

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

205^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 14 juin 2001



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA

1. **Loi d'orientation sur la forêt.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 4284).
2. **Autorité parentale.** – Suite de la discussion d'une proposition de loi (p. 4284).

Rappel au règlement (p. 4284)

M. Patrick Ollier, Mme la présidente, M. François Colcombet.

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 4284)

Après l'article 4 (p. 4285)

Amendement n° 38 de M. Cardo : MM. Jean-Pierre Soisson, Marc Dolez, rapporteur de la commission des lois ; Mmes Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées ; Marie-Thérèse Boisseau, M. François Colcombet. – Retrait.

Article 5 (p. 4286)

Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Amendement n° 25 du Gouvernement : Mme la ministre, M. le rapporteur. – Adoption.

Amendement n° 6 de Mme Boisseau : Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. le rapporteur, Mme la ministre, MM. François Colcombet, Jean-Pierre Soisson. – Rejet.

Amendement n° 7 de Mme Boisseau : Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. le rapporteur, Mme la ministre. – Retrait.

Amendements n°s 35, 36 et 37 de M. Cardo : M. Jean-Pierre Soisson. – Retraits.

Adoption de l'article 5 modifié.

Après l'article 5 (p. 4288)

Amendement n° 39 de M. Cardo : MM. Jean-Pierre Soisson, le rapporteur. – Retrait.

Article 6 (p. 4288)

Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Amendement n° 26 du Gouvernement : Mme la ministre, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Soisson. – Adoption.

Amendement n° 5 de Mme Boisseau : Mme Marie-Thérèse Boisseau. – L'amendement n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 7 (p. 4290)

Amendements n°s 29 du Gouvernement, 34 de M. Cardo et 20 de Mme Bousquet : Mme la ministre, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Soisson. – Retrait de l'amendement n° 34.

Mme Martine Lignières-Cassou, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Retrait de l'amendement n° 20 ; adoption de l'amendement n° 29.

Amendement n° 43 de M. Colcombet : MM. François Colcombet, le rapporteur, Mme la ministre, M. Jean-Pierre Soisson. – Adoption.

Amendements n°s 27 et 28 du Gouvernement : Mme la ministre, M. le rapporteur. – Adoption des amendements.

Adoption de l'article 7 modifié.

Article 8 (p. 4292)

Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Adoption de l'article 8.

Article 9 (p. 4292)

Amendement n° 30 du Gouvernement : Mme la ministre, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Soisson. – Adoption.

Adoption de l'article 9 modifié.

Après l'article 9 (p. 4293)

Amendement n° 3 de Mme Robin-Rodrigo : Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. le rapporteur, Mme la ministre. – Retrait.

Amendement n° 31 du Gouvernement : Mme la ministre, M. le rapporteur. – Adoption.

Article 10. – Adoption (p. 4294)

Après l'article 10 (p. 4294)

Amendement n° 32 du Gouvernement : Mme la ministre, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Soisson. – Adoption.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 4294)

MM. Jean-Pierre Soisson,
François Colcombet,
André Lajoinie,

Mme Marie-Thérèse Boisseau,
M. Patrice Martin-Lalande.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4296)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 4296)

3. **Démocratie de proximité.** – Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 4296).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 4296)

MM. Jean-Marie Bockel,
Jean-Pierre Baeumler,
Patrice Martin-Lalande,
Jean Espilondo,
Michel Charzat.

Clôture de la discussion générale.

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 4304)

Motion de renvoi en commission de M. Philippe Douste-Blazy : MM. Jean-Antoine Leonetti, le ministre, Bernard Derosier, rapporteur de la commission des lois ; Franck Dhersin, René Dosière, Marc-Philippe Daubresse, Jacques Pélissard, Bernard Birsinger, Noël Mamère. – Rejet.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4313)

Avant l'article 1^{er} (p. 4313)

Amendement n° 815 de M. Daubresse : MM. Marc-Philippe Daubresse, le rapporteur, le ministre, Robert Poujade, Bernard Birsinger, Noël Mamère. – Adoption.

Amendement n° 140 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre, Robert Pujade, Bernard Birsinger, Jacques Pélissard, Robert Pandraud, Noël Mamère. – Adoption de l'amendement n° 140 rectifié.

Amendement n° 460, de M. Birsinger, le rapporteur, le ministre, Bernard Roman, président de la commission des lois ; Noël Mamère, Jean-Antoine Leonetti, René Dosière. – Rejet.

Amendement n° 461 de M. Birsinger : MM. Bernard Birsinger, le rapporteur, le ministre, Robert Pandraud. – Rejet.

Amendement n° 462 de M. Birsinger : MM. Bernard Birsinger, le rapporteur, le ministre, Jacques Pélissard. – Rejet.

Amendement n° 1 de M. Martin-Lalande : MM. Patrice Martin-Lalande, le rapporteur, le ministre, Marc-Philippe Daubresse. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 4320)

MM. Pierre Cohen, Noël Mamère, Jean-Marie Bockel, Jacques Pélissard.

Amendement de suppression n° 420 de M. Estrosi : MM. Jacques Pélissard, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 463 de M. Birsinger : MM. Bernard Birsinger, le rapporteur, le ministre, René Dosière. – Adoption.

Amendement n° 296 de M. Morin : MM. Marc-Philippe Daubresse, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 277 de M. Dhersin : MM. Franck Dhersin, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendement n° 55 de M. Cazenave : MM. Jacques Pélissard, le rapporteur, le ministre. – Rejet.

Amendements identiques n°s 498 corrigé de M. Birsinger et 555 de M. Mamère et amendements n°s 777 de M. Daubresse et 142 de la commission des lois : MM. Bernard Birsinger, Noël Mamère, Marc-Philippe Daubresse. – Retrait de l'amendement n° 777.

MM. le rapporteur, le ministre, Noël Mamère, Jean-Marie Bockel, Bernard Birsinger. – Rejet des amendements identiques n°s 498 corrigé et 555 ; adoption de l'amendement n° 142.

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

4. **Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 4328).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA,
vice-présidente

Mme la présidente. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

LOI D'ORIENTATION SUR LA FORÊT

Communication relative à la désignation
d'une commission mixte paritaire

Mme la présidente. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 13 juin 2001.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation sur la forêt.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission de la production et des échanges.

2

AUTORITÉ PARENTALE

Suite de la discussion d'une proposition de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi de MM. Jean-Marc Ayrault, Marc Dolez et Mme Christine Lazerges et plusieurs de leurs collègues relative à l'autorité parentale (n^{os} 3074, 3117).

Rappel au règlement

M. Patrick Ollier. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

Mme la présidente. La parole est à M. Patrick Ollier, pour un rappel au règlement.

M. Patrick Ollier. Madame la présidente, à travers ce rappel au règlement, fondé sur l'article 58, je souhaite réagir face aux changements qui affectent l'horaire de nos travaux. Ainsi, le texte portant sur la démocratie de proximité, dont nous devons débattre à partir de quinze heures, ne pourra vraisemblablement pas être abordé avant seize heures trente.

Je n'ai rien contre le texte sur l'autorité parentale, mais je voudrais que la Conférence des présidents et notre Bureau soient saisis de la question. Ce genre d'incident, qui se produit de plus en plus fréquemment, perturbe considérablement les conditions de travail des parlementaires : cet après-midi par exemple, certains d'entre nous seront conduits à annuler leur participation à des réunions importantes et à bouleverser l'ensemble de leur programme. Il n'est pas possible de travailler sereinement et efficacement dans de telles conditions, et il faut absolument que nous puissions en parler à la prochaine Conférence des présidents.

Mme la présidente. Il s'agit en effet, monsieur Ollier, d'une modification de l'ordre du jour que je crois malheureuse ; mais comme elle affecte l'ordre du jour prioritaire, nous sommes tenus de poursuivre l'examen du texte commencé ce matin.

Monsieur Colcombet, c'est aussi pour un rappel au règlement ?

M. François Colcombet. Non, madame la présidente. Je tenais simplement à dire que le débat qui a eu lieu ce matin a été très approfondi, précisément, parce que le président de séance a laissé tout le monde parler assez longuement. A mon avis, ce travail s'est accompli dans des conditions tout à fait satisfaisantes ; certains amendements ont pu être ajustés en séance, et on voit maintenant assez bien vers quoi on s'achemine : les députés qui étaient là ce matin peuvent en témoigner. On comprend désormais les choix des uns et des autres, parce que beaucoup de choses ont été dites. Et il me paraît d'une certaine façon plus sain de continuer sur la lancée le débat, les quelques dispositions qui restent étant marginales par rapport à ce qui a été examiné ce matin, plutôt que de reprendre le débat dans une semaine.

Mme la présidente. Monsieur Colcombet, vous n'aviez pas à demander la parole pour répondre à M. Ollier !

M. François Colcombet. Je vous prie, madame la présidente, de m'excuser de l'avoir fait. Je promets que je ne recommencerai pas tant que que vous ne m'y autoriserez pas. (*Sourires.*)

Discussion des articles (*suite*)

Mme la présidente. Ce matin, l'Assemblée a commencé l'examen des articles et s'est arrêtée à l'amendement n^o 38 portant article additionnel après l'article 4.

Après l'article 4

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

« Après l'article 4, insérer l'article suivant :

« Lorsqu'il y a un risque de déplacement illicite d'un enfant mineur vers l'étranger, le juge aux affaires familiales ou le juge des enfants peut, à la demande d'un des parents, ordonner une interdiction de sortie du territoire.

« Cette interdiction de sortie du territoire est transmise, par le juge, sous huitaine aux services compétents et inscrite aux fichiers établis conformément aux accords de Schengen.

« Elle est en outre matérialisée sur tout document d'identité du mineur.

« Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de cette matérialisation. »

La parole est à M. Jean-Pierre Soisson, pour défendre cet amendement.

M. Jean-Pierre Soisson. M. Cardo m'a chargé de présenter son amendement. Il vous prie de l'excuser, mais il ne peut être présent pour les raisons que M. Ollier a exposées tout à l'heure.

L'article 11-1 de la Convention des droits de l'enfant, ratifiée par la France en août 1990, prévoit que « les Etats prennent des mesures pour lutter contre les déplacements illicites d'enfants à l'étranger ». Lorsqu'il y a un risque réel de déplacement illicite d'un enfant à l'étranger par l'un de ses deux parents, le juge aux affaires familiales peut ordonner une interdiction de sortie du territoire. Mais la transmission de cette décision aux services chargés de l'appliquer s'avère lente et aléatoire, ce qui rend sa mise en œuvre inopérante.

L'objet de l'amendement de M. Cardo, madame la présidente, est de rendre automatique l'inscription de cette interdiction dans les fichiers en cause et sa matérialisation sur les documents d'identité du mineur concerné. Sans doute, madame la ministre, cet amendement relève-t-il plus du domaine réglementaire que du domaine législatif, mais M. Cardo souhaitait entendre vos explications à ce sujet.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Madame la présidente, la commission a repoussé cet amendement parce qu'elle a considéré que la rédaction proposée n'était pas adaptée et que, comme vient de le dire M. Soisson, cette mesure relevait davantage du domaine réglementaire.

Cela étant, elle s'est inquiétée du problème bien réel posé par l'amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Même avis que le rapporteur.

M. Jean-Pierre Soisson. Ce n'est pas une réponse, madame la ministre.

Mme la présidente. S'agit-il d'un avis défavorable ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Madame la présidente, je voudrais défendre l'amendement, peut-être pas sur la forme, mais sur le fond.

Nous n'avons pas eu de réponse, ni du rapporteur ni de Mme la ministre. Or il y a un réel problème, avec des contentieux qui durent depuis des années. Il faut absolument, madame la ministre, que nous prenions des mesures pour régler le sort de ces enfants enlevés par un de leurs parents et emmenés à l'étranger. Selon la convention de La Haye, ils doivent revenir immédiatement dans leur pays d'origine s'ils n'y sont pas en danger.

Mais cette convention n'est pas appliquée, d'où ces contentieux qui durent des années. Aujourd'hui, on compte par centaines ce type de situations, devenues dramatiques faute d'avoir été réglées.

Mme la présidente. Monsieur Colcombet, vous souhaitez répondre au Gouvernement ?...

M. François Colcombet. Avec votre permission, madame la présidente ! (*Sourires*)

Puisque la France a pour seule obligation de prendre des mesures pour lutter contre les déplacements illicites d'enfants à l'étranger, il faudrait, madame la ministre, que vous nous disiez ce qui va être fait en la matière. Ce matin en commission, quand nous avons discuté de l'amendement de M. Cardo, nous nous sommes dit qu'il fallait bien trouver une solution. Et si nous avons finalement voté contre l'amendement, c'est que la formule proposée, qui consiste à signaler sur tous les documents d'identité du mineur, y compris sur sa carte d'identité, qu'il n'a pas le droit d'aller à l'étranger, présente probablement plus d'inconvénients que d'avantages pour le mineur.

Nous devons donc travailler rapidement à trouver de meilleures solutions peut-être avec celle qui consiste à marquer, je ne dis pas d'un sceau d'infamie, mais d'une petite pastille rouge tous les documents de l'enfant, même le livret de famille, ce qui poserait des problèmes.

Donc, tout en étant défavorables à l'amendement, nous pensons qu'il faut trouver une solution et nous demandons à Mme la ministre de nous dire ce qu'elle va faire !

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Je ne suis évidemment pas insensible aux préoccupations de M. Cardo. Et si je n'ai pas répondu plus longuement tout à l'heure, c'est parce que je me suis déjà expliquée ce matin.

Vous l'avez dit, le juge aux affaires familiales et le juge des enfants peuvent ordonner l'interdiction de sortie du territoire ; mais il est vrai que cette interdiction doit être mise en œuvre avec beaucoup plus d'efficacité qu'elle ne l'est actuellement. A ce sujet, une réflexion a été engagée par le ministère de la justice sur tous les problèmes de médiation transfrontalière entre les parents. M. Cardo le sait puisqu'il participe à la commission parlementaire franco-allemande chargée de la question des déplacements d'enfants.

Une telle procédure impliquant l'intervention de plusieurs services, une concertation doit être menée entre eux si on veut mettre en œuvre un nouveau dispositif. Ce n'est pas simple, et je ne pense pas que ce soit au détour d'un amendement qu'on puisse régler une question aussi complexe.

Se pose la question de la pérennisation de l'inscription de l'interdiction de sortie sur un document d'identité. L'idée me semble judicieuse, sauf à vous faire remarquer

que le dispositif proposé n'est pas équilibré : l'inscription de l'interdiction, mesure qui est provisoire, sur tout document d'identité aura, elle, un caractère définitif, si on ne veut pas courir le risque de voir ces documents falsifiés.

Je m'engage évidemment à poursuivre le travail commencé dans le groupe sur l'autorité parentale, en lui demandant d'intégrer cette dimension transfrontalière. Par ailleurs, Mme la ministre de la justice poursuit activement sa réflexion sur la question des médiations transfrontalières.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Merci, madame la ministre.

M. Jean-Pierre Soisson. Je retire l'amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 38 est retiré.

Article 5

Mme la présidente. « Art. 5. – I. – Avant l'article 373 du code civil, il est inséré un paragraphe ainsi intitulé : « § 2 : De l'exercice de l'autorité parentale par les parents séparés. »

« II. – L'article 373 du code civil est ainsi rédigé :

« *Art. 373.* – La séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale.

« Chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent.

« A la demande de l'autre parent, le parent qui n'exerce pas les prérogatives liées à l'exercice de l'autorité parentale peut être convoqué par le juge aux affaires familiales, qui lui rappelle ses obligations.

« Tout changement de résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités d'exercice de l'autorité parentale, doit faire l'objet d'une information préalable de l'autre parent. En cas de désaccord, le parent le plus diligent saisit le juge aux affaires familiales qui statuera selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant. »

La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau, inscrite sur l'article 5.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Je serai brève, madame la présidente, pour ne pas allonger cette séance, tout en soulignant que les problèmes d'autorité parentale sont tellement sérieux et complexes qu'il est vraiment très difficile de les traiter en quatre heures.

L'article 5 rappelle que la séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'autorité parentale. En conséquence, chacun d'eux est tenu de maintenir des relations personnelles avec l'enfant et de respecter les liens avec l'autre parent. Pour favoriser, en pratique, la permanence de ces liens, cet article prévoit, comme l'ont proposé à la fois Irène Théry et la commission Dekeuwer-Défossez, de rendre obligatoire l'information préalable de l'autre parent en cas de changement de résidence susceptible de modifier les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

En cas de désaccord, le juge aux affaires familiales, saisi par le parent le plus diligent, statue en fonction de l'intérêt de l'enfant. Le rapporteur a précisé que l'inexécution de cette obligation d'information serait, en cas de litige, susceptible d'être sanctionnée, le juge pouvant, par exemple, fixer la résidence chez l'autre parent.

Comme je l'ai précédemment évoqué dans la discussion générale, cette information préalable ne mange pas de pain, si j'ose dire, mais il ne s'agit que d'un vœu

pieux. On peut toujours informer l'autre parent que l'on déménage, parce que l'on a une opportunité professionnelle à l'autre bout de l'Hexagone, parce que l'on souhaite suivre la personne avec laquelle on refait sa vie, mais toutes ces justifications d'éloignement, aussi recevables soient-elles, peuvent également cacher la volonté d'éloigner l'enfant de son autre parent.

Madame la ministre, de quels moyens de recours le parent qui verra s'éloigner son enfant disposera-t-il dans le cas bien précis où l'information préalable aura été délivrée ? Selon la commission Dekeuwer-Défossez, le juge pourrait se servir d'un tel fondement textuel, l'obligation d'information, pour sanctionner les coups de force de l'un des parents. Cependant, si l'information préalable a bien été donnée, comme le juge pourra-t-il sanctionner par la suite le parent ayant changé de résidence pour éloigner l'enfant de son autre parent ? Cette question est d'importance, madame la ministre, et il conviendrait d'y apporter une réponse la plus claire et la plus précise possible.

Mme la présidente. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 25, ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa du II de l'article 5. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. C'est un amendement de coordination.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 25.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Mme Boisseau, M. Plagnol et M. Wiltzer ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Compléter la dernière phrase du dernier alinéa du II de l'article 5 par les mots : "notamment sur la répartition des charges de déplacement". »

La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. L'amendement n° 6 va dans le même sens que le suivant et ceux de Pierre Cardo. Il s'agit de préciser les modalités de répartition de la charge du déplacement quand il y aura un éloignement entre les parents afin que celui qui sera loin de son enfant puisse le voir normalement. Il est en effet évident que si un parent part avec son enfant à 500 kilomètres de l'autre, cela posera d'énormes problèmes matériels, entre autres un problème financier. Il serait donc bon de préciser dans la loi la répartition des charges concernant ces déplacements.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement, considérant que, lorsqu'il est saisi d'un désaccord entre les parents, le juge a la possibilité de réviser la pension alimentaire afin de répartir les charges de déplacement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Je crois, comme le rapporteur, que le droit positif prend déjà en compte la répartition des charges entre le père et la mère. Par conséquent,

à commencer une liste non exhaustive des éléments que le juge doit prendre en considération on prend le risque de réduire la globalité de l'appréciation et de la répartition des charges entre les époux. En effet, soit la répartition fait l'objet d'une disposition spécifique dans la décision du juge, soit elle constitue l'un des éléments d'appréciation du montant des contributions alimentaires.

Par ailleurs, il ne faut pas considérer de la même façon toutes les raisons pour lesquelles il pourrait y avoir déplacement. Certains cas sont déjà traités par exemple lorsque sont prévues des résidences alternées. La répartition des charges est alors effectuée en fonction de cette décision.

Dans d'autres cas, en revanche, il peut arriver que l'un des ex-époux opère des déménagements intempestifs pour empêcher l'exercice de l'autorité parentale par l'autre. Là encore, le juge pourra intervenir. Il ne faudrait donc pas cautionner l'éloignement de l'enfant par l'un des conjoints sous prétexte que l'on peut opérer une compensation dans la répartition des charges de déplacement.

J'ajoute enfin que certaines femmes qui pourraient être amenées à déménager pour des raisons tenant à l'emploi ne devraient pas être pénalisées systématiquement par un tel dispositif.

Dans la mesure où le juge peut intégrer dans ses éléments d'appréciation la question des charges de déplacement, au même titre que toutes les autres charges qui ont un lien direct ou indirect avec l'exercice de l'autorité parentale, j'émet, comme le rapporteur, un avis défavorable à cet amendement parce que je considère qu'il est satisfait par le droit actuel.

Mme la présidente. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Il fallait que cette question soit évoquée.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Merci, monsieur Colcombet !

M. François Colcombet. En effet, ce problème se posera très souvent.

Certes, lorsque l'on parvient à provoquer la discussion entre les parents, c'est-à-dire quand l'esprit de concertation prévaut, il est assez facile de trouver des solutions peu onéreuses : abonnement, carte de fidélité, recours à un tiers, que sais-je encore. Il n'est donc pas inutile de rappeler au juge qu'il doit favoriser le dialogue entre les parents.

Néanmoins, il n'est peut-être pas opportun de mettre ainsi en exergue la question des charges de déplacement. Il me semble préférable d'essayer de profiter de la navette pour traiter différemment cette question, sans doute avec d'autres éléments qui mériteraient d'être pris en compte.

Je me range donc plutôt à l'avis exprimé par la commission ce matin après un petit débat sur le sujet, mais étant entendu que cette position est loin d'être fermée.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Mme Boisseau a raison : le problème est réel. M. Colcombet l'a aussi souligné.

Nos débats et les travaux parlementaires sont de nature à éclairer les décisions des juges. La discussion de cet après-midi a donc son importance. Ainsi que l'a également souligné M. Colcombet, d'autres éléments qui nécessiteront également des modifications législatives apparaîtront sans doute au cours de la navette et ils pourront être pris en considération en même temps que le déplacement des parents.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Mme Boisseau, MM. Plagnol, Morin et Wiltzer ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa du II de l'article 5, par les deux phrases suivantes :

« Dans ce cas, afin de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure. »

La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Cet amendement procède exactement du même esprit que le précédent.

J'ai bien entendu les arguments du Gouvernement et de mes collègues, mais il ne faut pas faire d'angélisme. Quand les parents séparés seront dans la même ville avec une garde alternée, selon des modalités qui leur seront propres, tout ira bien. Si, du jour au lendemain, l'un des parents part dans une autre ville, pour des raisons affectives, professionnelles ou simplement pour séparer l'enfant de l'autre parent, cela posera des problèmes énormes. Nous avons parlé des difficultés matérielles, mais il y aura aussi des questions psychologiques liées à l'incompréhension. Même si cela ne sera pas systématique, il y aura parfois des problèmes majeurs.

Telle est la raison de ce nouvel amendement qui propose qu'une médiation soit offerte aux parents pour la question précise de l'éloignement, car nous ne sommes pas au bout de nos peines en la matière. Telle qu'elle est prévue par le texte, l'information n'est pas suffisante. Il faut absolument mieux l'encadrer pour faire en sorte qu'il y ait le moins possible de drames de la séparation.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement, parce qu'elle a considéré que la rédaction de l'article 372-4 telle que nous l'avons retenue à l'article 4 du texte correspond à la préoccupation exprimée puisque le désaccord sur le changement de résidence est un désaccord sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et que le juge peut inciter à la médiation.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Il me semble que cet amendement est satisfait par l'article 372-4 qui prévoit, de manière générale, la possibilité pour le juge de proposer une mesure de médiation et d'enjoindre aux parents de rencontrer un médiateur.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Je suis convaincue par la réponse de la ministre et je retire cet amendement, mais vous conviendrez, mes chers collègues, que cela valait la peine de poser le problème.

