que citoyen, soit en tant qu'élu, puisqu'il s'agit, dans tous les cas, d'introduire plus d'information et de transparence financières dans la gestion de nos communes.

En moins de dix années, les collectivités locales ont évolué beaucoup plus rapidement qu'en un siècle. Leur champ d'intervention ne cesse de s'étendre. Outre leurs compétences traditionnelles, elles jouent aujourd'hui un rôle essentiel à côté de l'Etat dans sa politique pour l'emploi et le redressement de notre économie.

Elles sont chaque jour davantage sollicitées. Il leur faut donc, comme les autres acteurs économiques, gagner en productivité et performance pour continuer à assurer leurs prestations au meilleur coût. Il leur faut, en conséquence, pouvoir disposer d'outils de gestion plus clairs et plus efficaces.

Le projet de loi que vous allez discuter va dans ce sens puisqu'il vise à doter nos communes d'une comptabilité modernisée, inspirée du cadre de référence que constitue le plan comptable général de 1982.

Le texte qui vous est présenté revêt, je le reconnais volontiers, un aspect particulièrement technique mais qui ne saurait effrayer les parlementaires ici présents, choisis pour leur technicité, en quelques sorte la crème de la représentation nationale - au moins, monsieur Glavany, sur le plan technique ; sur le plan politique, c'est une autre chose ! (Sourires.)

Mais il convient de dépasser le caractère quelque peu austère de la matière pour souligner le lien étroit entre les progrès de l'information budgétaire et comptable et ceux de la démocratie locale.

En effet, les électeurs choisissent les élus ; les élus déterminent les actions à mener ; les maires mettent en œuvre cette politique, en rendent compte à leurs conseils municipaux et à leurs électeurs.

Dans l'exercice de ces responsabilités respectives, il faut que le citoyen comprenne et évalue la politique menée par ses représentants. Il faut que les élus appréhendent en toute connaissance de cause la portée des actes qu'ils prennent et il faut que les maires utilisent au mieux les crédits votés par les assemblées délibérantes.

Aussi la transparence des finances communales et la sincérité de leurs comptes doit-elle être une ambition partagée par tous sur les bancs de cette assemblée. Il s'agit en effet des affaires de la cité, au sens noble du terme.

C'est pourquoi il m'apparaît tout à fait indispensable, sur un tel sujet, de dépasser les clivages partisans, comme nous l'avons fait au Sénat, et d'adopter une démarche consensuelle afin de définir de concert le nouveau cadre budgétaire et comptable des collectivités locales pour les dix ou vingt années à venir. C'est dans cet esprit, en tout cas, que j'étudierai les amendements ou remarques qui pourraient être formulées au premier rang desquelles, bien sûr, celles de votre rapporteur, M. Dupuy.

Telle a été ma position lorsque le Sénat a eu à discuter de ce projet. Telle sera, aujourd'hui encore, mon attitude face à vos propositions.

Avant d'aborder le contenu même de ce projet de loi, je voudrais appeler votre attention sur le caractère à la fois inéluctable et indispensable de cette réforme.

Inéluctable, elle l'est car désormais, parmi toutes les entités économiques françaises, qu'elles soient privées ou publiques, les communes, les départements et les régions se trouvent être les seuls à ne pas s'inspirer des normes du nouveau plan comptable général de 1982.

En effet, la comptabilité des hôpitaux, celle des organismes HLM, celle des services publics locaux à caractère industriel et commercial, ont été renouées sur la base du nouveau plan comptable général.

Aucune raison ne justifierait de renoncer à une telle approche qui, l'expérience l'a prouvé, contribue fortement à améliorer la qualité de l'information et de la gestion financière.

Inéluctable, cette modernisation se révèle également indispensable. Différer plus longtemps la mise à la disposition des collectivités locales d'une comptabilité modernisée reviendrait à maintenir un cadre comptable à l'approche patrimoniale incomplète, dont les résultats ne reflètent que très imparfaitement l'intégralité des charges et des produits qui affectent un exercice donné.

Je rappelle que le montant des dépenses des collectivités locales était, en 1992, de 650 milliards de francs. C'est dire l'intérêt d'une révision de leur comptabilité.

Voilà donc la première raison qui a conduit le Gouvernement à présenter ce projet de loi.

La seconde raison pour laquelle j'attache beaucoup d'importance à ce texte tient naturellement aux propositions qui y figurent et à la façon dont elles ont été élaborées. Je n'en rappellerai pas la genèse, mais je soulignerai la concertation permanente qui a présidé aux travaux d'élaboration. Je sais d'expérience que la meilleure façon de faire évoluer le monde des collectivités locales très sensible, à juste titre, à son indépendance, c'est le souci constant de la concertation. Celle-ci a eu lieu.

Nul doute que cette très large concertation, souhaitée par tous, aura été une chance pour la future instruction M 14, puisque telle sera son appellation - M car il s'agit de communes et 14 parce qu'il y a déjà une instruction M 13 - et qu'elle constituera un facteur déterminant de sa réussite. J'admets bien volontiers que le langage, pour être comptable, n'a rien de très poétique et le Gouvernement fera preuve d'ouverture si l'imagination des parlementaires est à l'origine d'amendements proposant une nouvelle dénomination.

Je crois enfin devoir préciser que vous n'aurez aujourd'hui à débattre que du seul cadre budgétaire et comptable des communes. Pour des raisons d'efficacité, le Gouvernement n'a pas souhaité mener de front la modernisation de l'ensemble des comptabilités locales, en raison notamment de certaines spécificités qui appellent des réponses appropriées. Je pense à l'aide sociale pour les départements ou aux interventions économiques pour les régions.

Il faut retenir une démarche pragmatique et progressive : c'est la seule qui soit de nature à faire évoluer les choses.

Bien évidemment, nous engagerons sans tarder la rénovation des cadres comptables des départements et des régions, mais je préfère que l'on commence par les communes. Expérimentons et nous verrons par la suite !

J'en viens maintenant au contenu des principales dispositions envisagées. L'une de nos préoccupations permanentes a été le souci de ne pas accroître inutilement les contraintes, déjà fort nombreuses, qui pèsent sur la majorité des communes.

Aussi, répondant en cela aux demandes des élus eux-mêmes, il a été décidé de limiter l'incidence de la réforme pour les petites communes et de n'introduire que des modifications qui soient en rapport avec leurs moyens humains et financiers.

C'est ainsi que, pour plus de 33 000 communes de moins de 3 500 habitants, les modifications les plus significatives se limiteront, pour l'essentiel, à un simple changement de nomenclature budgétaire et comptable.

Il apparaît d'ailleurs, au vu des résultats des expérimentations dont les premières ont été lancées il y a maintenant plus de dix-huit mois, que l'adaptation à ce nouveau plan de compte ne semble pas poser de difficultés particulières tant chez les ordonnateurs que chez les comptables : elle ne suppose que quelques ajustements.

Limitée pour les petites communes, car le mieux est l'ennemi du bien - ce n'est pas la peine d'affoler les élus de nos petites communes avec un cadre rénové qui ne leur serait d'aucune utilité -, cette réforme se veut en revanche plus ambitieuse pour les plus grandes d'entre elles, puisqu'il s'agira, d'une part, de leur donner des options nouvelles en matière de présentation et d'autorisations budgétaires, d'autre part, de parfaire l'approche patrimoniale de leur comptabilité.

S'agissant des aspects budgétaires, cette question a donné lieu à des débats passionnés au sein du Comité des finances locales entre partisans d'un budget qui continuerait à être approuvé selon des chapitres et articles budgétaires faisant référence à la fonction et ceux qui souhaitaient pouvoir, à l'avenir, voter leur budgets exclusivement par nature. Je n'ai pas voulu trancher entre les partisans de la fonction et les partisans de la nature.

Dans la sagesse qui est la sienne, le Gouvernement vous propose de concilier ces deux positions antagonistes mais qui se justifient pleinement dans le cadre d'une libre administration communale. Il a été décidé, à la demande du Comité des finances locales, de laisser les collectivités les plus importantes libres de déterminer les modalités de leur vote.

Je tiens toutefois à préciser que lorsqu'un budget sera voté par fonction il devra être complété par une présentation par nature, et naturellement l'inverse s'imposera tout autant.

Par souci de simplification, un vote par nature sera la seule obligation pour les communes de moins de 10 000 habitants. Une présentation fonctionnelle devra accompagner le vote par nature pour les communes de plus de 3 500 habitants.

J'ajouterai enfin, pour en terminer sur cette question, que la comptabilité générale servie par le receveur municipal sera désormais toujours tenue par nature même si le budget est voté par fonction.

J'ai bien conscience que tout cela a quelque chose d'ésotérique. Cela signifie que, finalement, chacun fera comme il le souhaitera. Ce n'est peut-être pas la marque d'un très grand courage mais reconnaissons ensemble qu'en la matière mieux vaut le pragmatisme que le courage idéologique.

Il y aura ainsi dissociation entre le suivi des crédits budgétaires, qui se fera selon les modalités de vote retenues par les collectivités, et l'enregistrement des opérations comptables.

Cette nouvelle approche restituera dans tous les cas aux ordonnateurs l'information relative à l'exécution budgétaire.

En dehors de cette question, les autres innovations proposées dans le cadre de ce projet de loi visent essentiellement à parfaire l'approche patrimoniale de la comptabilité communale.

Actuellement, l'absence de séparation nette des exercices budgétaires, le non-enregistrement de certaines charges, et plus particulièrement celles qui résultent de la dépréciation irréversible ou non de l'actif, nuisent à la fidélité et à la transparence des enregistrements comptables.

Vouloir moderniser la comptabilité communale conduit donc immanquablement à aborder la question de l'amortissement budgétaire obligatoire dans les communes. S'ouvre ici, j'en ai bien conscience, un débat ancien, qui a déjà été abordé au cours des années 60, mais qui se pose désormais avec une acuité incontestable.

L'élargissement du patrimoine communal, le coût de son renouvellement et la volonté de limiter le recours à l'emprunt rendent aujourd'hui indispensable l'introduction d'un amortissement budgétaire obligatoire, tout au moins dans les communes les plus importantes, car il s'agit en définitive d'établir, à la différence du prélèvement sur ressources ordinaire actuel, un lien direct entre la politique d'investissement d'une collectivité et sa capacité d'épargne.

Pour clarifier le débat sur ce sujet, je souhaiterais rappeler, car ce point est fondamental, que l'amortissement, comme le provisionnement, ne constitue ni plus ni moins qu'une autre forme de prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement et ne se rajoute pas à ce prélèvement sauf, bien évidemment, si celui-ci est inexistant ou insuffisant, ce qui peut être dangereux pour l'avenir de la collectivité territoriale concernée. Mais il fallait, là encore, veiller à ce que le mieux ne soit pas l'ennemi du bien.

Pour limiter le poids budgétaire de cet amortissement, le choix a été fait de ne le rendre obligatoire que sur les biens renouvelables, c'est-à-dire le mobilier, le matériel et les véhicules, toujours dans les communes de plus de 3 500 habitants - laissons les autres tranquilles. En revanche, l'amortissement des bâtiments et de la voirie restera facultatif.

Je vous précise également que les durées d'amortissement qui seront mentionnées dans les textes d'application n'auront qu'une valeur indicative, les conseils municipaux disposant en ce domaine d'une entière liberté.

Outre la question de l'amortissement, un second sujet doit retenir l'attention : celui des provisions.

Elément indispensable à la sincérité des écritures, le recours à cette technique comptable a toujours été autorisé par les textes. Toutefois, l'absence de motivations fiscales, les précisions qu'il fallait apporter pour en justifier la création, le recours anticipé à l'impôt qu'elles induisaient, ont toujours conduit les exécutifs locaux à n'utiliser cette procédure que de façon très restrictive et marginale.

Aussi, dans le cadre de la future instruction M 14, un chapitre spécifique y sera consacré afin de sensibiliser les élus communaux à l'opportunité de constituer des provisions pour risques et charges et des provisions pour dépréciation d'éléments d'actif.

Reste cependant la question des deux provisions spéciales mentionnées dans le projet de loi. La première concerne les garanties d'emprunt accordées, la seconde, le remboursement différé du capital de la dette.

Partant du constat que le provisionnement pour risque était insuffisamment pratiqué dans le secteur local et que le risque majeur encouru par celui-ci résultait essentielle-

ment des garanties d'emprunt qu'il pouvait accorder, est apparue progressivement l'idée d'instituer, pour les communes de plus de 3 500 habitants, une provision spéciale pour garantie d'emprunt qui serait assise sur la totalité de l'encours des dettes garanties et plafonnée à un certain montant.

Cependant, pour ne pas entraver l'action des élus dans le domaine du logement social, il a été décidé d'exclure de cet encours les garanties d'emprunt accordées à des organismes publics et privés intervenant dans ce secteur.

Le contenu des textes d'application relatif à cette provision n'a pas encore été définitivement arrêté. Quoi qu'il en soit, les dispositions qui seront retenues viseront surtout à susciter, lors du vote du budget, un débat au sein du conseil municipal sur l'importance et la nature des garanties accordées.

Bien évidemment, cette provision n'aura pas lieu d'être, dès lors que la collectivité aura obtenu elle-même un cautionnement à cet effet ou participera au capital d'une société anonyme ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé.

Deuxième catégorie de provision spéciale prévue dans ce projet de loi : la provision pour « dette financière faisant l'objet d'un remboursement différé ».

La banalisation du financement bancaire a rendu totalement obsolète - ayons l'honnêteté de le reconnaître - la notion d'annuité sur laquelle est assise la définition de l'équilibre budgétaire. En effet, l'utilisation d'un remboursement différé ou reporté peut conduire à des dépenses importantes à l'échéance convenue et masquer ainsi des situations financières très dégradées. Aussi avait-il été envisagé de ne plus retenir, dans la définition juridique de l'équilibre, la notion d'annuité en capital et de faire référence au seul encours de la dette.

Le Comité des finances locales m'a fait savoir qu'il jugeait inopportune une telle approche et m'a proposé de mettre en place un régime spécial de provision destiné à tenir compte de l'ensemble des dettes financières ne faisant pas l'objet d'un remboursement annuel. Il ne s'agit pas, bien évidemment, d'empiéter sur la liberté de gestion des élus locaux, mais de prévenir un surendettement excessif sans commune mesure avec les capacités financières de telle ou telle collectivité.

Je souligne qu'à la demande du Comité des finances locales et du Sénat, les innovations qui viennent d'être évoquées n'auront pas de caractère rétroactif. Dans ces conditions, à l'exception de quelques cas marginaux, pour lesquels une réponse appropriée sera apportée, il n'y a pas lieu de craindre un accroissement de la pression fiscale du fait de ce projet de loi, d'autant que les communes pourront éventuellement utiliser, pour le financement des dotations aux amortissements et aux provisions, tout ou partie des taxes d'urbanisme et assimilées inscrites parmi les recettes de la section d'investissement. Mais, pour plus de précaution, j'ai demandé que soit inscrite une disposition spécifique qui tend à limiter à 2 p. 100 au plus du produit des impôts directs locaux l'augmentation des dépenses de fonctionnement consécutive à cette réforme.

Enfin, je vous précise que la procédure dite du « rattachement des charges et des produits », qui constitue avec l'amortissement et le provisionnement une des innovations majeures de cette réforme, n'apparaît pas, contrairement au souhait du Comité des finances locales, dans le projet de loi qui vous est soumis, puisqu'elle relève du seul domaine réglementaire. Sachez cependant que, là aussi, cette procédure sera réservée aux collectivités de plus de 3 500 habitants.

Voilà donc brossées devant vous les grandes lignes de la future comptabilité des communes. Bien évidemment, d'autres modifications seront introduites. Dans la mesure où elles concernent essentiellement la tenue de la comptabilité générale et donc le receveur municipal, elles n'ont pas à figurer dans un texte de nature législative et n'apparaîtront que dans les instructions interministérielles. Toutefois, quelle que soit la qualification juridique des textes, l'esprit de concertation qui a prévalu jusqu'à présent sera maintenu. J'en prends solennellement l'engagement devant vous.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Gouvernement a répondu favorablement à un amendement présenté par la commission des finances du Sénat visant à consulter pour avis le Comité des finances locales, jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la généralisation de la réforme, sur tous les textes d'application, notamment l'instruction interministérielle M 14. Cette concertation devrait être poursuivie jusqu'à la fin de l'année, puisque le Gouvernement a accepté de reporter la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité communale au 1^{er} janvier 1997.

Ce que nous voulons, c'est bien faire. Cette réforme attend depuis les années 60 : s'il nous faut une année supplémentaire de réflexion et d'expérimentation, accordons-nous ce délai. L'important, c'est de fixer ensemble le cadre des nouvelles règles comptables.

Pour en terminer, je mentionnerai les dispositions relatives au respect par les collectivités locales de la légalité et de l'exécution des décisions de justice. Ces mesures visent à compléter le dispositif actuellement mis en œuvre pour assurer la bonne application de la règle de droit et à éviter, par ailleurs, que des situations, heureusement peu fréquentes, où l'application de décisions de justice est entravée par une collectivité locale ne puissent se reproduire.

Ainsi, les comptables publics pourront ne pas déférer à un ordre de réquisition lorsque la décision initiale n'est pas exécutoire ou ne l'est plus parce qu'elle a été annulée par une décision de justice.

Dans le même esprit, l'article 9 du projet complète la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes prononcées en matière administrative.

Tel est, mesdames et messieurs les députés, le cadre dans lequel va s'engager le débat sur la modernisation de la comptabilité communale. Cette modernisation, conduite par l'Etat depuis maintenant quatre ans en étroite association avec les représentants des collectivités locales, vise à doter nos communes d'un outil adapté à leurs besoins et à leurs moyens. Elle est conçue dans l'intérêt même des communes.

Pour toutes ces raisons, j'aborde, avec confiance, la discussion avec votre assemblée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

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

M. Christian Dupuy, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi portant diverses dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, adopté en première lecture par le Sénat le 13 avril dernier, constitue l'aboutissement d'une longue maturation. En effet, depuis les premiers travaux réalisés par le comité consultatif pour la réforme des comptabilités communales mis en place en juin 1990, il a fait l'objet de nombreuses réflexions et

concertations, notamment avec le Comité des finances locales, avant d'être déposé en décembre 1992 sur le bureau du Sénat, sans toutefois que le précédent gouvernement l'inscrive à l'ordre du jour de la Haute assemblée.

Le nouveau gouvernement a bien fait d'engager une ultime consultation du Comité des finances locales, et je voudrais ici l'en remercier, car elle a permis de lever les quelques réserves et inquiétudes qui pouvaient encore subsister. Le Comité des finances locales ayant rendu son avis le 8 septembre 1993, le Gouvernement décida d'inscrire ce projet à l'ordre du jour du Sénat le 13 avril 1994.

C'est dire la minutie et la prudence qui ont présidé à l'élaboration du texte aujourd'hui soumis à notre examen. Cela explique sans doute que le délai entre son adoption par le Sénat et sa présentation à l'Assemblée ait pu être aussi court.

L'entrée en vigueur de cette réforme est attendue impatiemment par les collectivités locales, et les consultations et études faites en amont, pour nécessaires et utiles qu'elles aient été, ne l'ont que trop retardée.

Ce projet de loi, que le Sénat a fort peu modifié, est de nature très technique, en raison même de la matière traitée. Il n'en représente pas moins un enjeu politique certain. En effet, en favorisant une clarification et une plus grande transparence des dispositions budgétaires et comptables applicables aux communes, il concourt utilement à une meilleure démocratie locale.

S'il est présenté en trois titres pour des raisons formelles, le projet de loi comporte en réalité deux séries essentielles de dispositions.

Les unes, qui concernent directement la réforme de la comptabilité communale, ont pour objet d'adapter la gestion financière des communes aux nécessités actuelles et ne s'appliquent qu'à cette catégorie de collectivités.

Les autres, n'ayant pas trait à cette réforme, s'appliquent à l'ensemble des collectivités territoriales, mais elles tendent également à clarifier les techniques de gestion financière des collectivités et à assurer un meilleur contrôle de l'Etat.

Précisons d'emblée que la réforme engagée relève principalement du pouvoir réglementaire et qu'il nous est ici proposé d'adopter les seules dispositions législatives préalables indispensables à sa mise en œuvre.

Sans refaire l'historique, essentiellement réglementaire, de la comptabilité communale, que vous trouverez dans mon rapport écrit, il convient de préciser les raisons pour lesquelles la présente réforme est devenue indispensable.

Les dispositions proprement comptables applicables aux communes ont été déterminées par deux instructions fondamentales. L'instruction M 11 sur la comptabilité des communes de moins de 10 000 habitants remonte à 1954, mais a été révisée en 1974, puis actualisée en 1984 pour tenir compte des lois de décentralisation. L'instruction M 12, relative aux communes de plus de 10 000 habitants, date de 1965 et a également fait l'objet de mises à jour à plusieurs reprises.

Or, malgré les réactualisations dont ont fait l'objet ces deux instructions, il n'en demeure pas moins qu'elles avaient été, à l'origine, élaborées sur la base des principes du plan comptable général de 1957, alors que le plan comptable aujourd'hui applicable à tout le secteur privé et, déjà, à une partie du secteur public, est celui de 1982. Il était donc devenu indispensable, afin d'assurer une plus grande cohérence entre les différents budgets, d'entreprendre une complète mise à jour des règles comptables des communes sur la base des principes du nouveau plan comptable général.

Depuis 1982 ont d'ores et déjà été alignées sur le plan comptable général les instructions comptables applicables aux hôpitaux publics : instruction M 21 ; aux offices publics d'HLM et aux offices publics d'aménagement et de construction : instruction M 31 ; ainsi qu'à la plupart des services publics industriels et commerciaux : instruction cadre M 4.

Il convenait de ne plus attendre pour compléter cet alignement des comptabilités locales sur le plan comptable général de 1982. C'est l'objet du présent projet de loi qui remplace les instructions M 11 et M 12 applicables aux communes par une nouvelle instruction générale M 14 et qui engage le chantier de la réforme des comptabilités départementale et régionale.

D'autres mesures concernant les communes visent à aligner les règles qui leur sont applicables non plus sur les procédés comptables du plan comptable général, mais sur les principes mêmes qui le sous-tendent et qui s'appliquaient jusqu'à présent au seul secteur privé. Ces principes sont ceux d'une saine gestion et d'une prise en compte plus sérieuse des risques financiers. Une meilleure anticipation de ces risques doit permettre aux communes de s'en prémunir, grâce à la mise en place de garanties, à la constitution de provisions ou au recours à la procédure des amortissements. Autant de techniques déjà utilisées par un certain nombre de collectivités locales, mais qui n'avaient jusqu'à présent aucun caractère obligatoire et dont les communes ressentaient moins la nécessité que les entreprises du secteur privé, en raison notamment de l'absence d'incitations fiscales en leur faveur.

Plus concrètement, tirant la leçon de l'évolution des collectivités locales, en particulier sur le plan économique, le législateur et le pouvoir réglementaire doivent doter celles-ci de moyens plus efficaces, plus performants et plus modernes, adaptés à leur rôle actuel qui s'est considérablement diversifié et développé.

Cette adaptation implique parallèlement un renforcement du contrôle de l'Etat sur les décisions budgétaires des collectivités. Tel est l'objet de la deuxième série de mesures, applicable aux communes comme aux départements et aux régions.

Il faut rappeler que les collectivités locales réalisent désormais près des trois quarts de l'investissement public, pour un montant de 174 milliards de francs en 1992, représentant 12,5 p. 100 de la formation brute de capital fixe de l'ensemble de la nation. Une telle masse d'investissement implique que les élus décideurs aient à leur disposition des instruments comptables plus performants leur permettant de mesurer le plus précisément possible les conséquences financières de leurs décisions et la capacité de la collectivité qu'ils gèrent de faire face aux charges qui en résultent.

Cette nécessité est encore renforcée par la disparition, en 1982, du régime spécifique de financement des investissements locaux qui permettait d'obtenir des ressources à des taux privilégiés. Il en est résulté une croissance de l'endettement total des collectivités locales. Si l'on tient compte du fait que, dans la même période, les concours de l'Etat n'ont pas progressé et qu'un élu responsable a toujours le souci de contrôler l'évolution de la pression fiscale locale, on mesure à quel point il était devenu nécessaire de doter les élus des outils leur permettant de faire face à l'absolue obligation d'une gestion locale aussi performante que possible.