M. François Colcombet. Tout à fait !

Mme la présidente. L'amendement n° 7 est retiré.

Je suis saisie de trois amendements, nos 35, 36 et 37, présentés par M. Cardo, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

L'amendement n° 35 est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par le paragraphe suivant :

« III. – En cas de changement de la résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités de l'exercice de l'autorité parentale, celui-ci doit supporter tout ou partie des frais de déplacement additionnels supportés par l'autre parent pour l'exercice de ses droits de visite et d'hébergement.

« Il ne pourra en être exonéré que par une décision motivée du juge aux affaires familiales qui fixera les modalités de cette prise en charge à défaut d'accord entre les deux parents.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités de cette prise en charge. »

L'amendement n° 36 est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par le paragraphe suivant :

« IV. – Au cas où le parent chez lequel l'enfant réside habituellement décide de changer de résidence sans respecter les dispositions légales, le juge aux affaires familiales pourra être saisi par le parent chez lequel l'enfant ne réside pas habituellement afin de procéder à une modification du lieu de résidence de l'enfant. »

L'amendement n° 37 est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par le paragraphe suivant :

« V. – 1^o Dans l'article 227-6 du code pénal, les mots : "d'un mois à compter de" sont remplacés par les mots : "de quinze jours avant" ;

« 2^o Tout changement de résidence de l'enfant du fait d'un des parents doit être notifié à l'autre parent dans un délai de 15 jours avant le changement prévu. En cas de désaccord, le parent ainsi notifié saisit le juge aux affaires familiales qui statuera selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant et dans un souci du maintien des relations et des liens de l'enfant avec ses deux parents.

« En cas de changement de la résidence de l'enfant du fait d'un des parents sans information préalable de l'autre parent dans les délais impartis, le parent qui a opéré ce changement de résidence encourt les sanctions prévues à l'article 227-6 du code pénal. »

La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. En fonction du vote de rejet intervenu sur l'amendement n° 6, je retire l'amendement n° 35.

Mme la présidente. L'amendement n° 35 est donc retiré. Et les suivants, monsieur Soisson ?

M. Jean-Pierre Soisson. Il s'agit d'un autre problème, voisin, que voulait évoquer M. Cardo.

Je souhaiterais que, au cours de la navette, ces questions et d'autres qui ont été abordées tant lors de la discussion générale que dans l'examen des articles soient reprises. En attendant, je retire ces amendements.

Mme la présidente. Les amendements n°s 36 et 37 sont également retirés.

Je mets aux voix l'article 5, modifié par l'amendement n° 25.

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

Après l'article 5

Mme la présidente. M. Cardo a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

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

« Tout enfant mineur ou à charge est inscrit sur la carte de sécurité sociale de ses deux parents. »

La parole est à M. Jean-Pierre Soisson, pour défendre cet amendement.

M. Jean-Pierre Soisson. Je ne sais pas si le contenu de cet amendement correspond à l'objet du texte...

M. Marc Dolez, rapporteur. Non !

Mme Chantal Robin-Rodrigo, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Il est d'ordre réglementaire !

M. Jean-Pierre Soisson. ... ou s'il peut être rattaché au texte en discussion. Je ne le pense pas, mais il exprime une intention que je souhaiterais voir prise en compte par le rapporteur et le Gouvernement.

Mme Martine Lignières-Cassou, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Tout à fait ! Cela a été annoncé !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement car elle a considéré que cette préoccupation serait satisfaite par l'amendement que le Gouvernement va nous proposer après l'article 10.

M. Jean-Pierre Soisson. Je retire l'amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 39 est retiré.

Article 6

Mme la présidente. « Art. 6. – I. – L'article 377 du code civil est ainsi rédigé :

« Art. 377. – Les père et mère ensemble ou séparément, peuvent, lorsque les circonstances l'exigent, saisir le juge en vue de voir déléguer tout ou partie de l'exercice de leur autorité parentale à un tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement agréé pour le recueil des enfants ou service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

« A titre exceptionnel, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale. »

« II. – L'article 377-1 est ainsi rédigé :

« Art. 377-1. – La délégation, totale ou partielle, de l'autorité parentale résultera du jugement rendu par le juge aux affaires familiales.

« Toutefois, le jugement de délégation peut prévoir, pour les besoins d'éducation de l'enfant, que les père et mère, ou l'un d'eux, partageront tout ou partie de l'exercice de l'autorité parentale avec le tiers délégataire. Le partage nécessite l'accord du ou des parents en tant qu'ils exercent l'autorité parentale. La présomption de l'article 372-2 est applicable à l'égard des actes accomplis par le ou les délégants et le délégataire.

« Le juge peut être ainsi saisi des difficultés que l'exercice partagé de l'autorité parentale pourrait générer par les parents, l'un d'eux, le délégataire ou le ministère public. Il statue conformément aux dispositions de l'article 372-5. »

« III. – Le dernier alinéa de l'article 377-2 du code civil est supprimé. »

La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau, inscrite sur l'article 6.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. L'article 6 concerne les nouvelles modalités d'exercice des délégations en les assouplissant. Sont ainsi supprimées les conditions tenant, d'une part, à la remise de l'enfant par ses parents ou à son recueil sans leur intervention et, d'autre part, à l'âge de l'enfant qui doit aujourd'hui avoir moins de seize ans.

Les père et mère, ensemble ou séparément, pourront désormais saisir le juge d'une demande de délégation quand les circonstances l'exigeront. Le tiers auquel la délégation sera accordée pourra être un établissement agréé à cette fin ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance, comme aujourd'hui, un proche, au lieu d'un particulier, digne de confiance, ou un membre de la famille.

La possibilité pour le tiers de saisir lui-même le juge aux mêmes fins est élargie à travers la suppression de la condition tenant au désintérêt des parents depuis plus d'un an. Désormais, le tiers qui assumera la charge effective de l'enfant pourra, à titre exceptionnel, saisir le juge pour se faire déléguer en tout ou partie l'exercice de l'autorité parentale. Le caractère effectif de l'élargissement recherché risque toutefois de se heurter, madame la ministre, à l'imprécision des contours juridiques des exceptions concernées.

Par ailleurs, l'article 6 esquisse le cadre juridique d'une autorité partagée alors que l'évolution des familles dites recomposées ou greffées a abouti à des pluriparentalités de fait. A cet effet, le jugement de délégation pourra prévoir, pour les besoins de l'éducation de l'enfant, que les père et mère, ou l'un d'eux, partageront tout ou partie de l'autorité parentale avec le tiers délégataire. Le partage nécessitera l'accord du ou des parents en tant qu'ils exercent l'autorité parentale. En l'état actuel du droit, le jugement de délégation totale ou partielle suppose la renonciation par le ou les parents à l'exercice de l'autorité parentale en tout ou sur la partie déléguée.

La proposition de loi offre la possibilité d'articuler autorité initiale et autorité déléguée subordonnés à l'accord du ou des parents concernés mais pas du délégataire. En cas de difficulté liée à l'exercice partagé de l'autorité parentale, le juge pourra être saisi par les parents ensemble ou séparément par le délégataire ou le ministère public.

Enfin, la présomption d'accord prévue par l'article 372-2 du code civil selon laquelle à l'égard des tiers de bonne foi le parent qui accomplit seul un acte usuel de l'autorité parentale est réputé agir avec l'accord de l'autre est étendue au délégant et au délégataire. Il faudra voir, à l'usage, comment fonctionneront les nouvelles modalités d'exercice des délégations.

Mme la présidente. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 26, ainsi rédigé :

« Substituer au dernier alinéa du I de l'article 6 les deux alinéas suivants :

« En cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant peut également saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale.

« Lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après avis du juge des enfants et celui des parents. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Cet amendement a précisément pour objet de mieux encadrer le prononcé d'une délégation totale ou partielle d'autorité parentale en réintroduisant les critères qui existent actuellement dans notre droit pour caractériser le désintérêt manifeste, d'une part, et l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, d'autre part.

Par ailleurs, la délégation ne pourra intervenir qu'après avis du juge des enfants et après celui des parents lorsque l'enfant concerné fera l'objet d'une mesure d'assistance éducative.

Autrement dit, il s'agit de trouver un juste équilibre entre la nécessité, dans l'intérêt de l'enfant, de prononcer une délégation de l'autorité parentale et, chaque fois que cela sera possible, l'exercice de cette responsabilité par les parents dès lors qu'ils pourront y être associés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, rapporteur. Favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Comme vient de le souligner Mme la ministre, il est toujours difficile, sur le plan du droit, de trouver un bon équilibre. Je ne suis pas certain que l'amendement du Gouvernement y parvienne tout à fait, mais sa rédaction pourra faire l'objet d'un nouvel examen lors de la navette et en deuxième lecture. Néanmoins, en l'état actuel de la discussion, je m'y rallie.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 26.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Mme Boisseau, M. Plagnol et M. Morin ont présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa du I de l'article 6, après les mots : "A titre exceptionnel", insérer les mots : "et si l'intérêt de l'enfant l'exige". »

Cet amendement me semble devenu sans objet, madame Boisseau...

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Est-ce une impression ou une certitude ?

Mme la présidente. Une certitude.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. C'est dommage car il s'agissait de défendre, encore une fois, l'intérêt de l'enfant et je suis sûre que nous aurions tous été d'accord sur ce petit amendement.

Mme la présidente. Malheureusement, il est devenu sans objet.

Je mets aux voix l'article 6, modifié par l'amendement n° 26.

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

Article 7

Mme la présidente. « Art. 7. – I. – A l'article 372-6 du code civil :

« Au premier alinéa, les mots : “matérielle et morale de la famille, sur les conditions dans lesquelles vivent et sont élevés les enfants et sur les mesures qu'il y a lieu de prendre dans leur intérêt” sont remplacés par les mots : “de la famille et les conditions dans lesquelles vivent et sont élevés les enfants” ;

« Au deuxième alinéa, le mot : “époux” est remplacé par le mot : “parents”.

« II. – A l'article 372-7 du code civil :

« Il est inséré, avant les mots : “Les décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale”, les mots : “Les dispositions contenues dans la convention homologuée ainsi que” ;

« Les mots : “d'un époux” sont remplacés par les mots : “de chacun des parents”.

« III. – A l'article 373-1 du code civil :

« Dans le deuxième alinéa, les mots : “lui être refusé” sont remplacés par les mots : “être refusé à l'autre parent” ;

« Il est inséré, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« Ce parent, lorsqu'il respecte l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 372-1, conserve le droit de surveiller l'entretien et l'éducation de l'enfant et doit être informé, en conséquence, des choix importants relatifs à la vie de ce dernier. »

« IV. – A l'article 373-2 du code civil :

« Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié. »

« Dans le deuxième alinéa, les mots : “le jugement ou, en cas de divorce sur demande conjointe, par la convention des époux homologuée par le juge” sont remplacés par les mots : “la convention homologuée par le juge ou par la décision judiciaire”.

« V. – A l'article 373-3 du code civil, les mots : “en priorité ou” sont ajoutés après les mots : “l'abandon de biens”.

« VI. – A l'article 373-4 du code civil, les mots : “des enfants, le parent qui a l'exercice de l'autorité parentale ou chez lequel les enfants ont leur résidence habituelle ou la personne à laquelle les enfants ont été confiés peut demander l'attribution d'un complément sous forme de pension alimentaire” sont remplacés par les mots : “de l'enfant, l'attribution d'un complément, notamment sous forme de pension alimentaire, peut être demandée”.

« VII. – Dans l'article 373-5 du code civil, les mots : “son conjoint” sont remplacés par les mots : “l'autre parent”.

« VIII. – Avant l'article 374-1 du code civil, il est inséré un paragraphe ainsi intitulé :

« § 3 : De l'intervention des tiers. »

« IX. – A l'article 374-1 du code civil :

« Le début du premier alinéa est ainsi rédigé :

« La séparation des parents ne fait pas obstacle à la dévolution prévue à l'article 372-9, lors même... *le reste sans changement* ; »

« Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Le juge peut, à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'enfant l'exige, notamment lorsqu'un des parents se trouve dans l'un des cas prévus à l'article 372-8, décider de confier l'enfant à un tiers, choisi de préférence dans sa parenté. Il est saisi et statue conformément à l'article 372-5. »

« Dans le troisième alinéa, les mots : “divorce ou séparation de corps” sont remplacés par les mots : “séparation des parents”.

« X. – Le 1^o de l'article 375-3 du code civil est ainsi rédigé :

« 1^o A l'autre parent. »

« XI. – A l'article 389-2 du code civil :

« La référence : “article 373” est remplacée par la référence : “372-8”.

« Les mots : “à moins que les parents n'exercent en commun l'autorité parentale, lorsque les père et mère sont divorcés ou séparés de corps, ou encore lorsque le mineur est un enfant naturel” sont remplacés par les mots : “en cas d'exercice unilatéral de l'autorité parentale”.

« XII. – A l'article 1384 du code civil, les mots : “le droit de garde” sont remplacés par les mots : “l'autorité parentale”.

« XIII. – Le deuxième alinéa de l'article 247, l'article 256, les premier et troisième alinéas de l'article 287, l'article 287-1, les premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 288, les articles 289, 290, 292, 371-2, 372-1-1 et 374 du code civil sont abrogés. »

Je suis saisie de trois amendements, n^{os} 29, 34, et 20, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n^o 29, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le III de l'article 7 :

« III. – Le deuxième alinéa de l'article 373-1 du code civil est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'exercice du droit et du devoir de visite et d'hébergement ne peut être refusé à l'autre parent que pour des motifs graves.

« Ce parent conserve le droit et le devoir de surveiller l'entretien et l'éducation de l'enfant. Il doit être informé des choix importants relatifs à la vie de ce dernier. Il doit respecter l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 372-1. »

L'amendement n^o 34, présenté par M. Cardo, est ainsi libellé :

« Après le deuxième alinéa du III de l'article 7, insérer l'alinéa suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 373-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'exercice du droit de visite, y compris dans les “points-rencontres”, est libre et ne peut être soumise à une surveillance psychologique contre le gré du parent qui n'a subi aucune condamnation ni aucune mise en examen. »

L'amendement n^o 20, présenté par Mmes Bousquet, Lignières-Cassou et Mignon, est ainsi libellée :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du III de l'article 7 :

« Il est inséré, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« Ce parent conserve le droit de surveiller l'entretien et l'éducation de l'enfant et doit être informé en conséquence, des choix importants relatifs à la vie de

ce dernier. Lorsque l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 372-1 n'est pas respectée, le parent qui exerce l'autorité parentale peut saisir le juge pour que celui-ci statue sur la suspension de ce droit. »

La parole est à Mme la ministre, pour soutenir l'amendement n° 29.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. L'amendement n° 29 a pour objet de rappeler l'obligation pour le parent astreint à payer une pension alimentaire d'exercer son devoir, sans pour autant lier au paiement de cette pension le droit de surveillance du parent n'exerçant pas l'autorité parentale. L'objectif de la réforme est de renforcer la coparentalité ; il ne faudrait pas faire de l'enfant la victime d'un enjeu financier entre adultes alors que le non-paiement de la pension alimentaire est déjà pénalement sanctionnable. En revanche, l'obligation incombant au parent débiteur en vertu de l'article 372-1 méritait d'être rappelée.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. La commission a émis un avis favorable à cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 34 est-il défendu ?

M. Jean-Pierre Soisson. Après avoir entendu les observations de la commission et du Gouvernement, je retire l'amendement de M. Cardo.

Mme la présidente. L'amendement n° 34 est retiré.

La parole est à Mme Lignières-Cassou, pour soutenir l'amendement n° 20.

Mme Martine Lignières-Cassou, *présidente de la délégation*. Cet amendement n'avait été déposé que parce que l'ajout introduit par la commission des lois nous paraissait très restrictif. Dans la mesure où l'amendement présenté par le Gouvernement nous satisfait totalement, nous nous y rallions.

Mme la présidente. L'amendement n° 20 est retiré. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Colcombet a présenté un amendement, n° 43, ainsi libellé :

« Le IV de l'article 7 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« – l'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le juge peut décider qu'une pension alimentaire sera en tout ou partie servie sous forme d'un droit d'usage et d'habitation. »

La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Cet amendement tend à aligner le régime de la pension alimentaire sur celui de la prestation compensatoire, récemment amélioré par l'introduction de la possibilité de la verser sous forme d'un droit d'usage et d'habitation. Cette possibilité est d'ores et déjà utilisée avec succès par les juges aux affaires familiales. Appliquée à la pension alimentaire, elle permettrait, sous contrôle du juge, d'obliger le parent débiteur de la pension alimentaire à la verser sous forme d'un droit qui a une très grande importance pour la stabilité de l'enfant. Les possibilités d'action du juge seraient ainsi élargies à la demande des parents, bien entendu, puisque l'on ne peut statuer *ultra petita*.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. La commission n'a pas examiné cet amendement, mais je me demande s'il n'est pas déjà satisfait par l'article 373-3 modifié par le paragraphe IV, devenu paragraphe V, qui correspond à l'ancien article 294 du code civil.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Il me semble également que cet amendement est satisfait par l'actuel dispositif du code civil, lequel prévoit la possibilité de remplacer la pension alimentaire par l'abandon de biens en usufruit, ce qui équivaut à un droit d'usage et d'habitation.

M. François Colcombet. Ce n'est pas pareil !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. L'idée de M. Colcombet me paraît fructueuse. Je ne suis pas certain que les observations du rapporteur et du Gouvernement répondent totalement à son souci et que l'état du droit corresponde exactement à cette voie nouvelle qu'entend frayer M. Colcombet. Nous devrions adopter son amendement, quitte à vérifier, dans le déroulement ultérieur de la procédure parlementaire, s'il doit être affiné. Mais votre idée, monsieur Colcombet, que la pension alimentaire, source de tant de problèmes, puisse être en partie suppléée par un droit d'usage et d'habitation, me semble une riche idée.

Mme la présidente. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Je suis prêt à retirer mon amendement à condition que le sujet ne soit pas évacué. Je fais seulement remarquer qu'usufruit et droit d'usage ne sont pas la même chose du tout.

M. Jean-Pierre Soisson. Exactement.

M. François Colcombet. On peut disposer d'un bien en usufruit pour d'autres personnes que soi, alors que le droit d'usage est strictement personnel – dans ce cas précis, ce serait un droit de logement pour l'enfant, pour la famille. Au demeurant, si un jour vous bénéficiez d'une donation et que l'on vous propose un choix entre l'usufruit ou le droit d'usage, je vous conseille vivement de préférer l'usufruit, autrement plus large que le droit d'usage...

Dans le cas présent, la possibilité du droit d'usage présente l'avantage de répondre exclusivement aux services de l'enfant et qu'il devient dès lors impossible de l'emmener ailleurs : en d'autres termes, c'est un moyen de le fixer. Il s'agit en fait d'aligner le régime de la prestation alimentaire sur celui, très heureusement amélioré, de la prestation compensatoire. Je suis persuadé que nous y parviendrons en bout de navette.

M. Jean-Pierre Soisson. Il a raison !

M. François Colcombet. Cela dit, je veux bien retirer mon amendement à condition que l'on prenne l'engagement d'en reparler.

Mme Marie-Thérèse Boisseau et M. Jean-Pierre Soisson. Non, il ne faut pas le retirer !

M. François Colcombet. Alors je le maintiens. *(Sourires.)*

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 43.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 27, ainsi rédigé :

« Compléter le X de l'article 7 par l'alinéa suivant :

« Dans le dernier alinéa du même article, les mots : "des articles 287 et 287-1" sont remplacés par les mots : "de l'article 374-1". »

Madame la ministre, acceptez-vous de présenter en même temps votre amendement n° 28 ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Volontiers.

Mme la présidente. Cet amendement est ainsi rédigé :

« Compléter l'article 7 par le paragraphe suivant :

« XIV. – Au premier alinéa de l'article 390 du même code, la référence : "373" est remplacée par la référence : "372-8". »

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Les amendements n°s 27 et 28 sont de coordination, pour tenir compte de la nouvelle numérotation.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

M. Marc Dolez, *rapporteur*. Favorable aux deux amendements.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 7, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 7, ainsi modifié, est adopté.)

Article 8

Mme la présidente. Je donne lecture de l'article 8 :

CHAPITRE II

Filiation

« Art. 8. – I. – Dans le chapitre I^{er} du titre VII du livre I^{er} du code civil, il est inséré avant la section première un article 310 ainsi rédigé :

Art. 310. – Tous les enfants dont la filiation est légalement établie ont les mêmes droits et les mêmes devoirs dans leurs rapports avec leur père et mère. Ils entrent dans la famille de chacun d'eux. »

« II. – Sont remplacés respectivement :

« – A l'article 340-6, les mots "et 374" par les mots "et 372" ;

« – Aux articles 358, 365 alinéas 2 et 3 du code civil, le mot "légitime" par les mots "par le sang" ;

« III. – Les deux premiers alinéas de l'article 368 du code civil sont remplacés par l'alinéa suivant :

« L'adopté et ses descendants ont, dans la famille de l'adoptant, les droits successoraux prévus à l'article 745 du code civil. »

La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau, inscrite sur l'article 8.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Je me réjouis de l'adoption du principe général de l'égalité entre tous les enfants dans les rapports avec leurs parents, dès lors que leur filiation est légalement établie. Seule exception au principe, bien sûr, les enfants incestueux. Je l'ai déjà évoquée dans mon intervention dans la discussion générale.

Je voudrais toutefois regretter que l'article 8 en reste à des dispositions d'ordre symbolique. En effet, le droit de la filiation est un vaste chantier auquel nous n'avons consacré jusqu'à présent qu'une petite disposition, introduite par voie d'amendement – et qui n'est d'ailleurs toujours pas définitivement adoptée – dans le cadre de la proposition de loi relative aux droits du conjoint survivant abrogeant les discriminations successorales applicables aux enfants adultérins.

Je crois vraiment, madame la ministre, que ce droit de la filiation mérite mieux, lui aussi, que ce saucissonnage, ces petits bouts que l'on trouve dans une loi puis dans une autre.

Je souhaiterais que ce problème soit un jour sérieusement abordé dans son ensemble, en profondeur, et soit lui aussi replacé dans le cadre plus global d'une authentique politique familiale que nous appelons de nos vœux et que nous attendons depuis longtemps, fort longtemps.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 8.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9

Mme la présidente. « Art. 9. – I. – Sont supprimés :
« – à l'article 1072 du code civil, le mot "légitimes" ;
« – à l'article 402 du même code, le mot "légitime" ;
« – à l'article 745 du même code, les mots "et encore qu'ils soient issus de différents mariages". »

« II. – Les premier et deuxième alinéas de l'article 334 et l'article 1100 du code civil sont abrogés. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 30, ainsi libellé :

« Compléter l'article 9 par le paragraphe suivant :

« III. – 1° L'article 62 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de l'établissement de l'acte de reconnaissance, il sera fait lecture à son auteur des articles 371-1 et 372-1 du présent code.

« 2° Le premier alinéa de l'article 75 du code civil est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il sera également fait lecture de l'article 371-1 du présent code. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Cet amendement répond aux échanges fort intéressants que nous avons eus tout à l'heure sur la nécessité d'informer les futurs parents de leurs responsabilités liées à l'exercice de l'autorité parentale, telles que le code civil va désormais les intégrer une fois la proposition de loi définitivement adoptée.

Les actes civils solennels que constituent le mariage et la reconnaissance d'un enfant doivent être en effet l'occasion d'instituer les parents ou les futurs parents dans leur

rôle et de conforter la fonction parentale. La lecture, par l'officier de l'état civil, de l'article de principe sur l'autorité parentale en sera l'occasion. Cet article définit les droits et devoirs des parents dont nous venons de débattre, la finalité de l'autorité parentale, le respect dû à la personne de l'enfant et la nécessité de l'associer aux décisions qui le concernent.

La reconnaissance d'un enfant, moment solennel, constitue l'acte fondateur du lien de filiation. Actuellement, cette déclaration est souvent reçue au guichet du service de l'état civil des grandes mairies, sinon sur un simple formulaire rempli dans les maternités. La lecture du code civil contribuera à solenniser l'acte de reconnaissance. Un travail est actuellement mené avec les associations de maires, dans le but d'expérimenter dès cette année cette cérémonie civile dans des mairies volontaires et de la généraliser ensuite.

Au moment de la lecture des articles du code civil lors du mariage, les époux prennent des engagements à l'égard des enfants qui naîtront de leur union, notamment celui de préparer leur avenir et de pourvoir à leur éducation, ainsi que le leur indique l'article 213 du code civil. Ayant, au moment de cette cérémonie, pris cet engagement à l'avance, ils ne seront astreints qu'à une simple déclaration à la naissance de leur enfant. D'où la différence entre les textes lus au moment du mariage, où les époux prennent déjà connaissance de l'article 213 du code civil, et ceux qui seront lus au moment de la reconnaissance conjointe devant l'officier d'état civil, qui reprendront l'ensemble du dispositif relatif à l'autorité parentale.

M. François Colcombet. Très bien !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. La commission a accepté cet amendement en émettant un avis que je qualifierai de très favorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. L'amendement du Gouvernement peut poser de sérieuses difficultés d'application. Sans doute une concertation avec les associations de maires ou d'élus est-elle nécessaire...

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. C'est bien ce que je viens de dire.

M. Jean-Pierre Soisson. La reconnaissance est déjà très généralisée et nous devons la faciliter au maximum. Or les règles que vous prévoyez risquent d'aboutir à l'effet contraire, sinon en la retardant, tout au moins en la compliquant. Je m'associe au principe d'une telle disposition, mais j'insiste pour que sa mise en œuvre soit très sérieusement étudiée avec les maires : je connais bien les problèmes d'état civil et vous me permettez de dire qu'elle ne sera pas aisée à appliquer.

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Monsieur le député, je répète qu'une concertation approfondie a eu lieu avec l'Association des maires de France, mais aussi avec d'autres associations de maires. M. Delevoye, le président de l'Association des maires de France, a officiellement apporté son accord au Premier ministre au cours de la conférence de la famille qui s'est tenue lundi dernier. Une dizaine de maires volontaires, de toutes tendances politiques, vont s'engager sans plus tarder dans l'établissement de cette cérémonie civile de reconnaissance.

M. Jean-Pierre Soisson. Dieu vous entende !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 30.

M. Jean-Pierre Soisson. Je m'abstiens.
(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 9, modifié par l'amendement n° 30.

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

Après l'article 9

Mme la présidente. Mme Robin-Rodrigo a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« Il est institué, auprès du ministre délégué à la famille et à l'enfance, un observatoire de la parentalité, composé de magistrats, de juristes, de psychologues et de pédopsychiatres, de travailleurs sociaux et de représentants d'associations de parents, dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat.

« L'observatoire de la parentalité a pour mission d'évaluer à partir de données judiciaires et sociales les conséquences pour l'enfant des nouvelles modalités d'exercice de l'autorité parentale. »

La parole est à Mme Chantal Robin-Rodrigo.

Mme Chantal Robin-Rodrigo, *au nom de la délégation*. Cet amendement a pour objet de créer un observatoire de la parentalité qui aurait pour mission d'évaluer, à partir des données judiciaires et sociales, les conséquences pour l'enfant des différents modes de garde, garde confiée à un seul parent ou garde alternée.

J'ai bien conscience que ces dispositions relèvent vraisemblablement du domaine réglementaire. Je souhaiterais cependant avoir l'assurance de Mme la ministre qu'il y sera réfléchi dans le cadre des travaux qui vont suivre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. La commission n'a pas adopté cet amendement car elle n'a pas été convaincue de l'utilité de créer un organisme supplémentaire.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Ce n'est pas une raison...

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. L'idée portée par cet amendement est tout à fait intéressante.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Ah !

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. A mesure que nous mettons en place des réformes fondamentales de société, il me paraît effectivement utile de les suivre et de les évaluer. Je souhaite par conséquent que Mme Robin-Rodrigo accepte de retirer son amendement afin que nous examinions ensemble de quelle façon nous pourrions mettre en place cet observatoire. Nous pourrions en reparler au cours du débat budgétaire et mettre alors en place ce dispositif ou tout au moins voir comment répondre à sa préoccupation.

M. Jean-Pierre Soisson. Nous sommes en plein domaine réglementaire !

Mme la présidente. La parole est à Mme Chantal Robin-Rodrigo.

Mme Chantal Robin-Rodrigo, *au nom de la délégation*. J'accepte bien volontiers de retirer mon amendement, madame la ministre, dans la mesure où c'est la réponse que je souhaitais entendre.

Mme la présidente. L'amendement n° 3 est retiré.

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 31, ainsi libellé :

« Après l'article 9, insérer l'article suivant :

« Les dispositions de la présente loi à l'exception de son dernier article et les dispositions des articles 372-8, 389-1, 389-2, 389-4 et 389-5 du code civil sont applicables à Mayotte. »

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Cet amendement a pour objectif d'étendre l'application du présent texte à Mayotte.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. C'est très important !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement est adopté.)

Article 10

Mme la présidente. Je donne lecture de l'article 10 :

CHAPITRE III

Dispositions transitoires

« Art. 10. – I. – Les dispositions de la présente loi sont applicables aux instances en cours qui n'ont pas donné lieu à une décision passée en force de chose jugée.

« II. – Les dispositions du premier alinéa de l'article 372 sont applicables aux enfants nés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, dès lors qu'ils ont été reconnus par leurs père et mère dans l'année de leur naissance. »

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Après l'article 10

Mme la présidente. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 32, ainsi libellé :

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

« Après l'article L. 161-15-2 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 161-15-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 161-15-3. – Par dérogation à toutes dispositions contraires, les enfants de parents tous deux assurés d'un régime d'assurance maladie et maternité peuvent être rattachés en qualité d'ayant droit à chacun des deux parents.

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

La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées. Comme je l'ai évoqué tout à l'heure, il y a d'un côté la réforme du droit de la famille,

de l'autre le passage des droits formels aux droits réels. La disposition proposée vise à réformer le code de la sécurité sociale en affirmant le principe selon lequel, en matière d'assurance maladie, les deux parents doivent pouvoir bénéficier pour leurs enfants de prestations en nature, qu'ils soient mariés, séparés ou divorcés.

Tous les parents auront accès à cette possibilité. J'avais souhaité, vous le savez, faire progresser, parallèlement à cette grande réforme du code civil relative à l'autorité parentale, toutes les autres, relatives au droit social.

Le groupe de travail présidé par M. Yahiel, inspecteur général des affaires sociales et rapporteur de la commission des simplifications administratives, m'a présenté un rapport contenant des propositions dans ce domaine, notamment pour le remboursement des dépenses de santé. En l'état actuel du droit, le remboursement des prestations relatives à des soins aux enfants peut poser des difficultés, notamment dans le cas où le parent non gardien engage des dépenses pour l'enfant qui lui est confié pendant quelques jours. Les remboursements sont dans ce cas crédités au compte de celui auquel les enfants sont rattachés. Cette situation résultait de la règle qui veut qu'un enfant ne peut être l'ayant droit que d'un seul des parents. Lorsque les deux parents sont assurés sociaux, cette règle ne se justifie pas dans la mesure où le parent qui a engagé les frais doit pouvoir être remboursé. Je souhaite par ailleurs que cette disposition soit également ouverte aux parents non séparés ou divorcés afin d'assurer, là aussi, une égalité des droits et une neutralité du statut par rapport aux liens de filiation.

D'autres mesures compléteront le processus de rénovation de l'autorité parentale que nous engageons aujourd'hui. Elles seront intégrées – comme la création du congé de paternité, annoncée lundi par le Premier ministre – dans les textes financiers dont nous discuterons cet automne.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Dolez, *rapporteur*. Très favorable !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Cet amendement répond aux attentes que M. Cardo a exprimées dans un de ses précédents amendements et nous y sommes très favorables.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement est adopté.)

Explications de vote

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

M. Jean-Pierre Soisson. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, à titre personnel, je voterai ce texte. Il représente un progrès, un plus que nous ne pouvons pas refuser. Pierre Cardo le votera comme moi. Dans leur majorité, les députés du groupe Démocratie libérale et Indépendants ont choisi, je vous l'indique, de s'abstenir mais, pour ma part, je n'ai jamais refusé les avancées que l'actuelle majorité et le Gouvernement pouvaient proposer. On peut juger avec Mme Boisseau qu'elles ne sont pas suffisantes, mais ce n'en sont pas moins des avancées. Je les considère en tout cas comme telles.

Mme la présidente. La parole est à M. François Colcombet.

M. François Colcombet. Mes chers collègues, disons-le clairement, c'est non seulement un beau, mais un bon texte qui nous a amenés à toucher à des problèmes importants : la conception que nous avons de la famille et de l'autorité parentale.

Nous avons beaucoup travaillé autour d'une notion centrale de notre droit : l'égalité de l'homme et de la femme. Cela a été une longue conquête, car si l'égalité entre les hommes est depuis longtemps une réalité juridique, il n'en a pas été de même pour l'égalité entre l'homme et la femme. Il aura fallu un changement de Constitution au milieu du siècle dernier et tout un ensemble de textes pour que, juridiquement, la femme devienne l'égale de l'homme.

En matière de droit de la famille également, les ajustements auront mis longtemps à s'imposer. Mais on peut considérer que désormais la réalité a changé. Tous ceux qui célèbrent des mariages le savent, à la différence de ce qui se faisait voilà seulement quelques années, nous rappelons aux conjoints qui se marient qu'ils sont à égalité. Ils sont passés du régime royal au régime démocratique et, ajoutons-le, à un régime démocratique d'un type un peu particulier, dans la mesure où la démocratie suppose en général qu'il y ait un vote à la fin alors que, lorsqu'on n'est que deux, il n'y a pas de vote : il faut que l'un cède ou persuade l'autre. Cela me paraît très important ; cela signifie qu'il ne peut y avoir de fonctionnement correct dans un couple sans dialogue permanent jusqu'à la fin, pendant toute la durée du couple. Voilà pourquoi l'idée de dialogue est tout à fait centrale, non seulement pendant la vie du couple, mais aussi pour la suite.

Une autre notion importante est apparue, qui désormais émerge nettement dans notre droit ; celle de l'intérêt de l'enfant. Qui en est dépositaire ? Est-ce la mère ? Est-ce le père ? Sont-ce les parents ? Est-ce la société ? Le problème, à mon avis, est loin d'être traité. Ce que nous savons très clairement en tout cas, c'est que les enfants ont une légitimité à réclamer le droit à leurs origines. Ce fut déjà l'objet de vives discussions lors d'un récent débat sur les problèmes liés à l'accouchement sous X et de l'accès aux origines. Nous avons encore traité de ce sujet aujourd'hui lorsque nous avons dit que les enfants ont le droit d'avoir accès non seulement à leurs grands-parents mais aux deux lignées, c'est-à-dire à leur histoire, aux dépositaires de leur histoire. C'est un droit des enfants.

Nous avons dit aussi que les enfants ont droit à leurs parents. C'est une affirmation très forte qui nous amène directement à réfléchir à ce qu'est la paternité aujourd'hui ; car autant la filiation entre l'enfant et sa mère est assez clairement établie, autant la filiation avec le père est constamment remise en question, objet d'interrogation. Nous devons, d'une certaine façon, obliger les pères à mieux se positionner. On a parfois assimilé le divorce à une répudiation. Eh bien, pour beaucoup de pères, être privé de voir leurs enfants est aussi grave qu'une répudiation. Ils souffrent de la même façon. La souffrance des uns ne compense pas celle des autres, il faut soigner ces deux souffrances.

Enfin, nous avons abordé un sujet qui me paraît essentiel pour l'évolution de notre droit : il s'agissait de faire toute sa place à la médiation dans les procédures familiales. La médiation est appelée à jouer un rôle primordial. Certains, non sans raisons, ont proposé d'en faire un métier. Je pense qu'il faut plus que cela ; il faut créer un état d'esprit de médiation : les juges doivent devenir médiateurs, les avocats doivent comprendre que la médiation existe, les notaires aussi. Tout le monde doit se

mettre dans la position de médiateur, sauf, bien entendu, dans les cas de violences, les cas où la rupture et la souffrance sont telles que la médiation est contre-indiquée.

Nous avons balayé un champ très large de sujets très importants. Voilà pourquoi je crois que ce texte mérite d'être voté à la plus large majorité possible car il constitue à la fois une belle avancée et un point de départ pour une évolution très positive de notre droit. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. André Lajoinie.

M. André Lajoinie. Parce qu'il établit, comme vient de le dire M. Colcombet, une plus grande égalité entre les parents, qu'il pousse, ce qui est très utile, à des médiations, qu'il veille à ce que les conflits reculent – il y en a trop, malheureusement, entre les parents –, parce qu'il prend en compte les intérêts de l'enfant, ce à quoi nous sommes extrêmement sensibles, le groupe communiste votera sans aucune réserve ce texte.

M. François Colcombet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Thérèse Boisseau.

Mme Marie-Thérèse Boisseau. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai exposé longuement à plusieurs reprises. Le groupe UDF, dans sa très grande majorité, votera ce texte sur l'autorité parentale. Moi même, je le voterai car je considère qu'il contient des avancées appréciables.

Je me félicite d'abord de l'esprit dans lequel s'est déroulée la discussion. J'ai été agréablement surprise de constater que, pour nous tous ici, sans exception, il s'agissait avant tout de servir l'intérêt des enfants. C'est extrêmement important.

Cela dit, nous avons traité en quelques heures, peut-être un peu rapidement, d'un problème extrêmement complexe et délicat, dans un contexte hypersensible et parfois très douloureux quand il y a séparation. J'avoue que je garde quelque inquiétude, en dépit de la bonne volonté que nous avons mise à travailler tous dans un climat consensuel. Je vous le redis, madame la ministre, je regrette beaucoup que des sujets aussi importants soient traités de manière séparée, au coup par coup, et non par une approche globale de tous les problèmes qui ont trait à la famille. Ainsi avons-nous fait sur l'article 8 relatif à la filiation. En viendrons-nous un jour à bout ?

C'est pourquoi je reprends le souhait de Mme Chantal Robin-Rodrigo, car je ne suis pas sûre que nous ayons bien travaillé aujourd'hui, même si nous y avons mis beaucoup de bonne volonté. L'avenir le dira, et je souhaite que l'application de cette loi fasse l'objet d'un suivi, d'une évaluation, et que nous en tirions, sous une forme ou sous une autre, les leçons qui s'imposeront. Nous ne savons pas très bien où nous allons dans ce domaine.

Enfin, on a beaucoup parlé du « parent », de « l'autre parent », et de parité. Cela facilitait la discussion mais n'oublions pas qu'un parent, c'est un homme ou une femme. Alors, parité, oui, mais identité, non. Il y a toujours un père et une mère dont les rôles sont spécifiques, originaux, irremplaçables, en aucun cas interchangeable, ce qui ajoute à la complexité du problème mais en fait aussi la richesse.

Ne tombons pas dans ce domaine dans un égalitarisme qui ne pourrait qu'être théorique et, à mon avis, stérile. Derrière les « parents », il y a un homme et une femme, un père et une mère. Surtout, il faut faire en sorte que

leurs enfants souffrent le moins possible, tout en sachant que la meilleure solution pour eux, c'est encore de grandir entre un père et une mère qui les aiment et qui s'aiment. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Le groupe RPR partageant les points de vue exposés par nos collègues de l'UDF et de DL – les parlementaires du RPR qui se sont exprimés avant moi l'ont dit – votera pour cette proposition de loi.

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

Suspension et reprise de la séance

Mme la présidente. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures trente.*)

Mme la présidente. La séance est reprise.

3

DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif à la démocratie de proximité (n^{os} 3089, 3113).

Discussion générale (*suite*)

Mme la présidente. Hier soir, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de cette discussion, la parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. Madame la présidente, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord saluer l'esprit qui a présidé à la préparation de ce texte, les bonnes dispositions qu'il contient. N'oublions pas tout de même qu'il s'est inspiré du rapport Mauroy, dans lequel plusieurs d'entre nous, sur l'ensemble de ces bancs, se sont largement retrouvés. Il prend également en compte des exigences de proximité et de démocratie locale que nous ont fait comprendre nos concitoyens il y a encore quelques mois. Ce texte est donc, indéniablement, une avancée positive, il convient de le souligner, même si l'on peut regretter qu'une certaine précipitation dans les travaux préparatoires...

M. Patrice Martin-Lalande. Une précipitation certaine !

M. Jean-Marie Bockel. ... ne nous ait peut-être pas permis de l'améliorer autant que nous l'aurions souhaité les uns et les autres.

Ainsi, je regrette un peu qu'un certain nombre de contacts, je pense par exemple à des rencontres de la commission avec des associations d'élus, ou bien, pour prendre un exemple qui me concerne directement, avec l'Association des maires de grandes villes de France, n'aient pu avoir lieu. En revanche, et malgré les délais rapides qu'il a fallu respecter, nous avons été reçus la semaine dernière par vous-même, monsieur le ministre. Avec des élus de toutes sensibilités, vous avez pris le temps de l'écoute et vous vous êtes montré, comme à votre habitude, à la fois homme de dialogue et homme de terrain. Nous avons bien compris que nous avions affaire à un ministre élu local connaissant bien nos problèmes, nos attentes, les réalités du terrain. Je tenais à le souligner. D'ailleurs, je ne voudrais pas m'exprimer simplement avec une casquette de syndicat de ceux qui sont en place, car les exigences de démocratie sont tout de même importantes.

J'ai critiqué la rapidité de la préparation, mais elle n'a pas empêché la commission de nous proposer d'ores et déjà des avancées extrêmement positives. Je n'en citerai que deux qui me viennent à l'esprit. L'une, qui a été quelque peu controversée, est intéressante, et les maires de grandes villes la soutiennent depuis quelques années : il s'agit de l'élection des organes dirigeants des EPCI au suffrage universel. En tout cas, nous ouvrons là une brèche. L'autre exemple, ce sont les amendements concernant la légalisation du rôle des conseillers municipaux délégués, qui correspondent à une pratique très largement répandue dans nos communes.

Ces remarques positives étant faites, je voudrais revenir, si vous le permettez, sur certains aspects qui peuvent donner lieu à des critiques, en espérant évidemment que le débat que nous allons avoir pourra faire en sorte qu'elles soient prises en considération.

Je commencerai par les conseils de quartier. Leur création par la loi est une bonne chose. C'est aussi une reconnaissance de ce qu'ont apporté à la vitalité de la démocratie communale toutes les expérimentations que nous avons menées depuis des années dans nos villes, de toute taille d'ailleurs. Et il est important que nous ayons eu cette possibilité d'expérimenter, ou d'innover si vous préférez, car le terme d'expérimentation peut avoir un petit côté « laboratoire », dont je précise qu'il ne correspond pas à mon propos, même si qui dit expérimenter dit prendre le risque de se tromper, de corriger le tir. Et c'est ce que nous avons fait, les uns et les autres. En matière de démocratie de proximité, j'ai pu faire des erreurs et, éclairé par l'expérience, faire preuve de souplesse pour améliorer les choses au fil des années. C'est ce que j'ai fait pour mes conseils de quartier depuis dix ans. Bref, tout cela pour dire qu'il ne faudrait pas que ce bon texte, qui reconnaît une pratique qui se répand et veut la généraliser – ce qui est bien –, ait pour résultat, en étant parfois trop précis ou trop lourd, de freiner cette possibilité d'expérimentation, d'innovation en matière de démocratie locale qui fait la richesse de nos expériences. Je le dis d'autant plus librement que le dispositif prévu correspond à ma pratique, ce qui est certainement le cas de beaucoup d'entre nous. Mais je connais d'autres villes où les pratiques sont différentes. Il peut y avoir des conseils de quartier présidés par d'autres que par des adjoints, ce qui est également intéressant et légitime. Il ne faut pas – et je sais, monsieur le ministre, pour en avoir discuté

avec vous, que c'est aussi votre avis – empêcher ces expériences de se poursuivre. Car nous pourrions, le moment venu, nous en inspirer. Sans compter que divers systèmes peuvent cohabiter, encore qu'il ne faille pas mettre en place des dispositifs trop lourds.

Parmi les amendements qui ont été présentés, certains permettent de prendre en compte l'existant, en quelque sorte. C'est bien, mais c'est peut-être aussi une manière de figer un peu les choses, une manière de dire : « Bon, on vous laisse continuer mais d'autres ne pourront pas reprendre à leur compte votre pratique. » Peut-être pourrait-on par exemple, et sans remettre en cause les principes de la loi – car je suis favorable à la présidence du conseil par un adjoint, je la pratique moi-même –, imaginer d'autres manières de faire. Il faut avoir cela à l'esprit.

M. Patrice Martin-Lalande. Oui, il faut de la souplesse.

M. Jean-Marie Bockel. Toujours concernant les conseils de quartier, j'évoquerai en passant d'autres points peut-être moins importants. Je pense notamment à la possibilité de convoquer les conseils par une minorité de membres : faut-il vraiment mettre en place des systèmes compliqués, difficiles à gérer ? Cela dit, j'en comprends le sens, évidemment : on souhaite que les conseils de quartier fonctionnent effectivement.

Autre point, qui n'est certes pas très important : le texte prévoit que le nombre des membres du conseil de quartier doit être décidé par le conseil municipal. Moi, je peux témoigner dans ce domaine de l'intérêt que présente une certaine souplesse, voire une géométrie variable selon les sujets traités, selon les moments. Il y a des conseils qui sont très actifs, importants à certains moments, et qui, à d'autres, sont plus calmes, avec moins de monde aussi. Et finalement, ce système n'est pas si mauvais.

Ensuite, il y a la question des moyens matériels. Bien sûr, il faut que les conseils puissent fonctionner. Mais là aussi, n'ayons pas un système compliqué. On parle de locaux. Mais les locaux, on les trouve lorsqu'il est utile de les trouver. Faut-il des locaux permanents pour des conseils de quartier ? Je ne dis pas que c'est ce que dit le texte, mais il faut que sur ce point, nous gardions cet esprit de souplesse, d'adaptabilité.

M. René Dosièrè. Encore faut-il être un maire démocrate comme vous !

M. Jean-Marie Bockel. Je pourrais citer d'autres exemples – mais je ne veux pas être trop long –, comme le rapport mensuel au maire.

Autre aspect, mais là je serai plus incisif parce qu'il ne s'agit pas, monsieur le ministre, de votre projet, il s'agit d'un amendement adopté par la commission des lois : c'est l'augmentation des effectifs du conseil municipal, et partant du nombre d'adjoints – 20 % pour les villes de moins de 100 000 habitants, 30 % pour les villes de plus de 100 000 habitants. Franchement, je crois que ce n'est pas très sérieux.