J'ai expliqué, en préambule, que malgré une présentation en trois titres, le projet recouvrait en réalité deux séries de mesures : les unes, applicables aux seules communes ; les autres, applicables à toutes les collectivités territoriales.

Les mesures d'ordre comptable et financier applicables aux seules communes forment le corps principal du texte et constituent le préalable législatif indispensable à la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité communale qui ressortit, pour l'essentiel, à la compétence réglementaire.

Il s'agit, en premier lieu, de définir les modalités de présentation et de vote des budgets communaux.

Deux types de présentation, par nature ou par fonction, sont possibles et trois catégories de communes sont distinguées selon l'importance de leur population.

Les communes de plus de 10 000 habitants pourront opter pour le vote de leur budget soit par nature, soit par fonction. Toutefois, si le budget est voté par nature, il devra être accompagné d'une présentation par fonction. Réciproquement, si le choix se porte sur le vote par fonction, il sera complété par une présentation par nature.

Les communes dont la population est comprise entre 3 500 et 10 000 habitants continueront à voter leur budget par nature, mais devront néanmoins l'accompagner d'une présentation fonctionnelle.

Enfin, celles qui comptent moins de 3 500 habitants ne subiront aucun changement puisqu'elles continueront à voter leur budget par nature sans qu'une présentation fonctionnelle leur soit imposée.

Le deuxième changement résultant du projet de loi a pour objet de rendre obligatoire, pour les communes et groupements de communes de plus de 3 500 habitants, la pratique de l'amortissement des immobilisations. Les décrets à venir limiteront cependant l'application de cette obligation aux seuls biens renouvelables.

Les mêmes communes devront en outre inscrire à leur budget, à titre de dépenses obligatoires, des provisions destinées à faire face aux éventuelles conséquences des garanties d'emprunt qu'elles auront accordées. Les décrets d'application devraient exclure du champ de cette obligation certaines garanties municipales d'emprunt. Ainsi M. le ministre nous a-t-il précisé tout à l'heure que le financement des logements sociaux en serait exonéré.

Une autre catégorie de provisions, liées aux emprunts à remboursement différé, devra figurer au budget communal quelle que soit, en l'occurrence, la population de la commune ou du groupement ayant contracté l'emprunt. Toutefois, le recours aux emprunts à remboursement différé n'est pas considéré en soi comme répréhensible, et une telle mesure n'a pas pour objet d'interdire l'accès à ce mode de financement des investissements, qui offre de nombreux avantages. Les décrets d'application tiendront compte de cet aspect de la question, notamment dans la définition du montant et des conditions de constitution de ces provisions.

Les dotations pour amortissement et provisions diverses ainsi créées apparaîtront, selon la présentation traditionnelle des budgets communaux, en dépenses de la section de fonctionnement et en recettes de celle d'investissement. Elles auront, entre autres utilités, celle d'accroître la marge d'autofinancement des communes. En outre, cet autofinancement sera plus cohérent que celui résultant aujourd'hui du seul prélèvement sur les recettes ordinaires, qui est aléatoire, alors que les dotations et provisions instituées par le présent texte seront

liées au niveau réel d'investissement, pour les amortissements, ou d'engagement financier de la commune, pour les provisions.

Les mesures applicables à l'ensemble des collectivités locales ne sont pas liées, par définition, à la réforme de la comptabilité communale, puisqu'elles concernent également les départements et les régions. Elles poursuivent cependant un objectif analogue de clarification de la gestion financière locale, passant notamment par l'amélioration de l'efficacité du contrôle budgétaire assuré par le représentant de l'Etat. Celui-ci sera désormais habilité à s'assurer de la sincérité des écritures du compte administratif, de la même manière qu'il le fait déjà pour le budget.

Le projet de loi renforce également les moyens juridiques du contrôle exercé par les comptables publics, qui pourront désormais s'assurer du caractère exécutoire des ordres de réquisition que leur adresseront les ordonnateurs et, par conséquent, refuser leur prise en compte en l'absence de caractère exécutoire.

Parallèlement, le texte fait entrer dans l'exercice normal du contrôle de légalité les ordres de réquisition adressés par les maires et les présidents de conseils généraux ou régionaux aux comptables publics.

En conclusion, si le temps écoulé entre le vote du projet de loi par le Sénat et son examen par l'Assemblée nationale a pu être particulièrement bref, c'est en raison de la minutieuse préparation et de l'étroite concertation avec le Comité des finances locales et d'autres organes représentatifs des collectivités locales dont le texte avait fait l'objet en amont. Je rappelle qu'il avait été déposé sur le bureau du Sénat par le précédent gouvernement et que c'est l'actuel gouvernement qui l'a inscrit à l'ordre du jour du Sénat, puis de notre assemblée.

Ce texte à la fois technique et d'une portée politique indéniable ne peut que rencontrer le consentement général, celui des collectivités concernées et celui des différents groupes parlementaires.

Modernisation, renforcement de la démocratie locale et amélioration de la sécurité des finances locales sont ses principaux objectifs.

Modernisation des règles comptables communales par leur adaptation au plan comptable général, ce qui présente de nombreux atouts, notamment celui d'une meilleure adaptation à des pratiques comptables actuelles auxquelles un nombre de plus en plus important de communes ont recours, telles que la comptabilité analytique.

Renforcement de la démocratie locale grâce à la transparence accrue et à la plus grande lisibilité du futur plan comptable, grâce aussi à la double présentation budgétaire exigée pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants, qui faciliteront la lecture et la compréhension du budget par l'ensemble des élus appelés à le voter, en particulier ceux de la minorité municipale.

Plus grande sécurité financière, enfin, dans la mesure où le projet de loi instaure des systèmes de prévention des risques liés à l'endettement et aux engagements financiers aléatoires des communes, leur permet d'assurer une part plus importante d'autofinancement de leurs investissements et renforce le contrôle de l'Etat sur la sincérité des écritures comptables de l'ensemble des collectivités territoriales, les préservant ainsi de pratiques dont la persistance pourrait leur causer de graves difficultés. On en connaît quelques exemples.

Enfin, le Gouvernement a bien conscience que les dispositions contenues dans le texte ne peuvent s'appliquer *ex abrupto* dans toutes les communes. C'est pourquoi le

projet qui nous est soumis précise déjà que la constitution de provisions pourra se faire progressivement en ne dépassant pas, par exercice, 2 p. 100 des recettes fiscales des communes qui le souhaitent.

D'autres mesures de précaution analogues figureront également dans les décrets à intervenir pour que l'entrée en vigueur de ces dispositions n'ait pas pour conséquence d'entraîner les communes dans des difficultés insurmontables.

Ainsi, et sous réserve des quelques amendements, pour l'essentiel de pure forme, que je vous proposerai et qui ont été votés par la commission des lois, je vous demanderai mes chers collègues de suivre dans leur sagesse le Sénat et la commission des lois en accordant au présent projet de loi un vote favorable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Michel Mercier.

M. Michel Mercier. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis aujourd'hui prend en compte, comme viennent de le souligner M. le ministre puis M. le rapporteur, l'évolution du rôle que jouent les communes dans l'économie nationale.

Le but essentiel de la comptabilité publique dont relève la comptabilité communale est d'assurer une gestion régulière des deniers publics. Or les communes sont devenues des agents économiques de plus en plus importants, notamment à la suite de la mise en œuvre des lois de décentralisation qui leur ont permis d'accroître leurs interventions dans ce domaine. De ce fait, elles sont tenues d'assurer une plus grande transparence à leurs comptes, à l'égard tant de leurs propres gestionnaires et de leurs citoyens que de leurs partenaires financiers qui doivent désormais leur accorder des moyens sensiblement plus importants.

Le texte qui nous est soumis était attendu parce qu'il était nécessaire. Sa discussion sera facilitée par le fait qu'il a été élaboré après une longue concertation, ce qui me permettra aussi de me borner à formuler quelques brefs commentaires sur les deux séries de dispositions qu'il comporte : celles ayant un caractère comptable qui ne concernent que les communes et celles ayant trait au contrôle budgétaire de toutes les collectivités locales.

Les dispositions à caractère comptable – elles constituent l'essentiel du projet de loi – ont le même but que toute règle comptable : fournir à ceux qui les appliquent et à leurs partenaires des informations fiables sur la situation financière. Il est donc logique que ce texte poursuive l'effort de rapprochement entre la comptabilité communale et le plan comptable général, engagé depuis une trentaine d'années. En la matière il constitue une étape d'autant plus importante que ce rapprochement est absolument nécessaire.

En effet, les gestionnaires des communes sont amenés à prendre des décisions financières dont les conséquences sont beaucoup plus lourdes qu'autrefois ; ils doivent donc disposer d'outils financiers fiables. De même, il faut que les citoyens puissent former leur jugement dans de bonnes conditions ; ils ont par conséquent besoin de documents comptables exprimant clairement la situation financière de la commune. Enfin, les partenaires finan-

ciers des communes doivent pouvoir connaître exactement la situation financière et comptable de leurs clients, puisqu'il s'agira bien de clients.

Qu'il s'agisse de la présentation des comptes par nature ou par fonction, de l'introduction de la notion d'amortissement ou de celle de provision dans notre droit financier communal, les dispositions contenues dans ce texte sont de nature à satisfaire à ces objectifs. Néanmoins, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre, cette réforme sera mise en œuvre progressivement et prudemment. Il convient, en effet, d'éviter tout bouleversement et surtout toute augmentation fiscale de grande ampleur.

L'introduction dans notre droit financier et communal des notions d'amortissement et de provision est une bonne chose.

Pour la première, le Gouvernement a été bien inspiré de la limiter aux biens meubles et aux véhicules matériels, laissant toute liberté aux communes pour les immeubles et la voirie.

S'agissant des provisions, l'obligation d'en prévoir en cas de garantie d'emprunt est une mesure de prudence. Quant à l'exclusion du champ de ces provisions de tout ce qui concerne le logement social, elle est un gage d'efficacité dans un domaine où Etat et communes, qui sont des partenaires, ont beaucoup à faire. Il est également sage d'imposer cette obligation à toutes les communes, quel que soit le nombre d'habitants concernés, pour les dettes financières avec remboursement différé. En effet, l'illusion que donne le différé débouche parfois sur des réveils douloureux.

En fait, l'agencement de la réforme conduit à un autofinancement obligatoire de la section d'investissement. C'est un point essentiel à souligner. Ainsi, les communes ne pourront plus financer leurs investissements sur l'avenir. Lorsqu'un investissement sera jugé nécessaire, il devra être voulu par l'ensemble de la population et il commencera à être payé dès sa mise en chantier grâce à cet autofinancement obligatoire que constitueront les amortissements et la provision. Tel sera, en effet, le résultat de la reprise en recettes d'investissement des sommes mises en amortissement et en provision.

Monsieur le ministre, votre texte échappe ainsi à la critique essentielle qui pouvait lui être adressée, celle de risquer de provoquer une hausse des impôts locaux. Vous êtes d'ailleurs allé plus loin encore en prévoyant qu'en cas de dérapage dans certaines communes on pourrait limiter à 2 p. 100 l'augmentation de la pression fiscale et lisser les effets de l'application de la loi sur le nombre d'années nécessaires.

Nous pouvons donc affirmer que les dispositions relatives à la comptabilité de toutes les communes sont des règles de prudence et de bonne gestion.

La seconde série de mesures figurant dans le texte qui nous est proposé concerne le contrôle budgétaire de toutes les collectivités locales. On peut d'ailleurs s'étonner du fait que deux séries de dispositions aussi différentes aient fait l'objet d'un seul et même texte. Il a probablement été décidé de faire l'économie d'un projet et de n'organiser qu'une seule discussion.

Ces règles nouvelles, applicables à toutes les collectivités locales, ont pour caractéristique essentielle de tendre à un renforcement des pouvoirs du préfet. Certes, je comprends votre souhait de renforcer le contrôle budgétaire sur l'ensemble des collectivités locales et je l'approuve, mais je me demande s'il est bien judicieux de confier ce rôle au préfet, car cela risque de réduire l'autonomie du droit financier communal.

Si l'on veut confier au contrôle de légalité normal l'examen de la sincérité des écritures du compte administratif des communes et de l'ensemble des collectivités, il faut donner aux agents concernés une formation et une technicité dont ils n'ont pas besoin pour examiner des budgets primitifs, puisqu'il ne s'agit alors que de prendre en considération les dotations de l'Etat, les revenus fiscaux et le produit des emprunts que l'on veut souscrire. En revanche, pour vérifier un compte administratif, une formation comptable beaucoup plus poussée est indispensable. En conséquence, des cycles de formation devront être organisés au profit tant des personnels des préfectures que des élus locaux, qui en auront bien besoin pour s'adapter aux nouvelles règles comptables.

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des ordres de réquisition, il s'agit davantage de combler un vide juridique que d'innover puisque le comptable a d'ores et déjà le droit de suspendre un paiement lorsque la créance n'est pas valide juridiquement.

Mis à part notre interrogation sur le point de savoir si ce texte ne risque pas d'amoindrir l'autonomie de notre droit financier, justifiée parce qu'il constitue un droit particulier portant sur des opérations réalisées sur deniers publics, le projet de loi qui nous est soumis nous paraît satisfaisant. Le Sénat l'a adopté à une large majorité sans lui apporter de modifications profondes et notre commission des lois l'a également approuvé. Résultat d'une très bonne concertation, ce texte recueillera tout naturellement le soutien du groupe de l'UDF. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et au Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mme le président. La parole est à M. Alain Ferry.

M. Alain Ferry. Monsieur le ministre, on ne peut que féliciter le Gouvernement de sa volonté de moderniser la comptabilité communale. Cette réforme améliorera sans aucun doute la transparence des finances des communes.

Qu'il nous soit permis, toutefois, de préférer sa mise en œuvre immédiate au report au 1^{er} janvier 1997, proposé par le Sénat. En effet, les motifs invoqués par la Haute assemblée ne sont pas justifiés. Il n'y a aucune raison pour que les dispositions du projet de loi ne soient pas appliquées à compter du 1^{er} janvier prochain : les résultats des premières simulations sont connus depuis deux ans et la formation des personnels doit être effectuée dans un délai rapproché si l'on veut qu'elle soit efficace.

Sur le fond, le projet de loi portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales paraît quelque peu timoré dans son ensemble.

En effet, il ne bouleverse guère les pratiques comptables des communes de moins de 3 500 habitants qui, rappelons-le, sont quelque 33 000 dans notre pays. De même l'article 1^{er} du texte, qui vise également les établissements publics de coopération intercommunale, ne prend pas en compte les établissements intercommunaux qui n'ont pas, en leur sein, au moins une commune de plus de 3 500 habitants.

Pourtant, il est fréquent que certains EPCI votent chaque année un budget de plus de 50 millions de francs alors même qu'ils ne comportent pas dans leur structure, de commune de plus de 3 500 habitants. Il conviendrait donc de rajouter au texte la possibilité d'une présentation fonctionnelle pour les communes de moins de 3 500 habitants et d'abaisser le seuil prévu pour les EPCI.

Parallèlement, le projet de loi introduit l'amortissement dans la comptabilité communale. Il s'agit d'une initiative sage, destinée à renforcer le niveau d'autofinancement des

communes. Dans ces conditions, pourquoi vouloir limiter son introduction aux communes de plus de 3 500 habitants ? L'amortissement est un principe comptable universel dont l'application devrait être générale, comme cela est déjà le cas dans les services publics, industriels et commerciaux. D'ailleurs, une obligation générale d'amortissement pour toutes les communes n'aurait qu'une incidence très faible, voire quasiment nulle, sur la fiscalité locale, d'autant plus que les dispositions prévues à l'article 2 du projet de loi constituent une soupape de sécurité.

En ce qui concerne les garanties d'emprunt ou de cautionnement des différents organismes, l'article 5 du projet de loi limite le risque encouru par les collectivités locales. Malheureusement, là encore, cette disposition sécuritaire n'est pas applicable aux communes de moins de 3 500 habitants, alors que le risque financier est proportionnellement plus grand pour une petite commune.

Monsieur le ministre, vous n'êtes pas sans savoir que l'importance d'un budget communal n'a que peu de rapport avec le niveau démographique. Or, dans votre texte, vous imposez systématiquement un seuil de 3 500 habitants. Cette disposition privera ces communes des principales innovations comptables et du souci de transparence qui animait le projet de réforme. Cela est d'autant plus regrettable que les fonctionnaires territoriaux, les receveurs municipaux et les élus visés sont certainement prêts à assumer ces nouvelles règles dans leur globalité.

En fait, monsieur le ministre, votre texte est bon pour les communes de plus de 3 500 habitants. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle, à titre personnel, je le voterai. Toutefois, il est dommage que l'on ait totalement occulté les plus petites communes et les établissements de coopération intercommunale, lesquels connaîtront sans aucun doute, dans les années prochaines, un grand développement.

Mme le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Le projet de loi que vous nous proposez, monsieur le ministre, est un bon texte, non seulement pour des raisons de fond, mais aussi quant à la méthode qui a présidé à son élaboration.

Ces nouvelles dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales devenaient indispensables, surtout parce que, depuis une dizaine d'années, les collectivités locales sont des agents économiques majeurs : elles engagent en effet plus de 800 milliards de dépenses, soit les trois quarts de l'investissement public.

Parallèlement au développement de leurs actions économiques, les collectivités locales ont profondément diversifié leurs techniques d'intervention financière et leurs modalités de financement, se rapprochant ainsi des autres agents économiques. Au fil du temps, toutefois, certains problèmes nouveaux sont apparus, notamment dans le domaine de l'emprunt et dans celui du risque.

En 1982 est entré en vigueur le plan comptable général qui a progressivement été étendu à tous les agents économiques. Il devenait donc indispensable de l'appliquer aussi aux collectivités locales, tout en évitant de procéder à un alignement pur et simple. En effet, les collectivités locales sont au cœur du débat démocratique et il est indispensable d'offrir une grande lisibilité de leurs documents budgétaires et comptables à nos concitoyens, même si cette matière est aride. Par ailleurs les collectivités locales ne sont pas de profits et l'intérêt de certaines dispositions techniques - dont l'existence est justifiée essentiellement par des raisons fiscales - peut ne pas paraître très évident pour les collectivités locales.

Avec les quelques dispositions législatives que vous nous proposez et qui serviront de cadre au travail réglementaire nécessaire à l'élaboration d'instructions comptables, vous avez su trouver un juste équilibre. Je pense que vous êtes parvenu à ce résultat malgré la diversité des préoccupations de nos 36 000 communes de tailles si dissemblables, parce que vous avez appliqué une méthode de concertation extrêmement heureuse. Je tenais à le souligner.

Appartenant au groupe de travail du comité des finances locales, constitué sur ce sujet dès 1992, je suis bien placé pour souligner que nous avons travaillé avec votre administration, en particulier avec la direction de la comptabilité publique, en confiance et en ayant d'excellents rapports. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

La méthode a donc été bonne : consultations nombreuses dont, en premier lieu, celle du comité consultatif de la comptabilité, rapport d'information au Sénat, saisine à deux reprises du comité des finances locales et, surtout, simulations. Je tiens à insister sur ce point, car la concertation est essentielle pour tous les sujets concernant les finances locales.

C'est grâce aux simulations qui ont été faites dès 1992 que nous avons pu mesurer un certain nombre de problèmes et que plusieurs améliorations, que je vais rappeler rapidement, ont été apportées dans le cadre de cette concertation préalable.

Première amélioration : un traitement spécifique pour les petites communes. Je rappelle au collègue qui me précédait que certaines dispositions de cette réforme sont facultatives pour les petites communes, mais rien ne leur interdit de passer les dotations, les provisions comme les grandes communes ; tout dépend de leurs problèmes et de leurs moyens.

Deuxième amélioration : vous avez accepté le principe de non-rétroactivité qui n'était pas évident s'agissant de l'instauration de dotations et de provisions.

Le droit d'option est très important pour les grandes communes. Je faisais partie de ceux qui préconisaient la possibilité pour les communes de garder une présentation fonctionnelle, uniquement dans un souci de meilleure lisibilité, transparence et compréhension pour nos concitoyens.

Quelques dispositions, dont la justification en comptabilité privée est avant tout fiscale, introduisaient, à nos yeux, d'inutiles complexités dans la comptabilité communale. Je pense en particulier à la comptabilisation des plus ou moins-values de cessions sur actifs immobiliers. Elles ont été supprimées et l'on peut très bien s'en passer.

Surtout, vous vous êtes attaché à écarter toutes dispositions comptables et budgétaires qui auraient conduit à majorer la fiscalité locale. Vous avez ainsi répondu au souci des élus locaux - très attachés à la maîtrise des finances locales ; vous avez d'ailleurs pu le mesurer lors de la discussion de certaines dispositions de la dernière loi de finances.

En conclusion, je souhaite insister sur quelques aspects qui ont déjà été évoqués par notre rapporteur dans son excellent exposé.

Le premier est la qualité, la sincérité des comptes des collectivités locales, qui doivent accompagner le développement de leurs responsabilités ; elles sont en effet indissolublement liées. À ce titre, la disposition qui permet au préfet - je dis bien au « préfet » - de vérifier la sincérité des « restes à réaliser » dans le cadre du contrôle du compte administratif est très importante. Elle complète heureusement un décret, que vous avez soumis récemment pour avis au Comité des finances locales.

concernant le caractère dorénavant obligatoire de la comptabilité des dépenses engagées, quelle que soit la taille des communes.

Le deuxième aspect concerne les dotations d'amortissement pour biens renouvelables, les provisions, d'une part, pour différé de remboursement d'emprunt, d'autre part, pour garantie d'emprunt, qui permettent, à l'évidence, de mieux refléter les réalités financières et d'appréhender les risques. Elles ont en outre l'avantage de majorer, probablement dans un grand nombre de cas, j'en suis persuadé, l'autofinancement des collectivités locales, ce qui est assurément une excellente chose. Toutefois, il nous appartiendra de réfléchir à la consolidation des comptes des collectivités locales. Je suis frappé de constater que les très graves problèmes financiers auxquels est parfois confrontée telle ou telle collectivité proviennent, en général, de ses engagements périphériques. Je pense donc que la notion de consolidation de comptes aurait un grand intérêt. C'est une piste que j'ouvre mais qu'il faudra probablement explorer.

Enfin, la disposition qui interdit la réquisition du comptable pour des actes qui n'ont pas la forme exécutoire, soit parce qu'ils n'ont pas été notifiés, soit parce qu'ils ont fait l'objet d'une annulation ou d'un sursis à exécution, est tout à fait légitime et normal. Elle comble un vide juridique.

Pour toutes ses raisons, monsieur le ministre, le groupe du RPR est très favorable à ce texte et l'approuve sans réserves. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Louis Pierna.

M. Louis Pierna. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, on nous présente ce projet de loi comme un simple aménagement technique destiné à « moderniser » la comptabilité municipale.

Son ambition affichée est de clarifier la comptabilité des communes afin d'accroître la démocratie locale. Cette ambition est louable car la vie exige toujours d'insensibles transformations, mais est-elle vraiment recherchée ? Nous en doutons.

Il s'agit ici d'appliquer le modèle de la comptabilité privée à celle des communes. La technique n'est jamais neutre et la comptabilité reflète aussi des orientations économiques. Cependant les communes ne sont pas des entreprises ; il ne faut pas l'oublier.

Si l'on examine la situation actuelle des communes, force est de constater que bon nombre d'entre elles connaissent des difficultés financières considérables – à cause essentiellement du développement du chômage et de l'exclusion, dont elles ne sont pas responsables –, ainsi qu'à la diminution des concours de l'Etat.

Pourquoi pas une réforme de la comptabilité municipale ? Mais à condition de prendre en compte la situation financière et économique nouvelle à laquelle les communes sont confrontées, ce que cette réforme ne fait pas.

Pour répondre aux besoins des populations et compenser les transferts de charges imposées par l'Etat, les collectivités locales sont souvent obligées d'augmenter la fiscalité locale. Cette augmentation a atteint ses limites. De plus en plus de communes connaissent des endettements insupportables. Le Gouvernement connaît parfaitement cette situation. La seule véritable façon de clarifier les comptes des communes est de donner aux élus qui les dirigent les moyens financiers de leurs missions. Toute autre solution est un marché de dupes.