M. Franck Dhersin. Tout à fait !

M. Jean-Marie Bockel. Je pense que cela ne correspond pas véritablement à une demande, ni à un besoin. Nous avons déjà eu il y a quelques années une augmentation du nombre des conseillers municipaux dans nos communes. C'est suffisant.

M. Patrice Martin-Lalande. Pour avoir un vrai statut, il faut limiter le nombre des élus.

M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Un maire seul suffirait ! (*Souffrir.*)

M. Jean-Marie Bockel. Ne caricaturez pas mon propos. Faut-il augmenter de 30 % le nombre des conseillers municipaux ? C'est très lourd, très complexe. Juste en face de chez moi, de l'autre côté de la frontière allemande, dans une ville deux fois plus grande que la mienne, il y a un conseil municipal un peu moins important. Mais il a une pratique d'une grande vitalité démocratique, incluant même l'autonomie du conseil par rapport au maire, ce qui est tout à fait compatible avec un nombre raisonnable de conseillers municipaux.

Et puis, surtout, on prévoit d'augmenter le nombre d'adjoints. Je ne sais pas quel signal nous voulons donner à nos concitoyens. Bien sûr, je comprends l'idée. L'idée, c'est d'avoir un nombre relativement important d'adjoints spécifiques de quartier, idée que je ne rejette pas du tout. Mais nous pouvons aussi imaginer – avec un nombre d'adjoints qui est important, en France – soit de donner à certains adjoints cette seule mission, soit, et c'est ce que font beaucoup d'entre nous, de permettre à des adjoints de présider un conseil de quartier tout en ayant par ailleurs d'autres responsabilités, ce qui contribue en même temps à l'unité de la ville, qu'il ne faut jamais oublier quand on parle de démocratie de proximité dans les quartiers.

M. Patrice Martin-Lalande. Oui, il faut éviter de les enfermer dans un quartier.

M. Jean-Marie Bockel. Il faut trouver un équilibre entre les deux. Je pense très sincèrement – et je ne suis pas le seul à le penser, car je m'exprime là au nom d'un certain nombre de mes collègues maires, toutes sensibilités confondues –...

M. Jean-Antoine Leonetti. Tout à fait !

M. Jean-Marie Bockel. ... qu'il serait sage de ne pas retenir cette disposition dont je ne vois pas ce qu'elle pourrait nous apporter.

Je continue, avec quelques autres exemples. J'ai déjà évoqué les moyens des conseils de quartier. Il faut, là aussi, que le système puisse fonctionner. Et il ne faut pas, notamment en ce qui concerne les moyens budgétaires, que certaines démarches aillent à l'encontre de l'unité de la ville, à l'encontre de choix qui sont conformes à l'intérêt général de cette ville.

Il y a aussi la question des mairies annexes. Sur ce point, le texte est relativement souple. Je souhaite qu'il le reste et qu'il le soit peut-être même encore un peu plus. Il faut, là aussi, éviter un système dont la lourdeur le rendrait inadapté à la réalité de nos communes.

Sur les droits de l'opposition, je vais faire attention à ce que je dis, parce que dans nos communes, nous sommes successivement dans la majorité et dans l'opposition. Je suis moi-même maire après avoir été dans l'opposition,...

M. Patrice Martin-Lalande. Excellente école !

M. Jean-Marie Bockel. ... alors que pour d'autres, c'est l'inverse. Tout cela nous amène à parler avec prudence de cette question. Il faut, bien sûr, garantir les droits de l'opposition, il faut les renforcer. Il faut aussi veiller à éviter des dispositifs un peu trop lourds et inapplicables dans le système français tel qu'il est.

Le dispositif concernant les séances spéciales me paraît assez lourd. Ainsi, pour demander la création d'une mission d'information, il faut que 20 % des membres du conseil en fassent la demande. Or chez moi, cela implique que l'opposition – ce mécanisme concerne essentiellement l'opposition voire des fractions des

groupes majoritaires – s'associe avec l'extrême droite. Il faut faire attention aux conséquences que ce type de proposition risque d'induire, même si le principe ne doit pas en être rejeté. Une limitation s'impose peut-être.

Voilà quelques exemples que je voulais aborder et sur lesquels nous ne manquerons pas de revenir durant la discussion des articles. Je voulais exprimer avec force cette demande de souplesse, de respect des expérimentation et de suppression de l'augmentation aberrante du nombre des conseillers municipaux et des adjoints.

Pour autant, loin de moi l'idée de jeter le bébé avec l'eau du bain. Il s'agit d'un bon texte, d'une avancée, que les débats parlementaires contribueront à parfaire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Antoine Leonetti. Le fond était bon, mais la conclusion est mauvaise !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Baeumler.

M. Jean-Pierre Baeumler. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, les dispositions contenues dans ce projet de loi traduisent la volonté du Gouvernement, rappelée par M. le Premier ministre en octobre 2000 dans son discours de Lille, d'engager une nouvelle étape de la décentralisation.

Cette nouvelle étape passe d'abord par le renforcement de la démocratie de proximité sans laquelle la décentralisation n'a pas de sens.

Elle passe aussi par l'organisation de nouveaux transferts de compétences, qui, pour l'essentiel, et je m'en réjouis, sont destinés à conforter la place et le rôle de la région dans notre paysage institutionnel.

L'un des intérêts majeurs de ce texte est d'organiser les conditions d'une plus grande démocratie locale. Aux dispositions déjà contenues dans les lois de 1982, de 1983 et de 1992 vont s'ajouter de nouveaux droits relatifs à l'accès et à l'exercice des mandats locaux.

Accompagnant l'institution récente de la parité ou l'instauration de la limitation – encore insuffisante – du cumul des mandats, l'accès aux mandats locaux est facilité par la reconnaissance d'un droit à congé. Les conditions d'exercice des mandats sont améliorées, de la candidature à la fin du mandat, notamment en permettant une meilleure articulation entre la fonction élective et l'activité professionnelle. C'est de cette manière que l'on réduira les inégalités entre les candidats aux élections et que l'on permettra à davantage de citoyens de participer à la vie publique.

C'est ainsi que se dessinent les contours – le socle, disait Bernard Roman – d'un véritable statut de l' élu, avec une attention toute particulière portée aux droits des élus minoritaires. Je ne rappellerai pas les excellentes dispositions prévues sur ce point par le texte.

Par ailleurs, il est prévu de créer obligatoirement dans les communes les plus importantes, aux côtés des assemblées élues, qui seules peuvent se prévaloir de la légitimité issue du suffrage universel, des conseils de quartier. Toutefois, j'estime que le seuil de 50 000 habitants serait préférable à celui de 20 000 retenu dans ce projet de loi.

La mise en place de ce type de structures répond à une demande forte de disposer de lieux de débats et d'échanges. C'est une voie qui a déjà été explorée par un certain nombre de communes, selon des modalités différentes en fonction de leurs spécificités.

Il me semble souhaitable que, en cette matière, un certain « pouvoir d'adaptation » puisse être accordé aux collectivités afin que puissent prévaloir les voies et les moyens les plus adéquats au regard des réalités locales.

Autres dispositions importantes contenues dans ce texte, celles concernant les services départementaux d'incendie et de secours. L'organisation actuelle et les modalités de fonctionnement des services publics de la protection civile découlent de la loi du 3 mai 1996 dont nous avons été très nombreux à dénoncer les imperfections du volet financier. En effet, les communes ont vu leurs contributions augmenter dans des proportions très fortes qui grèvent gravement leurs capacités financières. Le projet de loi apporte un début de réponse à ce problème.

M. Patrice Martin-Lalande. Certes, mais imparfait.

M. Jean-Pierre Baeumler. Toutefois, au-delà de la question financière, reste posée celle de la responsabilité des communes en matière de sécurité civile, en particulier celle des maires. Il importe donc de clarifier les rôles respectifs des uns et des autres. J'attache à ce point une attention d'autant plus grande que des réponses qui pourront être apportées dépendra pour une large part l'avenir du volontariat.

Nous savons tous le rôle éminent que jouent les sapeurs-pompiers volontaires, et ce tout particulièrement dans les zones rurales où, en raison de leur proximité et de leur parfaite connaissance du terrain, ils occupent une place essentielle dans les dispositifs de lutte contre les incendies et l'organisation des secours.

M. Patrice Martin-Lalande. Tout à fait exact !

M. Jean-Pierre Baeumler. Confrontés comme d'autres organisations à une crise de recrutement plus ou moins importante selon les régions, il convient de veiller à ce que ces corps de première intervention puissent être confortés dans leurs missions, condition essentielle au maintien du maillage du territoire tel qu'il existe aujourd'hui.

Le dernier point que je souhaite aborder concerne la relance de la décentralisation.

Aujourd'hui, tous s'accordent à reconnaître la nécessité de poursuivre cette grande et ambitieuse réforme engagée en 1982 par Gaston Defferre et le gouvernement de Pierre Mauroy. Cela n'a pas toujours été le cas. Et force est de constater qu'en dépit de grandes ambitions affichées en la matière par certains à droite, les réformes qui ont contribué à faire progresser la décentralisation et la coopération intercommunale ont, pour l'essentiel, été le fait des gouvernements de gauche.

De nouvelles perspectives ont été ouvertes à l'occasion de l'examen, voilà quelques semaines, du projet de loi relatif à l'avenir de la Corse.

A l'initiative du Gouvernement, des propositions de transferts de compétences ont été introduites dans le présent projet de loi. Dans différents champs d'activité, la région se voit reconnaître de nouvelles prérogatives. Ces avancées, même si elles sont timides, méritent d'être saluées. D'ailleurs, elles ont été accueillies favorablement par les présidents de région, même si certains regrettent que d'autres transferts, en matière de patrimoine culturel et de tourisme notamment, ne soient pas d'ores et déjà prévus.

Le chantier de la décentralisation reste ouvert et d'autres étapes sont appelées à la conforter. A cet égard, le rapport présenté par la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, ouvre

des pistes prometteuses dont on pourra, dont on devra ai-je envie de dire, tenir compte dans la loi-cadre, l'acte II de la décentralisation que nous appelons de nos vœux.

Bien sûr, de nouveaux transferts de compétences restent à opérer pour permettre un fonctionnement plus efficace de l'action publique. Des propositions en ce sens ont été formulées par l'Institut de la décentralisation ou encore par les régions – je pense aux travaux conduits sous l'égide du conseil régional d'Alsace. Bien entendu, ces nouveaux transferts devront s'accompagner d'un volet financier permettant de garantir un transfert de ressources.

Toutefois, dans le même temps, il faudra veiller à clarifier les compétences respectives des collectivités locales et à organiser leur complémentarité. Avec l'émergence des pays et le développement des formes d'intercommunalité – je pense aux communautés d'agglomération –, cette préoccupation revêt une importance toute particulière.

Enfin, de façon plus générale, il semble nécessaire d'accorder aux collectivités un pouvoir réglementaire, à l'instar de celui qui est proposé pour la Corse, afin qu'elles puissent être en mesure d'adapter les politiques nationales aux réalités de terrain et les rendre ainsi plus efficaces. C'est aussi cela la démocratie de proximité.

C'est sur la voie d'un Etat et d'une République décentralisés que nous devons, me semble-t-il, progresser. La décentralisation constitue l'un des enjeux de la nécessaire modernisation et de la démocratisation de nos institutions mises en œuvre par le Gouvernement. La rénovation du Parlement, la limitation du cumul des mandats, la poursuite de la réforme de la justice, la modernisation des conditions d'exercice de la fonction présidentielle répondent, à leur niveau, à cette même préoccupation.

A l'heure de l'intégration européenne, il paraît plus que nécessaire de poursuivre cette ambition réformatrice et de dégager les contours cohérents d'un cadre institutionnel rénové répondant aux exigences d'une citoyenneté plus active exprimées par nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Madame la présidente, monsieur le ministre, chers collègues, les cinq petites minutes qui me sont imparties m'obligent à limiter mon propos à quelques points forcément schématiques.

D'abord, j'indiquerai que nous pourrions facilement nous mettre d'accord sur un certain nombre de principes si leur mise en œuvre telle qu'elle est prévue dans le projet de loi ne laissait malheureusement trop à désirer.

S'agissant de la participation des habitants à la vie locale, je me réjouis, en tant qu'organisateur, en 1984, d'un référendum dans ma commune sur les scénarios de son développement, que ce projet vise, à juste titre, à améliorer la participation des habitants à la vie locale. Il est vrai que nos communes, surtout les plus importantes, doivent innover pour rénover le dialogue avec une population devenue mieux informée et mieux formée, mobile, hétérogène et en recherche d'une identité locale.

Cependant, il faut avancer en évitant deux écueils : l'instrumentalisation de la démocratie participative et, surtout, l'oubli que, dans notre République, seul le suffrage universel permet de choisir les représentants du peuple chargés légitimement de décider au nom de l'intérêt général.

Je proposerai, au cours du débat, que le vote sur Internet soit autorisé car il peut favoriser la participation des électeurs et constitue un volet démocratique de la société

de l'information dont on parle beaucoup ces jours-ci. Je proposerai aussi que l'élection au suffrage universel direct, qui est annoncée pour les membres des organes délibérants des EPCI, comporte la garantie que la représentation de chaque commune sera assurée, comme cela a été décidé en commission.

Il faut également assurer une meilleure représentation des communes dans les parcs naturels régionaux en corrigeant la loi actuelle qui les désavantage au profit des collectivités apportant le financement le plus important.

Le projet de loi repose sur l'idée que le pouvoir ne peut plus s'exercer comme autrefois. C'est profondément vrai. Encore faut-il ne pas en tirer les conséquences de manière unilatérale, et dans le seul domaine des relations entre élus et citoyens au niveau local.

J'espère ainsi que le projet de loi sera aussi l'occasion de régler deux autres types de situation où la démocratie de proximité est très insuffisante. D'abord, le Gouvernement est soucieux, à juste titre, de créer des commissions consultatives des services publics locaux. Mais la démocratie de proximité ne peut se limiter à ces derniers alors que la vie quotidienne des Français dépend tout autant des services publics nationaux dans leur activité locale. Pour traiter équitablement nos concitoyens, « clients-consommateurs » de prestations de services publics, quelle que soit la nature juridique de ceux-ci, je propose la création de commissions consultatives départementales des services publics nationaux.

Par ailleurs, le pouvoir de décider des permis de construire, attribué au préfet et au maire, est sous la tutelle excessive de l'architecte des Bâtiments de France. Je propose, avec le sénateur Pierre Fauchon, d'instaurer un mécanisme moderne de concertation et de codécision pour sortir d'une situation trop souvent mal vécue par de nombreux maires.

J'en viens à la démocratisation des mandats. Lorsque je suis intervenu, à cette même tribune, sur la loi relative à la parité femmes-hommes, j'avais souligné que la loi essayait de corriger les effets, mais ne s'attaquait pas aux causes de la sous-représentation des femmes. Il faut en effet sérieusement améliorer les conditions matérielles et d'organisation de la vie quotidienne de l'ensemble des élus, à commencer par celles des femmes. Notre pays doit à ses élus un statut attractif et protecteur.

Ce projet de loi est un premier pas, utile, pour faire vivre la parité et pour rétablir une certaine égalité des chances entre les catégories professionnelles, notamment par rapport au statut des fonctionnaires.

La revalorisation des indemnités des élus, oubliée l'an passé, est également nécessaire.

Toutefois, il faut bien reconnaître que les mesures relatives à la démocratisation des mandats locaux risquent de créer des difficultés financières pour un certain nombre de communes si la réforme envisagée n'est pas complétée par une augmentation adéquate de la DGF.

Par ailleurs, la multiplication par trois des jours d'absence ou de formation risque aussi de freiner l'engagement de salariés ou de chefs de petites et moyennes entreprises, comme cela a été le cas pour les sapeurs-pompier.

Enfin, le nécessaire renforcement du statut des élus ne doit pas faire oublier la réflexion, tout aussi importante, sur le trop grand nombre de niveaux d'administration en France et sur l'urgence d'une simplification.

Ma dernière série de remarques concerne les services départementaux d'incendie et de secours. Le fonctionnement de celui de Loir-et-Cher, l'un des premiers à avoir

été créés en France, me permet d'affirmer qu'il ne faut pas compliquer ce fonctionnement en voulant instituer deux directions à l'échelon départemental.

Je voudrais aussi souligner que l'avenir du volontariat me semble sombre. Dans mon département, le Loir-et-Cher, les effectifs ont baissé de moitié depuis 1998. Je proposerai donc des amendements pour permettre l'accès au volontariat dès seize ans, la validation de l'expérience, et pour reconnaître les droits des veuves et des vétérans.

En conclusion, je dirai que, outre qu'il pose des problèmes de financement et de respect de la légitimité découlant du suffrage universel, ce modeste projet de loi souffre principalement de manquer de la vision d'ensemble qui aurait permis de donner un second souffle à la décentralisation – d'autres intervenants l'ont dit, y compris à gauche. Il ne peut constituer le socle du nouveau contrat de confiance publique dont a besoin notre démocratie locale. Ce texte de circonstance est donc, malheureusement, une occasion manquée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Espilondo.

M. Jean Espilondo. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, « on ne gouverne bien que de loin, mais on n'administre bien que de près ». Cet aphorisme plein de bon sens rappelle qu'une bonne gestion démocratique exige à la fois distance et proximité : la distance permet d'éviter de confondre l'expression d'intérêts particuliers avec l'intérêt général et elle permet aussi au gouvernant de ne pas céder aux pressions conjoncturelles ; la proximité permet quant à elle d'associer les citoyens aux décisions qui intéressent leur quotidien.

La progression de l'abstention aux élections, notamment aux élections locales, doit nous alarmer. Il nous faut œuvrer très rapidement pour rapprocher les Français de leurs institutions, même si la question est complexe.

Une des réponses à apporter réside sans doute dans un approfondissement de la décentralisation. C'est tout le mérite de ce projet de loi que de poser un nouveau jalon dans cette bonne direction. Toutefois, il faudra poursuivre la réflexion car de nombreuses réformes doivent être entreprises. La fiscalité locale doit être remise à plat, la solidarité financière des collectivités locales renforcée, la carte administrative française simplifiée et allégée, mais tout cela ne peut se faire d'un simple coup de baguette magique.

J'insisterai sur deux points qui exigent à mes yeux des réponses rapides.

Le premier touche aux moyens mis à la disposition des groupes d'opposition dans les villes moyennes. La loi du 19 janvier 1995 avait ouvert la possibilité aux communes de plus de 100 000 habitants de prendre en charge certaines dépenses induites par le travail des groupes d'élus. Il faut aujourd'hui aller plus loin. Le travail que doivent assumer dans les villes moyennes les groupes d'élus, notamment les oppositions municipales, est strictement le même que celui qu'ils remplissent dans les villes de plus de 100 000 habitants.

M. Jean-Antoine Leonetti. Très juste !

M. Jean Espilondo. Or ils ne disposent aujourd'hui d'aucuns moyens matériels ou humains pour l'assumer. Ainsi, sans moyens et sans aucun soutien humain, les oppositions municipales sont souvent incapables d'assumer correctement la mission pour laquelle elles sont élues.

C'est pourquoi j'estime qu'il faut ouvrir aux communes de 30 000 habitants à 100 000 habitants la possibilité d'affecter aux groupes d'élus les moyens matériels, et éventuellement humains, nécessaires à l'accomplissement de leur fonction.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est déjà le cas dans des villes de droite !

M. Jean Espilondo. Vous me donnerez sans doute quelques exemples.

J'avais présenté un amendement en ce sens. Il est tombé sous le coup de l'article 40. Soit. Faut-il pour autant en rester là ? Peut-on accepter qu'en France, au XXI^e siècle, dans des villes de 30 000 habitants ou de 80 000 habitants, l'opposition municipale se trouve privée de tout moyen financier de fonctionnement ? Je souhaite que le Gouvernement prenne l'initiative d'une mesure semblable à celle que j'avais proposée, et j'espère qu'une solution pourra être trouvée en première ou en deuxième lecture.

Le second point que je souhaite développer concerne la réforme des modes de scrutin locaux. Car, s'il n'y a pas de gouvernement local sans majorité stable, il n'y a pas de démocratie sans une juste représentation des électeurs. Aujourd'hui, la manière dont sont élus les conseillers municipaux, les conseillers communautaires et les conseillers généraux ne me paraît pas satisfaisante.

Je crois qu'en la matière le meilleur compromis est celui que nous avons adopté il y a deux ans pour réformer le mode de scrutin régional : une prime d'un quart des sièges pour la liste arrivée en tête et une répartition à la proportionnelle des trois quarts restants est le meilleur équilibre possible. Il serait bon d'étendre ce dispositif aux élections municipales car la prime de 50 % actuellement donnée à la liste arrivée en tête aboutit à créer des majorités écrasantes. Avec 49,9 % des voix, une liste se retrouve la plupart du temps avec moins d'un quart des sièges. C'est insuffisant pour faire vivre la démocratie. Il ne suffit pas de conférer de nouveaux droits à l'opposition, il faut encore qu'elle puisse les exercer. Plutôt que d'augmenter le nombre de conseillers municipaux et d'adjoints, c'est par un équilibre plus juste entre la majorité et l'opposition que l'on pourra faire vivre un véritable débat démocratique, et c'est ainsi que l'on pourra voir les citoyens s'y intéresser et revenir vers les urnes.

S'agissant des intercommunalités, on ne peut plus faire l'économie d'une réforme. Certaines situations paraissent héritées d'un autre âge. J'entendais, hier, la droite se plaindre que, dans certaines intercommunalités de gauche, il n'y avait aucune représentation des oppositions. Chez moi, c'est l'inverse. Chacun ses turpitudes. On a donc des assemblées monocolores dont les vingt-quatre membres titulaires sont issus de la même mouvance. C'est inadmissible. Et puisqu'en la matière on ne peut s'en remettre à l'esprit de responsabilité des maires, le législateur doit intervenir. La meilleure solution serait d'élire des conseillers communautaires au suffrage universel direct le même jour que les conseillers municipaux.

M. René Dosière. Ce sera fait en 2007 !

M. Jean Espilondo. C'est ce que propose un amendement du président de la commission des lois, et j'espère qu'il recevra le soutien d'une majorité d'entre nous. Mais là encore, il ne faudra pas que le mode de scrutin avantage outrageusement la majorité. Le scrutin proportionnel de type régional serait ici aussi une bonne solution.

M. René Dosière. Ce scrutin est très bon !

M. Jean Espilondo. Cela permettrait en outre d'établir une meilleure cohérence, une plus grande simplicité et une meilleure lisibilité des scrutins communaux, intercommunaux et régionaux.

Enfin, comment ne pas reconnaître l'archaïsme des élections cantonales telles qu'elles sont organisées aujourd'hui ?

M. Michel Charzat. C'est vrai !

M. Jean Espilondo. Et je sais de quoi je parle puisque je suis moi-même conseiller général. Je représente au sein de l'assemblée départementale 16 000 habitants, mais un de mes collègues en représente 27 000 et un autre 3 300.

M. René Dosière. Oui, mais ça c'est une autre affaire !

M. Bernard Outin. Peut-être, mais c'est tout de même une affaire.

M. Jean Espilondo. C'est une autre affaire, je le reconnais, mais comme on parle de démocratie de proximité, on peut aller un petit peu plus loin, proposer quelques petites avancées.

De telles disparités sont contraires au principe d'égalité du suffrage universel inscrit à l'article 3 de notre Constitution. Il est donc urgent de procéder à un nouveau redécoupage cantonal.

On pourrait choisir aussi de se montrer plus ambitieux en réformant en profondeur les élections au conseil général. On pourrait notamment envisager des solutions mixtes, que d'autres ont imaginées avant moi, combinant scrutin uninominal en zone rural et scrutin proportionnel dans les agglomérations. Il faut se montrer imaginatif et volontaire, faute de quoi les conseils généraux deviendront des collectivités de plus en plus éloignées des enjeux réels des territoires.

On le voit, le chantier de la décentralisation et de la déconcentration est encore important. Reconnaissons au Gouvernement le mérite de l'avoir ouvert.

Ce projet en effet pose un nouveau jalon. Certains, à ma droite, disent regretter que le Gouvernement n'ait pas proposé un nouveau « grand soir » de la décentralisation.

M. Franck Dhersin. Eh oui !

M. Jean Espilondo. Je leur rappellerai simplement qu'ils ont voté contre le grand tournant proposé en 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy, qu'ils ont voté contre les transferts de compétences aux collectivités locales, qu'ils ont voté contre l'entrée des oppositions dans les conseils municipaux.

M. René Dosière. C'est même M. Séguin qui menait la bataille !

M. Jean Espilondo. Hier, M. Ollier revendiquait quasiment la paternité des pays.

Le fait d'introduire la notion de pays dans la loi Pasqua était peut-être une bonne idée, mais c'était, tout le monde le sait, une coquille vide.

M. Patrice Martin-Lalande. Parce que, depuis quatre ans, le Gouvernement a tout bloqué.

M. Jean Espilondo. Et c'est la gauche qui a rempli la coquille.

En matière d'intercommunalité, c'est la même chose. J'ai entendu M. Lamassoure dans mon conseil municipal réclamer, mais rien n'avait été fait. Là aussi, c'est la gauche qui a agi.

La droite en a rêvé, la gauche l'a fait !

M. René Dosière. C'est une belle formule.

M. Franck Dhersin. C'est une réflexion capitaliste !

M. Jean Espilondo. Alors, de grâce, mesdames, messieurs, ne nous donnez pas de leçon et admettez que le texte qui nous est proposé mais permet de progresser sur la voie de la démocratie locale et de la décentralisation. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Charzat.

M. Michel Charzat. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte se propose de faire vivre une véritable démocratie adaptée aux exigences du citoyen moderne. C'est un texte, disons-le, en situation : après l'écologie, la démocratie de proximité est dans l'air du temps. D'ailleurs, avec sa lucidité stimulée par l'approche d'échéances électorales, le Président Chirac ne s'y est pas trompé, qui loue la démocratie locale alors même qu'il ne l'a jamais pratiquée durant sa gestion quelque peu opaque de la capitale.

M. Patrice Martin-Lalande. Qu'est-ce qu'il ne faut pas entendre !

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est mal parti pour la sérénité du débat.

M. Michel Charzat. Mes chers collègues, l'initiative locale ne viendra pas, à elle seule, à bout des problèmes de société. Ceux-ci appellent des réponses globales et coordonnées, des réponses mondiales, européennes et nationales. Mais cette nouvelle étape de la réforme est un levier qui permettra d'enraciner plus profondément la démocratie de proximité.

A Marseille, à Lyon, et plus particulièrement à Paris, il est nécessaire de décliner au niveau de l'arrondissement et du secteur le texte que nous examinons. Ce sera l'objet des amendements déposés par le groupe socialiste qui visent à faire évoluer la loi PLM du 31 décembre 1982.

Elu de Paris, maire du 20^e arrondissement, je constate que l'arrondissement est bien, dans la capitale, l'échelon qui permet d'analyser la demande, de faire jouer les complémentarités, de garantir l'évaluation des réalisations, bref, de gérer la proximité sous tous ses aspects.

Les amendements socialistes se situent dans le droit-fil de la proposition de loi déposée par les parlementaires socialistes en avril 1999. Ils distinguent les fonctions de gestion, pour lesquelles la proximité offerte par l'arrondissement assure plus d'efficacité et de démocratie, et les fonctions stratégiques que seul l'hôtel de ville est en mesure d'assurer avec la cohérence nécessaire. Ils renforcent le rôle des maires d'arrondissement dans le domaine de l'urbanisme. Ils assurent, en fonctionnement et en investissement, les moyens de la gestion de proximité. Enfin, ils consolident le statut des collaborateurs des maires.

Ces dispositions constituent, incontestablement, un pas en avant important pour Paris, elles offrent une base solide pour progresser au rythme de la concertation qui a été décidée par le maire de Paris, Bertrand Delanoë. En effet, vous le savez, un comité de pilotage rassemblant les élus de Paris dans leur pluralisme politique et fonctionnel se réunira bientôt avec l'objectif de préciser ce qui relèvera du cadre commun et ce qui relèvera du cadre propre à chaque arrondissement. Car, il ne faut pas s'y tromper, mes chers collègues, Paris est une « ville monde » où le microcosme des quartiers et des arrondissements représente autant de réalités humaines, autant de territoires qui modèleront la mise en œuvre de la décentralisation et de la démocratisation.

Des questions sont souvent revenues dans cette discussion générale : la décentralisation ne va-t-elle pas encourager le « localisme », l'égoïsme de proximité ? La démocratie participative ne va-t-elle pas paralyser, voire décrédibiliser la démocratie représentative ? A l'aune de l'expérience et de la pratique vécue dans le vingtième arrondissement de Paris, nous ne le pensons pas, dès lors que chacun reste à sa place, que la pédagogie l'emporte sur la démagogie et que des élus investis du pouvoir légitime prennent leur responsabilité qui est de trancher le nœud gordien au regard de l'intérêt général.

Monsieur le ministre, nous voterons ce texte, avec l'espoir non seulement qu'il soit appliqué, comme nous le ferons à Paris avec beaucoup de responsabilités, mais aussi, pourquoi pas, qu'il puisse évoluer en fonction de l'approfondissement de l'exigence démocratique. Tel est en effet le ressort de la réforme permanente que nous concevons dans la perspective d'une nouvelle culture de la cité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Daniel Vaillant, *ministre de l'intérieur*. Madame la présidente, mesdames, messieurs les députés, je répondrai brièvement aux orateurs car je pense avoir traité par avance, hier, lors de mon intervention liminaire comme dans les réponses que j'ai faites à l'exception d'irrecevabilité et à la question préalable, à peu près l'ensemble des questions qui ont jalonné cette discussion générale.

Je retiens de certains propos une ambiguïté, entretenue parfois d'ailleurs à dessein et avec talent, qui risque d'obscurcir le débat.

Pour l'opposition, et uniquement pour elle, contrairement à ce que j'ai entendu ou lu, çà et là, la principale critique porte sur les manques du texte que je présente au nom du Gouvernement.

Mais ce texte ne saurait, à lui seul, constituer un ensemble semblable à celui qu'ont représenté les lois de 1982, de 1983, de 1992 et de 1999. Il n'en a jamais eu l'ambition.

Comme le Premier ministre et moi-même l'avons répété à plusieurs reprises, ce projet ne constitue que le premier volet de la nouvelle étape nécessaire de la décentralisation. Il s'inspire des conclusions de la commission présidée par Pierre Mauroy. Constituée en octobre 1999, celle-ci a remis son rapport au Premier ministre le 17 octobre dernier.

Mesdames et messieurs les députés de l'opposition, vous qui dénonciez, il y a quelques mois, la prétendue faiblesse, la timidité de ce rapport, vous en faites maintenant une sorte de document de référence et vous ne tarissez pas d'éloges à son propos. Tant mieux ! Cela signifie que vous progressez sur le terrain de la décentralisation.

Je ne peux que m'en réjouir et peut-être même puis-je nourrir l'espoir que, dans quelques mois, au terme d'une longue discussion entre les Assemblées, vous adopterez une position positive sur ce projet. Après ce que vous avez dit hier du rapport Mauroy...

M. Jacques Pélissard. C'est de la caricature !

M. le ministre de l'intérieur. ... je ne désespère pas que nous puissions, le moment venu, nous retrouver sur ce projet.

M. René Dosière. Tout à fait !

M. le ministre de l'intérieur. Je pense notamment que sur des thèmes comme la création obligatoire de conseils de quartiers dans les communes de plus de 20 000 habi-

tants, les droits accordés à l'opposition, les conditions d'exercice des mandats locaux, la réforme de l'utilité publique, les transferts de compétences aux régions, il est possible, pour ceux qui veulent plus de démocratie de proximité, plus de démocratie participative et de décentralisation, de se retrouver pour avancer.

Mesdames et messieurs les députés de l'opposition, plutôt que de vous enflammer sur de grandes idées, parfois si récentes pour vous, et que vous dites ne pas retrouver dans ce texte, peut-être pourriez-vous vous féliciter plutôt de ce qui est concrètement proposé et vous réjouir de l'occasion qui nous est donnée de réussir ensemble - je m'adresse notamment à M. Ollier, qui semblait regretter hier de ne pouvoir se retrouver sur les mêmes positions que nous. Il ne faut pas regretter ce que nous proposons, car, quand vous étiez aux responsabilités, vous avez raté des occasions, particulièrement sur ce terrain de la démocratie de proximité et de la décentralisation.

Je fais quant à moi confiance aux élus locaux, je sais qu'ils verront dans ce texte le socle nécessaire et indispensable pour faire progresser la démocratie locale.

Certes, tous les députés-maires qui se sont exprimés hier soir ont glorifié leur opposition municipale. (*Sourires.*) Mais nous savons bien qu'il reste en la matière bien du chemin à parcourir, notamment pour que le libre exercice de la responsabilité de chacun soit respecté dans tous les conseils municipaux de France, même si, grâce à la loi électorale de 1983, il est possible à une opposition d'exister dans les conseils municipaux, ce qui n'était pas possible, je vous le rappelle, avec les scrutins majoritaires qui existaient auparavant. J'ai d'ailleurs trouvé certains propos, notamment de M. de Robien qui a qualifié ce texte de « liberticide », si excessifs que je m'abstiendrai de tout commentaire.

M. Jean-Marie Bockel. En effet !

M. Pierre Cohen, *rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges*. C'est même scandaleux !

M. le ministre de l'intérieur. Je préfère retenir l'adhésion globale à l'objectif de ce texte, même si certains d'entre vous peuvent regretter telle ou telle aspérité, ce que je comprends tout à fait. D'ailleurs, quelques-unes de ces aspérités pourront sans doute être gommées au cours de la discussion qui va s'ouvrir et qui se poursuivra au Sénat.

M. Patrice Martin-Lalande. Ah bon ?

M. le ministre de l'intérieur. Je suis personnellement prêt à étudier les choses de près.

D'ores et déjà, des propositions concrètes ont été formulées.

Sur le titre I^{er}, j'ai le sentiment que l'opposition parlementaire accepte parfois difficilement que, dans les communes où elle détient la majorité du conseil municipal, l'opposition ait des droits reconnus par la loi. (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

J'ai compris aussi que les mesures qui favorisent la participation des citoyens représentaient, aux yeux de l'opposition parlementaire, notamment de M. Dhersin, une charge onéreuse. Eh oui, la démocratie a un coût, personne ne le nie. Il faut l'assumer.

M. Patrice Martin-Lalande. En effet.

M. le ministre de l'intérieur. Nous nous retrouvons cependant sur le souhait de ne pas « délégitimer » le conseil municipal qui, curieusement, selon certains serait plus en danger lorsque des conseillers municipaux sont membres de conseils de quartier que lorsque ces conseils de quartier sont seulement composés de membres non élus. Quelle contradiction !

M. Jean-Antoine Leonetti. Pas du tout !

M. le ministre de l'intérieur. Il ressort de certaines expériences menées dans ce domaine une absence d'écoute de la part des municipalités et des services municipaux. Les membres des comités de quartier se plaignent en effet de ne pas être directement associés aux travaux.

Certes, personne n'est parfait, mais tout le monde peut progresser. Et j'espère que le débat permettra à chacun d'évoluer pour encourager la démocratie participative.

En ce qui concerne les conseils de quartier, le projet ne vise en aucune façon à revenir sur les expériences positives qui ont pu être conduites, il prévoit plutôt de les étendre dans les domaines où la démocratie participative a besoin de quelques encouragements législatifs pour passer du discours à la réalité.

S'agissant de la présidence des conseils et des seuils d'application, certains orateurs, MM. Birsinger, Mamère, Dosière et votre rapporteur, M. Derosier, ont fait des propositions, et je les en remercie, que nous examinerons avec un esprit ouvert. Je me félicite de l'approbation que ces orateurs ont exprimée à l'égard de ce projet, notamment quant à sa dimension concrète.

Je partage le souci de souplesse qui a inspiré ces propositions et à l'instant celles de MM. Bockel et Baeumler, tous deux députés du Haut-Rhin...

M. Jean-Marie Bockel. Personne n'est parfait ! (*Sourires.*)

M. le ministre de l'intérieur. C'est très bien au contraire, deux députés du Haut-Rhin qui s'expriment l'un après l'autre.

M. Bernard Roman, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République*. Ils disent tous les deux la même chose.

M. le ministre de l'intérieur. Je me réjouis de leurs apports.

Sur les conditions d'exercice des mandats, vous avez dans l'ensemble distribué un large satisfecit qui montre une adhésion à cette avancée que constituait la loi du 3 février 1992. Cette loi avait posé les premières pierres de ce que certains appellent un « statut » de l'élu, mais c'est un terme que je n'ai pas repris dans le texte. J'ai ainsi relevé les propos de M. Teissier et de M. Deprez. Comme l'a souligné Danielle Bousquet, les mesures prévues devraient contribuer à accompagner la mise en œuvre de la parité dans les conseils municipaux.

Sur la question complexe des SDIS – services départementaux d'incendie et de secours pour les non-initiés – je me permets de rappeler à l'opposition que c'est la loi de 1996, dite loi Debré, même si je n'aime pas accoler des noms aux textes, qui a laissé en jachère le terrain du financement. A l'époque, aucune solution n'a été apportée au problème de la croissance prévisible des dépenses et ce texte n'a été accompagné d'aucune réforme des contributions permettant de réduire les inégalités criantes entre les communes.

J'ai noté les préoccupations exprimées par MM. Fleury, Bonrepaux, Derosier. D'autres propositions, différentes de celles du Gouvernement et parfois divergentes entre elles, ont été formulées. Le débat devrait nous permettre de trouver un compromis.

Enfin, sur le transfert de nouvelles compétences aux régions, je veux d'abord rassurer, même s'il est absent, Georges Sarre : le Gouvernement n'a pas l'intention de promouvoir une Europe des régions. Je dois aussi rappeler à ceux d'entre vous qui s'impatientent que la discussion se poursuit quant à de nouveaux transferts aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements. Il faut trouver un consensus entre les collectivités et conduire une concertation approfondie avec les personnels chargés des services publics qu'il serait envisagé de transférer.

Certains trouvent que nous transférons trop et trop vite, tandis que d'autres considèrent que nous transférons trop peu. Ceux-là ne nous reprochent pas de faire trop vite. Il est vrai qu'il était difficile de faire mieux : entre le débat sur la Corse au cours duquel j'ai pris l'engagement et aujourd'hui, il s'est déroulé bien peu de temps.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Gouvernement a choisi pour un certain nombre de transferts la voie de l'expérimentation. M. Daubresse, fervent partisan de cette méthode, si j'en crois ses propos, semble ne pas l'avoir remarqué.

M. Vauzelle a souligné l'intérêt de nos propositions en faveur des régions tandis que certains nous reprochent d'aller trop loin et trop vite. Ces contradictions ne sont-elles pas la preuve que le texte que nous vous proposons aujourd'hui est équilibré et réaliste ? Pourtant, ce n'était pas évident. D'ailleurs, beaucoup, à mon avis, doutaient de notre capacité de proposer de réels transferts de compétences. C'est peut-être cet élément de surprise qui gêne certains. Pour ma part, je me réjouis que nous puissions avancer. J'espère que nous nous retrouverons tous pour créer ces nouvelles responsabilités plus proches de nos concitoyens.

Mesdames et messieurs les députés, j'aborde la discussion des articles et de bon nombre de vos amendements avec un esprit ouvert. Je remercie à ce propos les rapporteurs Bernard Derosier, Pierre Cohen et Augustin Bonrepaux, pour le travail qu'ils ont accompli et qui va se poursuivre.

J'indique à M. Goasguen, qui dit partager l'objectif des autorités municipales parisiennes de revoir la loi du 31 décembre 1982, qu'il me paraît tout à fait logique de ne pas avoir déposé d'amendements sur ce sujet avant que le Conseil de Paris ne donne son avis. Que n'aurait-il pas dit, et d'autres sans doute avec lui, si nous n'avions pas pris cette précaution ?

Je remercie M. Espilondo et M. Baeumler de leurs interventions. Quant à M. Charzat, il a dit l'essentiel : ce texte permettra de faire faire une avancée nouvelle à la démocratie dans ces trois grandes cités que sont Paris, Marseille et Lyon.

La loi Paris-Lyon-Marseille, quand elle a été décidée, proposée, élaborée puis votée par la seule majorité de gauche, en 1983, contre l'avis de l'opposition de droite, fut une avancée. Personnellement, je regrette, comme je l'ai dit hier, que cette loi n'ait été appliquée que de manière extrêmement restrictive dans une des trois grandes cités, celle que je connais un peu mieux que les deux autres.

Durant les dernières années, de nombreuses suggestions ont été avancées. Et dans la dernière période de compétition électorale bien légitime, les propositions ont fusé quand toute proposition était auparavant rejetée. Tant mieux car c'est du débat que naissent les propositions. Je constate d'ailleurs que des propositions ont été faites à partir de débats qui avaient eu lieu au Conseil de Paris - je pense en particulier à celui qui s'est engagé tout récemment.

Je me réjouis, comme M. Michel Charzat, des avancées nouvelles dans le domaine de la responsabilité des maires d'arrondissement, quelles que soient les tendances politiques, et de la reconnaissance de la légitimité du suffrage universel dans les arrondissements. Je suis également heureux que des concertations puissent être engagées, permettant aux maires d'arrondissement et à leurs équipes municipales de décider et de gérer au plus près des intérêts de nos concitoyens.

Les réformes qui vous sont proposées vont dans le bon sens. Ces avancées concrètes, certes introduites par voie d'amendements, permettront de faire bouger rapidement les choses au lieu que l'on s'en remette toujours à un exercice futur.

Je me souviens que des députés de la majorité avaient émis, alors que j'étais ministre des relations avec le Parlement, des propositions. Le Gouvernement, notamment par ma voix, avait alors souligné qu'il n'était pas souhaitable, un an avant les élections municipales, de changer les règles du jeu, ce qui n'aurait pas manqué d'émouvoir les élus de l'opposition. Nous n'avons donc pas voulu inscrire à l'ordre du jour du Parlement ces modifications, de peur qu'elles ne provoquent une polémique et que l'on nous reproche de changer les règles du jeu pour changer les résultats des élections, bien que tel ne fût pas le cas. D'ailleurs, on n'a pas eu besoin de changer les règles du jeu pour que les élections donnent le résultat que vous savez, notamment dans la capitale.

Je préfère la méthode que nous avons retenue car elle nous permet de réaliser des avancées dans le sens de la démocratie de proximité, même si tout n'est pas parfait. De toute façon, il sera toujours possible d'améliorer le dispositif tout au long de la discussion parlementaire. Quoi qu'il en soit, ces avancées nouvelles sont utiles et elles sont attendues sur l'ensemble des bancs.

Pour finir, je soulignerai que le projet de loi procède d'un engagement qui place le citoyen au cœur de notre réflexion. Il permettra aux Français de bénéficier, dans la pratique quotidienne de leur citoyenneté, d'avancées indéniables, et cela dans les meilleurs délais, sans attendre la grande loi qui permettra sans doute d'aller plus loin. Je répète, au nom du Gouvernement, qu'un tel texte est indispensable car le projet de loi qui vous est soumis ne fera pas le tour de la question.

M. Patrice Martin-Lalande. Nous sommes d'accord !

M. le ministre de l'intérieur. Qu'il s'agisse de la fiscalité locale, de nouveaux transferts de compétences ou du mode d'élection, notamment des conseils généraux, il conviendra de revenir sur tous ces sujets. En ce qui concerne la fiscalité locale et la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, nous devons nous servir du rapport que le Gouvernement, le ministre de l'économie et moi-même préparons et qui sera remis au Parlement d'ici à la fin de l'année. Le premier rapport d'étape, qui sera disponible dès le mois de juillet, permettra, dans le cadre d'une nouvelle législature, d'aborder une nouvelle étape supplémentaire de décentralisation.

Je me félicite que nous puissions dès maintenant, sans attendre, avancer au service de la démocratie locale, au service de la démocratie participative et de la décentralisation. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Motion de renvoi en commission

Mme la présidente. J'ai reçu, de M. Philippe Douste-Blazy et des membres du groupe UDF une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai l'honneur de défendre devant vous, au nom du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, une motion de renvoi en commission déposée à l'initiative de M. Philippe Douste-Blazy.

Démocratie et proximité : ces deux termes juxtaposés apparaissent comme similaires, et même pléonastiques, selon Gilles de Robien, dont on connaît pourtant la modération générale des propos et des jugements.

La démocratie, c'est le gouvernement du peuple par le peuple.

Pourquoi le peuple voudrait-il se rapprocher de lui-même puisqu'il gère déjà notre pays ? Pourtant, personne ne conteste aujourd'hui la validité des élections et la bonne santé démocratique de notre nation. Mais les citoyens ont parfois l'impression que, le vote ayant eu lieu, leur pouvoir de décision est confisqué, mis entre parenthèses pendant une certaine période, jusqu'à la prochaine échéance électorale.

Il faut prendre garde, monsieur le ministre, à la mode des mots. Nous avons connu la « citoyenneté », qui était mise à toutes les sauces. Nous avons connu la « modernité ». La « République » est évoquée à tort et à travers. Aujourd'hui, la mode est à la « proximité ». Nous avons donc une police de proximité, une justice de proximité et, maintenant, une démocratie de proximité.

Qui est contre la démocratie et qui est contre la proximité ? Les deux mots juxtaposés renforcent l'un et l'autre l'idée, mais les choses en sont-elles pour autant plus efficaces ? Ce n'est pas parce que l'on a trouvé un mot que l'on a creusé l'idée et, surtout, ce n'est pas parce que l'on a trouvé un titre que l'on a fait un texte de loi.

L'expression « démocratie participative », que vous avez, monsieur le ministre, évoquée à plusieurs reprises et à la faveur d'un lapsus significatif, aurait été très certainement mieux adaptée et correspondrait davantage à cette volonté d'associer et de faire participer les personnes non élues pendant la durée du mandat des élus aux décisions qui les concernent.

Le pouvoir, à n'en pas douter, s'est considérablement éloigné des préoccupations réelles et quotidiennes de nos concitoyens. Les dernières élections municipales qui, monsieur le ministre, ne se limitent pas à Paris, ont renforcé l'idée que ce sont les élus de terrain qui ont été choisis par les électeurs.

Pourquoi s'est-on éloigné des citoyens et pourquoi y a-t-il eu une perte de confiance, une rupture du contrat liant le citoyen et l'élu, qui n'est jamais qu'un citoyen choisi temporairement par les autres citoyens pour les représenter ?