Le futur régime comptable obligerait les communes à pratiquer l'amortissement de leurs immobilisations et à constituer des provisions pour le remboursement des emprunts garantis aux organismes privés, ainsi que pour les différés d'amortissements d'emprunts.

Comment seront utilisées ces sommes mobilisées ? Voilà une vraie question. Va-t-on proposer aux collectivités des produits de trésorerie, destinés à les intégrer dans les circuits financiers et les faire participer à des financements sans rapport avec les besoins de la population ? Ce danger existe.

Il serait tout à fait compréhensible de provisionner les garanties d'emprunts si ces emprunts n'étaient pas grevés de taux d'intérêt exorbitants.

Il serait tout aussi compréhensible d'assurer l'amortissement des actifs si les communes étaient, par exemple, correctement et rapidement remboursées de la TVA qu'elles payent. Pourquoi attendez-vous deux ans pour rembourser la TVA aux communes, et seulement sur une partie des investissements ?

Mais le Gouvernement laisse de côté ces importantes questions et choisit un dispositif qui va aggraver – je dis bien « aggraver » – la pression fiscale locale puisqu'il ne laisse pas d'autre solution alternative aux élus locaux. C'est tellement vrai que la loi prévoit que, si le montant des amortissements est supérieur à 2 p. 100 du produit de la fiscalité, les communes pourront étaler cette charge. Il faut que cela soit clair : adopter cette loi, c'est augmenter la fiscalité locale. Le Gouvernement aura beau jeu ensuite de montrer du doigt les élus locaux, alors que ceux-ci et leurs administrés sont doublement victimes, d'une part, des conséquences de la politique économique de la majorité, d'autre part, des contraintes qu'elle leur impose !

Quant aux provisions pour les emprunts garantis aux organismes privés, le texte de loi prend soin d'écarter du dispositif prévu le secteur du logement social pour, selon le rapport, « ne pas entraver l'action des élus dans un secteur dont le développement est aussi nécessaire » ; ce qui veut bien dire, en clair, que les autres secteurs vont, eux, pâtir des nouvelles dispositions. Alors que les besoins des populations s'accroissent, pas seulement ceux concernant le logement social, le Gouvernement nous demande d'adopter un texte qui va bel et bien compliquer la tâche des communes dans de nombreux domaines.

En outre, pour les communes, comme la mienne et bien d'autres encore qui n'ont pas aujourd'hui la capacité de pratiquer le moindre autofinancement, qui connaissent des difficultés financières dues à vos choix, l'amortissement obligatoire aura des conséquences encore plus néfastes.

Le texte de loi fait une différence entre les villes de moins de 3 500 habitants et les autres. Il aurait dû aussi faire une différence entre les villes en fonction de leur potentiel fiscal ; tel n'est pas le cas. Le Gouvernement et sa majorité appliquent des dispositions sans tenir compte des situations des différentes communes. Cela n'a rien d'étonnant !

La réforme que vous nous proposez aujourd'hui découle des orientations fixées par la Commission de Bruxelles concernant la maîtrise des dépenses publiques. Ce n'est donc pas un hasard si la nouvelle comptabilité communale s'appliquera en 1997, année de référence pour la loi sur la maîtrise des finances publiques et d'application de la réduction du fonds de compensation pour la TVA : TVA remboursée avec précipitation aux entre-

prises, mais sans créer un seul emploi ; remboursement de TVA diminué pour les communes. Deux poids, deux mesures !

Les concours de l'Etat s'amenuisent donc afin de respecter les critères de convergence fixés par le traité de Maastricht, dont chaque citoyen mesure un peu plus chaque jour les effets nocifs.

Pour obliger les communes à adopter ces orientations, la Commission de Bruxelles, qui ne peut ni privatiser ni déréglementer les communes, tente, avec votre soutien, de leur imposer les règles du privé. La spécificité des communes françaises serait ainsi en partie gommée. Cela, nous ne pouvons l'accepter.

Parce que cette réforme, tout comme le traité de Maastricht, est contraire aux intérêts des populations et parce qu'elle n'a rien à voir avec la démocratie et avec la transparence, le groupe communiste votera contre.

Mme le président. La parole est à M. Daniel Vaillant.

M. Daniel Vaillant. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cette réforme est attendue.

La modernisation de la gestion des collectivités locales passe par une refonte de leur comptabilité. Tel est l'objet du projet de loi.

L'élargissement du champ d'intervention des collectivités locales depuis les lois de décentralisation et le nouveau plan comptable général de 1982 nécessitent l'examen et l'adoption de ce projet de loi.

Le groupe socialiste en approuve les objectifs.

Ce projet a été préparé par le gouvernement de Pierre Bérégovoy. Il a fait l'objet d'une large concertation dans le cadre d'un comité consultatif chargé d'élaborer des propositions. Il a fait l'objet d'expérimentations dans plusieurs communes et de simulations. Comme on l'a rappelé, l'avant-projet de loi a été soumis au Comité des finances locales, pour avis. Les associations d'élus ont largement pu faire entendre leur voix.

Aujourd'hui, le Gouvernement, sur la base de ce travail préparatoire, propose à notre assemblée d'examiner après le Sénat en avril dernier, le projet présenté par le gouvernement précédent.

Le caractère aride, pour reprendre les termes du rapport de la commission des lois, de la matière traitée, ne doit pas masquer la réalité de ce projet de loi. Les dispositions proposées, si elles sont marquées par une certaine prudence dans leur application, vont toutes dans le sens d'une clarification des comptes favorables à l'approfondissement et à l'exercice de la démocratie locale.

Il s'agit d'adapter à la comptabilité des collectivités locales des règles du nouveau plan comptable de 1982 et de faire suite aux réformes pour la comptabilité des hôpitaux en 1988 et celle des organismes d'HLM en 1989.

Il s'agit de donner aux élus des outils comptables leur permettant d'apprécier les conséquences financières des décisions qu'ils prennent, notamment en matière d'investissement.

Il s'agit également, par des mesures diverses non liées directement à la comptabilité des communes, de renforcer le contrôle des comptes afin de parvenir à une plus grande clarté de la gestion.

Aujourd'hui, les collectivités locales, notamment sous l'effet des lois de décentralisation, occupent une place importante dans la vie économique de notre pays.

Leur budget représente un peu plus de la moitié de celui de l'Etat. Elles réalisent près des trois quarts des investissements publics. Le financement bancaire des budgets locaux est désormais banalisé.

Le régime comptable ne répond pas à ces nouvelles exigences liées à l'importance de leurs interventions. Les dispositions du projet de loi sur le vote et la présentation du budget, sur les amortissements et les provisions permettent d'y répondre. Cette réforme est attendue par tous : élus locaux et fonctionnaires territoriaux.

Cette réforme est aussi prudente. Ses objectifs en sont clairs. Ils répondent à un souci légitime de nos concitoyens : transparence et efficacité de la gestion des collectivités locales. Pour l'instant, ce qui est finalement un signe de prudence, elle concerne essentiellement les communes de plus de 3 500 habitants. C'est une étape importante.

Ainsi, le projet de loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants une double présentation de leur budget : par nature et par fonction.

Aujourd'hui, tous les budgets sont votés par nature. Le maintien d'une présentation et d'un vote par nature pour les petites communes permet de ne pas bouleverser trop radicalement l'exercice de préparation budgétaire.

La double présentation dans les communes de plus de 3 500 habitants constitue néanmoins un progrès. Elle fait apparaître dans ces communes le coût et le mode de financement de chaque service pour le budget de fonctionnement, de chaque programme pour le budget d'investissement.

Le projet de loi introduit également pour les communes de plus de 3 500 habitants la pratique de l'amortissement et des provisions.

Ces communes devront inscrire en dépenses de fonctionnement trois types de dotation correspondant aux amortissements des immobilisations des biens renouvelables, aux provisions constituées au titre des garanties d'emprunt accordées par les communes et aux provisions constituées par les dettes financières faisant l'objet d'un différé de remboursement.

Cette dernière dotation est par ailleurs obligatoire pour toutes les communes.

Jusqu'à présent, la dépréciation de l'actif des communes et la charge qu'elle représente n'étaient pas enregistrées dans les comptes des communes, ce qui ne facilitait pas le refinancement pourtant naturel et inéluctable de l'actif.

L'obligation d'amortissement constitue donc un progrès important dans la gestion communale.

L'évolution du mode de financement des communes rend nécessaire également la pratique de provisions. Deux types de provisions sont donc introduits.

La non-rétroactivité des provisions et amortissements ne perturbe pas l'actuel équilibre des budgets locaux. C'est une bonne chose.

De même, la non-obligation de provisions pour les emprunts accordés par les communes à des organismes intervenant dans le secteur du logement social permet de ne pas entraver l'action des élus dans ce domaine. Il s'agit là d'une préoccupation formulée par de nombreux élus locaux.

Le projet de loi autorise les communes à financer ces dotations pour amortissement et provisions par des recettes d'investissement. A ce titre, la possibilité nouvelle de voter une section d'investissement en excédent permet de ne pas gonfler artificiellement les dépenses d'investissement pour faire apparaître un déséquilibre fictif.

Le projet prévoit que si la hausse des dépenses de fonctionnement résultant des provisions et amortissements entraîne une hausse de la fiscalité directe locale supérieure à 2 p. 100 du produit des impôts directs locaux, cette hausse est étalée dans le temps.

Cette possibilité d'étalement est également une bonne chose pour éviter une hausse de la fiscalité directe locale déjà très lourde, notamment pour les ménages modestes. Néanmoins, des précisions sont nécessaires sur les modalités de cet étalement.

Le report à 1997 de l'application de la réforme n'est - espérons-le - que le souci d'une volonté de concertation plus poussée sur les modalités d'application de la réforme.

Ce délai supplémentaire doit nous permettre d'envisager l'application de la réforme aux autres collectivités, notamment départements, régions, groupements. Il doit également permettre de nombreuses actions de formation de tous ceux qui auront à appliquer la réforme : élus locaux et fonctionnaires territoriaux.

Une telle réforme ne sera une réussite qu'à cette seule condition. Il en va de la satisfaction des objectifs de transparence et d'efficacité de gestion des collectivités. Aussi avons-nous déposé un amendement à ce projet. Pour qu'il ne tombe pas sous le coup de l'article 40, nous ne proposons pas directement d'organiser des actions de formation des élus et des fonctionnaires. Pourtant, nous aimerions, nous, élus socialistes, avoir des éléments d'information sur la façon dont seront menées ces actions.

M. Jean Glavany. Très bien !

M. Daniel Vaillant. Quoi qu'il en soit, le groupe socialiste votera ce projet de loi nécessaire à une meilleure gestion des collectivités locales. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

Mme le président. La commission m'ayant fait savoir qu'elle ne désire pas se réunir en application de l'article 91, alinéa 9 du règlement, j'appelle maintenant les articles du projet de loi dans le texte du Sénat.

Articles 1^{er} à 4

Mme le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES COMMUNES

« Art. 1^{er}. - Avant l'alinéa unique de l'article L. 211-3 du code des communes sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :

« Le budget des communes de plus de 10 000 habitants est voté soit par nature, soit par fonction. S'il est voté par nature, il comporte une présentation fonctionnelle, s'il est voté par fonction, il comporte une présentation par nature.

« Le budget des communes de moins de 10 000 habitants est voté par nature. Il comporte pour les communes de plus de 3 500 habitants une présentation fonctionnelle.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

« Art. 2. - L'article L. 221-2 du code des communes est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« 29° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;

« 30° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux provisions ;

« 31° Les dotations aux provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement.

« Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application des 29°, 30° et 31° ; il définit notamment les immobilisations qui sont assujetties à l'obligation d'amortissement. » *(Adopté.)*

« Art. 3. - L'article L. 231-9 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 231-9. - Les recettes non fiscales de la section d'investissement comprennent :

« 1° Le produit du relèvement du tarif des amendes relatives à la circulation routière ;

« 2° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements des immobilisations ;

« 3° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les provisions ;

« 4° Le produit des subventions d'investissement et d'équipement ;

« 5° Les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. » *(Adopté.)*

« Art. 4. - L'article L. 231-12 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 231-12. - Les recettes non fiscales de la section d'investissement peuvent comprendre notamment :

« - le produit des cessions d'immobilisations dans des conditions fixées par décret ;

« - le résultat disponible de la section de fonctionnement ;

« - le produit des emprunts ;

« - le produit des fonds de concours ;

« - le produit des cessions des immobilisations financières ;

« - les donations avec charges ;

« - pour les communes ou les groupements de communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les amortissements et les provisions ;

« - les provisions spéciales constituées pour toute dette financière faisant l'objet d'un différé de remboursement. » *(Adopté.)*

Article 5

Mme le président. Je donne lecture de l'article 5 :

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 82-213 DU 2 MARS 1982 RELATIVE AUX DROITS ET LIBERTÉS DES COMMUNES, DES DÉPARTE- MENTS ET DES RÉGIONS

« Art. 5. - Le I de l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Une commune qui ne fait pas application des dispositions du II du présent article et qui accorde elle-même une garantie d'emprunt ou son cautionnement à des organismes autres que ceux visés aux cinquième et huitième à dixième alinéas du présent article doit obtenir un cautionnement à cet effet.

« Une commune n'est pas tenue à cette obligation dès lors qu'elle constitue une provision assise sur les annuités d'emprunts garantis ou cautionnés par ses soins.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition.

« Cette obligation n'est pas applicable aux communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants. »

M. Dupuy, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. - Dans le deuxième alinéa de l'article 5, après les mots : "Une commune", insérer les mots : "de 3 500 habitants et plus".

« II. - En conséquence, supprimer le dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de pure forme destiné à alléger la rédaction de l'article 5.

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

M. le ministre du budget. J'y suis pleinement favorable.

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5, modifié par l'amendement n° 1.

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

Articles 6 et 7

Mme le président. « Art. 6. - Le dernier alinéa de l'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Toutefois, pour l'application du présent article, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

« Art. 7. - I. - Au troisième alinéa de l'article 9 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, après les mots : "dans l'exécution du budget communal", sont insérés les mots : "après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses". »

« II. - Au quatrième alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, après les mots : "dans l'exécution du budget départemental", sont insérés les mots : "après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses". » - (Adopté.)

Article 8

Mme le président. « Art. 8. - I. - Avant le dernier alinéa du II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire. »

« II. - Avant le dernier alinéa du II de l'article 45 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil général. »

« III. - Le II de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil régional. »

« IV. - Le deuxième alinéa de l'article 15 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé : "ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités communales".

« V. - Le deuxième alinéa de l'article 55 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé : "ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités départementales".

« VI. - Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un membre de phrase ainsi rédigé : "ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris par les autorités régionales". »

M. Dupuy, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du III de l'article 8 :

« Après le quatrième alinéa du II de l'article 7 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de pure forme.

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

M. le ministre du budget. Avis favorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 8, modifié par l'amendement n° 2.

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

Article 9

Mme le président. Je donne lecture de l'article 9.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

« Art. 9. - L'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public est complété par un IV ainsi rédigé :

« IV. - L'ordonnateur d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée dans le délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision de justice.

« Faute de dresser l'état dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

« En cas d'émission de l'Etat par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local après mise en demeure du représentant de l'Etat, ce dernier peut néanmoins autoriser le comptable à effectuer des poursuites en cas de refus de l'ordonnateur.

« L'état de recouvrement émis d'office par le représentant de l'Etat est adressé au comptable de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local pour prise en charge et recouvrement, et à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local pour inscription budgétaire et comptable. »

Mme le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

Mme le président. Le Sénat a supprimé l'article 10.

Article 11

Mme le président. « Art. 11. - Les recettes d'investissement prévues à l'article L. 231-8, aux 1^{er} et 2^o de l'article L. 231-9 et à l'article L. 231-11 du code des communes peuvent être utilisées au financement des dotations aux amortissements et provisions prévues à l'article 2 de la présente loi.

« Toutefois, pour les dotations aux provisions, cette faculté est limitée aux provisions constituées pour faire face à des dépenses d'investissement.

« Par ailleurs, lorsque les dépenses prévues à l'article 2 de la présente loi entraînent une augmentation des dépenses de fonctionnement de plus de 2 p. 100 du produit des impôts directs locaux figurant au budget de l'exercice précédent, la dépense excédant ce seuil peut faire l'objet d'un étalement.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

M. Dupuy a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 11, substituer aux mots : "aux 1^{er} et 2^o", les mots : "au 1^o". »

La parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Cet amendement tend à réparer une erreur qui s'est glissée dans le texte. En effet, dans le premier alinéa de l'article 11, il est fait référence au 2^o de l'article L. 231-9 du code des communes que l'article 3 du présent projet de loi a modifié. Désormais, le 2^o n'a plus trait, comme auparavant, aux ressources liées au dépassement du plafond légal de densité, mais aux amortissements eux-mêmes.

Si on maintenait l'actuelle rédaction de l'article 11, cela reviendrait à dire que l'on peut inclure dans les dotations aux amortissements les amortissements, ce qui, vous en conviendrez, ne serait pas d'une grande utilité !

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

M. le ministre du budget. Favorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 11, modifié par l'amendement n° 7.

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

Article 12

Mme le président. « Art. 12. - I. - Les dispositions des articles 1^{er} à 6 de la présente loi entreront en vigueur à compter du l'exercice 1997 pour les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 et pour les garanties d'emprunt accordées à compter de la même date.

« II. - Une loi ultérieure fixera les conditions d'application de l'article 6 de la présente loi aux départements et aux régions.

« III. - Le comité des finances locales est consulté pour avis sur les projets de décrets et d'instructions portant réforme de la comptabilité des collectivités locales jusqu'à la fin de l'année suivant la fin de la généralisation de la réforme. »

M. Dupuy, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« I. - Supprimer le II de l'article 12.

« II. - Compléter cet article par le paragraphe suivant : "L'article 6 de la présente loi n'est pas applicable aux départements et aux régions". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. L'article 12 du projet de loi stipule qu'une loi ultérieure interviendra pour réformer la comptabilité des régions et des départements. La commission des lois a jugé que ce n'était pas la bonne façon de légiférer et qu'il valait mieux purement et simplement indiquer que les régions et les départements sont exclus des dispositions figurant dans le présent texte. Il reviendra au Gouvernement ensuite, ou à l'Assemblée, par voie de projet ou de proposition, d'intervenir sur cette indispensable réforme, mais il ne nous appartient pas, à nous, d'engager l'avenir.

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

M. le ministre du budget. Favorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. M. Dupuy, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Après le mot : "comptabilité", rédiger ainsi la fin du III de l'article 12 : "des communes et de leurs groupements, pris avant le 31 décembre 1998 en application de la présente loi". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Cet amendement concerne la date jusqu'à laquelle le comité des finances locales sera consulté sur l'application du texte.

Plutôt que de retenir une rédaction un peu difficile à comprendre, nous proposons d'inscrire purement et simplement cette date, qui est d'ailleurs, comme M. le ministre vous l'a confirmé, celle à laquelle, en tout état de cause, on aboutissait.

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

M. le ministre du budget. Favorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. M. Floch et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Compléter le III de l'article 12 par les mots : "ainsi que sur les actions d'information et de formation des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux qui seront appelés à mettre en œuvre le nouveau cadre comptable". »

La parole est à M. Jean Glavany.

M. Jean Glavany. Pour qu'il ne soit pas dit qu'aucun avertissement n'aura été lancé, je fais observer - à propos du précédent amendement - qu'à parler de « communes » ou de « groupement de communes » dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants on met le doigt dans un engrenage : seront concernées des communes qui seront au-dessous de ce seuil mais qui appartiendront à un groupement comptant plus de 3 500 habitants ! Monsieur le ministre, vous allez devoir prendre des décrets d'application bien difficiles à mettre en œuvre ! Je ne comprends pas bien la volonté que le législateur vient d'exprimer par son vote sur cet amendement il y a quelques instants.

Quant à l'amendement n° 6, comme l'a indiqué clairement Daniel Vaillant, il a pour objet d'attirer l'attention du législateur et du Gouvernement sur le problème de formation que posera aux élus locaux et aux fonctionnaires l'application de cette réforme.

Nous souhaitons que la concertation qui a prévalu depuis plusieurs années pour la préparation de ce projet de loi se poursuive à propos de son application et que, en particulier, dans le cadre du Comité des finances locales, elle porte également sur les problèmes de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux. Une telle réforme ne pourra être réussie que si les personnes chargées de la mettre en œuvre reçoivent une formation suffisante. Tel est l'objet de cet amendement.

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

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission a examiné cet amendement ce matin. Elle a décidé de le repousser, non pas pour des raisons de fond car elle partage l'esprit dans lequel il a été présenté et convient de la nécessité de recourir à des actions de formation.

Mais elle a considéré d'abord que cet amendement comprenait une disposition qui relève du domaine non pas législatif mais réglementaire et fera donc l'objet de décrets ultérieurs comme M. le ministre vient d'ailleurs de me le confirmer.

Ensuite, il n'est pas du rôle du Comité des finances locales d'intervenir dans la formation des fonctionnaires ou des élus locaux. C'est au pouvoir réglementaire de décider à quelle structure confier une telle mission. Personnellement, je me prononcerais plutôt pour le CNFPT, le Centre national de la fonction publique territoriale.

Voilà pourquoi l'amendement n° 6 n'a pas semblé judicieux à la commission des lois.

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur : défavorable.

M. Jean Glavany. Prenez un engagement, monsieur le ministre !

M. le ministre du budget. Je me suis déjà expliqué à ce sujet !

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 12, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 12, ainsi modifié, est adopté.)

Vote sur l'ensemble

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

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

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

3

CODÉ DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Discussion d'un projet de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi complétant le code du domaine de l'Etat et relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public (n° 1085, 1209).

La parole est à M. le ministre du budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Nicolas Sarkozy, ministre du budget, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, restaurer la compétitivité de notre économie pour développer l'emploi est, vous le savez, la première priorité du gouvernement de M. Edouard Balladur.

Cet objectif passe par des réformes profondes de notre organisation économique et juridique. Des actions très importantes ont été menées en ce sens depuis plus d'un an, je n'y reviendrai pas.

Mais le texte qui vous est présenté aujourd'hui participe de cette nécessaire adaptation de notre environnement pour donner les meilleurs atouts au développement économique de notre pays.

Il s'agit en effet d'adapter le code du domaine de l'Etat aux besoins nouveaux afin d'assurer sa parfaite mise en valeur.

Cette nécessité s'est fait jour depuis plus de dix ans. L'importance du sujet justifiait qu'il soit étudié avec attention. Mais son urgence impose aujourd'hui d'agir, même si, nous y reviendrons, toutes les questions ne pourront pas être réglées dans l'instant.

L'enjeu de la réforme que je vous propose est clair : assurer le développement économique du domaine tout en maintenant sa protection juridique.

Le droit domanial est un des piliers de notre droit administratif. En effet, le domaine public est le lieu où s'exercent les services publics. Il doit donc faire l'objet d'une protection particulière. Cette protection est ancienne puisqu'elle remonte au moins à l'édit de Moulins de 1566. Elle est assurée par les trois grands principes de notre droit administratif, que sont l'inaliénabilité, l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité du domaine public.

Cette protection est essentielle mais les règles actuelles, reconnaissons-le, peuvent conduire à l'inverse du but recherché : souvent elles conduisent au dépérissement du domaine par désaffectation des entreprises. En effet, le droit actuel ne leur confère aucune garantie sur leurs investissements alors qu'ils peuvent atteindre des sommes considérables. C'est le cas, par exemple, - mais il y en a bien d'autres - des raffineries ou des entrepôts frigorifiques dans les ports.

Cette situation ne peut que conduire les opérateurs à préférer s'installer ailleurs que sur le domaine.

Nous devons me semble-t-il, tout au contraire, faire en sorte que le domaine soit un lieu de développement économique et social privilégié et exemplaire. Cela implique, mesdames et messieurs les députés, que le cadre juridique soit adapté.

Cette nécessité est particulièrement grande pour les ports autonomes où il faut faciliter l'installation des industries à proximité de leurs sources d'approvisionnement et renforcer notre compétitivité par rapport aux ports étrangers.

N'y a-t-il pas quelque paradoxe à se plaindre du dépérissement du domaine où se trouvent implantés les ports autonomes tout en rendant compliquée - comme c'est le cas aujourd'hui - l'implantation d'entreprises près de leurs sources d'approvisionnement ? Si l'on est attaché au développement du domaine, alors qu'on donne notamment aux ports les moyens de ce développement !

Je serai bien entendu très attentif aux amendements, mais je souhaite que, sur un texte aussi technique mais qui est d'une utilisation très forte, on se garde de toute arrière-pensée. Le gouvernement de M. Balladur n'est pas le seul à s'être penché sur ce problème, et je ne fais que prendre la suite d'une longue réflexion sur le sujet. Si nous sommes tous bien conscients de la nécessité de donner au domaine toutes les possibilités de développement, notamment pour les ports, alors discutons des modalités en écartant toute ambition ou arrière-pensée.

Les ports autonomes ne sont pas les seuls à être concernés. D'autres parties du domaine doivent être développées comme le domaine universitaire avec, par exemple, la réalisation de résidences pour étudiants.

L'enjeu - et j'espère m'être bien fait comprendre - est clair. Il consiste à favoriser ce nécessaire essor économique, cette dynamisation du domaine de l'Etat tout en maintenant son indispensable protection. C'est ce à quoi je m'attache.

Les réponses qui vous sont proposées ont été longuement étudiées. Dès 1986, le Conseil d'Etat avait conclu à la nécessité d'une évolution et exploré les pistes possibles. En 1990, c'est-à-dire sous un gouvernement différent, un groupe interministériel avait été constitué pour mettre au point un projet de loi. Si je vous rappelle ces deux dates, c'est pour bien vous montrer que ce projet n'est pas l'affaire d'une majorité contre une autre mais qu'il résulte de la conviction d'hommes politiques, toutes sensibilités confondues, qu'il faut prendre le pari de l'évolution,

même si c'est moins confortable que de regarder s'aggraver les problèmes en les commentant, et surtout en ne faisant rien !

Le projet de loi qui vous est proposé assure - vous seriez étonnés que je vous dise le contraire - l'équilibre entre ces impératifs de modernisation et de protection.

Il modernise profondément le droit domanial pour favoriser son développement économique. Le cœur de la réforme consiste en la création d'un droit réel sur le domaine de l'Etat. S'il n'y avait qu'une chose à retenir du projet que je vous présente, ce serait celle-là.

Jusqu'à aujourd'hui, les opérateurs ne pouvaient se voir conférer qu'un titre d'occupation temporaire. Désormais, si vous l'acceptez, le titre de droit commun sera constitutif de droits réels. Il convient de souligner que ce nouveau titre s'ajoute aux titres actuels : les opérateurs qui y trouveraient intérêt pourront donc continuer à se voir délivrer des titres sans droit réel. Il n'y a pas d'obligation.

Ce droit réel donnera aux occupants du domaine les prérogatives et obligations du propriétaire.

Sa durée pourra aller jusqu'à soixante-dix ans, ce qui est très supérieur aux plus longues durées actuelles qui vont de trente à cinquante ans, et permettra d'assurer l'amortissement des plus grosses infrastructures. Je sais qu'il y aura un débat sur ce point. Soixante-dix ans, cela me paraît être la raison car c'est suffisamment long pour permettre de gros investissements au service de grosses infrastructures sans priver le domaine de toute protection. C'est un juste milieu que nous avons voulu trouver.

A l'intérieur de cette durée, le titre pourra être prorogé une ou plusieurs fois.

Ce titre permettra aux opérateurs de recourir à la garantie hypothécaire et au crédit-bail pour assurer le financement de leurs installations sur le domaine public.

Il rendra également possible la cession des installations.

Enfin, et c'est essentiel, il ouvrira un droit à indemnisation comme en matière d'expropriation dans le cas où l'intérêt général conduirait à sa résiliation.

C'est donc une innovation juridique considérable qui vous est proposée, conférant aux occupants le cadre indispensable à leurs projets et à leur financement. Dans son rapport, votre commission l'a comparée à la transformation par la marraine de Cendrillon d'une citrouille en carrosse. Cette forte image, qui ne manque pas d'humour, me paraît juste pour qualifier l'émergence de ce quasi-droit de propriété. Sous un aspect rébarbatif et technique il y a là des évolutions particulièrement substantielles et nécessaires de notre droit administratif.

Il ne s'agit pourtant que d'un quasi-droit de propriété car la protection du domaine demeure assurée par trois dispositions.

Premièrement, le titre est délivré par l'autorité publique qui vérifie à cette occasion l'intérêt, la viabilité et la solidité du projet.

L'autorité publique interviendra également en cas de cession du droit réel et des ouvrages afin de s'assurer du respect du domaine par le nouvel occupant.

Un contrôle plus étroit de la délivrance du titre sera effectué lorsqu'il portera sur des ouvrages nécessaires à la continuité du service public : dans ce cas, le titre sera délivré par décision conjointe du ministre gestionnaire et du ministre chargé du domaine. Vous avez reconnu là la vigilance propre à l'administration dont j'ai la responsabilité. Par souci de pudeur, on a parlé de ministre du domaine mais, dans un souci de transparence, je précise qu'il s'agit du ministre du budget. *(Sourires.)*

Deuxièmement, la durée du droit réel est limitée à soixante-dix ans au plus.

S'il fallait une durée assez longue pour permettre l'amortissement des investissements, il fallait aussi que cette durée reste compatible avec le principe d'inaliénabilité du domaine. La durée de soixante-dix ans assure, me semble-t-il, l'équilibre entre ces deux préoccupations.

Troisièmement, le recours au crédit-bail fait l'objet d'un encadrement spécifique.

En effet, s'il est souhaitable de permettre aux investisseurs privés d'y recourir librement comme ils le font en dehors du domaine public - c'est un objet essentiel du projet -, il est également indispensable d'éviter que cette technique particulière de financement entraîne des contournements des règles budgétaires qui s'appliquent aux investissements publics.

Pour assurer le respect de ces règles, le projet du Gouvernement a prévu une procédure d'agrément de tous les projets recourant au crédit-bail. Votre commission a effectué un important travail sur ce sujet. Nous reverrons ce point tout à l'heure avec l'amendement qu'elle a proposé, mais je peux vous indiquer d'ores et déjà qu'il me paraît améliorer très significativement le texte du Gouvernement.

C'est donc une avancée importante mais bien encadrée qui vous est proposée.

Le droit nouveau permettra l'essor d'activités économiques sur le domaine public tout en maintenant son essentielle protection juridique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, longtemps immuable - on compte en effet peu d'interventions du législateur - le droit du domaine public est apparu vers les années 1980 comme constituant une entrave grave au développement économique, notamment à celui des ports, qui étaient soumis alors à une concurrence très vive, sur le plan européen comme sur le plan mondial. C'est à cette époque que le gouvernement a commencé à réfléchir à la question et a mis en place un groupe de travail présidé par le conseiller d'Etat Querrien, qui a travaillé sur les modifications à apporter au droit du domaine.

Comme vous l'avez justement souligné, monsieur le ministre, il s'agit de faire coexister deux impératifs qui ont, je crois, la même importance : la protection du domaine public, siège des services publics, et le développement économique.

Le texte que vous nous soumettez aujourd'hui apporte une réponse partielle puisqu'elle ne concerne que le domaine public artificiel de l'Etat, mais le Parlement avait adopté en 1992 une réforme du droit du travail dans les ports.

Plus largement, le texte met en place un nouvel équilibre entre deux impératifs apparemment contradictoires, avec, probablement, une dynamique qui nous conduira vers une réforme globale du droit des propriétés publiques qui est souhaitée depuis de nombreuses années dans notre pays.

Un bien dépend du domaine public lorsqu'il appartient à l'Etat, à une collectivité locale ou un établissement public. Il est affecté à un service public ou à l'usage du public. Il a fait l'objet d'un aménagement spécial. Cette définition du domaine public justifie la protection particulière dont il bénéficie, et le Conseil d'Etat, notamment, a toujours été extrêmement vigilant sur ce point.

La nécessaire protection du domaine public est ancienne. En effet, c'est probablement le roi Charles IX qui, dans l'édit de Moulins, a posé le principe, dans sa forme la plus claire puisque son chancelier écrivait : « Les terres domaniales ne se pourront dorénavant aliéner par l'inféodation à vie, à long temps ou à perpétuité ». Ce texte fonde notre droit du domaine. On y trouve les règles de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité et de l'inséparabilité.

Les trois grands principes ont toujours été rappelés par le Conseil d'Etat. Récemment il a étendu la protection juridique du domaine à l'ensemble des concessions, avec une très grande rigueur.

Cette conception extensive transparaît dans un arrêt de principe rendu le 19 octobre 1956 dans l'affaire « Société Le Béton », sur les conclusions de M. Marceau Long, jurisprudence qui demeure actuelle comme le montre l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 8 mars 1993 dans une affaire « Villedieu », une station-service située sur le port autonome de Papeete ayant été déclarée élément du domaine public.

La rigueur avec laquelle le juge apprécie la domanialité publique est illustrée également par un arrêt très célèbre, rendu le 6 mai 1985, l'arrêt « Association Eurolat-Crédit foncier de France ». Le Conseil d'Etat a rappelé de façon particulièrement nette la nullité des clauses constitutives de droits réels sur le domaine public. Il s'agissait d'un bail emphytéotique consenti par un syndicat intercommunal au profit d'une institution privée désirant construire une maison de retraite.

Si la protection du domaine public est ancienne, si elle est particulièrement rigoureuse et efficace, cela se justifie par l'affectation du bien du domaine public. De tout temps, le domaine public a été siège d'une activité économique. C'est même son premier rôle historique : fournir des ressources au roi. Ce rôle n'a jamais été abandonné et nous pouvons en citer un certain nombre d'exemples.

La SNCF gère plus de 112 000 hectares. On recense 22 000 concessions hors bâtiments voyageurs qui lui fournissent plus de 330 millions de francs de redevances chaque année, 6 000 concessions dans les bâtiments voyageurs et 222 concessions de buffets et buffets hôtels, qui lui rapportent au total environ 200 millions de francs de redevances.

Le rôle économique du domaine public a naturellement été renouvelé avec le développement portuaire : 300 000 emplois directs ou induits sont concernés, 84 p. 100 de l'industrie du raffinage française sont situés sur le domaine public portuaire, ainsi que l'essentiel de la production d'électricité thermique. Vous trouverez dans le rapport écrit l'exemple du port de Dunkerque, qui est particulièrement parlant.

Par ailleurs, les investisseurs privés sont de plus en plus sollicités pour la réalisation d'investissements sur le domaine public. En plus des ports, vous avez justement parlé, monsieur le ministre, des résidences universitaires.

Il y a donc une nécessité évidente sur le plan économique. La doctrine a également évolué sur ce point, et le Conseil d'Etat, section du rapport et des études, a proposé en 1986 des modifications de notre droit domanial.

Jusqu'à maintenant, comment faisait-on ? Il faut se méfier d'un droit trop protecteur, parce qu'il ne protège plus. Il suffit de désaffecter le domaine public, il devient domaine privé et on le vend. A vouloir trop protéger, on ne protège plus rien. On recourt parfois aussi à des techniques très anciennes, au droit romain. On réinvente le droit de superficie, qui nous permet de distinguer le droit de la surface, celui du sous-sol et celui de l'air. C'est ce que l'on a fait pour la gare Montparnasse ou pour La Défense. On peut aussi adopter des textes spécifiques pour répondre à des situations ingérables. Ainsi, la loi du 1^{er} janvier 1988, dans son article 13, permet aux collectivités locales de consentir des baux emphytéotiques dès lors que le bien ne peut pas être le siège de contraventions de grande voirie.

Il fallait donc aller plus loin et légiférer. Vous nous proposez aujourd'hui un texte qui recherche un nouvel équilibre entre les deux impératifs que l'on vient de rappeler. C'est une réponse prudente. Le Gouvernement a retenu le principe posé par l'arrêt « Société Le Béton » de 1956, qui interdit de manière particulièrement nette la juxtaposition de plusieurs régimes juridiques dans une même concession. Le principe de l'adaptation et de la mutabilité des services publics doit nous y conduire. C'est donc le rejet de toute idée de zonage, de distinction entre un noyau dur du domaine public et des zones où le régime juridique pourrait être plus souple. Vous avez, au contraire, choisi un régime unique, dont je rappellerai dans quelques instants, l'économie.

Le régime juridique de l'autorisation d'occupation du domaine public va se rapprocher du droit privé, mais vous maintenez les règles de protection du domaine public et des finances publiques.

Le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public se voit automatiquement conférer un droit réel. Quelle est la nature exacte de ce droit réel ? Cela occupera quelques colloques de juristes. L'essentiel est qu'il y ait un droit réel. Peu importe que ce soit un droit de propriété ou un droit de quasi-propriété. Il s'agit en tout cas d'un droit cessible, qui donne droit à une indemnité, comme en matière d'expropriation, en cas d'éviction anticipée du domaine, et qui permet le recours aux méthodes de financement du droit privé, c'est-à-dire au crédit hypothécaire et au crédit-bail.

Vous maintenez toutefois, je le disais, les règles essentielles de protection du domaine public et des finances publiques. Seul le domaine artificiel de l'Etat est concerné, pas le domaine naturel, notamment maritime, qui est plus fragile. La durée du droit réel ne peut excéder soixante-dix ans. Ainsi, on ne remet pas en cause l'imprescriptibilité du domaine public. Par ailleurs, il faut un agrément de la puissance publique afin d'éviter que le crédit-bail ne soit utilisé pour financer des infrastructures publiques.

Cette réforme est donc prudente. C'est une réforme expérimentale, qui doit nous conduire, dans les années qui viennent, vers un nouveau droit des propriétés publiques. Il faudra probablement l'étendre au domaine public des collectivités territoriales. Sinon, en effet, nous aurions des différences insoutenables entre ports autonomes et ports de commerce. De telles distorsions peuvent s'expliquer dans une période d'adaptation mais il faudra aller plus loin. C'est une étape vers une refonte complète du droit des propriétés publiques, avec la constitution d'un code des propriétés publiques que beaucoup appellent de leurs vœux depuis les années 80.

En conclusion, la commission des lois a approuvé l'esprit qui inspire ce texte, ainsi que la plupart de ses modalités. Elle a simplement voulu, non pas l'améliorer, mais le faire aller jusqu'au bout des logiques qu'il contient, c'est-à-dire distinguer l'investissement privé, pour lequel on permet le financement privé, de l'investissement public, affecté au service public, pour lequel demeurent les règles du droit public. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Question préalable

Mme le président. M. Martin Malvy et les membres du groupe socialiste opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4 du règlement.

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Aucune arrière-pensée de ma part, monsieur le ministre, dans le dépôt de cette question préalable. Vous avez expliqué que cette réforme était nécessaire au développement économique. Pourquoi, dans ce cas, créer une concurrence déloyale entre le domaine public de l'Etat et celui des collectivités territoriales, comme le rapporteur vient gentiment – puisqu'il est de la majorité – de le souligner ?

Mon propos, cet après-midi, est plutôt axé sur la modification essentielle apportée à notre droit public, d'autant que le projet de loi du Gouvernement disloque l'un de ses fondements.

Au départ, il s'agit de faciliter l'octroi de crédits aux entreprises portuaires, qui travaillent toutes en concession, puis de donner aux entrepreneurs quels qu'ils soient, et notamment aux concessionnaires de service public, les mêmes avantages. Cendrillon est certes invitée au bal des dispensateurs de crédit-bail, mais chacun ignore le prix qu'elle aura à payer, et elle, sa bonne marraine, en l'occurrence nous, mes chers collègues. Le prix à payer : une pantoufle de vair ou sa liberté ? Après tout, n'est-ce pas le conte de *la Belle et la Bête* qui devrait servir de référence ici plutôt que celui qui est cité par notre rapporteur ?

Pour le rapporteur, il ne convient pas de s'interroger sur la nature des droits conférés et sur leurs effets. C'est plus facile, mais ce n'est pas digne d'un législateur. Certes, l'exercice est difficile, mais est-ce une raison pour s'en dispenser en acquiesçant à l'avance à un texte qui, à l'examen, se révèle être un véritable monstre juridique, au demeurant très difficile à appliquer et qui mettrait les entreprises insolvables dans les pires difficultés si par malheur la garantie devait jouer.

Pour ma part, monsieur le ministre, je vais d'une part rappeler dans les grandes lignes les principales dispositions du régime juridique applicable au domaine public et, d'autre part, formuler quelques observations sur le projet de loi relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public.

Tout d'abord, sur la notion même du domaine public.

Il convient, je crois, de rappeler ici les éléments de la définition du domaine public, puis son régime juridique.

La définition du domaine public est, ainsi que M. le rapporteur l'a indiqué dans son rapport, d'origine jurisprudentielle.

Deux conditions sont exigées pour qu'un bien fasse partie du domaine public : d'une part, le bien doit appartenir à une collectivité publique ; d'autre part, il doit être affecté soit à l'usage du public, à condition dans ce cas qu'il ait fait l'objet d'un aménagement spécial en vue de

cet usage, soit à un service public administratif, ou bien entendu industriel et commercial, à condition, là encore, qu'il ait fait l'objet d'un aménagement spécial en vue de l'exercice du service.

À côté de ce domaine public « artificiel », c'est-à-dire qui résulte du travail de l'homme, il existe un domaine public « naturel », qui tire son origine de phénomènes naturels. Appartiennent à ce domaine public naturel les rivages, lais et relais de la mer, le sol et le sous-sol de la mer territoriale, les étangs salés, les havres et rades, ainsi que le domaine public fluvial, tel que défini à l'article 1^{er} du code du domaine public fluvial, c'est-à-dire les cours d'eau navigables ou flottables, lacs de même nature, etc.

Mais le régime juridique du domaine public nous oblige à nous poser deux questions, que l'on peut aborder dans le cadre de l'examen du projet de loi. Il s'agit, d'une part, de la protection juridique du domaine et, d'autre part, des droits reconnus à celui qui l'occupe.

Sur la protection juridique du domaine, l'article L. 52 du code du domaine de l'Etat dispose que « les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ». L'article 13-I de la loi du 5 janvier 1988 - et tout à l'heure, monsieur le ministre, vous avez eu raison de dire que le législateur s'était préoccupé de ce type de question - précise que « les biens du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles ». Ces dispositions législatives ne font que consacrer, je le rappelle, une règle jurisprudentielle très ancienne. Le fondement de cette règle de l'inaliénabilité est simple. Il s'agit de permettre que les biens du domaine public puissent toujours être maintenus à la disposition du public ou des services publics auxquels ils ont été affectés.

La règle de l'inaliénabilité a quatre conséquences principales, dont la quatrième est directement concernée par ce projet de loi.

Je rappelle les trois premières conséquences : premièrement, un bien du domaine public ne peut être vendu qu'après déclassement ; deuxièmement, le domaine public ne peut faire l'objet d'une procédure d'expropriation ; troisièmement, il est impossible d'acquérir par prescription la propriété d'un bien faisant partie du domaine public.

Mais la quatrième conséquence est directement en cause dans le projet de loi. Parce que la quatrième conséquence est que la règle de l'inaliénabilité interdit les démembrements de la propriété du domaine public, c'est-à-dire la constitution sur ce domaine d'un droit réel - droit d'usage, usufruit, servitude - dont il faut rappeler qu'il se définit comme un droit qui donne à la personne qui en est titulaire un pouvoir direct et immédiat sur une chose, qu'il a un caractère absolu en ce qu'il est opposable à tous, qu'il comporte le droit de suite - je rappelle que le titulaire d'un droit réel peut suivre, en quelque main qu'elle passe, la chose qui est grevée d'un droit en sa faveur - et emporte enfin droit de préférence.

Il faut noter cependant que la règle de l'inaliénabilité comporte, avant ce texte, deux dérogations.

D'abord, des servitudes peuvent être instituées sur le domaine public en vertu de textes spéciaux. Ainsi, l'ordonnance du 4 février 1959 a autorisé la SNCF à consentir des servitudes de toutes natures au profit d'immeubles privés construits sur le domaine public ferroviaire.

Ensuite et surtout, l'article 13 de la loi du 5 janvier 1988 a autorisé les collectivités locales, leurs établissements publics et les groupements de ces collectivités à consentir des baux emphytéotiques sur leurs biens immo-

biliers en vue de la réalisation d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général. Il faut noter que cette disposition déroge à la règle interdisant la constitution de droits réels immobiliers au profit de tiers que le Conseil d'Etat avait réaffirmée dans l'arrêt Eurolar-Crédit foncier de France, du 6 mai 1985, que le rapporteur a présenté comme la source juridique - l'une des rares sans doute permettant la dislocation du domaine public !

Cependant, la constitution de ces baux est interdite sur le domaine public protégé par le régime des contraventions de voirie.

Deuxième aspect : les droits de l'occupant du domaine public.

L'occupation du domaine public peut être autorisée par acte unilatéral. Elle peut aussi résulter d'un contrat.

Dans le cas de l'occupation autorisée par acte unilatéral, l'occupant se trouve dans une situation précaire et révocable. L'autorisation qui lui a été donnée peut être retirée, s'il existe un motif légitime, avant le terme éventuellement prévu.

En principe le retrait d'une permission d'occupation n'ouvre droit à aucune indemnité au profit du permissionnaire évincé dès lors qu'il repose sur un motif légitime.

Ce principe comporte deux séries d'exceptions :

Le permissionnaire a droit à une indemnité lorsque le retrait de l'autorisation est motivé par l'exécution de travaux publics sur le domaine public occupé, à condition que ces travaux n'aient pas eu pour seul objet l'intérêt du domaine occupé ou que, ayant eu cet objet, ils ne peuvent être considérés comme « normaux » ;

L'article 35-II de la loi du 7 juin 1977 dispose que « en cas de retrait, avant le temps prévu, d'une autorisation d'occupation temporaire accordée sur une dépendance du domaine public de l'Etat, les droits des créanciers régulièrement inscrits, à la date du retrait, sur les constructions ou installations édifiées par le bénéficiaire sont reportés sur l'indemnité éventuellement due à celui-ci dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves qu'en matière d'expropriation ».

Il faut noter que ces dispositions, curieusement « oubliées » par le rapporteur, ont été adoptées par le législateur en 1977 afin de faciliter l'octroi des prêts nécessaires au financement d'investissements réalisés sur le domaine public.

Voilà qui tend à prouver qu'il n'y a pas lieu à statuer, puisque le Parlement a déjà légiféré en matière d'indemnisation - mais, de cela, je n'ai pas trouvé trace dans le rapport.

Si l'autorisation n'est pas retirée et qu'elle vienne à expiration, les occupants n'ont aucun droit acquis au renouvellement de leur titre et ils n'ont droit à aucune indemnité.

Enfin, si les autorisations d'occupation ont, en principe, un caractère personnel, le Conseil d'Etat a pu admettre qu'une autorisation d'occupation liée à une exploitation commerciale soit transmise de plein droit à l'acquéreur de l'exploitation. C'est l'arrêt un du Conseil d'Etat en date du 4 juin 1958 : l'arrêt Tassounian.

La Cour de cassation considère, quant à elle, que les autorisations d'occupation ont une valeur patrimoniale. Il s'agit d'un arrêt de la Cour de cassation, chambre civile du 27 décembre 1963.

Ainsi, il existe un certain nombre de dispositions qui, sans répondre totalement aux préoccupations, auraient pu faire l'objet de modifications ou d'extensions, sans pour autant qu'on s'attaque à la notion de domaine public.

Cela concerne, bien entendu, l'utilisation dans le cadre d'un acte unilatéral.

En ce qui concerne, en revanche, l'utilisation à caractère contractuel, les contrats par lesquels une personne privée utilise le domaine public sont des contrats administratifs. L'administration est libre de passer ou de refuser un contrat. Mais, si elle le passe, elle doit respecter certains principes posés par la jurisprudence.