M. René Dosière. Il faut éviter les promesses !

M. Jean-Antoine Leonetti. Les promesses non tenues...

M. René Dosière. Donnez-nous-en quelques exemples !

M. Jean-Antoine Leonetti. Je pourrais citer les vôtres aussi, cher collègue.

Les promesses non tenues, disais-je, le discrédit de certaines personnes, l'accumulation des affaires, la perte des idéaux, les difficultés d'identification des programmes politiques d'un côté et de l'autre, la cohabitation sont certainement à l'origine de ce désenchantement démocratique où tout ressemble à tout et où l'électeur se désintéresse des urnes. Si l'on ajoute le recours à un discours classiquement politiquement correct, qui n'a laissé pendant longtemps l'impertinence des propositions qu'à l'extrême, et le manque de courage de dire souvent les vérités qui ne sont pas bonnes à entendre, on constate que les causes sont multiples et que le mal est profond.

Par ailleurs, la médiatisation du monde politique a abouti au fait que la réaction prime généralement sur la réflexion, la petite phrase sur l'idée et la satisfaction immédiate d'avantages particuliers sur la revendication de l'intérêt général à long terme.

Enfin, la multiplicité, la complexité, le dédale de nos institutions ne sont plus lisibles par nos concitoyens. Les élus eux-mêmes sont de moins en moins identifiables parce qu'élus sur des scrutins de liste. Cette situation nourrit le sentiment d'éloignement et de dépouillement de la démocratie qu'éprouvent nos concitoyens.

Vous proposez donc un texte ambitieux, puisque son titre l'est et son objectif noble. Il est censé remédier à tous ces maux. Malheureusement, il ne nous semble pas apte à y remédier, pas même partiellement. Pire, il nous semble bien que, de temps en temps, il est destiné à aggraver la situation actuelle.

Sur la forme d'abord, le projet de loi ne correspond visiblement pas à l'objectif de proximité.

Si à chaque angoisse, à chaque problème d'actualité, à chaque revendication parcellaire ou catégorielle, à chaque difficulté rencontrée par le Gouvernement correspond un texte de loi élaboré à la va-vite, nous nous trouverons face à une accumulation de textes qui ne clarifieront pas l'intérêt général.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est vrai !

M. Jean-Antoine Leonetti. Il n'y a pas très longtemps, vous avez présenté un projet de loi relatif à la sécurité quotidienne. Il m'a d'ailleurs donné l'occasion de présenter une motion de renvoi en commission. Qui est contre la sécurité et qui est contre le fait qu'elle s'exerce au quotidien ? Ce n'était pas le même sujet, mais c'était la même méthode : ce texte était un amalgame de mesures regroupées pour la circonstance sous un titre accrocheur.

Vous avouez aujourd'hui avec une modestie qui vous honore que le texte dont nous discutons aujourd'hui ne constitue qu'un premier volet, qu'il ne traduit pas une grande ambition et que beaucoup reste à faire. Il est cependant dommage de nous présenter de nouveau un projet de loi à surprises : nous découvrons au fur et à mesure du débat les intentions du Gouvernement à travers ses amendements. J'ai bien l'impression qu'il s'agit là aussi d'un texte à étapes, mais il s'agit surtout d'une course contre la montre dans le dessein de dresser un inventaire électoral avant les échéances qui approchent.

Défilent ainsi dans ce texte le SDIS, le statut de l'élu – même si on ne l'appelle pas ainsi –, la décentralisation, le recensement et l'organisation des consultations de quartier. Il n'est donc pas étonnant que huit cents amendements soient déposés, qui témoignent à la fois de l'intérêt suscité par les sujets évoqués et de l'insuffisance criante du texte lui-même.

Ce manque de lisibilité sur des sujets importants et cette distorsion entre le titre et le texte procèdent d'une politique d'affichage où l'on ne fait jamais exactement ce que l'on dit et où l'on ne dit jamais exactement ce que l'on fait.

Refuser de faire un texte de loi autonome sur la décentralisation et déposer quelques amendements à la dernière minute dévalorise profondément votre projet.

Vos projets, monsieur le ministre, sont souvent plus importants par ce qu'ils ne contiennent pas que par ce qu'ils contiennent. Vous avez pris l'habitude d'énumérer, avant d'expliquer vos textes, tout ce qu'ils pourraient contenir ou ce qu'ils devraient ultérieurement contenir.

L'urgence décrétée ressemble à de la précipitation. Ce ne serait pas grave s'il s'agissait de petits pas vers un projet cohérent ; mais il nous semble bien qu'il s'agit d'un faux pas dans un parcours particulièrement chaotique.

Sur le fond, le projet est porteur d'illusions : il semble donner des droits nouveaux qui ne se concrétiseront pas et qui risquent de ne pas faire progresser l'idée de démocratie.

La démocratie, c'est le droit de vote, c'est le suffrage universel. Vous l'avez appelée « démocratie représentative », l'opposant de manière un peu curieuse aux forces vives de la cité, comme si la représentation démocratique n'avait ni force ni vigueur. Seul l'élu démocratiquement élu et désigné à l'issue de la consultation électorale a le pouvoir de responsabilité et donc le pouvoir de décision.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est cela, la République !

M. Jean-Antoine Leonetti. Toutes les instances qu'il consulte ne sont là que pour émettre des avis, qu'il a raison de prendre, et le conseil de quartier au même titre que les associations qui mènent une action sur la globalité de la cité. Cette distinction est fondamentale : elle est à la base du pacte républicain et elle montre bien que le conseil de quartier ne doit ni gérer financièrement tout ou partie du budget, ni peser dans le débat d'orientation budgétaire, ni pouvoir s'opposer à l'intérêt général de la commune.

M. Robert Poujade. Très juste !

M. Jean-Antoine Leonetti. Ne risque-t-on pas de voir, sinon, des groupes en proie à des replis identitaires de quartier rejeter sur le quartier voisin des équipements qu'ils jugeraient pénalisants pour essayer d'attirer chez eux ceux qu'ils estimeraient plus attractifs ? Certains maires, demain, renonceront au nom de la démocratie de proximité à imposer à un quartier, qui l'aura refusé au travers de son conseil de quartier, un établissement pour handicapés, un centre de jeunes en difficulté, une usine de traitement des déchets ménagers. Ne naîtra-t-il pas alors un immobilisme démagogique qui se substituera à une consultation démocratique ? N'y aura-t-il pas perte d'identité de la globalité de la commune ? Finalement, ne renoncera-t-on pas à faire parce que le maire ne saura même plus où faire ?

Seule la consultation directe de toute la population, qui doit être informée des projets pour les accompagner et participer aux décisions, paraît légitime.

A cette démagogie qui consiste à laisser penser que le pouvoir décisionnaire pourrait appartenir aux quartiers répond bien évidemment le danger inverse, qui est aussi perfidement contenu dans la loi : le maire et son exécutif pourraient décider de confisquer ce pouvoir.

Le conseil est désigné par la majorité municipale, dont on sait que le mode électoral lui donne généralement une majorité écrasante. On peut donc se trouver avec un exé-

cutif qui décide, qui décide qui l'accompagne dans la décision du quartier et qui puisse ainsi encadrer la consultation populaire et quadriller la ville.

Dépouiller l'élu de son pouvoir légitime vous est probablement paru à un moment donné dangereux. Vous avez donc trouvé une compensation en prévoyant un simulacre de consultation. L'élu ne se rapprochera plus du peuple : il se rapprochera de lui-même...

M. Patrice Martin-Lalande. Il va être déçu !

M. Jean-Antoine Leonetti. ... et il y a fort à penser qu'il se donnera le plus souvent raison.

Il est indubitable qu'il est difficile, dans la gestion d'une commune et de toute collectivité, de concilier l'intérêt général à long terme et le respect des intérêts particuliers, de concilier une vision partielle et locale avec une vision plus générale géographique. Mais Montesquieu et Tocqueville nous ont appris que la seule façon d'arrêter le pouvoir, c'était par le pouvoir lui-même. Si nous voulons vraiment créer des contrepouvoirs, c'est donc dans la consultation populaire régulière, par l'intermédiaire de numéros verts ou d'autres techniques actuellement disponibles, par des réunions de quartier, par le dialogue permanent avec le tissu associatif, que doit et peut seulement s'épanouir la démocratie.

Chacun sait que ces dispositifs existent dans de nombreuses communes, qu'elles fonctionnent et qu'elles font vivre la démocratie et le débat. Monsieur le ministre, vous nous proposez des mesures dont certaines sont bonnes et d'autres nouvelles. Malheureusement, celles qui sont bonnes ne sont pas nouvelles et ne sont pas de vous ; quant à celles qui sont nouvelles, elles sont de vous, mais elles ne sont pas bonnes.

Il serait évidemment plus logique de laisser aux maires un espace de liberté, et non des schémas ou des modèles imposés.

Laissez les citoyens s'organiser en associations indépendantes du pouvoir exécutif et ne réglemez pas leur liberté et les initiatives locales !

En ce qui concerne le « statut de l'élu », expression brusquement devenue, je ne sais pourquoi, taboue, nous nous félicitons de certains amendements déposés à notre initiative et qui permettent au maire de déléguer directement une compétence à un conseiller municipal. Nous nous réjouissons aussi de la réflexion engagée sur les droits de l'opposition. Mais il serait important de réfléchir aussi sur le fait que, lorsqu'on est dans l'opposition municipale, on doit avoir des moyens, notamment des moyens financiers et des indemnités, comme tout autre conseiller municipal, compte tenu du temps imparti à cette tâche.

Notre deuxième inquiétude porte sur la décentralisation. Nous sommes partisans, comme les présidents de région, et comme la plupart des députés, sur l'ensemble de ces bancs, me semble-t-il, d'une décentralisation qui ne dépouille pas la nation. Nous attendons tous une nouvelle grande étape de décentralisation.

Mais cette décentralisation ne peut pas être faite à la sauvette, à la faveur de quelques amendements déposés en dernière minute par le Gouvernement, suite à une promesse arrachée...

M. Bernard Derosier, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Par Giscard ? (Sourires.)

M. Jean-Antoine Leonetti. Peut-être. Si vous savez quelque chose, éclairez-nous !

M. Bernard Derosier, rapporteur. J'ai simplement suivi le débat !

M. Jean-Antoine Leonetti. En tout cas, la négociation n'a pas été particulièrement démocratique. Lors du débat sur la Corse, au dernier moment, vous vous êtes enfermé dans un piège dont vous n'êtes pas encore sorti, en affirmant que tout le monde pourrait bénéficier des avancées accordées à la Corse en matière de décentralisation.

Mais, vous le savez, monsieur le ministre, et vous le dites à demi-mot, la décentralisation nécessite une réforme institutionnelle et une réforme de la fiscalité locale autrement plus ambitieuses que celle qui nous est proposée aujourd'hui. Elle nécessite surtout une clarification. La démocratie de proximité suppose un effort de clarification de nos institutions, vis-à-vis de l'électeur. Or aucun électeur de base, aucun citoyen de ce pays ne connaît plus exactement le rôle et la responsabilité de chaque collectivité.

En la matière, l'Etat, qui demande aux élus d'être plus proches des citoyens, devrait mieux écouter ceux qui le représentent légitimement. On ne peut pas dire, monsieur le ministre, que, au cours de la préparation de ce débat, la représentation nationale ait été traitée avec beaucoup de dignité.

M. Philippe Séguin. C'est vrai !

M. Jean-Antoine Leonetti. Nous avons constaté, fugacement, combien M. Mauroy était embarrassé pendant son audition ; il cachait mal sa déception vis-à-vis de ce texte.

Nous avons pris connaissance des critiques de l'Association des maires de France, mais ses dirigeants n'ont pas été auditionnés. Nous avons lu la révolte des conseillers régionaux, mais ils n'ont pas non plus été auditionnés.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est un projet bâclé !

M. Jean-Antoine Leonetti. Vous les avez bien interrogés mais vous ne les avez pas suivis et vous ne nous avez pas transmis leurs réquisitoires.

Le Gouvernement ne devrait pas non plus donner de leçons aux élus locaux en matière de droits de l'opposition. Lorsque l'on sait le sort réservé ici-même, à l'Assemblée nationale, à la plupart des amendements de l'opposition, la rareté des fenêtres parlementaires,...

M. Patrice Martin-Lalande. Et ce sont souvent des fenêtres condamnées !

M. Jean-Antoine Leonetti. ... le pouvoir médiatique de fait que détiennent le Gouvernement et la majorité, il paraît évident que les progrès devraient être réalisés ici plutôt que dans nos villes, où l'opposition bénéficie d'un temps de parole illimité, d'un droit de communication dans presque tous les bulletins municipaux, ainsi que de la possibilité de saisir le maire sur les sujets de son choix, dans les délibérations comme dans les questions orales.

Quand on ajoute que les parlementaires apprennent généralement par la presse, à la suite d'un conseil des ministres, quelle loi sera soumise à leur examen, on comprend mieux l'estime dans laquelle les gouvernements tiennent généralement le peuple et ses représentants...

L'Etat donne aussi, à mon sens, un bien mauvais exemple en matière de démocratie directe. Comment peut-on défendre qu'il est indispensable d'aller consulter les citoyens d'un quartier pour savoir si tel ou tel aménagement doit être construit, alors que l'on n'interroge pas les Français pour savoir dans quelle Europe la nation devrait un jour s'engager ? Comment peut-on ne pas soumettre ce choix à l'avis des Français ?

Comment peut-on ne pas soumettre à l'avis du peuple, par référendum, cette nouvelle grande étape de la décentralisation que nous appelons de nos vœux, tendant à doter notre pays d'une nouvelle architecture, pour que l'on sache enfin clairement qui fait quoi, entre l'Etat, les régions, les départements, les organismes intercommunaux et les communes ?

Comment peut-on ne pas envisager non plus, un jour, dans le cadre d'une loi de décentralisation ainsi adoptée par le peuple français, de demander aux habitants de la Corse s'ils veulent ou non – et je ne doute pas de leur réponse – rester dans l'unité de la République ?

Poser des questions claires au peuple est très certainement préférable à voter une loi ambiguë sur la démocratie de proximité.

Reste à s'interroger sur le pouvoir des maires. Chacun le sait, ce sont des élus locaux accessibles, populaires, identifiés par nos concitoyens. Le taux d'abstention, d'ailleurs, lors des consultations municipales, est toujours beaucoup moins élevé que pour les autres scrutins, exception faite de celle du Président de la République. C'est dire ! Or vous proposez, sous forme d'amendement, que le suffrage universel vienne sanctionner et légitimer les responsables de groupements intercommunaux.

J'appelle l'attention de l'ensemble de nos collègues, sur tous les bancs, pour qu'ils mesurent bien la fragilité dans laquelle se trouvera le maire d'une petite commune face au président de la communauté d'agglomération, qui, détenteur de la légitimité populaire, ne sera pas un simple président de communauté d'agglomération, mais un « super-maire ».

Vous minimisez ce fait en reprenant une proposition de notre groupe qui garantit la représentation de chacune des villes du regroupement et en repoussant cette échéance à 2007 – ainsi, nous ne savons pas quelle majorité aura à gérer le problème.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. On peut l'imaginer, mais ce n'est pas sûr...

M. Jean-Antoine Leonetti. Il n'en demeure pas moins que la disparition de la plupart de nos petites communes, à terme, est programmée, de manière quelque peu cynique, et que cela laisse passif l'ensemble de la représentation nationale, alors que cela dépouillerait inéluctablement bon nombre de nos concitoyens de leur identité, en rompant le lien démocratique privilégié qui les unit à leurs élus locaux. Dans un débat sur la démocratie de proximité, poser cette question me paraît essentiel.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. A moi aussi.

M. Jean-Antoine Leonetti. Les communes pourraient donc être officiellement divisées en quartiers, de façon arbitraire, et menacées, à terme, de fusion dans une intercommunalité dont le président serait élu au suffrage universel. Nous aurions ainsi réussi, sous prétexte de volonté de proximité, à éloigner un peu plus les citoyens de leur représentant le plus légitime et le plus reconnu, le maire.

Je passerai rapidement sur la procédure de débat public. Il me semble un peu exagéré de la qualifier de « projet de société », comme l'a fait le Gouvernement. Si tel était le cas, la société que vous nous proposez me paraîtrait bien étatique, bien complexe et, pour tout dire, bien soporifique.

Quant au volet concernant les SDIS, il n'échappe pas non plus à notre critique. Vous vous plaisez à rappeler que la départementalisation est née d'une loi votée par

l'opposition actuelle. Certes, je ne me souviens pas que le vote ait été unanime, mais l'uniformité des secours, à l'échelon départemental, me semble tout de même préférable aux disparités qui existaient naguère d'une commune à l'autre.

Quoi qu'il en soit, vous refusez maintenant de clarifier la situation des services de secours et d'incendie. Vous continuez à désengager l'Etat sur le plan budgétaire et vous évitez de choisir entre un grand service national de la sécurité civile et une véritable départementalisation. Vous maintenez l'ambiguïté entre un Etat qui décide et qui impose, par l'intermédiaire de son préfet, des maires qui sont responsables de la sécurité sur le territoire de leur commune, et des collectivités qui paient.

Enfin, vous avez refusé que l'on examine les amendements sur les sapeurs-pompiers, en renvoyant à plus tard l'examen des dispositions qu'ils contenaient, alors qu'il y a urgence à examiner les revendications de cette catégorie de personnel, qui, on le sait, exécute dans des conditions souvent difficiles des tâches de plus en plus techniques, nécessitant dévouement et professionnalisme.

M. René Dosière. Hors sujet !

M. Jean-Antoine Leonetti. Je ne sais plus ce qui est hors sujet, mon cher collègue. Vous nous présentez un texte sur la démocratie de proximité en y collant quatre sous-ensembles sans aucune cohérence les uns avec les autres. Dans ces conditions, il est bien difficile de cerner le sujet...

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Nous acceptons l'éclectisme.

M. Jean-Antoine Leonetti. Oui, j'oubliais que la pluralité fait partie de votre culture.

M. René Dosière. C'est un texte pluriel, en effet. *(Sourires.)*

M. Jean-Antoine Leonetti. On ne peut pas dire que ce texte est pluriel, donc disparate et insuffisant, l'avouer et le revendiquer, tout en proclamant que ce n'est qu'un premier pas, que nous verrons la suite un autre jour et que, par conséquent, il faut le voter unanimement, puisqu'il s'agit de démocratie et de proximité. Mais tout le monde doit se mettre à genoux, au nom de la République une et indivisible.

M. René Dosière. A genoux ? On ne s'y met plus, même à la messe !

M. Jean-Antoine Leonetti. Sachez, monsieur Dosière, que les radicaux se sont rarement mis à genoux. *(Sourires.)*

Ainsi, en évoquant les grands problèmes sans les résoudre, en n'ayant pas le courage de clarifier, en privilégiant l'affichage par rapport au fond, l'urgence de la décision par rapport à la consultation des partenaires, vous contribuez à créer de faux espoirs, à décevoir les attentes, à éloigner un peu plus les citoyens des élus.

La seule méthode pour sortir de cette impasse ne consiste sûrement pas, comme sur la Corse, à proposer une autre loi le mois suivant. Encore que, de mois en mois, vous arriveriez peut-être aux échéances législatives que vous avez l'air d'avoir en ligne de mire... Mais j'y pense, monsieur le ministre, peut-être êtes-vous candidat ?

M. le ministre de l'intérieur. Allons ! Nous avons même repoussé la date des élections législatives !

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est vrai. A ce propos, j'ai bien entendu, tout à l'heure, que vous vous gardiez consciencieusement de changer quoi que ce soit à

l'architecture municipale, de peur, aussi peu de temps avant les échéances électorales, de donner l'impression à l'ensemble de la population que vous modifiez une loi dans un but « politicien », comme a dit le Premier ministre, mais admettez que vous ne vous êtes pas montrés aussi embarrassés pour inverser le calendrier...

Non, sur un sujet de cette importance, la seule méthode pour sortir de l'impasse serait de travailler dans un climat de sérénité, d'ouverture et de réflexion approfondie. Vous avez affirmé que vous étiez ouvert, monsieur le ministre. Nous verrons bien si l'ensemble des sept à huit cents amendements trouvent grâce à vos yeux et si nous pouvons faire avancer le débat. Mais je crains malheureusement que nous ne puissions le faire avancer jusqu'où le porte notre ambition, à moins de rester ensemble pendant plusieurs semaines encore.

C'est la raison pour laquelle je vous demande, plus raisonnablement, d'adopter la motion de renvoi en commission afin que le débat soit enfin à la hauteur des enjeux évoqués. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Madame la présidente, mesdames, messieurs les députés, comme vous le devinez sans peine, le Gouvernement ne peut être favorable à cette motion de renvoi en commission et vous invite donc à la repousser.

L'adopter, ce serait d'abord, en quelque sorte, faire injure à votre commission des lois et à votre commission de la production et des échanges, qui ont très largement travaillé et débattu de ce projet. Si j'en juge par la qualité de vos rapports et la densité de vos échanges, en particulier lors de l'audition de M. Pierre Mauroy, l'examen du texte a été approfondi ; et il le sera encore davantage, au cours de cette discussion, article par article et amendement par amendement.

Ce serait ensuite méconnaître le fait que la plupart des dispositions qui vous sont présentées résultent de débats, de discussions et de concertations menés depuis de longs mois. Un grand nombre d'entre elles proviennent du rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation, qui a travaillé pendant un an de manière quasi consensuelle, même si, à la fin de ses travaux, quelques élus ont cru devoir en sortir.

Les principaux articles du titre I^{er}, relatif à la démocratie participative, en sont directement inspirés.

Il en est de même des mesures tendant à favoriser la démocratisation des mandats locaux par une amélioration de leurs conditions d'exercice. La représentation nationale a déjà eu l'occasion d'en débattre, en début d'année, quand elle a discuté de la proposition de loi de Mme Fraysse, présentée à l'initiative du groupe communiste.

M. Bernard Birsinger. Tout à fait !

M. le ministre de l'intérieur. Les propositions contenues dans le titre III résultent de conclusions du rapport de votre collègue Jacques Fleury, rédigé à partir des travaux d'une commission qui comprenait des représentants de l'association des maires de France et de l'assemblée des départements de France.

Ces sujets arrivent à maturité et il est temps, maintenant, de traduire dans la loi des mesures expertisées et attendues.

Quant aux propositions de nouveaux transferts de compétences aux régions, l'Assemblée nationale les connaît puisque, conformément à mes engagements, il s'agit de questions longuement débattues lors de l'examen du projet de loi sur la Corse et qui, n'ayant pas seulement trait aux spécificités de l'île, peuvent sans difficultés être transposées au continent. Dois-je rappeler, d'ailleurs, que le projet de loi sur la Corse a été voté au-delà des rangs du principal groupe de la majorité, au-delà même de cette majorité, et que cette question des transferts de compétences a été posée publiquement par des élus de la majorité comme de l'opposition ?

M. Bernard Roman, *président de la commission des lois*. C'est vrai !

M. le ministre de l'intérieur. Certains élus de l'opposition, que je ne citerai pas,...

M. Jean-Antoine Leonetti. Des noms !

M. le ministre de l'intérieur. ... mais c'est public, ont même voté le projet de loi sur la Corse, notamment parce que j'avais répondu à leur attente et pris l'engagement d'ouvrir le débat qui nous réunit aujourd'hui.

M. Marc-Philippe Daubresse. Ils le regrettent !

M. le ministre de l'intérieur. Je ne savais pas que vous étiez le porte-parole de M. le Premier ministre Édouard Balladur, parmi d'autres...

Enfin le 17 janvier dernier, le Premier ministre vous a présenté les orientations du Gouvernement en matière de décentralisation. Vous en avez débattu pendant cinq heures et de nombreuses propositions ont pu être exposées. Le Gouvernement vous a annoncé ce qu'il entendait faire et il s'y est tenu : un premier projet de loi, la préparation de la réforme des finances locales et la poursuite des réflexions sur les compétences et la meilleure façon de les exercer. Nous sommes fidèles à nos engagements. Nul besoin de remonter très loin dans le temps, la mémoire est encore fraîche. Nous tenons les engagements que nous avons pris, notamment devant vous, et nous essayons d'avancer avec vous, de façon pragmatique et raisonnée.

Pour l'ensemble de ces motifs, je vous propose, mesdames, messieurs les députés, de reprendre à votre compte la formule « pourquoi remettre à demain ce que nous pouvons faire le jour même ? » Il est des sujets sur lesquels on nous reproche d'avoir trop attendu. Or M. Leonetti nous demande d'attendre encore, de remettre le sujet à plus tard. Pour ma part, je vous demande, mesdames, messieurs les députés, de poursuivre tranquillement la discussion et de rejeter la motion de renvoi en commission, car les dispositions que nous proposons doivent être appliquées avant la fin de cette législature. Il en va de l'intérêt de la démocratie locale, de la décentralisation et de la démocratie participative. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. Bernard Derosier, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Madame la présidente, j'ai demandé la parole pour qu'il ne soit pas dit que, dans ce débat, il n'y a pas de dialogue entre l'opposition et la majorité. Et je m'exprimerai en tant que rapporteur mais aussi au nom du groupe socialiste, d'une certaine façon,...

M. Patrice Martin-Lalande. Il faut choisir, mon cher collègue !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. ... même si René Dosière prendra peut-être aussi la parole.

M. Leonetti a utilisé la bonne vieille ficelle parlementaire : occuper la tribune, sous couvert d'une motion de renvoi en commission, pour développer des arguments.

M. Patrice Martin-Lalande. Des arguments intéressants.

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Que ses arguments soient jugés intéressants par ses amis politiques, c'est de leur responsabilité et je peux le comprendre. Qu'ils soient fondés me paraît plus contestable. Car, monsieur Leonetti, convenez que même si nous retournions en commission, la question de l'élection des conseils d'établissement public de coopération intercommunale ne serait pas traitée différemment.

M. Jean-Antoine Leonetti. Si.

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Nous en avons débattu. Nous avons même retenu un sous-amendement grâce auquel la disposition proposée, je pense, sera adoptée à l'unanimité de l'Assemblée. Votre démonstration n'est donc pas fondée, monsieur Leonetti.

D'autant que – c'est le B.A.-BA de la pédagogie – la répétition fixe la notion.

Si c'était seulement au moment où le Gouvernement a adopté le projet de loi que nous discutons que nous avions découvert cette idée d'une nouvelle étape de la décentralisation à travers le renforcement de la démocratie de proximité, vous auriez raison de dire que le délai qui nous a été imparti est un peu court.

Mais rappelez-vous, juin 1997, mauvais souvenir pour vous, j'en conviens...

M. Patrice Martin-Lalande. Pas pour nous, puisque nous sommes là !

M. Jean-Antoine Leonetti. Pourquoi voulez-vous être absolument désagréable ? Ayez plutôt des idées !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Mais, non, je ne suis pas désagréable, monsieur Leonetti. Quand je serai désagréable, je vous le dirai si jamais vous ne vous en étiez pas aperçu.

M. Franck Dhersin. Il peut être encore plus désagréable !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Demandez à M. Dhersin, il vous donnera quelques leçons là-dessus !

M. Marc-Philippe Daubresse. Et le dialogue, monsieur le rapporteur ?

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. En juin 1997, M. le Premier ministre a fait à cette tribune ce qu'on appelait autrefois un discours d'investiture, où il annonce l'intention du Gouvernement d'ouvrir une nouvelle étape de la décentralisation. Nouvelle étape qui aurait sans doute été désapprouvée par M. Foyer, lui qui, le 27 juillet 1981, disait dans cet hémicycle que la décentralisation, telle qu'elle nous était proposée alors, mettait ni plus ni moins nos institutions en péril. Vous retrouverez la citation exacte au *Journal officiel*.

Tout cela est derrière nous aujourd'hui que vous vous êtes ralliés à la décentralisation, au point de vous en être faits les meilleurs laudateurs dans le camp de l'opposition nationale.

M. Marc-Philippe Daubresse. Nous avons toujours été partisans de la décentralisation !

M. Jean-Antoine Leonetti. L'UDF l'a toujours été !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Après avoir annoncé les intentions du Gouvernement, le Premier ministre a confié une mission à l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy, père de la décentralisation. Vous avez été vous-même membre de cette commission, et vous n'ignorez pas le travail important qu'elle a accompli, et les 154 propositions qui ont résulté de ces consultations ont permis à notre pays de s'exprimer dans sa pluralité. Des motifs, sur lesquels je ne reviens pas – manifestement des instructions avaient été données venant, je ne veux même pas savoir d'où...

M. Jean-Antoine Leonetti. Et la Corse !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. ... ont amené l'opposition nationale à ne pas suivre jusqu'au bout les travaux de cette commission. Mais ses conclusions sont aujourd'hui publiques, au point que personne dans cet hémicycle, et surtout pas parmi ceux qui suivent ce débat, ne peut dire qu'il ne les connaît pas.

C'est à partir de ces conclusions que le Gouvernement a proposé à l'Assemblée un débat d'orientation, qui s'est tenu en janvier 2001. Je n'ai pas consulté le *Journal officiel*, mais je suis sûr, monsieur Leonetti, que vous vous êtes exprimé ce jour-là, enclenchant ainsi votre participation active, du point de vue parlementaire du moins, à ce débat.

La commission a eu à examiner à ce jour à peu près huit cents amendements, qui ont été déposés un peu à la dernière minute pour beaucoup d'entre eux.

M. Bernard Outin. Ça c'est vrai !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Ça fait partie du jeu. Si nous étions sûr qu'un débat approfondi en commission permettrait d'aller plus vite en séance, en d'autres termes que les amendements rejetés en commission ne reviendraient pas devant l'Assemblée, je vous suivrais dans votre proposition. Mais nous savons bien que ce ne sera pas le cas parce que ça ne fait pas partie de l'usage parlementaire...

M. Jean-Antoine Leonetti. On peut changer l'usage parlementaire !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Il est notoire que lorsqu'un amendement est rejeté en commission, il est à nouveau soutenu en séance, avec une argumentation parfois même plus développée qu'en commission, pour lui donner tout son poids.

Nous avons maintenant suffisamment délibéré sur votre motion, qui n'aurait dû ne s'appuyer que sur des arguments justifiant le renvoi en commission. Mais vos arguments sont fallacieux, et ce n'est ni péjoratif ni polémique de vous dire ça.

M. Jean-Antoine Leonetti. Oh !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Voilà pourquoi je vous propose, mes chers collègues, de rejeter cette motion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. Dans les explications de vote sur la motion de renvoi en commission, la parole est à M. Franck Dhersin, pour le groupe DL.

M. Franck Dhersin. Monsieur le ministre, votre texte laisse tout le monde sur sa faim. Vous avez même réussi à désespérer Pierre Mauroy, c'est dire !

M. le ministre de l'intérieur. Mais non ! C'est faux !

M. Franck Dhersin. La précipitation avec laquelle ce débat est mené ne peut pas non plus nous satisfaire. Je suis inquiet quant à la nouvelle démocratie que vous vou-

lez instiller, car ne pas faire confiance aux élus locaux, c'est ne pas faire confiance à la démocratie locale. Sinon pourquoi grever de tant d'obligations des expériences de conseil de quartier qui existaient déjà dans de nombreuses villes.

On retrouve là la conception très socialiste du quadrillage du terrain, la soviétisation de la vie des quartiers. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis. Et allez donc ! Ça nous rappelle des souvenirs !

M. Bernard Outin. Carrément !

M. Franck Dhersin. Eh oui carrément !

Ne croyez pas que c'est avec de telles dispositions que vous relancerez le dialogue entre les élus et les habitants.

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis. Pourquoi pas ?

M. Bernard Outin. Et le quadrillage des paroisses, c'est quoi ?

M. Franck Dhersin. Je n'ai pas remarqué qu'à Lille ou à Dunkerque, que je connais bien, de telles expériences de quadrillage avaient relancé la participation des habitants à la vie civique. Les abstentions y sont au contraire en augmentation de plus de 10 % par rapport à 1995. Votre expérimentation n'a pas marché là où vous avez politisé, là où vous avez quadrillé.

En matière de décentralisation, le grand soir promis lors du débat corse n'est pas venu, monsieur le ministre. Vous nous présentez le simple habillage d'une promesse nocturne dont tout le monde se souvient, alors que sur les bancs de l'opposition, M. Fillon, M. Daubresse et moi-même nous vous avons fait de vraies propositions décentralisatrices. Les vôtres en revanche n'apportent pratiquement rien de nouveau. Dans ce débat, ne vous en déplaise, c'est nous qui avons manifesté la plus grande volonté décentralisatrice. Vous, vous vous êtes contenté de regarder dans le rétroviseur, remontant trente ans en arrière pour tenter de cacher la faiblesse de vos propositions.

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis. Que de formules creuses !

M. Franck Dhersin. Vous êtes des « grands diseux » mais des « petits faiseurs ». M. Leonetti a démontré combien le débat en commission avait été bradé.

Tant pis, ou tant mieux finalement ! Car vous nous laisserez prouver dans un an au pays que le vrai élan de la réforme, c'est bien l'opposition réunie qui l'incarne. C'est pourquoi je vous propose de voter cette motion de renvoi en commission.

M. Bernard Derosier, rapporteur. C'est un peu « pitje ploje » ! (*Sourires.*)

M. Franck Dhersin. C'est du flamand ! (*Sourires.*)

Mme la présidente. La parole est à René Dosière, pour le groupe socialiste.

M. René Dosière. Madame la présidente, mes chers collègues, je serai d'autant plus bref que M. le rapporteur, a déjà dit beaucoup de choses.

Monsieur Leonetti, vous nous dites qu'il faut renvoyer le texte en commission. Or toute votre argumentation montre au contraire l'intérêt de discuter immédiatement ce texte. D'ailleurs, nous avons déjà passé une quinzaine d'heures à discuter en commission des lois, et encore tout à l'heure sur les amendements concernant la ville de Paris.

C'est vrai que la discussion est un peu précipitée...

M. Robert Pandraud. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. René Dosière. ... mais ce n'est pas nouveau.

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est un aveu !

M. René Dosière. Mais non, ce n'est pas un aveu. Vous savez bien comment fonctionne le Parlement, et nous sommes nombreux à souhaiter que cela s'améliore. Mais nous savons travailler dans l'urgence, et les gens de la commission des lois font du bon travail malgré la précipitation.

Vous venez vous-même, monsieur Leonetti, de nous dire que près de neuf cents amendements ont été déposés, dont la plupart ont été examinés. D'ailleurs, un certain nombre – vous me pardonnerez si je ne les ai pas comptés – portent votre signature. Nous avons donc beaucoup travaillé. Au fond, si quelqu'un est vraiment mal placé pour demander le renvoi en commission, c'est vous, car vous avez participé activement à ce travail en commission, et vous savez donc très bien où nous en sommes dans l'état du texte. Vous savez que maintenant, ce qui est important, c'est de pouvoir engager la discussion. Neuf cents amendements, ce sont à vue d'œil quarante-cinq heures de discussion, sauf si nous allons un peu plus vite, tout en évitant bien entendu les excès de vitesse. Mais il est temps de passer à la discussion. C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste ne votera pas votre motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse, pour le groupe UDF.

M. Marc-Philippe Daubresse. Monsieur le ministre, vous avez parlé de maturité, et il est vrai que vingt ans après les grandes lois de décentralisation, il nous faut effectuer un grand bon en avant. Ce n'est pas sur les objectifs que nous sommes en désaccord, comme nous avons eu l'occasion de le dire au cours du débat. Le groupe UDF, en tout cas, a toujours été un groupe décentralisateur et vous reproche plutôt un manque d'audace, une timidité qui vous empêche d'aller au bout de certains sujets.

J'entends M. Derosier nous parler de dialogue : quelle curieuse conception du dialogue !

Comme l'a dit à l'instant M. Dosière, plusieurs centaines d'amendements ont été déposés, dont beaucoup par l'opposition, ce qui prouve bien qu'elle avait l'intention de travailler sur ce texte comme elle l'a fait sur la loi Chevènement...

M. René Dosière. Pourquoi parlez-vous au passé ?

M. Marc-Philippe Daubresse. Mais c'est votre méthode que nous contestons.

Je vous rappelle à ce propos que ce texte très important sur l'intercommunalité était en panne au soir de la première lecture, et que c'est un travail de seize heures en commission mixte paritaire qui nous a finalement permis d'aboutir. Et c'est la bonne volonté de l'opposition qui a permis qu'on approfondisse certains sujets qui n'avaient pas été approfondis en première lecture du fait de la fermeture et du manque de dialogue d'un certain nombre de personnes de la majorité.

M. René Dosière. Ce n'est pas sérieux !

M. Marc-Philippe Daubresse. Nous attendons de voir si M. le ministre, comme il l'a indiqué, assouplira quelque peu sa position au cours du débat et saura se mon-

trer ouvert à nos amendements, et si M. le rapporteur manifestera la même aptitude au dialogue que celle qu'il a démontrée en commission des lois qui, sur à peu près deux cents amendements de l'opposition, en a accepté trois ou quatre !

Cela étant dit, monsieur le ministre, nous demandons le renvoi en commission, en premier lieu parce que nous estimons que sur le sujet de la démocratie participative, qui est le sujet de fond, le débat n'est pas allé au bout. Il y a deux conceptions en présence, la démocratie représentative ou la démocratie participative. Or la confusion des genres et la volonté de quadrillage affichées dans votre projet de loi ne vont pas dans le sens des demandes de la population, des associations de comités de quartier ou de l'Association des maires de France, et Jean-Antoine Le-netti l'a parfaitement démontré dans sa motion.

Nous estimons ensuite que sur la question du SDIS, deuxième sujet important, il y a cafouillage. Vous estimez que la question est venue à maturité. Mais quand on entend...

M. Bernard Derosier, rapporteur. C'est la loi de 1996 qui a mis la pagaille !

M. Marc-Philippe Daubresse. La loi de 1996, monsieur Derosier, je ne l'ai pas votée ! Allez rechercher dans les archives : M. Méhaignerie, et un certain nombre de députés UDF ne l'ont pas votée, et nous sommes même allés voir le ministre de l'intérieur de l'époque pour lui dire toutes les inquiétudes que nous inspirait cette loi.

M. Bernard Derosier, rapporteur. Il fallait quitter la majorité d'alors !

M. Franck Dhersin. Vous êtes mal placé pour dire ça, en ce moment !

Mme la présidente. Monsieur Derosier, vous n'avez pas la parole.

M. Marc-Philippe Daubresse. Cela étant dit, il y a quand même un sacré cafouillage sur les SDIS, monsieur le ministre ! Au point que M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des finances, a dû faire des propositions, d'ailleurs frappées au coin du bon sens, pour essayer de sortir de cet imbroglio où sont confondus les gens qui paient, ceux qui subissent et ceux qui dirigent les personnels ! Cela prouve qu'on n'est pas allé au bout du travail en commission des lois, et qu'il y reste un travail d'approfondissement à réaliser.

Troisième sujet : les transferts de compétences. Monsieur le ministre, je parlais de quadrillage et de cafouillage : là, je parlerai de verrouillage ! Vous aviez, lors du débat sur la Corse, fait des ouvertures dans notre direction, et un certain nombre de nos nôtres, notamment le président Valéry Giscard d'Estaing, s'étaient fiés à ces ouvertures ; et voilà que, lorsque nous présentons en commission des propositions qui vont dans le sens de l'expérimentation de certains transferts de compétences, qui ne posent aucun problème financier, en matière de culture et de tourisme par exemple, vous marquez un esprit de fermeture absolu ; et vous nous opposez évidemment l'article 40 pour nous dire qu'il n'y a pas à discuter. C'est cela que vous appelez « aller au bout du débat », « approfondir les questions », ou « mener un dialogue républicain ». Chacun sa conception du dialogue ! Comme ce n'est pas la nôtre, nous voterons cette motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Pélissard, pour le groupe RPR.

M. Jacques Pélissard. Monsieur le ministre, chers collègues, l'article 91 du règlement permet le renvoi en commission lorsque nous considérons que le rapport étant insuffisant, il faut un nouveau rapport. Or, ici, le travail de notre excellent rapporteur n'est nullement en cause : je veux le rassurer sur ce point, il a fait un très bon travail, mais à partir d'une première mouture du texte, qui avait sa cohérence, si l'on excepte deux appendices relatifs au recensement et aux SDIS.

Mais aujourd'hui, on se retrouve avec un texte totalement différent, un véritable fourre-tout, auquel a été ajoutée toute une série de dispositions, en particulier sur la régionalisation, qui nécessitent un travail complémentaire, tant sur la forme que sur le fond.

Je commencerai par la forme. Les amendements ont été déposés le 5 juin à la commission des lois, le jour même de leur examen. Même M. Brunhes, membre pourtant de votre majorité, regrette, en page 55 « de cet excellent rapport que, cette nouvelle étape si importante de la décentralisation soit abordée avec autant de précipitation ».

Le passage en Conseil d'Etat est évité, l'audition des associations de maires par la commission des lois – je pense en particulier à l'Association des maires de France qui devait être auditionnée le 25 mai – est annulée.

Toutes ces négligences de forme manifestent une précipitation tout à fait préjudiciable au travail en commission. Je veux vous en donner un exemple précis et concret : dans un rapport qui compte 182 pages, la partie consacrée aux amendements, importants, du Gouvernement sur la régionalisation couvre en tout et pour tout trois pages. Cela montre bien que la commission n'a pas rempli son rôle.

Sur le fond, parlons de la régionalisation. Nous sommes à la veille d'une nécessaire transformation de l'architecture d'ensemble de nos structures de collectivités territoriales : on ne peut pas le faire à la sauvette, sans passage en Conseil d'Etat, sans véritable débat en commission de lois.

A propos des EPCI, monsieur le ministre, nous assistons, et c'est tant mieux, à une véritable explosion du développement de ces établissements publics de coopération intercommunale qui nous oblige à poser la question du rôle des conseils de quartier par rapport à ces EPCI. Prenons l'exemple de ma ville, qui compte vingt mille habitants au sein d'une agglomération de trente mille habitants. Si votre texte est voté en l'état, seule ma ville serait concernée par les conseils de quartier, à l'exclusion de toutes les communes périphériques. Vous voyez qu'il faut fouiller davantage la question de l'application aux EPCI des dispositions créant les conseils de quartier.

Enfin, je veux citer comme dernier exemple, l'intéressant amendement portant article additionnel après l'article 7, où est affichée – parce que ce n'est que de l'affichage – la nécessité d'organiser par une prochaine loi l'élection au suffrage universel des délégués aux conseils intercommunaux, tout en respectant une juste représentation des communes. L'amendement, excellent aussi, de Patrice Martin-Lalande tend au même but. Tout cela est très bien ! L'Association des maires de France est d'accord sur le principe de la désignation par le suffrage universel. Mais pourquoi ne pas aller plus loin et, plutôt que de faire de la gesticulation dans un amendement de simple affichage, continuer la réflexion pour parvenir à la formulation des modalités réelles de ce principe ?

M. Bernard Roman, *président de la commission des lois*. Ça se fera !

M. René Dosière. On a six ans !

M. Jacques Péliissard. Bref, en ce qui concerne l'ensemble de ces éléments, un travail en commission est nécessaire. S'il y a une réelle volonté, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, d'avancer sur toute une série de sujets, comme les conseils de quartier, la marge de liberté laissée aux communes, les EPCI, le suffrage universel, nous pouvons progresser vers un consensus, mais à condition d'y travailler ensemble en commission. Pour le moment, ce travail n'est pas abouti.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Birsinger, pour le groupe communiste.

M. Bernard Birsinger. Madame la présidente, monsieur le ministre, chers collègues, j'ai déjà dit que nous n'étions pas satisfaits de la façon dont le débat avait été préparé. Rappelons que le rapport Mauroy, qu'on a beaucoup évoqué et souligné dans ses conclusions que cette nouvelle étape de la décentralisation pouvait être l'occasion de procéder autrement que par volontarisme, à l'inverse de ce que nous avons fait au début des années quatre-vingts, et de prendre le temps d'un grand débat public dans le pays avec tous les gens concernés par la question de la démocratie de proximité.

Le groupe communiste a déposé un certain nombre d'amendements, parce que nous considérons qu'il y a nécessité, notamment en ce qui concerne le titre I^{er}, d'améliorer sensiblement le texte. Nous espérons être entendus. En tout cas, je considère cette première lecture comme un tour de chauffe qui ne doit plus tarder à commencer.

J'ai bien entendu M. Vaillant lorsqu'il a parlé du temps que nous aurons entre les deux lectures. Pour moi, ce n'est pas là qu'une formule de style, une remarque formelle. Il nous faut effectivement prendre le temps de consulter très largement les gens qui travaillent sur ces questions. C'est ce qu'a fait notre groupe avec un certain nombre d'associations, dont nous avons entendu le mécontentement quant à la précipitation du Gouvernement, déjà évoquée par des collègues du groupe socialiste.

Il est donc temps maintenant d'engager sans plus tarder la discussion. C'est pourquoi le groupe communiste votera contre la motion proposée par la droite,...

M. Franck Dhersin. Pourquoi ?

M. Bernard Birsinger. ... parce qu'il souhaite qu'on s'engage rapidement dans ce débat, et qu'on tienne compte des amendements qu'il proposera car il y a encore beaucoup de points à améliorer, y compris lors de la deuxième lecture. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère, pour le groupe RCV.

M. Noël Mamère. Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, mes propos rejoindront très largement ceux qui viennent d'être tenus par mon collègue Bernard Birsinger.

J'ai d'ailleurs déjà eu l'occasion, hier, au nom des Verts, d'exprimer un certain nombre de réserves sur le projet qui nous est proposé. Néanmoins, nous ne pourrions pas voter la motion qu'a défendue M. Leonetti parce que ce projet de loi comporte des dispositions qui sont très attendues de nos concitoyens, notamment en termes de démocratie de proximité et de décentralisation.

Toutefois, on ne peut se satisfaire, dès la première lecture, de l'ensemble de ce projet, dans la mesure où il s'arrête un peu au milieu du gué.

M. Jean-Antoine Leonetti. Et même avant !

M. Noël Mamère. Il est encore inabouti sans doute parce qu'il a été préparé dans une certaine précipitation. En effet, ce ne sont pas les quelques auditions auxquelles ont procédé la commission des lois et la commission de la production et des échanges qui ont pu suffire à mettre la représentation nationale en prise directe avec les citoyens sur un sujet qui les concerne au premier chef dans leur vie quotidienne, dans leur quartier.

Nous aurions préféré, comme j'ai eu l'occasion de le souligner, hier à la tribune, qu'un débat public soit engagé avant l'examen de ce texte très important puisqu'il modifie sensiblement le fonctionnement de nos institutions locales. Il apporte également - c'est un premier pas, mais il n'est pas encore décisif - une amélioration du statut de l'élu local et il permettra peut-être de faire en sorte que notre personnel politique soit un meilleur reflet de la diversité sociale de notre pays, ce qui n'est absolument pas le cas pour l'instant.