En effet, le Conseil d'Etat, dans l'arrêt Eurolat-Crédit foncier de France a considéré comme incompatibles avec les principes de la domanialité publique les clauses d'un contrat prévoyant : la constitution de droits réels sur le domaine public au profit d'un particulier ; la possibilité pour le titulaire du contrat de céder son droit à toute personne de son choix que l'administration s'engageait d'avance à agréer ; enfin, l'interdiction faite à l'administration de résilier le contrat, même en cas de défaillance du cocontractant.

Comme dans le cas précédent, l'administration peut mettre fin au contrat à tout moment pour des motifs d'intérêt général, et, à expiration du contrat, l'occupant n'a pas de droit au renouvellement.

Mais, à la différence du cas précédent, l'occupant contractuel a droit à une indemnité lorsque l'administration modifie ou révoque le contrat d'occupation avant l'expiration du délai convenu : arrêt du Conseil d'Etat Société Chaux et ciments d'Algérie, du 27 novembre 1946. Il en va autrement si la résiliation intervient pour violation ou inobservation des clauses contractuelles ou lorsque la révocation résulte d'une mesure générale, comme la désaffectation de la dépendance domaniale.

Après ce rappel du droit, que j'ai fait sans aucun esprit polémique, je présenterai quelques observations sur le texte lui-même.

Le projet de loi relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public constitue une extension considérable de ce qui était l'objet de la loi de 1988 : il ouvre la voie – il faut appeler un chat un chat – à une véritable « privatisation » du domaine public. Il est, en l'état, particulièrement mal rédigé et constitue un « nid de contentieux ». Il est en outre, sur bien des points, imprécis et incomplet.

C'est d'abord un projet qui ouvre la voie à la privatisation du domaine public.

On l'a vu antérieurement dans mon propos, la constitution d'un droit réel sur le domaine public n'est pas en elle-même une innovation radicale.

Cependant, si la loi du 5 janvier 1988 a institué le bail emphytéotique, c'est uniquement au profit d'une personne privée chargée d'accomplir pour le compte de la collectivité « une mission de service public » ou de réaliser une « opération d'intérêt général ».

Or l'article L. 34-1 du domaine de l'Etat, tel que le Gouvernement propose de le rédiger, vise les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier, mais sans préciser que sont seuls visés les immeubles réalisés pour les besoins d'un service public. La seule restriction qui résulte de la suite du texte tient à la compatibilité de l'utilisation avec l'affectation du domaine public. Mais la notion de « compatibilité » est suffisamment souple pour permettre les utilisations les plus larges du domaine public par la personne privée : ainsi, par exemple, pour ce qui concerne l'utilisation du domaine public de l'Université, l'on peut concevoir l'installation de

résidences privées, de restaurants, de librairies, de parkings privés et payants, de laboratoires de recherches directement articulés sur la recherche publique se trouvant à proximité.

A cette absence de garde-fous quant à la nature des installations s'ajoute l'absence de précision quant à la part du domaine public susceptible d'une occupation privative constitutive d'un droit réel. Certes, le texte proposé pour l'article L. 34-4 réserve l'hypothèse dans laquelle se trouverait en cause « la continuité du service public » et prévoit qu'il faudra alors une décision de l'Etat.

Mais, d'une part, cette disposition ne veut rien dire pour ce qui concerne le domaine public de l'Etat : on ne voit pas qui d'autre que l'Etat pourrait donner l'autorisation. Elle n'a de sens que pour le domaine public des établissements publics de l'Etat. Et, d'autre part, le principe de continuité du service public est un principe de valeur constitutionnelle. Le législateur est donc seul compétent pour éventuellement le restreindre ou le limiter, sans pouvoir s'en rapporter sur ce point à l'autorité titulaire du pouvoir réglementaire.

Si l'on peut parler, au total, de privatisation du domaine public de l'Etat plus que d'utilisation privative de celui-ci, c'est aussi en raison de la durée de l'utilisation, soixante-dix ans. Si l'objectif de la reconnaissance du droit réel est effectivement de permettre à l'occupant du domaine public d'emprunter plus facilement, y a-t-il beaucoup de prêts dont les remboursements s'étalent sur soixante-dix ans et beaucoup d'équipements qui s'amortissent sur cette même période ?

En l'état, ce projet de loi est mal rédigé. La matière du droit du domaine public – et cela a été l'une de mes activités avant d'être député – est sans doute celle dans laquelle on trouve les concepts juridiques les plus flous ou les plus subtils, comme l'on voudra. Le projet de loi ne fait qu'ajouter à cette confusion, et il va faire le bonheur de tous les cabinets d'avocats qui travaillent sur ces questions.

M. le ministre du budget. Ce ne serait pas si mal ! (Sourires.)

M. Jean-Pierre Balligand. Peut-être, monsieur le ministre, mais ce n'est tout de même pas l'objet de la loi !

Le projet, disais-je, ne fait qu'ajouter à la confusion.

En effet, l'article L. 34-1, premier alinéa, reconnaît à l'occupant un droit réel. Mais de quel droit réel s'agit-il ? La notion de droit réel est, pour tous les juristes, une notion précise. La liste des droits réels est d'ailleurs limitative.

Le deuxième alinéa précise que ce droit confère à son titulaire « les prérogatives et obligations du propriétaire ». Ainsi, le droit réel en cause serait le droit de propriété.

D'ailleurs, M. le ministre a, je crois, parlé tout à l'heure de « quasi-droit de propriété ».

En réalité, le reste du texte montre qu'il n'en est rien. En effet, le droit de propriété comporte, notamment pour son titulaire à l'abus, c'est-à-dire le droit de disposer du bien. Il est également, en qualité de droit réel, opposable à tous. Les juristes disent : *erga omnes*.

Or l'occupant du domaine public ne peut disposer comme il l'entend de son bien. Il n'a donc pas toutes les prérogatives du propriétaire et son droit n'est pas un droit de propriété. Ce n'est même pas un véritable droit réel, car, si l'occupant peut opposer son droit aux tiers, il ne peut pas l'opposer à l'administration – le droit n'est donc pas opposable *erga omnes* –, administration qui peut révoquer l'autorisation d'occupation.

En réalité, monsieur le ministre, la situation de l'occupant apparaît, dans votre texte, plus proche de celle d'un locataire – sans être totalement assimilable à celle-ci – que de celle d'un propriétaire.

Pourquoi avoir recours à la qualification de « droit réel », qui n'est pas correcte, qui est inadaptée et qui ne s'impose pas en l'espèce ? En effet, dans un arrêt ancien, en date du 10 avril 1867, la Cour de cassation a admis qu'une hypothèque conventionnelle soit passée sur des bâtiments construits sur le domaine public sans qu'il soit nécessaire à l'occupant de faire valoir un droit réel.

En fait, le véritable objet de la loi est de garantir à l'occupant du domaine public, et à ses créanciers, qu'il pourra rester titulaire de l'autorisation soixante-dix ans au moins et de l'assurer qu'à défaut, en cas de révocation avant terme, il sera indemnisé. Il n'est nul besoin, pour ces deux innovations, de « faire un détour » par la reconnaissance d'un « faux » droit réel.

Ce projet est imprécis et incomplet.

Ses lacunes, comme ses imprécisions, sont nombreuses.

Sans prétendre être exhaustif, il convient d'abord d'observer que le projet évoque toujours le « titre » de l'occupant sans jamais le qualifier. Or, comme on l'a vu dans mon propos antérieur, la jurisprudence distingue la situation de l'occupant qui résulte d'une autorisation unilatérale de celle qui résulte d'un contrat. Le titre en question est-il nécessairement un contrat ? Ceux qui bénéficient d'une autorisation unilatérale sont-ils exclus du bénéfice de la loi ?

D'autre part, dans la mesure où la mise en œuvre du texte peut avoir des conséquences économiques importantes pour ceux qui en bénéficieront, est-il admissible que rien ne soit prévu pour assurer la transparence du choix de l'occupant du domaine public et une certaine concurrence entre les postulants à l'utilisation du domaine ? Ne faudrait-il pas au minimum prévoir une procédure similaire à celle qui a été retenue pour le choix des délégataires de services publics ?

Enfin, parmi les prérogatives de puissance publique figure celle qui permet à l'État de décider de la désaffectation d'une partie du domaine public. Que deviendront alors les droits de l'occupant du domaine public si celui-ci est désaffecté ? Qui sera propriétaire des immeubles ?

Voilà, monsieur le ministre, ce que je voulais dire, sans polémique, mais simplement en me référant à des éléments de droit public. Ce texte ne répond pas à la véritable création d'un droit dit réel ; en revanche, il met en place un processus qui n'est pas sans poser quelques problèmes, et c'est pour cette raison que nous avons déposé une question préalable.

Même si les entrepreneurs concessionnaires détiennent plus de crédits en disposant d'un droit réel généreusement dispensé par le législateur, leur situation en sera-t-elle améliorée ? L'État en tirera-t-il un quelconque bénéfice ?

Si tout va bien, on peut admettre qu'il y aura plus d'argent et que les travaux seront plus rapides et de meilleure qualité. Toutefois, ce sera là l'effet du crédit, et non celui de la loi.

Mais si, pour une raison quelconque, les choses vont moins bien, que se passera-t-il ? Il ne semble pas que des garanties soient prévues dans une telle hypothèse ? Personne ne paraît avoir réfléchi à ce cas de figure qui, hélas, est d'autant plus fréquent que les établissements financiers refusent d'assumer leurs responsabilités et pratiquent un crédit mécanique, dès lors qu'ils disposent de sûretés. C'est plutôt cela le régime commun !

Les dispositions prévues pour sauvegarder l'affectation du service public, et spécialement l'agrément de l'éventuel cessionnaire, ne peuvent que précipiter les choses. L'intérêt de la banque est de fournir le plus vite possible un repreneur, qui acceptera de reprendre le crédit-bail qu'elle aura octroyé à n'importe quel prix à l'entreprise en difficulté – même si ces difficultés sont passagères. Un débiteur solvable sera donc proposé à l'agrément de l'État, qui ne pourra faire autrement que de donner son accord. Dans le cas contraire, la banque fera jouer son hypothèque, et ne pouvant exploiter elle-même, stoppera les travaux, le temps de trouver un repreneur présentable. On peut imaginer la pression extrême qui s'exercera alors sur l'autorité publique, qu'il s'agisse d'universités, de ports, d'hôpitaux ou de tout service public dont la continuité est menacée. De fait, sa marge de manœuvre s'en trouvera d'autant restreinte.

Voilà qui prouve par l'absurde combien les droits réels privés ne peuvent s'adapter aux finalités reconnues du domaine public.

Le présent texte constitue un monstre juridique, un travail de titan inutile, dans la mesure où il n'atteindra pas son but puisqu'il ne protégera pas les entrepreneurs, mais seulement les établissements financiers. Il ne mérite donc pas d'être débattu.

Ce n'est pas pour autant qu'il faille négliger le problème que posent les investissements privés dans les opérations touchant au domaine public. Toutefois, pour résoudre ce problème, il n'est point nécessaire de s'engager dans une déréglementation mal contrôlée, de mettre en concurrence des emplois à statut avec des emplois non couverts par des garanties sociales, il suffit simplement d'aménager le régime actuel de la concession précaire et révoable.

Il aurait mieux valu se contenter de ces aménagements. C'était possible, mais cela n'aurait peut-être pas donné satisfaction à certains groupes de pression. Une telle constatation est bien dérisoire et ne saurait justifier une attaque en règle contre les intérêts du domaine public. À elle seule, elle motive notre question préalable.

Mme le président. Souhaitez-vous répondre, monsieur le ministre ?

M. le ministre du budget. Non !

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Selon notre collègue, il n'y aurait pas lieu à délibérer sur le présent projet de loi. Or, durant toute la seconde partie de son exposé, il a voulu nous démontrer que ce texte était très imparfait, qu'il fallait l'améliorer, et donc... que nous devions en discuter. D'ailleurs, refuser d'en discuter, ce serait la négation de notre rôle !

Par conséquent, la commission des lois propose de rejeter la question préalable, ce qui permettra à l'Assemblée d'aborder des questions aussi intéressantes que la transposition de notions de droit privé en droit public ou que l'établissement d'un droit *sui generis*.

Mme le président. Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. Madame le président, monsieur le ministre, en son temps, la réforme portuaire avait été pré-

sentée au Parlement comme devant comporter deux volers : la réforme de la manutention - qui est intervenue - et celle de la domanialité.

Or le Gouvernement nous présente un projet de loi dont l'ambition est beaucoup plus large, puisqu'il vise à réformer le code du domaine public de l'État, quel qu'en soit l'usage, en prévoyant la constitution de droits privés réels pour les investisseurs. L'essentiel est là. Et l'exigence exprimée par certains de disposer d'une liberté de manœuvre encore plus grande sur le domaine public, c'est-à-dire d'en faire un espace privilégié pour de puissants intérêts privés, ne fait que souligner l'orientation principale de cette réforme.

Soyons clairs. S'il s'agissait simplement de faire évoluer un cadre juridique afin de favoriser les investissements et la création d'emplois, qui n'y souscrirait *a priori* ?

M. le rapporteur, en rappelant que 76 000 emplois ont été créés sur les zones industrielles des ports, a mis en évidence que celles-ci sont devenues de véritables pôles de développement. Mais, du même coup, il a affaibli l'argument en faveur d'une nécessaire réforme du code du domaine public puisque ces pôles se sont constitués au fil des dernières décennies sans qu'il eût été nécessaire de procéder préalablement à cette réforme et en trouvant, dans tous les cas, les souplesses nécessaires convenant aux deux parties : l'investisseur et la puissance publique.

La possibilité qui serait donnée à des intervenants privés de constituer des droits réels sur le domaine public est censée permettre de lever les obstacles qui gênaient maintenant l'essor d'activités économiques. En réalité, ces obstacles paraissent aujourd'hui bien théoriques. Le régime actuel de l'autorisation et de la concession précaires et révocables est déjà appliqué avec souplesse. Il ne présente pas, à l'expérience, les inconvénients qui lui sont habituellement reprochés. Le régime en vigueur peut donc être conservé avec des aménagements éventuels et sous réserve, bien sûr, de continuer à appliquer les conventions collectives et le code du travail dans leur intégralité.

Le problème des garanties en contrepartie du financement des installations privées édifiées sur le domaine public est effectivement posé, mais il aurait dû être résolu sans mettre en cause de fait la domanialité publique et sans engager une déréglementation qui sera utilisée pour mettre en concurrence les emplois à statut, actuellement dominants sur le domaine public, avec des emplois non couverts par des garanties sociales équivalentes.

Le Gouvernement nous présente une réforme qui trouvera notamment à s'appliquer, selon le texte : « aux plates-formes portuaires, aéroportuaires et ferroviaires ainsi qu'aux dépendances du domaine public universitaire et au marché d'intérêt national de Rungis ».

Nous n'avons pas pour autant une idée suffisamment claire des conséquences que pourrait avoir une telle loi. Il eût été nécessaire que le Parlement soit mieux informé sur ces conséquences avec des cas d'école particulièrement éclairants.

Prenons l'exemple des plates-formes ferroviaires. La SNCF, prise en ciseaux entre une course à l'Europe et un contexte financier difficile, fait du « tout TGV » et néglige les autres liaisons. Il en résulte que des voies secondaires et des gares sont menacées dans leur existence ; que des plates-formes de triage sont amputées, voire désaffectées, comme à Rennes ; que des emprises ferroviaires en milieu urbain, créées au siècle dernier, ne présentent plus le même intérêt d'usage. On ouvre ainsi largement la porte aux sociétés privées, avec un recul du service public et du statut social du personnel. D'autant

que le rapport d'étape sur l'aménagement du territoire envisage de transférer la gestion d'une partie du réseau aux régions. Qui ne voit que l'on offre ainsi à de puissants prédateurs spéculatifs des biens de la nation comme autant de proies ! Le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui s'inscrit dans cette démarche.

Je pourrais développer des propos similaires sur le domaine universitaire, sur celui des marchés d'intérêt national ou sur celui des voies navigables.

S'agissant des voies navigables, l'Assemblée nationale a adopté, voilà huit jours, une loi libéralisant le régime de la barellerie. Mais pas un mot n'a été prononcé sur le réseau national sur lequel elle exerce ses activités, alors que celui-ci est obsolète et négligé par le Gouvernement. Dans le même temps, on étudie des formules mixtes pour le financement - et pourquoi pas pour la gestion ? - qui permettraient de doter notre pays d'un réseau à grand gabarit correspondant aux besoins de notre époque. Du même coup, avec la réforme que le Gouvernement nous propose aujourd'hui, rien ne l'empêcherait, demain, d'aliéner de fait la partie la plus longue et la plus ancienne du réseau des voies navigables au motif qu'elle serait maintenant d'un moindre intérêt pour les puissants lobbies du transport, de l'industrie et de l'agro-alimentaire.

Bref, en déposant ce projet, le Gouvernement a mis la représentation nationale en présence d'une véritable boîte de Pandore qui, une fois ouverte au vent du libéralisme qui le guide, peut conduire au dépeçage du fond patrimonial de la nation ! Comme l'écrit un professeur de droit dans le dernier numéro du *Bulletin des transports et de la logistique* : « L'appât du gain aiguïsera vite les imaginations publiques. »

Monsieur le ministre, comme M. le Premier ministre, vous vous vantez de vouloir pousser les réformes. On voit bien de quelles réformes il est question. Il s'agit d'insérer pleinement notre pays dans la mise en œuvre de l'Acte unique européen, de faire sauter tout ce qui fait la spécificité française et qui, du même coup, fait obstacle à la démarche normative du traité de Maastricht, de faciliter la libre circulation des capitaux et leur maîtrise sur des biens de la nation.

Mais, revenons-en au domaine portuaire puisque l'on nous dit que c'est cette approche qui a été à l'origine de la démarche.

L'enjeu est de taille car, dans nombre de places portuaires, le port est devenu, par la puissance de ses activités, le principal moteur économique. Il importe en particulier pour une part de disposer d'un vaste hinterland économique susceptible d'alimenter le trafic portuaire à l'importation comme à l'exportation ; d'être relié à son arrière-pays par un réseau maillé et efficace de liaisons aériennes, fluviales, ferroviaires et routières ; de bénéficier d'un engagement public suffisant dans la durée, pour mener une activité qui fédère des intervenants diversifiés et qui permette aux choix effectués de peser longtemps sur l'activité future et sur l'aménagement du territoire.

A ces besoins de développement cohérent, le Gouvernement répond par la stagnation des crédits portuaires inscrits au budget de la nation et par la mise en place d'un processus de privatisation du domaine public.

L'usage du domaine public portuaire soulève trois questions.

D'abord, au regard de l'activité portuaire elle-même. Que des intérêts privés s'investissent dans des équipements de manutention attachés au port peut être une bonne manière de les fidéliser. C'est ce qui s'est fait ces dernières années. Mais, d'après ce que j'en connais au

Havre, les compromis passés entre les investisseurs privés et les pouvoirs publics ont toujours permis de préserver la maîtrise *in fine* de ces derniers sur les espaces concernés : bords à quai publics ; engins de manutention servis par du personnel attaché à l'établissement public ; personnels relevant des statuts particuliers ou des conventions collectives.

Aujourd'hui, il s'agit de tout autre chose. Le Gouvernement ouvre la porte à une véritable privatisation. Aussi, je partage l'inquiétude des personnels concernés qui, au moment où nous débattons, sont en grève en signe de protestation.

J'ajoute que le Gouvernement, dans la stricte logique du traité de Maastricht qui ne met aucune entrave à la circulation des capitaux, expose nos établissements portuaires à la pénétration d'intérêts portuaires étrangers plus puissants. Rien – en tout cas, pas une barrière de papier anti-trusts – n'empêcherait demain une société anversoise ou hollandaise de ranger sous sa coupe les œuvres vives de Dunkerque, du Havre ou de Rouen et de les utiliser en fonction de ses propres intérêts !

Ensuite, pour ce qui est des zones d'activités industrielles, je pourrais multiplier les exemples pris dans l'agglomération havraise, y compris d'établissements relevant de sociétés étrangères. La plus ancienne et la plus importante raffinerie de pétrole de notre pays située sur le domaine public de l'Etat et placée sous un régime d'autorisation d'occupation temporaire depuis 1933. Cela ne l'a pas empêché de se développer considérablement. Dès lors, on ne voit pas pourquoi l'Etat ne trouverait pas, demain, de solution juridique adéquate, comme cela a été le cas hier, lorsque la société Total y réalisa les importants investissements attendus.

Enfin, ce projet de loi répond-il à la nécessaire harmonisation des développements urbains et portuaires dans la mesure où deux autorités publiques cohabitent sur un même site ? Le texte est muet sur ce point. Par une délibération du 23 juin 1992, le conseil d'administration du port autonome du Havre avait demandé que les municipalités des sites portuaires soient consultées avant le dépôt du projet de loi ; or il n'en a rien été.

Alors, comme l'écrivent avec pertinence les fédérations syndicales CGT des cheminots, de l'équipement, des ports et docks, des transports et des travailleurs de l'Etat : « la solution retenue induit un risque de dérive grave et de perte potentielle de la maîtrise du domaine public dont l'ampleur des conséquences reste d'ailleurs à évaluer dans les différents domaines. »

Si nous avons été mis en présence d'un projet pouvant stimuler investissements et emplois, tout en préservant la maîtrise publique sur des espaces nationaux inaliénables et en garantissant les statuts sociaux, nous l'aurions examiné avec un œil favorable. Mais nous sommes appelés à statuer sur un texte qui ouvre largement le domaine de l'Etat à de puissants intérêts privés. C'est la raison pour laquelle le groupe communiste le rejettera.

M. Louis Pierna. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. Antoine Rufenacht.

M. Antoine Rufenacht. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici un texte législatif fort bref et d'apparence très technique mais dont les enjeux pour le développement économique et pour l'emploi dans certains sites déterminés de notre territoire sont d'une importance capitale.

Cette réforme de la législation qui s'applique au domaine public de l'Etat soulève, je le comprends bien, de très sérieux problèmes juridiques dans la mesure où elle tend à modifier l'un des fondements de notre droit public : la protection du domaine public et, par voie de conséquence, les grands principes de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité.

Mais c'est aussi la conséquence d'un engagement de l'Etat – et nous vous remercions, monsieur le ministre, de le tenir –, la réforme nécessaire de la manutention portuaire, entreprise en 1992, devant elle-même être accompagnée d'une modernisation de la législation relative au domaine public maritime.

Il s'agit – et c'est un objectif majeur pour la valorisation du formidable atout que représente notre littoral, pour notre balance de paiements, pour le développement de nos activités maritimes et de notre flotte – de permettre à nos ports, notamment aux principaux d'entre eux, de jouer à armes égales dans la compétition européenne et mondiale.

Pour aller à l'essentiel, je dirai que le présent projet de loi va dans le bon sens et que, naturellement, le groupe du RPR soutient le Gouvernement dans cette démarche. Toutefois il nous semble que des améliorations techniques mais significatives peuvent être apportées au texte. Des amendements ont été déposés à cette fin, et je souhaite que le Gouvernement accepte de les prendre en considération.

Enfin et surtout, les rapports complexes qui unissent – et qui, parfois, opposent – l'Etat, les autorités portuaires, les collectivités territoriales, les responsables régionaux et locaux du développement économique, doivent faire l'objet d'une réflexion sur le moyen terme. Il faut que soient déterminées des mesures d'ordre réglementaire ou financier qui donnent de l'air, de l'oxygène, de la respiration à un système qui, aujourd'hui, s'apparente à un carcan insupportable.

Je ne suis pas certain que de telles mesures, auxquelles les élus des régions portuaires et les responsables économiques concernés attachent une très grande importance, puissent faire l'objet d'un texte législatif particulier. Cependant, je souhaite, monsieur le ministre, que vous vous engagiez à les mettre rapidement et sérieusement à l'étude afin que, le cas échéant, elles puissent s'inscrire dans une prochaine loi de finances.

Le présent projet de loi va dans le bon sens et affiche des orientations satisfaisantes, d'abord parce qu'il a le mérite d'exister et d'ouvrir un débat devant le Parlement alors que les retards pris après le vote de la loi sur la manutention portuaire pouvaient faire craindre que le second volet de la réforme ne soit jamais mis en place.

Le texte est aussi positif, puisqu'il institue et généralise l'attribution, au profit de l'occupant, d'un droit réel conférant les prérogatives et obligations des propriétaires pour des durées variables.

En outre, une amélioration sensible par rapport à la situation actuelle résulte de la garantie d'indemnisation de l'occupant en cas de retrait anticipé de l'autorisation. Jusqu'à présent, seule la valeur non amortie des installations pouvait être prise en compte. Avec le nouveau texte, l'indemnisation sera déterminée sur la base du préjudice direct matériel et certain.

Enfin les droits réels, notamment le recours au crédit-bail, sont étendus à tous les modes d'occupation du domaine public, qu'il s'agisse de concessions ou qu'il s'agisse d'autorisations d'outillage privé avec obligation de service public.

En revanche, le texte que nous soumet le Gouvernement est décevant sur certains points et des améliorations devaient être adoptées à l'occasion de la discussion sur les amendements.

Il est regrettable et difficilement compréhensible que le droit d'occupation ne soit pas renouvelable et qu'à l'issue de la période de soixante-dix ans, considérée comme une durée maximale, l'occupant ne se voit pas reconnu le droit de demeurer propriétaire des installations qu'il a édifiées et dont il souhaite poursuivre l'exploitation sous le même type de contrat. Comment imaginer à cet égard qu'il puisse un jour louer ses propres installations ? Je reconnais que permettre de renouveler l'autorisation constitutive de droits réels reviendrait à créer un droit à durée illimitée, mais, monsieur le ministre, vous êtes entouré de juristes éminents...

M. le ministre du budget. A la compétence illimitée !

M. Antoine Rufenacht. ... qui doivent pouvoir résoudre cette question si difficile ?

On ne voit pas, d'ailleurs, quel intérêt l'Etat tirerait par l'intermédiaire des ports autonomes, à incorporer dans son domaine des unités industrielles dont il n'a ni la vocation ni les moyens d'assumer la propriété, avec notamment les obligations en matière de sécurité liées à cette propriété.

Le précédent orateur évoquait la situation d'une très grande raffinerie de pétrole, la plus grande de France, soulignait-il avec raison, installée sur le domaine industriel-portuaire du Havre. Dans l'hypothèse d'une durée de soixante-dix ans, la fin de la concession serait fixée à 2004. L'Etat tient-il véritablement à se retrouver propriétaire des installations Total, pour être obligé ensuite de les louer ? Et que fera-t-il si Total décide ensuite s'il n'est pas intéressé par la location ? Evidemment, un tel cas de figure peut difficilement se réaliser ; mais il ne se pose pas moins un problème juridique, auquel il faut essayer de trouver une solution. Ne faut-il pas, en quelque sorte, faire place à la logique économique, mais aussi au contexte juridique communautaire qui facilite, dans le domaine industriel-portuaire, les situations locatives couvrant de très longues périodes reconductibles ?

Il est par ailleurs regrettable que de nombreuses dispositions assujettissent à l'approbation de l'Etat, et cela sans contrainte de délai, des actes que les ports autonomes ont souvent instruits ces dernières années, en vertu de la loi du 29 juin 1965. Cet alourdissement de procédure va à l'encontre des objectifs économiques de la réforme.

Le troisième volet de mon intervention portera sur la nécessité, reconnue par tous les acteurs concernés, de faire bouger les choses dans les relations ville-port, dans les rapports complexes qui unissent, et souvent opposent, l'Etat, les autorités portuaires, les collectivités territoriales, les acteurs de la vie économique. Le traitement des friches portuaires à l'interface ville-port en est une illustration éclatante, mais il y en a beaucoup d'autres.

Le problème qu'il faut résoudre est d'ordre politique et réglementaire, mais surtout budgétaire et financier.

Le problème politique, c'est le désir légitime et de plus en plus affirmé de valoriser, dans l'intérêt général, les espaces maritimes et fluviaux et de favoriser la prise en considération par l'Etat et par les décideurs portuaires des préoccupations des collectivités locales, et notamment des villes.

Une coopération, un dialogue pour la maîtrise et l'organisation de ce foncier très convoité sont indispensables. C'est vrai à Paris comme à Marseille, à Rouen comme au Havre ou à Dunkerque. Nous développons ce dialogue

dans une Association – l'Association internationale villes et ports – que j'ai l'honneur de présider. Mais il y a encore du chemin à parcourir.

Il est clair que la tâche serait grandement facilitée par l'affectation aux ports autonomes du produit des cessions foncières du domaine de l'Etat remises à jouissance à ces établissements publics.

Dans ce domaine délicat, puisqu'il touche à l'essentiel, c'est-à-dire, monsieur le ministre, aux finances, il serait souhaitable d'imaginer une procédure préservant le système du fonds de remploi qui permet d'acquérir de nouveaux terrains si un tel besoin existe et, dans le cas contraire, qui donne la possibilité aux ports de consacrer librement les fonds à la modernisation des équipements portuaires, à charge pour l'Etat d'en prélever une part qui rentrerait dans ses caisses. Souhaitons simplement que ce prélèvement soit aussi modéré que possible de façon à ne pas pénaliser nos ports dont les besoins de financement sont considérables.

Le précédent existe puisque, comme vous le savez, selon un décret de 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France, la totalité des produits des ventes des immeubles gérés par VNF revient, après leur déclassement, à cet établissement public.

En résumé, ce texte, attendu depuis longtemps, va dans la bonne direction même si quelques améliorations semblent souhaitables pour l'assouplissement nécessaire de règles juridiques trop contraignantes parce que quelquefois sans objet.

Il est nécessaire, enfin, de bien mesurer l'enjeu formidable que représentent les espaces portuaires maritimes et fluviaux et, par conséquent, le caractère inéluctable de rapports nouveaux, notamment au plan financier, entre l'Etat, les établissements publics portuaires et les collectivités locales.

Tous les ingrédients me semblent réunis pour que le groupe du RPR puisse, après les précisions et les apaisements que vous ne manquerez pas de nous apporter, monsieur le ministre, voter le texte que vous nous proposez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. le ministre du budget. Pour les uns, ce texte va trop loin, il est trop révolutionnaire. J'accepte alors avec plaisir le fait qu'il soit jugé par d'autres, dont vous, monsieur Rufenacht, comme un peu rigide, car cela me donne à penser qu'il se situe dans un juste milieu et qu'il n'est pas si mauvais que cela !

Vous avez posé un problème essentiel. En effet, le régime actuel de la domanialité des ports n'est pas favorable à une gestion dynamique du domaine de l'Etat, notamment pour les ports fluviaux. Il est vrai que le produit de la cession des entreprises domaniales revient au budget de l'Etat. En tant que ministre, je pourrais, à courte vue, ne pas m'en plaindre. Mais, il est bien évident qu'il s'agit d'un frein puissant pour l'avenir puisque les ports ne sont pas incités à céder des emprises devenues parfois inutiles. Pourquoi le feraient-ils, me dites-vous à juste raison, puisqu'ils ne sont pas intéressés à la recette ?

Le mécanisme des cessions à charge de réemploi prévu par le code du domaine maritime ne permet aux ports de disposer des produits de cessions que pour le rachat de nouvelles emprises dans un délai limité à cinq ans. C'est pourquoi, en liaison avec le ministre des transports, M. Bosson, j'étudie une réforme des règles domaniales

applicables aux ports. Le principe en serait le suivant : les possibilités de réemploi des produits de cessions domaniales seraient élargies à l'acquisition d'infrastructures et au financement de certains aménagements. Pour financer ces dépenses, les ports pourraient bénéficier de 100 p. 100 du produit des cessions. Dans les autres cas, ils pourraient être intéressés aux cessions en bénéficiant d'une partie des plus-values dégagées par celles-ci. Un fonds de concours serait mis en place à cet effet.

Voilà les apaisements que je voulais vous apporter, monsieur Rufenacht. Le Gouvernement, vous le voyez, est très sensible à vos conseils, à vos suggestions et à vos remarques.

Mme le président. Le parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout le monde a bien compris que ce dont il s'agissait aujourd'hui, c'était avant tout du domaine portuaire, tout simplement parce que le Gouvernement avait promis une réforme de la domania-lité publique conforme aux vœux qui s'étaient exprimés lors du vote de la réforme sur la manutention portuaire.

Après avoir lu le projet de loi qui nous est proposé, je voudrais vous dire, monsieur le ministre, à l'instar de mon collègue et ami Rufenacht, que vous avez effectivement été timide. D'ailleurs, les termes que vous avez employés tout à l'heure ainsi que ceux utilisés par M. le rapporteur faisant référence à l'édit de 1566 illustrent bien les blocages de la société française dont parlait M. le Premier ministre.

Monsieur le ministre, la France est harcelée par les ports des pays voisins, qui rivalisent de compétitivité et multiplient les attraits pour les investisseurs industriels. Les exemples sont nombreux, qu'il s'agisse de grands ports comme Anvers et Rotterdam, ou de ports beaucoup plus moyens, qu'il s'agisse de Terneuzen ou même de ports du Sud comme Barcelone, pour lequel le trafic n'est que de 18 millions de tonnes mais dont les activités absolument considérables tiennent aux investissements industriels réalisés sur le domaine public, et c'est bien de cela qu'il s'agit.

Et voilà que, peuple repu d'histoire comme disait le général de Gaulle, prisonnier d'idées toutes faites, nous considérons comme intouchables l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité du domaine public.

Bien sûr nous allons voter votre texte, monsieur le ministre, parce que le mieux est l'ennemi du bien, parce qu'on ne boude pas son plaisir, c'est évident ! Mais on peut tout de même se demander ce que l'on aurait pu faire de mieux et comment vous auriez pu aller un peu plus loin si vous aviez été plus ferme à l'égard de vos services et si vous aviez eu le courage d'aller au bout de votre idée.

M. le ministre du budget. Plus ferme, je vais l'être à votre endroit si cela continue ! *(Sourires.)*

M. Yves Marchand. Si vous aviez accepté le zonage, vous auriez pu délimiter de façon très nette ce qui est du ressort de l'Etat. Personne n'a jamais contesté, ni ici ni ailleurs, que le bord à quai doive rester sous l'emprise totale de l'Etat pour des raisons tenant à la sécurité et au commerce extérieur qui ne font aucun doute. Mais vous aviez une très large capacité de zoner le domaine public portuaire en permettant à des investissements de se réaliser dans le domaine industriel et en dosant les droits réels que vous auriez été susceptibles d'accorder aux investisseurs.

Or le projet de loi fait totalement l'impasse sur le zonage. Du même coup, il fait l'impasse sur un deuxième problème fondamental que j'évoquerai peut-être avec moins de délicatesse que M. Rufenacht ; celui de l'interface ville-port. En effet, si vous ne zonez pas, ce problème restera entier et nous ne parviendrons pas à régler ces conflits extrêmement durs qui opposent l'Etat, les ports et les collectivités locales. Et c'est parce que nous étions très attentifs à ce qui allait être proposé, parce que nous espérions un projet qui permette enfin à nos ports d'être compétitifs, que nous sommes aujourd'hui, il faut bien le dire, un peu déçus. Nous pourrions passer sur cette déception mais elle s'accompagne de la crainte que ce texte ne donne naissance à un monstre juridique, au risque de reprendre des termes employés par un orateur précédent qui ne pense pas la même chose que moi. Car le projet de loi que nous allons voter va poser des problèmes considérables.

Il crée un droit réel apparenté au droit de propriété...

Jean-Pierre Balligand. Mais qui n'en est pas un !

M. Yves Marchand. ... mais qui n'en est pas un, et qui sera soumis obligatoirement au droit hypothécaire si une procédure financière est exercée sur un investissement réa-lisé sur le terrain. Fort bien ! Mais dans la mesure où vous exigez dans ce texte que l'Etat donne son agrément au cas où les obligations ne seraient pas remplies par le débiteur, je me demande comment il sera possible de vendre aux enchères publiques un bien immobilier hypothéqué qui appartient au domaine public. Je ne sais pas comment vous ferez, mais nous verrons ! La jurisprudence est là pour nous aider. Le législateur fait parfois des bêtises, et plus il en fait, plus cela donne du travail aux magistrats. Mais c'est tout de même un peu regrettable. Nous aurions pu espérer un peu plus de cohérence et de précision. Il ne s'agissait pas de discuter du sexe des anges, mais simplement de définir le droit réel immobilier dont disposera précisément l'occupant du terrain. La lecture de ce projet ne nous permet pas de le connaître.

A propos de droit hypothécaire, je me demande d'ail-leurs comment le conservateur des hypothèques, qui est sous votre autorité, monsieur le ministre, pourra gérer un fichier hypothécaire à géométrie variable dans le temps. Cela me paraît un peu difficile ! Vous aurez des remon-tées et vous serez obligé de rédiger de nombreuses cir-culaires pour donner des précisions très délicates à tous ceux de vos administrés qui ne sauront pas comment faire.

Tout cela, c'est la pratique, mais la loi a pour objet d'essayer de régler certains problèmes. Or ce texte ne le fait pas et tend à légitimer la pratique qui s'était fait jour dans les ports autonomes où l'on s'était passé jusqu'à présent de la loi pour faire des investissements, pour don-ner des garanties même. On s'était passé de la loi pour à peu près tout, mais on savait bien qu'il fallait donner des garan-ries plus fortes. Vous avez raison, il fallait légiférer, mais en allant un petit peu plus loin, pour la sécurité des investisseurs, pour celle des banquiers, contrairement à ce que l'on a dit, et surtout pour la compétitivité des ports. On n'est pas allé assez loin et aujourd'hui, nous sommes déçus.

Parce que c'est la tendance de notre administration, - on la connaît bien - vous avez voulu, monsieur le ministre, conserver une véritable tutelle sur les auto-risations de crédit-bail. J'espère que vous accepteriez l'amendement qui revient sur ce point. Si oui, vous aurez fait un grand pas. Il le faut, car cette tutelle est hors d'âge. Comment imaginer en effet - quelle monstruo-sité ! - qu'un investisseur à qui vous donnez un droit

équivalent à un droit de propriété, – c'est ce que dit le texte – soit obligé, sur son fonds, de demander à l'Etat l'autorisation d'emprunter ? C'est énorme !

Sans doute allez-vous donner un avis favorable à l'amendement présenté par la commission. Je le souhaite et je le suppose. Mais, même si le progrès est indéniable, passer de soixante-dix ans à quatre-vingt-dix-neuf ans ne sera pas entièrement satisfaisant. Ce qui serait intéressant, monsieur le ministre, c'est que vous ne disiez rien. Car, quelquefois, il faut savoir se taire, tout simplement.

M. le ministre du budget. C'est bien vrai ! (*Sourires.*)

M. Yves Marchand. Et moi aussi, je me tairai, le moment venu ! (*Sourires.*)

Mme le président. Un moment qui approche, monsieur Marchand !

M. Yves Marchand. J'en suis conscient, madame le président.

Il faut savoir se taire, car s'en remettre à la jurisprudence aurait permis de régler ce problème. Lorsqu'on légifère trop, disais-je, les juges sont inquiets ; lorsqu'on légifère moins, ils ont plus de liberté. En l'espèce, ils auraient la possibilité, en l'absence de délai fixé par la loi, de reconduire la convention.

C'est pourquoi je vous proposerai, dans un de mes amendements, de supprimer tout délai. Ainsi montreriez-vous que, dans cette Europe que nous sommes en train de construire, la France n'est pas rétrograde, qu'elle ne s'en tient pas à l'édit de Moulins de 1566, mais qu'elle prépare au contraire la loi de l'an 2000 et du troisième millénaire. C'est en tout cas l'ambition que nous avons ensemble et qu'ensemble, je l'espère, nous réaliserons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Emmanuel Dewees.

M. Emmanuel Dewees. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public était annoncé et attendu.

Annoncé, puisque la loi du 9 juin 1992 – approuvée, je le rappelle, par l'ensemble de l'Assemblée nationale à l'exception du groupe communiste – loi de modernisation de la filière portuaire, prévoyait, après la réforme de la manutention, avant la modernisation des accès et des transports d'acheminement, une amélioration de la gestion portuaire, grâce à un allègement des charges financières des ports et à un assouplissement des règles applicables sur le plan domanial, administratif et douanier. J'ai été d'autant plus étonné que le groupe socialiste ait déposé une question préalable que le précédent gouvernement avait annoncé une réforme législative sur ce plan.

M. le ministre du budget. Très juste !

M. Emmanuel Dewees. Texte attendu aussi car, comme le souligne notre collègue Michel Mercier, la réforme proposée est souhaitée par l'ensemble des intervenants sur le domaine public en particulier maritime. Les administrateurs du domaine public souhaitent valoriser le patrimoine dont ils ont la charge. Les investisseurs privés sont de plus en plus sollicités pour la réalisation et l'entretien de l'outillage portuaire lui-même. Dès lors, ils sont en droit d'exiger une sécurité pour l'amortissement de leurs investissements et, surtout, la possibilité de constituer des droits réels offrant à leurs financeurs les garanties nécessaires.

Le texte soumis à nos délibérations est en préparation depuis de nombreuses années. Chacun, ici, connaît les raisons pour lesquelles il n'a pu voir le jour plus tôt :

résistances syndicales ou idéologiques, conservatisme des administrations centrales qui ont toujours considéré le domaine public comme un « dépôt sacré ».

Mais la réalité économique s'impose. Et, depuis des années, les établissements publics font preuve d'imagination pour consentir – de fait – des droits réels à leurs investisseurs.

La jurisprudence elle-même a tenu compte des nécessités de l'activité économique. Le Conseil d'Etat – même s'il a réaffirmé le respect des règles traditionnelles de gestion du domaine public dans ses avis – a souligné la nécessité d'une réforme législative et a décidé, par exemple, dans une délibération de son assemblée générale de 1980, que les ports autonomes, gestionnaires de leur domaine public et de celui de l'Etat, pouvaient de leur propre initiative les déclasser en domaine privé, facilitant ainsi des opérations financières comme le recours au bail à construction.

Le texte proposé est, à l'évidence, un texte de compromis ou, si l'on reprend l'expression du rapporteur, « une réforme prudente et nécessairement provisoire ». Pour parler plus directement, reconnaissons qu'il ne répond pas entièrement à l'attente des parties concernées.

Le conseil d'administration du port autonome de Dunkerque, dont je suis membre, l'a examiné avant son passage en commission. La majorité des administrateurs auraient souhaité que le législateur accordât aux établissements publics une marge de manœuvre plus large. Il faut en effet rappeler – et je suis étonné que personne ne l'ait fait avant moi – que dans les conseils d'administration de ces établissements siègent les plus hauts fonctionnaires de l'Etat. Dans le cas des ports autonomes, on y trouve le préfet, quand ce n'est pas le préfet de région, le trésorier-payeur général, un commissaire du Gouvernement, un conseiller d'Etat. Ils siègent aux côtés de représentants des activités économiques et des personnels. Dans ces conditions, le législateur et l'Etat ne peuvent craindre que le domaine public soit bradé ou concédé dans le cadre de montages financiers douteux.

La seule véritable résistance au projet de loi est le fait d'une organisation syndicale qui s'était déjà opposée à la loi du 9 juin 1992. Sa motivation est idéologique, je l'ai dit, et me semble contraire à l'intérêt même des personnels travaillant sur le domaine public.

M. Gilbert Gantier. Absolument !

M. Emmanuel Dewees. En effet, en permettant la constitution de droits réels pendant une durée déterminée ou en prévoyant une indemnisation obligatoire en cas de reprise anticipée du domaine, la loi pérennise l'implantation des entreprises et, par voie de conséquence, la stabilité de l'emploi sur le site.

Les réflexions des administrateurs du port de Dunkerque m'incitent à relever une faiblesse et à regretter une lacune du texte qui nous est soumis.

Je ne vous surprendrai pas, monsieur le ministre, en vous disant que la faiblesse me semble la limitation à soixante-dix ans de la durée d'occupation constitutive de droits réels. Le rapporteur souligne à juste titre que cette durée est inhabituelle dans notre droit, qu'elle est le fruit d'un compromis entre les partisans d'un rapprochement avec le droit privé et les défenseurs des règles traditionnelles du domaine public.

Soixante-dix ans, c'est la durée d'une espérance de vie, un temps qui permet d'investir, d'amortir. Cette durée devrait rassurer les investisseurs potentiels. D'ailleurs, le rapporteur a rappelé que de nombreuses sociétés n'avaient pas attendu cette loi pour investir des milliards de francs

dans les ports. A Dunkerque, les investisseurs ont engagé des sommes considérables sans s'inquiéter de la précarité, du caractère révocable de l'autorisation qui leur avait été accordée par l'autorité gestionnaire.

Mais il s'agit essentiellement de groupes puissants, de sociétés internationales, certaines nationalisées, clients essentiels du port représentés souvent au conseil d'administration et donc en mesure de résister à toute décision unilatérale de l'établissement public. Il n'en est pas de même – reconnaissons-le – pour les PME et PMI, qui souhaitent protéger durablement leurs investissements.

La solution retenue ne me semble donc pas la meilleure. Je ne plaide ni pour les quatre-vingt-dix-neuf ans ni pour la durée indéterminée. A mon sens, il aurait mieux valu qu'au terme de la période d'autorisation, la loi offre aux entreprises la possibilité de se maintenir sur le site en vertu d'un renouvellement de la convention, non pas, bien évidemment, pour une nouvelle période de soixante-dix ans, mais pour une durée fixée d'un commun accord entre l'autorité portuaire et l'entreprise. On aurait pu, au terme des soixante-dix ans, renouveler la convention pour dix, vingt ou trente ans aux mêmes conditions, tandis que le projet de loi prévoit le maintien de l'entreprise sur le site dans le cadre d'une convention d'occupation assez traditionnelle n'ouvrant pas de droits réels.

L'expérience montre en effet qu'à l'approche du terme, l'industriel hésite à poursuivre la maintenance de son outil, puisqu'il n'est pas assuré de la reconduction de l'autorisation d'occupation. Si, paradoxalement, il continue à investir et à moderniser son établissement, il prend le risque de se voir réclamer par le port une redevance surévaluée tenant compte de la valeur ajoutée au site par les investissements de l'entreprise elle-même.

La solution que j'avais envisagée, à savoir le renouvellement de la convention, aurait été, au demeurant, sans dommage pour l'intérêt général, car il faut se souvenir que l'autorité publique peut, à tout moment, reprendre possession de son bien, contre une éventuelle indemnisation.

S'agissant de la lacune que je tenais à évoquer, mon collègue et ami Antoine Rufenacht m'a précédé et vous lui avez déjà répondu, monsieur le ministre, en me donnant satisfaction.

Mais, en l'état, le texte n'apporte pas de réponse au délicat problème des relations entre domaine public et collectivités locales. Les ports, en particulier, sont dorés d'un patrimoine foncier situé partiellement en centre urbain. L'évolution du transport maritime a délocalisé l'activité portuaire à l'extérieur des cités maritimes. Aussi les ports possèdent-ils aujourd'hui, au cœur des agglomérations, des terrains à l'état de friches ou transformés pour des activités diverses, dont la destination est de plus en plus souvent éloignée de l'objet du service public portuaire.

Dans le même temps, les communes concernées peuvent nourrir des projets urbains qui englobent ces zones et souhaitent les acquérir. L'utilité publique de ces projets justifierait que l'on facilite la cession de ces terrains à ces collectivités. Or les établissements publics, notamment portuaires, sont peu enclins à de telles opérations dans la mesure où non seulement ils perdent le bénéfice des redevances parfois substantielles produites par l'occupation du domaine, mais où, en outre, ils ne sont pas autorisés – et c'est le point souligné par Antoine Rufenacht – à remployer le prix de la cession à leur

convenance. L'article R. 113-24 du code des ports dispose en effet que le remploi doit consister en acquisitions de nouveaux immeubles.

La priorité accordée aujourd'hui par nos ports à la modernisation de leurs équipements et à la baisse de leurs tarifs s'accorde mal avec cette contrainte. Une modification purement réglementaire du code des ports compléterait donc utilement le dispositif légal nouveau que vous nous proposez, et dont nous avons bien compris qu'il ne remet pas en cause les grands principes de la domanialité mais aménage simplement le droit d'occupation du domaine public. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi complétant le code du domaine de l'Etat et relatif à la constitution de droits réels sur le domaine public procède à une adaptation importante du cadre juridique actuel. Cadre qui ne permet pas une réelle contractualisation des relations entre les occupants du domaine public et le gestionnaire de ce domaine. Dans le contexte de concurrence internationale entre les grands sites portuaires, mais aussi aéroportuaires – ne l'oublions pas –, une telle adaptation était indispensable. D'autant que les formules de concession sur le domaine privé des collectivités locales, telles que celle utilisée pour la réalisation de la plate-forme logistique de Rungis par la société SOGARIS, ont démontré leur efficacité et leur intérêt pour l'une et l'autre parties.

Les montages juridiques auxquels il est généralement fait appel pour permettre des investissements privés sur le domaine public de l'Etat sont en effet bien fragiles et leur solidité repose, le plus souvent, il faut en convenir, sur la confiance mutuelle que se font les hommes.

Comment convaincre un investisseur privé de prendre des engagements financiers lourds si la convention d'occupation temporaire peut être à tout moment résiliée pour motif d'intérêt général, sans une véritable indemnisation du préjudice direct, matériel et certain né de l'action anticipée ?

Comment mobiliser les financements nécessaires sans possibilité de garantie pour le prêteur ?

Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, répond à ces questions tout en respectant l'équilibre nécessaire entre les attentes des investisseurs et la protection du domaine public. Il permet un réel développement des investissements privés sur le domaine public, développement nécessaire pour que les ports et les aéroports jouent pleinement leur rôle de moteur économique pour leur hinterland. Il laisse une réelle possibilité de choix entre la concession et la vente du domaine public après désaffectation, cette dernière solution apparaissant jusqu'à aujourd'hui parfois plus facile lorsqu'on ne se trouvait pas au cœur du domaine public – le « noyau dur » – évoqué par M. le rapporteur.

La réforme proposée constitue donc une avancée incontestable pour la valorisation économique du domaine public de l'Etat. Il faudra l'étendre au domaine public des collectivités locales, comme le souhaitent mon collègue Dominique Bussereau et certains des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, et parvenir ainsi, comme l'a souligné le rapporteur, à un code unifié des propriétés publiques.

Deux remarques me semblent toutefois nécessaires, qui vont d'ailleurs dans le sens des amendements proposés par le rapporteur et adoptés par la commission des lois.

En premier lieu, l'objectif prioritaire étant de faciliter les investissements privés sur le domaine public de l'Etat, il faut éviter tout alourdissement de la procédure. L'agré-

ment systématique par l'Etat des éventuels contrats de crédit-bail constituerait à cet égard un frein considérable. L'amendement présenté par le rapporteur et adopté par la commission qui exclut l'agrément pour les contrats de crédit-bail conclus par des investisseurs privés pour des investissements privés est donc tout à fait judicieux et répond à un louable objectif de simplification. Il faut d'ailleurs observer que si le texte de loi était adopté en l'état, cela constituerait un recul par rapport aux pratiques actuelles de nombreux ports ou aéroports.

En second lieu, il faut être attentif à la conservation et à la maintenance des ouvrages réalisés par les investisseurs privés, surtout s'il apparaît nécessaire de les conserver au-delà de la période définie par l'autorisation d'occupation.

La constitution de droits réels sur les ouvrages ainsi que les dispositions de l'article L. 34-3 prévoyant l'indemnisation du préjudice direct, matériel et certain en cas d'éviction anticipée favoriseront grandement cette maintenance, alors que le système actuel de l'autorisation d'occupation temporaire ne peut que conduire à un certain abandon de l'entretien des ouvrages à l'approche de la fin de la période d'autorisation.

L'amendement adopté par la commission des lois à ce sujet sur proposition du rapporteur va dans le même sens et me paraît très intéressant. En ouvrant la possibilité pour le titulaire de l'autorisation de se maintenir sur le domaine public au-delà de la période fixée par l'autorisation, sans constitution de droits réels cette fois, on lui permettra d'être encore plus motivé pour un bon entretien des installations qu'il a réalisées et qu'il gère.

Un autre amendement du rapporteur procède de la même préoccupation puisqu'il permettrait au titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire en cours de bénéficier des dispositions de la présente loi s'il réalise des travaux de construction ou de réhabilitation étendant ou modifiant de façon substantielle des ouvrages existant avant la promulgation de la loi.

Ainsi, mes chers collègues, ce projet de loi représente un véritable effort de modernisation des modalités de gestion du domaine public et je ne peux bien évidemment que lui apporter mon soutien, sous réserve de l'adoption des amendements que j'ai évoqués. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Mme le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

Mme le président. La commission m'ayant fait savoir qu'elle ne désire pas se réunir en application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

Article 1^{er}

Mme le président. « Art. 1^{er}. - Il est créé au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre II du code du domaine de l'Etat (première partie : législative) une section III comprenant les articles L. 34-1 à L. 34-9 et ainsi rédigée :

« Section III

« Occupations constitutives de droits réels

« Art. L. 34-1. - Sauf si son titre le place hors du champ d'application de la présente section, le titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public de

l'Etat a un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre.

« Ce droit confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions et les limites précisées dans la présente section, les prérogatives et obligations du propriétaire.

« La durée de l'autorisation est fixée par chacun des titres en fonction de la nature de l'activité et de celles des ouvrages autorisés et compte tenu de l'importance de ces derniers sans pouvoir excéder soixante-dix ans.

« La validité du titre prévu à la présente section peut être prorogée, sans que la durée totale de l'occupation puisse excéder soixante-dix ans.

« Art. L. 34-2. - Les droits, ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier ne pouvant être cédés, pour la durée de validité du titre restant à courir, y compris dans le cas de réalisation de la sûreté portant sur lesdits droits et biens et dans le cas prévu au troisième alinéa, qu'à une personne agréée par l'autorité compétente, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine public occupé.

« Ces droits, ouvrages, constructions et installations ne peuvent être hypothéqués que pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée.

« Les créanciers chirographaires ne peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur des droits et biens mentionnés au présent article que lorsqu'ils sont titulaires d'une créance née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent.

« Les hypothèques sur lesdits droits et biens s'éteignent au plus tard à l'expiration des titres d'occupation délivrés en application des articles L. 34-1 et L. 34-4, quels qu'en soient les circonstances et le motif.

« Art. L. 34-3. - A l'issue du titre d'occupation, prorogé le cas échéant, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis par le titulaire de l'autorisation ou à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation, ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition, ou que l'occupant obtienne un autre titre d'occupation non constitutif de droits réels.

« Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation, prorogé le cas échéant, a été accepté, deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques.

« Toutefois, en cas de retrait avant le terme prévu pour un motif autre que l'inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée. Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation.

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits à la date du retrait anticipé sont reportés sur l'indemnité éventuellement due au titulaire.

« Deux mois au moins avant la notification d'un retrait pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation, les créanciers régulièrement inscrits sont informés

des intentions de l'autorité compétente à toutes fins utiles, et notamment pour être mis en mesure de proposer la substitution d'un tiers au permissionnaire défaillant.

« *Art. L. 34-4.* – Lorsque les ouvrages, constructions ou installations sont nécessaires à la continuité du service public, les dispositions de la présente section ne leur sont applicables que sur décision de l'Etat.

« *Art. L. 34-5.* – Les dispositions de la présente section sont également applicables aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public.

« Lorsque ce droit d'occupation du domaine public résulte d'une concession de service public ou d'outillage public, le cahier des charges précise les conditions particulières auxquelles il doit être satisfait pour tenir compte des nécessités du service public.

« *Art. L. 34-6.* – Les dispositions des articles L. 34-1 à L. 34-5 ne sont pas applicables au domaine public naturel.

« *Art. L. 34-7.* – Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application des articles L. 34-1 à L. 34-5 et notamment les formes et les conditions, d'une part, de délivrance des autorisations et d'intervention des décisions et, d'autre part, d'établissement des conventions mentionnées à la présente section.

« *Art. L. 34-8.* – La réalisation des ouvrages, constructions et installations dans le cadre des autorisations et conventions prévues par les articles L. 34-1 et L. 34-5 peut donner lieu à la passation, par les occupants mentionnés à ces deux articles, de contrats de crédit-bail, dans lesquels les droits du crédit bailleur ne peuvent excéder ceux qui sont attribués par les dispositions de la présente section au titulaire de l'autorisation ou de la convention.

« La conclusion des contrats de crédit-bail est agréée par l'Etat.

« Un décret en Conseil d'Etat prévoit les modalités de cet agrément, ainsi que les conditions et limites dans lesquelles peuvent être conclus, dans le respect de l'affectation domaniale et de la continuité du service public, de tels contrats.

« *Art. L. 34-9.* – Les dispositions des articles L. 34-1 à L. 34-8 sont applicables aux établissements publics de l'Etat, tant pour le domaine public de l'Etat qui leur est confié que pour leur domaine propre.

« Des décrets en Conseil d'Etat apportent les adaptations nécessaires aux dispositions relatives à la gestion du domaine public par les établissements publics de l'Etat et notamment les conditions dans lesquelles les décisions prises par les autorités compétentes de ces établissements sont, dans les cas prévus à l'article L. 34-4, soumises à approbation de leur ministre de tutelle et du ministre chargé du domaine. »

ARTICLE L. 34-1 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

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

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat :

« Le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel... (*Le reste sans changement.*) »

Sur cet amendement, MM. Floch, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un sous-amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Dans l'amendement n° 1, substituer aux mots : "sauf prescription contraire de son titre", les mots : "à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'Etat l'exige". »

La parole est à M. le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement se borne à affirmer le droit commun.

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

M. le ministre du budget. D'accord !

Mme le président. Le sous-amendement n° 18 n'est pas défendu.

Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme le président. En conséquence l'amendement n° 12 de M. Bussereau n'a plus d'objet.

MM. Floch, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Nous demandons cette suppression parce que si l'occupant du domaine public – notamment le concessionnaire ou, le cas échéant, le titulaire d'un bail emphytéotique – dispose d'un droit réel, il n'est pas convenable de poser en principe que ce droit lui donne les prérogatives et obligations du propriétaire.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des lois a donné un avis défavorable car accepter cet amendement viderait de son sens l'autorisation d'occupation constitutive du droit réel.

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 34, ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-1 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Limiter à soixante-dix ans la durée maximale de l'autorisation constituerait une régression par rapport aux pratiques actuelles dans de nombreux ports autonomes. Ainsi que je l'ai indiqué dans mon intervention, il vaudrait mieux ne rien dire et laisser faire.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Madame le président, mes explications sur cet amendement vaudront pour plusieurs autres qui portent sur le même sujet.

L'amendement n° 34 de M. Marchand a été rejeté par la commission des lois qui a estimé que si l'on ne fixait pas une durée maximale au titre d'occupation constitutive de droit réel, cela remettrait en cause la protection juridique du domaine public, notamment son inaliénabilité et son imprescriptibilité.

Par ailleurs cette durée de soixante-dix ans a été arrêtée après une très large concertation avec l'ensemble des professionnels. Elle permet de réaliser les investissements et d'assurer leur amortissement, ce qui correspond au but même de ce projet de loi.

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

M. le ministre du budget. Le Gouvernement, bien évidemment, partage l'avis du rapporteur.

Monsieur Marchand, je n'ai pas voulu polémiquer tout à l'heure, mais il me semble que votre intervention, pardonnez ma franchise, illustre un double mal français.

Le premier, c'est le tout ou rien, en vertu du quel on ne réforme jamais !

M. Yves Marchand. Mais non !

M. le ministre du budget. Vous m'avez reproché - très gentiment certes, mais nettement - d'être trop timide. Or j'ai constaté que toutes les majorités, de couleurs politiques différentes, qui se sont succédé depuis 1984, ont renoncé à déposer quelque texte que soit en la matière. Et voilà qu'au moment où je propose un texte attendu depuis plus de dix ans,...

M. Yves Marchand. Exactement !

M. le ministre du budget. ... on m'accuse d'être prisonnier de mes services. Si tel était le cas, j'aurais fait comme mes prédécesseurs : je ne vous aurais rien présenté en expliquant qu'en raison d'une élection présidentielle, d'élections législatives, régionales ou cantonales, il était impossible de légiférer en la matière.

Certes, il est indéniable que ce projet de loi est un texte de compromis parce que, mesdames, messieurs les députés, la France n'est pas une page blanche sur laquelle on pourrait inscrire des schémas théoriques ; avec la politique du tout ou rien on provoque des incompréhensions et on engendre des répressions. Je revendique donc haut et fort la qualité de ce texte de compromis, au bon sens du terme.

Le deuxième travers français, monsieur Marchand - je vous le dis aimablement -, est de croire, quelles que soient les majorités, qu'on légifère pour un siècle. Je ne prétends pas, monsieur Dewees, que cette réforme vaudra pour les cinquante années qui viennent. Je vous la propose comme un premier pas, visant à faire évoluer les esprits, et comme une première étape dans la bonne direction. En effet, je suis obligé de tenir compte - là réside sans doute, monsieur Marchand, la différence entre l'état de parlementaire et celui de membre du Gouvernement - des réticences, des nécessités, des malentendus, des peurs et des craintes.

Si, dans deux ou trois ans, la représentation nationale estime qu'il faut aller plus loin, il lui appartiendra de faire le nécessaire.

Je crois à l'expérimentation, au pragmatisme et je tourne le dos, autant que faire se peut, à l'idéologie et aux idées toutes faites. Les meilleures intentions du monde ne sont rien quand elles aboutissent à une situation de blocage parce que les gens ont peur. Or vous savez, monsieur Marchand, comme M. Antoine Rufenacht, que la crainte est grande dans les zones portuaires car la crise économique engendre la peur. Et l'on ne peut en vouloir aux intéressés, alors que nous sommes bien à l'aise pour en discuter.

Néanmoins, il faut avancer et c'est pourquoi je vous propose une réforme progressive. Vous estimez qu'il n'y a pas lieu de fixer une durée et je ne sais si soixante-dix ans, c'est mieux que soixante-cinq ou quatre-vingt-cinq ans. Peu importe, cette durée correspond à un compro-

mis et je vous répète que, une fois ce premier pas accompli, un autre Gouvernement pourra proposer un nouveau texte dans quelques années pour aller plus loin, monsieur Dewees. Nous aurons tous bien travaillé pour le pays.

J'en appelle à la majorité, en soulignant qu'il ne s'agit en aucun cas d'une question d'orgueil ou d'honneur personnel. Qu'aurais-je à faire de cinq ou dix ans de plus ? C'est au contraire un souci d'équilibre qui m'a guidé dans l'établissement de ce texte.

J'ai reçu beaucoup d'avis me conseillant de ne pas déposer ce projet de loi, et j'en ai reçu beaucoup d'autres me demandant d'aller plus loin. Cependant je n'ai écouté ni les uns ni les autres, considérant que onze années de réflexion étaient suffisantes pour proposer à la représentation nationale un texte équilibré.

Je regrette de devoir indiquer à M. Marchand que si l'Assemblée votait son amendement, le texte ne serait plus équilibré. Ne prenons pas le risque de l'échec et faisons le pari que, dans l'avenir, les législateurs qui vous succéderont et les membres du gouvernement qui me succéderont continueront à faire évoluer la législation dans la bonne direction.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« I. - Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L.34-1 du code du domaine de l'Etat :

« Le titre fixe la durée de l'autorisation en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages autorisés, et compte tenu de l'importance de ces derniers. Il peut être prorogé, sans pouvoir excéder au total soixante-dix ans. A l'issue de cette période, l'occupant peut obtenir un autre titre d'occupation non constitutif de droits réels. »

« II. - En conséquence, supprimer le dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement a pour objet de simplifier la rédaction du projet et, surtout, de préciser, dès l'article 1^{er}, qu'à l'issue de la période de soixante-dix ans, l'occupant peut obtenir une autorisation d'occupation temporaire, mais non constitutive de droits réels.

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

M. le ministre du budget. Favorable !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. En conséquence, les amendements n°s 21, 22, 23, 24, 25 et 26 de M. Floch, 11 de M. Darason, 35 de M. Marchand et 27 de M. Floch n'ont plus d'objet.

ARTICLE L. 34-2 DU CODE DU DOMAINE DE L'ETAT

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 36, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-2 du code du domaine de l'Etat, supprimer : "et dans le cas prévu au troisième alinéa". »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Le texte proposé introduit une restriction sur les droits réels immobiliers. Or si l'on veut donner une garantie totale aux créanciers de l'investisseur, il faut que tous les créanciers chirographaires, aussi bien que les créanciers hypothécaires, puissent avoir un droit sur le bien.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Défavorable.

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Colliard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-2 du code du domaine de l'État, après les mots : "par l'autorité compétente", insérer les mots : "après avis conforme de la collectivité locale concernée". »

La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. A cet endroit du texte - mais cela sera également le cas pour d'autres dispositions - il est proposé d'associer la collectivité locale concernée à la décision. Presque tous les orateurs ont d'ailleurs souligné l'importance de cette question sur laquelle le texte est presque muet.

Chacun sait que les friches portuaires occupent souvent des positions stratégiques dans les villes. Or, si elles sont actuellement désaffectées, elles constituent néanmoins des zones en devenir, lequel devenir peut parfois être précipité. En effet, la nature n'est pas la seule à avoir horreur du vide ; tel est aussi le cas des intérêts financiers les plus puissants. Je peux d'ailleurs illustrer mes propos et ma préoccupation d'exemples pris dans la ville du Havre, très exactement sur le domaine public de l'État géré par le port autonome et au contact de la ville.

Ainsi, des docks datant de la moitié du XIX^e siècle, situés en bordure d'un plan d'eau aux caractéristiques nautiques désormais insuffisantes ; mais également au contact du centre-ville, suscitent la convoitise d'intérêts très puissants. Or il est bien évident que l'on ne peut pas laisser faire n'importe quoi à cet endroit, sous peine de contrevenir au droit fondamental que détiennent les maires d'organiser l'urbanisation de la commune dont ils ont la responsabilité. Voilà pourquoi je souhaite que l'on exige un avis conforme de la collectivité locale concernée.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des lois a repoussé cet amendement car il ne nous semble pas possible d'exiger, s'agissant du domaine public de l'État, un avis conforme d'une collectivité locale. Néanmoins, le souci de notre collègue peut être pris en compte dans le cadre d'une consultation informelle.

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur !

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

« Supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-2 du code du domaine de l'État. »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Le texte prévoit : « Les créanciers chirographaires ne peuvent exercer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution sur les droits et biens mentionnés au présent article que lorsqu'ils sont titulaires d'une créance née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent. » Chacun comprend bien ce que cela signifie : on veut protéger ces ouvrages réalisés sur le domaine public des conséquences d'événements intervenant, en dehors des installations concernées, dans le cadre de l'entreprise, indépendamment de ce qui est fait sur le domaine public.

Pourtant une telle limitation peut être très préjudiciable économiquement. En effet, si une entreprise ne peut présenter, en garantie générale de son activité, que des installations situées en dehors du domaine portuaire ou dans un port étranger, elle choisira certainement, à cause de la limitation introduite, une implantation hors du territoire français.

Tel était le sens des propos que j'ai tenus dans mon intervention générale : il faut un texte performant au regard de la compétition avec les ports étrangers.

Monsieur le ministre, je ne suis pas un jusqu'aboutiste. Je voterai votre texte, mais vous pourriez faire un petit effort !

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement car la garantie hypothécaire, qui ne sert qu'à financer des ouvrages réalisés sur le domaine public, constitue une garantie supplémentaire pour le prêteur. Cela contribuera donc, comme le souhaite M. Marchand, à renforcer la compétitivité de nos ports.

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. MM. Floch, Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 20 corrigé, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-2 du code du domaine de l'État par les mots : "conformément à l'affectation de celle-ci". »

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Cette adjonction, qui ne modifie pas le texte sur le fond, nous paraît utile.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Ce matin, la commission des lois a repoussé cet amendement, qui nous paraît superfétatoire. Les travaux doivent, par définition, être compatibles avec l'affectation du domaine public.

M. Jean-Pierre Balligand. Pas du tout !

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

M. le ministre du budget. Même avis que le rapporteur.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20 corrigé.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-2 du code du domaine de l'Etat :

« Les créanciers chirographaires autres que ceux dont la créance est née de l'exécution des travaux mentionnés à l'alinéa précédent ne peuvent pratiquer des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée sur les droits et biens mentionnés au présent article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification.

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

M. le ministre du budget. Favorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

ARTICLE L. 34-3 DU CODE DU DOMAINE DE L'ETAT

Mme le président. M. Floch, M. Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 28, ainsi rédigé :

« Après les mots : "à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu", supprimer la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Cet amendement a pour objet de ne pas mettre à la charge du domaine public les ouvrages en ruine ou nécessitant de grandes dépenses.

Certes le projet prévoit l'alternative suivante : conserver l'immeuble ou exiger la démolition. Cette dernière solution ne garantit cependant pas l'Etat dans l'hypothèse, qui sera fréquente, où la destruction de l'ouvrage, une digue par exemple, sera plus dangereuse encore pour l'environnement.

Je prends cet exemple parce que tous les collègues ici présents ne parlent que du domaine public portuaire alors que, je le rappelle au député de Dunkerque, le texte de loi ne concerne pas exclusivement ce domaine. Et le ministre, par erreur ou par malice - je pencherai plutôt pour la seconde hypothèse (*Sourires*) tend à vous conforter dans cette interprétation.

Ce projet pourrait aboutir, par exemple, à la destruction d'une digue le long d'un fleuve. Les conséquences pour l'environnement pourraient être très graves, il faut donc mieux protéger le domaine public et donc l'Etat.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des lois a repoussé cet amendement ce matin, au motif qu'il appartient à l'Etat ou au gestionnaire du domaine public de prévoir dans le titre d'occupation ce qui doit se passer à la fin de la période d'occupation.

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

M. le ministre du budget. Même avis que la commission.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 38, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat, supprimer les mots : "non constitutif de droits réels". »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Que l'on supprime les mots « non constitutif de droits réels », comme je l'ai précédemment proposé, ou que l'occupant obtienne un autre titre d'occupation et on n'en parlera plus !

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

M. Michel Mercier, rapporteur. M. Marchand poursuit avec cet amendement le même objectif. La commission l'a rejeté au même motif.

M. Yves Marchand. Même sanction !

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

M. le ministre du budget. Le détour est habile, mais il s'agit en effet, cette fois encore, de remettre en cause la durée de soixante-dix ans. La position du Gouvernement - j'en suis désolé, monsieur Marchand - est la même : rejet.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme le président. M. Floch, M. Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 29, ainsi rédigé :

« Substituer aux quatre derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat l'alinéa suivant :

« Toutefois l'autorité publique peut exiger la remise en l'état aux frais du titulaire de l'autorisation des installations, ouvrages ou constructions qu'elle souhaite conserver. »

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. L'exemple de la digue que je viens de prendre à l'instant est tout aussi valable en l'occurrence. Nous ne voulons pas mettre à la charge du domaine public, donc de l'Etat, des ouvrages en ruine ou nécessitant de grandes dépenses.

Je suis assez surpris que la commission des lois refuse de protéger l'Etat. Ce n'est pas au départ que tout sera réglé, c'est à l'issue des soixante-dix ans, puisque c'est la durée qui a été retenue, qu'il faudrait prendre des précautions.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission des lois a repoussé cet amendement, au motif qu'en supprimant les quatre derniers alinéas de l'article il aurait pour objet de supprimer la possibilité et le principe de l'indemnisation du titulaire évincé avant terme, ce qui est l'un des points essentiels de la réforme.

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

M. le ministre du budget. Même avis que la commission.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

« 1. - Compléter le troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat par la phrase suivante :

« Les droits des créanciers régulièrement inscrits à la date du retrait anticipé sont reportés sur cette indemnité. »

« II. - En conséquence, supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement a pour objet de lever toute ambiguïté en rappelant que l'indemnité du titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public est automatique si le retrait n'intervient pas pour inexécution des clauses et conditions de l'autorisation.

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

M. le ministre du budget. Le Gouvernement accepte cet amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement est adopté.)

ARTICLE L. 34-4 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Supprimer le texte proposé pour l'article L. 34-4 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. L'article L. 34-4 dispose : « Lorsque les ouvrages, constructions ou installations sont nécessaires à la continuité du service public, les dispositions de la présente section ne leur sont applicables que sur décision de l'Etat. » En réalité, monsieur le ministre, vous gérez les problèmes relatifs à la concession d'un service public à l'article L. 34-5 selon lequel : « Les dispositions de la présente section sont applicables aux conventions de toute nature ayant pour effet d'autoriser l'occupation du domaine public. »

Si une initiative privée ne fait que concourir à la continuité du service public - et la formule peut s'interpréter très largement - il me semble que ce n'est pas un motif suffisant pour lui dénier la propriété de ce qu'il a édifié. Vous concédez, parce que la loi permet à l'Etat de le faire, à une personne privée une mission de service public, et, parce qu'elle exerce une mission de service public, vous lui enlevez les droits du privé ! Réglez vos affaires chez vous ! Que l'Etat règle ses problèmes, mais lorsqu'il concède des droits à un entrepreneur privé et lui confie une mission de service public, il ne doit pas lui enlever ses droits. Voilà ce que j'ai voulu dire. Il faudrait donc supprimer purement et simplement l'article L. 34-4.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Nous sommes probablement d'accord sur le fond, monsieur Marchand, mais pas sur le sens qu'il faut donner à l'article L. 34-4 lequel n'a pas pour objet d'empêcher l'attribution d'un droit réel sur les ouvrages nécessaires à la continuité du service public. Compte tenu de l'objet même de l'autorisation, la loi la soumet à une décision plus solennelle de l'Etat ; M. le ministre rappelait qu'il s'agirait d'une décision conjointe du ministre gestionnaire et du ministre chargé du domaine.

M. Yves Marchand. Je me méfie !

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

M. le ministre du budget. Monsieur Marchand, je me souviendrai de votre bon conseil : « Réglez vos affaires chez vous. » Je n'hésiterai pas à vous rappeler ce sage pré-

cepte lorsque vous me parlerez des problèmes si particuliers du port de Sète et de ses marins-pêcheurs. *(Sourires.)*

Monsieur Marchand, vous êtes pourtant un élu de terrain, vous connaissez la sensibilité à toutes ces questions ! Qu'ai-je voulu faire ? Comme l'a très bien dit le rapporteur, j'ai voulu solenniser pour bien convaincre que nous n'avons pas la moindre idée de privatisation et donc pour tranquilliser les esprits. Vous-même, dans votre intervention, en me demandant pourquoi on n'avait pas fait de zonage, vous avez reconnu qu'il y avait des parties auxquelles il ne fallait pas toucher.

C'est le même problème en l'occurrence. J'ai voulu, par une procédure un peu solennelle, éviter que les élus de terrain que vous êtes tous ici ne soient victimes d'une pression, que l'on peut rejeter comme absurde, mais qui se fera sur le thème de la privatisation ; or tel n'est pas l'objet du débat. Ces malentendus idéologiques ont fait suffisamment de mal à nos ports pour qu'un texte de cette nature ne prête pas à pareille conséquence.

Pour ma part, je suis d'une sincérité totale à l'égard de la représentation nationale : cette solennisation n'a d'autre objet que de rassurer et d'éviter qu'une fois de plus nos ports - pardon, monsieur Balligand, mais il s'agit bien de cela - ne soient victimes de querelles extravagantes qui conduisent à des journées de grève au plus grand profit des ports étrangers.

Si l'on peut, de cette manière, faire évoluer les choses, éviter les malentendus et les grèves, je demande à la représentation nationale d'avoir la sagesse de le comprendre.

Je ne peux donc pas accepter cet amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

« Dans le texte proposé pour l'article L. 34-4 du code du domaine de l'Etat, substituer aux mots : "de la présente section", les mots : "de l'article L. 34-14". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement va dans le sens souhaité à la fois par M. Marchand et par M. le ministre puisqu'il restreint le champ d'application de l'article L. 34-4 à l'autorisation elle-même.

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

M. le ministre du budget. Je confirme bien volontiers que l'on donne satisfaction - une fois n'est pas coutume ! - à M. Marchand et au Gouvernement. *(Sourires.)*

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement est adopté.)

ARTICLE L. 34-5 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Mme le président. M. Floch, M. Balligand et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-5 du code du domaine de l'Etat insérer l'alinéa suivant :

« L'établissement financier qui consent un crédit hypothécaire ou un crédit-bail sur les ouvrages, constructions ou installations réalisés dans le cadre

d'un contrat prévu à l'alinéa précédent prend connaissance du cahier des charges. Celui-ci est annexé au contrat de financement à peine de nullité.»

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Cet amendement a pour objet de responsabiliser les établissements financiers en exigeant, dans le cadre d'un crédit hypothécaire ou d'un crédit-bail, d'annexer au contrat de financement, à peine de nullité, le cahier des charges.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement, non pas sur le fond, mais au motif qu'il s'agit d'une disposition de caractère réglementaire. Il appartiendra éventuellement aux détenteurs de pouvoir réglementaire de la reprendre dans un décret d'application.

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

M. le ministre du budget. Je partage l'analyse du rapporteur. Je confirme à M. Balligand que nous renverrons à un décret les modalités d'information de l'établissement financier qui consent un prêt hypothécaire ou un crédit-bail au titulaire du titre d'occupation.

Au bénéfice de ces explications, je vous propose, monsieur Balligand, de retirer votre amendement.

Mme le président. Retirez-vous votre amendement, monsieur Balligand ?

M. Jean-Pierre Balligand. Je vais faire ce cadeau à M. le ministre ! Mais je crois qu'il n'y aura pas que les députés pour lire le décret !

Mme le président. L'amendement n° 30 est retiré.

ARTICLE L. 34-6 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« I. — Supprimer l'article L. 34-6 du code du domaine de l'Etat.

« II. — Après l'article L. 34-9 du code du domaine de l'Etat, insérer l'article suivant :

« Art. L. 34-10. — Les dispositions de la présente section ne sont pas applicables au domaine public naturel. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de présentation de l'ensemble du texte permettant une meilleure compréhension.

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

M. le ministre du budget. Accord.

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

(L'amendement est adopté.)

ARTICLE L. 34-7 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 40, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du texte proposé pour l'article L. 34-7 du code du domaine de l'Etat :

« Des décrets en Conseil d'Etat fixeront en tant que de besoin les conditions... *(Le reste sans changement.)* »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Je retire cet amendement au profit de l'amendement n° 7.

Mme le président. L'amendement n° 40 est retiré.

M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Après les références : "L. 34-1 à L. 34-5", supprimer la fin du texte proposé pour l'article L. 34-7 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Il s'agit, par cet amendement, de supprimer des dispositions inutiles et de rendre le texte très clair.

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

M. le ministre du budget. Accord !

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement est adopté.)

Mme le président. M. Colliard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article L. 34-7 du code du domaine de l'Etat par la phrase suivante : "Ils déterminent en particulier les conditions d'information, de consultation et de codécision avec les collectivités locales". »

La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. Toujours habités par la même préoccupation de l'implication des collectivités locales concernées dans tous ces mouvements fonciers, nous proposons, par cet amendement, d'ajouter à l'article traitant des décrets en Conseil d'Etat : « Ils déterminent en particulier les conditions d'information, de consultation et de codécision avec les collectivités locales. » En effet, selon les cas de figure, on peut se trouver en présence de ces différentes procédures.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement au motif qu'il ne pouvait y avoir codécision entre l'Etat et les collectivités locales s'agissant du domaine public de l'Etat.

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

M. le ministre du budget. Le Gouvernement partage l'analyse du rapporteur.

Une telle disposition rigidifierait terriblement le projet que le Gouvernement vous propose et risquerait de le priver d'une grande partie de sa portée.

C'est toujours un souci d'équilibre qui me conduit à demander à l'Assemblée de rejeter cet amendement.

Mme le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. L'obligation de codécision demandée par nos collègues du groupe communiste pose en effet un problème s'agissant du domaine public. Toutefois, je trouve quelque peu dommage, monsieur le ministre, que les conditions d'information et de consultation ne soient pas maintenues et que les collectivités, en particulier dans l'interface ville-port, ne soient pas au moins informées des projets d'urbanisation importants.

Je propose un sous-amendement supprimant les mots « et de codécision ».

Mme le président. La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. J'ai bien indiqué que l'on pouvait se trouver devant trois cas de figure : information, consultation, codécision.

Le droit d'occupation des sols relève d'un pouvoir du maire, qui signe les permis de construire. Qu'il s'agisse d'une codécision ou non, la décision revient au maire.

Je souscris au sous-amendement qui est proposé par notre collègue, mais que, pour le moins, on s'en tienne au deux premiers termes que j'ai proposés.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement ?

M. le ministre du budget. Je pourrais répondre que les collectivités locales sont représentées au sein des conseils d'administration et disposent d'un verrou, en outre, avec les permis de construire. Je ne suis cependant pas fermé à l'idée d'une consultation plus formelle, et propose de trouver une formulation plus adéquate d'ici à l'examen du texte au Sénat – encore que je ne sois pas sûr que cela ne relève pas du règlement... Vous voyez, monsieur Marchand, que je ne suis pas le prisonnier de mon administration ! (*Sourires.*)

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission n'a évidemment pas pu se prononcer sur le sous-amendement.

Je fais remarquer à nos collègues que, pour être bonne, une loi ne doit comporter que des dispositions d'ordre normatif. Des « conditions d'information » ne relèvent pas, à l'évidence, de la norme juridique. M. le ministre vient de prendre, au nom du Gouvernement, un engagement. Nous ne pouvons pas aller plus loin.

A titre personnel, je suis donc défavorable au sous-amendement.

Mme le président. La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. Ce débat n'est pas inutile car il met le doigt sur un problème sérieux.

J'ai rappelé, lors de la discussion générale, que pendant la période de gestation de ce projet de loi, le conseil d'administration du port autonome du Havre, unanime – y compris donc les représentants de l'Etat qui y siègent – avait émis le vœu qu'au moins les principales villes portuaires soient consultées. Cela n'a pas été fait. Il est probable que l'association que préside notre collègue Rufenacht a été consultée, mais il est trop respectueux de la liberté d'association pour considérer que cela valait consultation de l'ensemble des places portuaires, même si la ville du Havre est adhérente de cette association.

Je prends acte de l'engagement de M. le ministre et, en deuxième lecture, nous verrons quelle forme aura pris concrètement cet engagement.

Dans ces conditions, si mon collègue du groupe socialiste en est d'accord, nous pourrions retirer et son sous-amendement et mon amendement, nous réservant de donner une réponse définitive d'ici à la deuxième lecture, en fonction de vos actes, monsieur le ministre.

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

ARTICLE L. 34-8 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« Supprimer les deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 34-8 du code du domaine de l'Etat. »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Il y a quelque incohérence à connaître un droit ayant toutes les apparences du droit de propriété à un occupant du domaine public, pour lui

permettre de réaliser un investissement, et, dans le même temps, à lui restreindre ce droit en exigeant de lui qu'il demande à l'Etat une autorisation pour souscrire un emprunt auprès d'un banquier. Il suffit, pour s'en convaincre, de rapprocher les deuxième et troisième alinéas du texte proposé pour l'article L. 34-8 du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-1.

Je pense que M. le ministre conviendra qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de fond, mais aussi d'une question de forme. « Donner et retenir ne vaut », dit-on en droit privé. Nous sommes il est vrai en droit public, mais nous sommes si proches du droit privé en cette matière qu'on pourrait accepter l'adage.

Supprimer purement et simplement les deuxième et troisième alinéas du texte proposé pour l'article L. 34-8, ainsi que le propose mon amendement, éviterait les lourdeurs rédactionnelles de l'amendement proposé par la commission.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a rejeté l'amendement de M. Marchand au motif qu'elle a adopté l'amendement n° 8 qui répond à ses préoccupations, mais dont elle est prête à accepter l'amélioration.

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

M. le ministre du budget. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement de M. Marchand et attend l'amendement de la commission des lois.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

« Substituer aux deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article L. 34-8 du code du domaine de l'Etat les trois alinéas suivants :

« Dans le cadre des conventions et autorisations mentionnées au premier alinéa, il ne peut être recouru à des contrats de crédit-bail pour le financement des ouvrages, constructions ou installations affectés à un service public et aménagés à cet effet, ou affectés directement à l'usage du public, ainsi que pour des travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général.

« La conclusion des contrats de crédit-bail au bénéfice d'organismes dans lesquels l'Etat ou l'établissement public gestionnaire du domaine dévient, directement ou indirectement, un pouvoir de décision ou de gestion en raison d'une participation ou d'un concours financier est soumise à un agrément de l'Etat.

« Dans les cas autres que ceux mentionnés aux deux alinéas précédents, la conclusion de contrats de crédit-bail n'est pas soumise à agrément. »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 33, ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'amendement n° 8, insérer l'alinéa suivant :

« Cet agrément peut être refusé si l'opération se traduit par un accroissement des charges ou une diminution des ressources de l'Etat. Les modalités de cet agrément sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur pour soutenir l'amendement n° 8.

M. Michel Mercier, rapporteur. L'amendement n° 8 tend à clarifier les règles relatives au crédit-bail. Le projet de loi vise à favoriser le développement des activités

économiques privées sur le domaine public. Le recours au crédit-bail par des intervenants privés pour des activités privées doit donc être libre et cet amendement vise à supprimer l'agrément de l'Etat dans ce cas.

Il convient en revanche d'éviter le recours aux crédit-bail immobilier par des tiers gestionnaires délégués du service public, ou réalisant un travail public. Ces situations créeraient un risque financier pour l'Etat, dans la mesure où les engagements du preneur de crédit pourraient se trouver en définitive à sa charge en raison d'un accroissement des besoins de subvention, ou même à la suite de la défaillance du preneur de crédit. Il est donc proposé d'exclure le recours au crédit-bail pour les ouvrages publics, les constructions et les installations affectées au service public.

Enfin, l'Etat peut se trouver engagé financièrement par des contrats de crédit-bail ne relevant pas d'un service public quand l'organisme preneur de crédit est placé en droit ou en fait sous son contrôle, et, dans ce cas-là, il y a agrément.

On distingue donc trois hypothèses : pour un investissement privé par des investisseurs privés, pas d'agrément de l'Etat pour le crédit-bail ; pour une opération purement publique, le crédit-bail est interdit ; sous un régime intermédiaire, agrément pour le crédit-bail lorsque l'Etat pourrait être engagé dans une opération de financement.

Mme le président. La parole est à M. le ministre pour soutenir le sous-amendement n° 33 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8.

M. le ministre du budget. Le Gouvernement considère que l'amendement de la commission améliore grandement le projet en clarifiant les trois cas possibles. Il atteint ainsi très efficacement l'objectif recherché. Comme je l'ai dit à M. Mercier, le sous-amendement du Gouvernement vise simplement à préciser les motifs de refuser l'agrément pour les contrats de crédit-bail au bénéfice d'organismes dans lesquels l'Etat détient un pouvoir de décision, les modalités de cet agrément étant déterminées par décret en Conseil d'Etat.

M. Mercier aura bien compris que cela ne change rien sur le fond.

Mme le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 33 ?

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission l'accepte car il améliore la rédaction de son amendement.

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

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8, modifié par le sous-amendement n° 33.

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

Mme le président. En conséquence, les amendements n° 31 et 32 de M. Floch n'ont plus d'objet.

ARTICLE L. 34-9 DU CODE DU DOMAINE DE L'ÉTAT

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

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 34-9 du code du domaine de l'Etat, après les mots : "établissements publics de l'Etat", insérer les mots : "aux établissements publics des collectivités territoriales". »

La parole est à M. Yves Marchand, pour le soutenir.

M. Yves Marchand. Les amendements n° 13 et 14 de M. Bussereau ont le même objet. Il s'agit d'harmoniser le présent texte avec la loi de 1988 qui concernait le domaine public des collectivités territoriales.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. La commission a rejeté les deux amendements, car il paraît difficile d'étendre ces dispositions relatives au domaine public de l'Etat aux établissements publics des collectivités territoriales. M. le ministre a indiqué que sa réforme était progressive et qu'un texte futur traiterait de cette question.

Je suggère à M. Marchand de retirer ces amendements.

M. Yves Marchand. Je les retire.

Mme le président. Les amendements n° 13 et 14 sont retirés.

M. Yves Marchand. Je retire aussi l'amendement n° 42 ! Ma générosité n'a pas de borne !

Mme le président. L'amendement n° 42 est retiré.

M. Colliard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 17, deuxième correction, ainsi rédigé :

« Après le texte proposé pour l'article L. 34-9 du code du domaine de l'Etat, insérer l'article suivant :

« Art. L. 34-9 bis. - En matière d'aménagement d'espace portuaire, les dispositions de la présente section ne sont applicables que sur avis conforme de la commune concernée et de l'établissement gestionnaire du port.

« Ces projets doivent s'inscrire dans un schéma d'aménagement assurant le développement cohérent du port et de la ville. »

La parole est à M. Daniel Colliard.

M. Daniel Colliard. Toujours dans le souci d'associer pleinement les communes concernées de telle sorte que les développements ne se fassent pas en contradiction avec leurs propres projets, nous émettons l'idée d'un schéma d'aménagement assurant le développement cohérent du port et de la ville et nous suggérons qu'ils soient subordonnés à l'avis conforme de la commune concernée et de l'établissement gestionnaire du port.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. Pour les motifs déjà exprimés précédemment, la commission a repoussé cet amendement.

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

M. le ministre du budget. Même avis, défavorable.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17, deuxième correction.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er} du projet de loi, modifié par les amendements adoptés.

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

Après l'article 1^{er}

Mme le président. M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement n° 9, ainsi rédigé :

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

« Le paragraphe II de l'article 35 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est supprimé. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement a pour objet de supprimer une disposition de la loi du 7 juin 1977 qui n'a jamais été appliquée et qui fait désormais double emploi avec les dispositions de l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat.

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

M. le ministre du budget. Le Gouvernement accepte cet amendement et surtout il remercie son auteur, qui a tout à fait raison.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement est adopté.)

Article 2

Mme le président. « Art. 2. – La présente loi est applicable aux autorisations et aux conventions nouvelles dès la publication des décrets mentionnés à l'article L. 34-7 du code du domaine de l'Etat.

« En ce qui concerne les titres en cours, les dispositions de la présente loi ne sont applicables, le cas échéant, qu'aux ouvrages, constructions et installations que le permissionnaire ou le concessionnaire réaliserait après renouvellement ou modification de son titre, sous réserve que ce renouvellement ou cette modification intervienne postérieurement à la publication des décrets mentionnés ci-dessus. »

M. Mercier, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 2 :

« Pour les autorisations et conventions en cours, les dispositions de la présente loi ne sont applicables, le cas échéant, qu'aux ouvrages, constructions et installations que le permissionnaire ou le concessionnaire réaliserait après renouvellement ou modification de son titre. Toutefois, lorsque le permissionnaire ou le concessionnaire réalise des travaux et des constructions réhabilitant, étendant ou modifiant de façon substantielle les ouvrages, constructions et installations existantes, il peut lui être délivré un nouveau titre conférant un droit réel sur ces ouvrages, constructions et installations lorsqu'ils ont été autorisés par le titre d'occupation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Michel Mercier, rapporteur. Cet amendement a pour objet d'étendre le champ d'application du droit réel aux réhabilitations que l'occupant en place souhaite réaliser sur des constructions existantes déjà autorisées. La délivrance d'un nouveau titre permet d'éviter que deux régimes juridiques s'appliquent sur un même ensemble d'ouvrages et de constructions, ce qui serait à coup sûr source de complexité et de contentieux, et constituerait probablement un frein à l'amélioration des ouvrages existants.

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

M. le ministre du budget. Cet amendement important présente incontestablement l'avantage d'éviter que plusieurs régimes différents ne s'appliquent sur un même ensemble d'ouvrages et de constructions. Une telle coexistence comporterait à l'évidence des aspects très négatifs. C'est donc bien volontiers, monsieur le rapporteur, que le Gouvernement se rallie à votre proposition.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10.

(L'amendement est adopté.)

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

Après l'article 2

Mme le président. M. Marchand a présenté un amendement, n° 43, ainsi rédigé :

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

« La loi de finances pour 1995 précisera les conditions de gestion des espaces portuaires devant faire l'objet d'un aménagement par la collectivité locale sur le territoire de laquelle ils sont situés. »

La parole est à M. Yves Marchand.

M. Yves Marchand. Je suis sans illusion sur le sort qui sera réservé à mon amendement. Cependant, j'ai de l'espoir car les indications fournies tout à l'heure par M. le ministre me permettent de penser qu'il partage l'esprit dans lequel il a été rédigé. Mon amendement, en effet, n'a pour but que d'obtenir un engagement pur et simple du Gouvernement concernant les conditions de gestion des espaces portuaires devant faire l'objet d'un aménagement par la collectivité locale sur le territoire de laquelle ils sont situés. Il serait bon que dans la loi de finances pour 1995 cette affaire soit définitivement réglée.

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

M. Michel Mercier, rapporteur. M. Marchand vient lui-même de justifier le rejet de son amendement par la commission. Il s'agit, en fait, d'une injonction au Gouvernement que le projet que nous sommes appelés à voter ne saurait contenir. En outre, M. le ministre a pris tout à l'heure un engagement qui satisfait M. Marchand.

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

M. le ministre du budget. Je rejoins l'analyse du rapporteur quant à l'injonction.

Par ailleurs, l'engagement que j'ai pris en réponse à M. Rufenacht et à M. Dewees, qui me saisissaient du même problème, vaut naturellement pour M. Marchand. Je suis d'ailleurs en train de travailler en collaboration avec M. Bosson. Et l'engagement que j'ai pris, j'ai bien l'intention de le tenir !

Mme le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Marchand ?

M. Yves Marchand. Je le retire.

Mme le président. L'amendement n° 43 est retiré.

Vote sur l'ensemble

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

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

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

4

DÉPÔT DE RAPPORTS EN APPLICATION DE LOIS

Mme le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 20 de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière, le rapport annuel du comité du contentieux fiscal douanier et des changes.

J'ai reçu de M. le Premier ministre, en application de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, un rapport sur l'exécution de cet article.

5

DÉPÔT DE PROJETS DE LOI ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

Mme le président. J'ai reçu, le 13 mai 1994, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre la République française, le Royaume d'Espagne et la principauté d'Andorre.

Ce projet de loi, n° 1233, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 13 mai 1994, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Jamaïque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Ce projet de loi, n° 1234, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

J'ai reçu, le 13 mai 1994, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres).

Ce projet de loi, n° 1235, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, sous réserve de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

6

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Mardi 17 mai 1994, à neuf heures trente, première séance publique :

Discussion du projet de loi, n° 1086, relatif à la date du renouvellement des conseillers municipaux.

M. Philippe Bonnetant, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles (rapport n° 1166).

A seize heures, deuxième séance publique :

Communication du Gouvernement sur la sécurité (M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire).

Discussion du projet de loi, n° 1152, relatif aux rapatriés anciens membres des formations supplétives ou victimes de la captivité en Algérie.

Mme Thérèse Aillaud, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles (rapport n° 1206).

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 à dix-neuf heures quinze.)

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

TRANSMISSION DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Par lettre du 11 mai 1994, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le Président de l'Assemblée nationale, les propositions d'actes communautaires suivantes :

Proposition de décision du Conseil modifiant la décision CEE n° 92-511 du Conseil du 19 octobre 1992, en vue d'accroître l'aide financière à moyen terme à la Bulgarie. Proposition de décision du Conseil portant attribution d'une aide macrofinancière complémentaire à la Roumanie. – COM (94) 118 FINAL (E-243) ;

Proposition de décision du Conseil autorisant la République portugaise à reconduire jusqu'au 7 mars 1995 l'accord sur les relations de pêche mutuelles avec la République d'Afrique du Sud. – COM (94) 137 FINAL (E-244) ;

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'échange de lettres entre la Communauté européenne et la République du Chili au sujet des importations de pommes et de poires dans la Communauté européenne. – SEC (94) 527 FINAL (E-245).

Par lettre du 13 mai 1994, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le Président de l'Assemblée nationale, la proposition d'acte communautaire suivante :

Avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1995 volume V – section IV (E-246).

Prix du numéro : 3,60 F

(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats ; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)