M. Patrice Martin-Lalande. En tout cas, pas assez !

M. Noël Mamère. Avec mes collègues Verts, nous avons déposé de nombreux amendements qui seront étudiés au cours de ces débats, en première lecture. J'espère qu'ils seront adoptés. Nous remettons l'ouvrage sur le métier en seconde lecture comme nous le ferons aussi pour le texte relatif à l'autonomie de la Corse et la question de la protection du littoral.

Je fais volontairement cette allusion parce que le Gouvernement a déposé, avant l'article 43, un amendement extrêmement dangereux, qui tend à permettre aux conseils régionaux de décider du sort des réserves naturelles, alors que cela relevait jusqu'à maintenant du décret, c'est-à-dire de l'administration, donc du ministère de l'environnement.

En effet, chacun sait que les demandes de classement en réserve naturelle n'émanent généralement ni des élus ni de l'administration, mais des associations qui veulent s'opposer à la pression immobilière et aux menaces de bétonnage. Si nous laissons les élus décider seuls en la matière, nous aurions beaucoup de souci à nous faire sur la question des réserves naturelles.

Je crois savoir que le Gouvernement a cédé sur la question des parcs naturels régionaux pour lesquels il avait la même intention et conservé la nécessité d'un décret. Nous nous battons donc dès la première lecture afin qu'il en aille de même pour les réserves naturelles.

Il conviendra également d'apporter beaucoup de modifications aux dispositions relatives aux conseils de quartier afin que les citoyens, ceux qui veulent la démocratie participative, ceux qui veulent se mêler de ce qui les regarde, c'est-à-dire de la gestion de leur cité, de leur destin collectif, puissent le faire.

Enfin, il est un domaine dans lequel je regrette que l'on n'aille pas plus loin en matière de démocratie participative. En effet, comment peut-on parler de citoyenneté pleine et entière en sachant qu'une certaine catégorie d'habitants qui vivent sur notre territoire, les résidents étrangers, n'a toujours pas le droit de vote ?

Nous serons ainsi contraints d'opérer une distinction très nette entre la notion d'électeur et celle d'habitant. Pourtant, je rappelle à mes collègues qui sont aussi des élus locaux que, pour déterminer le nombre de conseillers

municipaux dans une collectivité locale, la référence est non pas le nombre des électeurs, mais celui des habitants. Cela signifie que si un résident étranger est bon pour être comptabilisé afin de déterminer le nombre des élus...

M. Patrice Martin-Lalande. Cela vaut aussi pour le calcul de la DGF !

M. Noël Mamère. ... son « ticket » n'est plus valable lorsqu'il s'agit de décider, avec ses voisins, de leur destin collectif.

M. Robert Pandraud. Il a raison !

Mme la présidente. Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.)

Discussion des articles

Mme la présidente. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

Avant l'article 1^{er}

Mme la présidente. Je donne lecture de l'intitulé du titre I^{er} et du chapitre I^{er} :

TITRE I^{er}

DE LA DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

CHAPITRE I^{er}

Participation des habitants à la vie locale

MM. Daubresse, Blessig, Bur, Couanau, Coussain, Delattre, Leonetti et Maurice Leroy ont présenté un amendement, n° 815, ainsi rédigé :

« Dans l'intitulé du titre I^{er}, substituer aux mots : "de proximité" le mot : "participative". »

La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse.

M. Marc-Philippe Daubresse. Pour nous, les mots ont leur importance et, plutôt que de parler de démocratie de proximité, ce qui indique certes une volonté de rapprochement mais pas une volonté de faire véritablement participer les citoyens à la vie de la cité, nous préférons qu'il soit question de démocratie participative.

M. Patrice Martin-Lalande. Très bien ! C'est un terme beaucoup plus riche !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. La commission n'a pas retenu cet amendement car l'idée défendue par son auteur figure dans le texte que nous examinons. En effet, si ce projet de loi est relatif à la démocratie de proximité, le chapitre I^{er} du titre I^{er}, est intitulé : « Participation des habitants à la vie locale ».

M. Patrice Martin-Lalande. Et alors ? Où est le problème ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. La notion de participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique figure donc dans le projet de loi. C'est pourquoi il n'a pas semblé nécessaire à la commission de retenir cet amendement.

M. Patrice Martin-Lalande. Pourquoi le refuser dans le titre ? Quel mauvais argument !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Cet amendement est symbolique et intéressant, mais il priverait le titre I^{er} du projet de loi d'une partie de sa substance puisque, par exemple, les dispositions du chapitre II traitent des droits des élus qui sont les acteurs de la démocratie représentative et non participative.

Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Poujade.

M. Robert Poujade. Je comprends mal la position de M. le ministre et j'ai l'impression que son argumentation est un peu sophistique.

Le groupe auquel j'appartiens est évidemment très attaché à la notion de participation et nous sommes tout à fait favorables à ce qu'elle soit affirmée très clairement au début de ce texte. Nous sommes également très attachés à la notion de proximité, mais elle n'a pas une valeur aussi riche, aussi entraînant que celle de participation. C'est la raison pour laquelle j'approuve l'amendement de M. Daubresse.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. J'avais déposé un amendement similaire, car j'estime que la nécessité de développer la démocratie participative est l'une de nos principales motivations dans l'élaboration de ce texte. A ce propos, je ne suis pas persuadé que l'opposition donne le même sens que nous à cette notion.

En tout cas, cette proposition m'agréait parce que la seule mention de la proximité limiterait notre champ d'intervention dans la mesure où elle est liée essentiellement aux quartiers. Or, par exemple, les négociations sur l'organisation mondiale du commerce renvoient à des questions de proximité pour les citoyens dans leur ville.

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Nous commençons par une longue discussion, dès le premier amendement, mais elle est très symbolique.

Je crois que « proximité » est un mot de circonstance, un mot à la mode. On parle ainsi fréquemment de la police de proximité et de beaucoup de choses concernant la proximité. Cependant, comme mon collègue Bernard Birsinger, je pense que le cœur de la démocratie est sa capacité non seulement à représenter ceux qui ont mandaté les élus, mais aussi à faire participer l'ensemble des habitants d'une même cité à la gestion collective.

Il me semble donc que l'adjectif « participative » conviendrait beaucoup mieux que le mot « proximité ». C'est pourquoi je suis favorable à cet amendement.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Derosier, rapporteur. J'ai écouté avec attention les arguments développés par mes collègues qui ont d'ailleurs repris des réflexions formulées en commission. En indiquant les raisons qui ont amené cette dernière à ne pas retenir l'amendement de M. Daubresse je n'ai fait que rendre compte de la conclusion de ses travaux.

Désormais, j'estime que je suis suffisamment éclairé pour me rallier à titre personnel à la proposition de l'amendement.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Très bien ! Voilà un rapporteur ouvert ! (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. Jean-Antoine Leonetti. Il est surtout minoritaire ! Il est donc forcé d'être ouvert.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Ne soyez pas polémique ! (*Sourires.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 815.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. M. Derosier, rapporteur, et M. Brunhes ont présenté un amendement, n° 140, ainsi rédigé :

« Dans l'intitulé du chapitre I^{er}, substituer au mot : "locale", le mot : "démocratique". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Derosier, rapporteur. Il nous a semblé que même si l'expression « vie locale » avait une signification claire, l'idée serait encore plus forte si on y ajoutait une référence au grand principe de démocratie. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé cet amendement avec mon collègue Jacques Brunhes.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. La participation des habitants à la vie locale est un principe reconnu par l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales et la participation à la vie démocratique commence par l'acte électoral, selon des modalités régies par le code électoral. Or le texte en discussion tend à modifier le fonctionnement des collectivités locales et non la loi électorale. Néanmoins, s'agissant d'un titre et comprenant le symbole, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Poujade.

M. Robert Poujade. Je comprends bien le souci de M. Derosier mais l'exposé sommaire de son amendement met bien en évidence les inconvénients qu'aurait son adoption. Nous risquerions, en effet, de glisser vers une confusion des responsabilités qui conduirait les assemblées locales à faire et à dire un peu n'importe quoi, et qui pourrait provoquer des dérives préoccupantes.

Il arrive fréquemment que l'on adopte de telles dispositions dans l'enthousiasme, puis qu'on le regrette lorsqu'il faut en assumer les conséquences. Or quand la loi cesse d'être rigoureuse pour n'être qu'une déclaration de principe, elle n'est plus tout à fait la loi.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement rejoint celui que nous venons d'adopter.

En effet, la référence à la seule notion de démocratie locale ou de proximité était insuffisante et nous avons préféré parler de démocratie participative. Il doit s'agir en effet, non seulement d'associer les habitants à la gestion des quartiers mais aussi de les appeler à débattre de toutes les questions politiques concernant leur vie. Je suis donc heureux que la commission ait retenu cet amendement.

M. Robert Poujade a laissé entendre qu'il se disait n'importe quoi dans les conseils de quartier ou dans des structures similaires. Pour y participer souvent, je peux

lui dire que l'on y traite non seulement des questions de quartier, mais aussi des grands enjeux de la ville ou du département, voire de questions internationales. Le monde marcherait mieux si l'on travaillait toujours ainsi, en direct avec les citoyens.

Mme la présidente. La parole est à Jacques Pélissard.

M. Jacques Pélissard. En réalité, la vie démocratique est la vie de l'élection au suffrage universel. Des peuples se sont battus pour avoir le droit d'élire leurs représentants. Ne confondons donc pas cela avec la vie locale. Or, si ce chapitre porte sur la vie locale, la suite du titre I^{er} a un tout autre objet puisqu'elle concerne l'implication des élus locaux. Conservons donc, pour ce chapitre I^{er}, l'expression « vie locale », sinon il y aura une confusion des genres avec les élus du suffrage universel.

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. J'ai l'impression que l'on rêve ! En effet, nous voulons accroître la participation des habitants des quartiers à la discussion des problèmes municipaux. Or, si l'on en croit son exposé sommaire qu'a rappelé notre ami Robert Poujade, cet amendement tend à leur permettre de discuter en permanence de problèmes nationaux voire internationaux. Dans ces conditions, vous savez bien ce qui va se passer : dans les neuf dixièmes des cas, les conseillers commenceront par l'évocation des problèmes internationaux et nationaux d'actualité ou qui les intéressent, et ils ne s'occuperont pas des problèmes de quartier.

Dans tous ces problèmes de collectivités locales, nous butons sur l'absence d'une définition et de l'application du principe de subsidiarité. Personne ne sait qui fait quoi. Au lieu de simplifier et de réduire le nombre des collectivités, on les multiplie sans cesse : après les pays de Charles Pasqua et les EPCI, voici les comités de quartier auxquels on va permettre de s'occuper de la vie nationale et internationale ! Certains siégeront en permanence avec des professionnels de l'agitation.

M. Patrice Martin-Lalande. Des trotskistes, peut-être ? (*Sourires.*)

M. Robert Pandraud. Ils nous gêneront dans toutes les communes, qu'elles soient gérées par la majorité ou par l'opposition.

A cet égard, je donne rendez-vous à M. Birsinger. On trouvera bien cinq militants du RPR à Bobigny pour l'interpeller sans arrêt.

M. Bernard Birsinger. Ils ne sont pas si nombreux que ça à Bobigny. (*Sourires.*)

M. Robert Pandraud. Et je lui fais confiance pour qu'à Rosny il amène dix survivants du parti communiste.

On dérape totalement.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Les militants du RPR ne sont pas forcément des agitateurs !

M. Robert Pandraud. Les militants politiques le sont par définition ! Ce sont au moins des agitateurs d'idées !

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Il est peut-être possible de se mettre d'accord sur une solution de compromis. En réalité, en effet, c'est la démocratie locale et non la vie locale qui est en jeu. Je ne vois donc pas l'utilité d'ergoter entre locale et démocratique.

Par ailleurs, nous savons parfaitement, les uns et les autres, parce que nous exerçons des responsabilités locales, que, bien avant ce texte, les conseils municipaux ont toujours adopté des motions et délibéré sur des sujets qui n'étaient pas d'ordre directement local.

M. Jean-Antoine Leonetti. Ils ne devraient pas !

M. Noël Mamère. Notre collègue Robert Poujade a évoqué cette question. Pour avoir été le premier ministre de l'environnement dans l'histoire de la République, il sait parfaitement que le slogan de ceux qui s'intéressent à l'environnement est : « penser globalement et agir localement ». Je ne vois donc pas comment nous pourrions nous appuyer sur nos seules racines et nous couper du reste du monde, surtout à une époque où les effets de la mondialisation se font sentir jusque dans les MacDo et dans les quartiers de nos villes.

Dans ces conditions, il ne serait pas incongru d'utiliser l'expression « démocratie locale ». Elle me semble même particulièrement bien choisie pour le sujet dont nous avons à traiter puisque exercer la démocratie locale, n'est rien d'autre que d'exercer, au plus petit niveau, dans la plus petite entité politico-administrative de notre pays qui s'appelle la commune, les fonctions démocratiques.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Derosier, rapporteur. Le débat fait apparaître la nécessité de bien clarifier nos pensées respectives. Nous avons insisté en commission, avec M. Jacques Brunhes et nos collègues communistes, sur la notion de démocratie, à laquelle nul ici n'est évidemment hostile. Mais j'ai bien entendu les arguments de M. Poujade et de M. Pandraud sur les risques d'interprétation. C'est pourquoi je me rallie, à titre personnel, car je ne peux le faire au nom de la commission, à l'expression « démocratie locale ».

Mme la présidente. Votre amendement devient donc l'amendement n° 140 rectifié, qui est ainsi rédigé :

« Dans l'intitulé du chapitre I^{er}, substituer au mot : "vie", le mot : "démocratie". »

M. Bernard Derosier, rapporteur. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 140 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Nous arrivons aux amendements portant articles additionnels avant l'article 1^{er}.

M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 460, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Tous les étrangers ont le droit de vote aux élections municipales, cantonales et régionales. »

La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement est à nos yeux très important. Au moment où nous parlons de la démocratie participative, il est un droit politique essentiel. Vous avez parlé tout à l'heure du droit de vote. Il a fallu bien des luttes, bien des batailles...

M. Patrice Martin-Lalande. Il a même été souvent menacé !

M. Bernard Birsinger. Il a fallu attendre 1945 pour l'octroyer aux femmes...

M. Jean-Antoine Leonetti. Grâce au général de Gaulle !

M. Bernard Birsinger. ... et plus longtemps encore pour les jeunes de dix-huit ans.

M. Jean-Antoine Leonetti. Et grâce à Valéry Giscard d'Estaing !

M. Bernard Birsinger. Malheureusement, toute une partie de la population reste aujourd'hui exclue de ce droit. Des gens qui ont apporté à la vie et à la richesse de notre pays, de nos villes, se trouvent en fin de compte dans une situation totalement inégalitaire, empêchés de s'exprimer, notamment au moment des élections locales. Il serait d'ailleurs temps de réfléchir à une citoyenneté qui soit plus une citoyenneté de résidence qu'une citoyenneté de nationalité. Nous pourrions même aller plus loin en permettant aux étrangers de voter aussi aux élections européennes de 2004.

Quoi qu'il en soit, il me paraît indispensable de discuter de cette question et de l'intégrer dans cette loi sur la participation des citoyens.

Dans certains quartiers, on compte 30 à 35 % d'étrangers,...

M. Robert Pandraud. Hélas !

M. Bernard Birsinger. ... des gens qui sont là depuis très longtemps. Il faut leur reconnaître ce droit essentiel. Ce serait aussi un message aux jeunes : comment leur expliquer, à eux qui sont Français et ont le droit de vote, que leurs parents, parfois installés en France depuis trente ou quarante ans, n'ont toujours pas la possibilité de l'exercer.

M. Jean-Antoine Leonetti. Il faut qu'ils deviennent français...

M. Bernard Birsinger. Participation, oui, mais participation de tous les citoyens de nos villes.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Si la commission avait été sollicitée sur le fond, elle se serait, j'en suis sûr, prononcée pour, en tout cas dans sa majorité,...

M. Jean-Antoine Leonetti. C'est ce qui s'appelle répondre sans hypocrisie !

M. Bernard Derosier, rapporteur. ... puisque la majorité de cette assemblée a voté une proposition de loi tendant à permettre aux habitants d'origine étrangère de voter aux élections municipales. Mais...

M. Jean-Antoine Leonetti. Car il y a un « mais » !

M. Bernard Derosier, rapporteur. ... il faut considérer certains arguments, et ce ne sont pas ceux qui se cachaient derrière le « hélas » prononcé par M. Pandraud à l'instant en entendant dire que certains quartiers comptaient jusqu'à 30 % d'étrangers.

M. Robert Pandraud. C'est tout simplement que je suis contre les ghettos ! Vous êtes pour ? Très bien...

M. Bernard Derosier, rapporteur. Evidemment non ! C'est malheureusement un fait de société que nous prenons en considération.

Mais il est autre chose qu'il nous faut prendre en considération, c'est la Constitution. Nos collègues savent bien que, si un tel dispositif apparaissait dans la loi, il serait contraire à la Constitution et donnerait de bonnes raisons au Conseil constitutionnel, qui sera peut-être amené à donner un avis sur le texte que nous commençons à examiner – après tout, il ne nous reste plus que 817 amendements –, de le rejeter. C'est donc pour des raisons d'ordre exclusivement constitutionnel que nous avons repoussé cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Comme vient de le dire M. le rapporteur, cet amendement, du fait même de son objet, nécessiterait une révision des articles 3 et 88-3 de la Constitution.

Je rappelle que diverses propositions de loi constitutionnelle ont été déposées et discutées à l'Assemblée nationale en 1999 et 2000. La seule que vous ayez adoptée, dans votre séance du 3 mai 2000, est celle qui vise à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France.

Une telle réforme constitutionnelle suppose un vote des deux assemblées en termes identiques, donc un large accord politique. Or tel n'est pas le cas actuellement. De surcroît, s'agissant d'une proposition de loi, je puis même ajouter qu'il faut un référendum.

Le Gouvernement a toujours émis un avis positif sur la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale. Malheureusement, il est clair que les conditions politiques et juridiques ne sont pas réunies pour faire avancer cette légitime préoccupation.

Au surplus, compte tenu de ce qui vient d'être rappelé, l'amendement de M. Birsinger n'a pas sa place dans un projet de loi simple et ne peut donc qu'être déclaré irrecevable. Le mieux, après cet échange, serait de le retirer : en toute franchise, il est toujours délicat de ne pas voter un amendement auquel, sur le fond, on est en fait favorable.

M. Jean-Antoine Leonetti. Cela fait vingt ans que vous y êtes favorable !

M. le ministre de l'intérieur. Le problème est qu'il n'est pas possible, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, d'aller plus avant à ce stade. Mais, j'en ai la conviction, c'est une cause juste et qui avancera très prochainement, lorsque les conditions politiques seront réunies.

M. Jean-Antoine Leonetti. Les promesses resteront les promesses !

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Cet amendement mérite qu'on s'y arrête quelques instants. Je partage la conclusion essentielle du propos de M. Vaillant et je remercie M. Birsinger d'avoir réaffirmé la position de son groupe que nous sommes un certain nombre à partager. Respectons en tout cas la sérénité qu'impose un tel sujet. Tout comme le ministre de l'intérieur, je crois qu'il serait dommage, à l'issue de cette discussion, que nous nous retrouvions à devoir nous compter sur un tel amendement.

Nous sommes ici unanimes à souhaiter, même si nous ne sommes pas d'accord sur les formes et les moyens, même si certains contestent un corset à leurs yeux trop rigide, une participation accrue des habitants à la vie locale. Et force est de constater, ne serait-ce qu'en observant ce qui se passe dans nos communes, que certaines formes de représentation existent dès à présent. Ainsi, dans les conseils d'école, on trouve des représentants de parents d'élèves français comme étrangers, eux-mêmes élus par des parents français comme étrangers, et d'ores et déjà acteurs au plein sens du terme de la vie locale. Telle est la réalité de la société française, d'une société que nous voulons rendre plus participative, plus citoyenne.

La confrontation avec cette réalité, alors que nous partageons, même si les formes sont différentes, des objectifs communs, nous amène, quoi que nous en disions, à évoluer tout comme les Français. Au demeurant, les sondages le montrent année après année, l'idée d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers dès lors qu'ils remplissent certaines conditions de résidence, comme c'est déjà le cas des résidents européens aux élections locales, fait son chemin dans la société française. Ce point de vue est devenu quasiment majoritaire alors qu'il n'y a pas si longtemps, certains soutenaient que ce n'était pas le moment parce que la société n'y était prête. Aujourd'hui, je crois que l'opinion y est prête et qu'il serait bon que la représentation nationale s'interroge. Si pour une fois, elle allait aussi vite que la société, elle avancerait sacrément !

M. Bernard Derosier, rapporteur. Absolument !

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Il est effectivement utile de s'attarder quelque peu sur cet amendement. Je crois pouvoir vous en parler d'autant plus légitimement que j'ai moi-même, au mois de mai 2000, présenté à cette tribune et au nom des Verts, dans le cadre de notre niche parlementaire, la proposition de loi visant à accorder le droit de vote aux résidents étrangers vivant sur notre territoire, défendant, comme Bernard Birsinger tout à l'heure, l'idée de la primauté de la préférence citoyenne sur la préférence nationale, en d'autres termes l'idée d'une citoyenneté de résidence.

Ce serait faire preuve d'amnésie que d'oublier avec quelles difficultés et quel retard notre pays, membre de l'Union européenne, a mis en œuvre le traité de Maastricht, signé en 1992... Il aura fallu attendre 1998, après une saisine de la Cour européenne de justice, pour qu'enfin la représentation nationale accepte l'idée que les étrangers communautaires vivant sur notre territoire puissent voter aux élections locales. Encore cette autorisation de citoyenneté avait-elle été aménagée et assortie de dispositions qui aboutissent à créer des citoyens de second rang ou de seconde zone, dans la mesure où les Portugais, Espagnols, Italiens membres de nos conseils municipaux ne peuvent être adjoints ou maires, au nom de ce sacrosaint principe de souveraineté si souvent invoqué dans cette même assemblée. Dans la mesure où les maires et les adjoints élisent les sénateurs, constitutifs de la souveraineté française, les élus étrangers européens n'ont pas le droit d'exercer pleinement leur fonction de citoyen dans la démocratie locale, restriction à mes yeux particulièrement archaïque quand des pays comme l'Irlande - qui par ailleurs s'est prononcée contre le traité de Nice - accordent la citoyenneté aux étrangers vivant sur leur sol depuis 1918 !

Faut-il par ailleurs rappeler, comme j'ai eu l'occasion de le faire hier, que le droit de vote des étrangers non communautaires faisait partie des 110 propositions du candidat François Mitterrand en 1981 ? Comme l'a dit Bernard Roman, le chemin est long, et celui-là est particulièrement... Il a été semé de grosses embûches qui s'appelaient le Front national. Or dans l'ombre portée du Front national, les grands partis républicains de ce pays ont « surfé » sur certaines des idées que celui-ci défendait, tant et si bien que la notion de citoyenneté a été totalement dévoyée et cette question purement et simplement abandonnée, victime de la dictature morale imposée par le Front national.

Les temps ont changé. *La Lettre de la Citoyenneté* en a apporté la preuve : un sondage organisé par l'institut CSA montre que 52 % des Français sont désormais favorables

au vote des citoyens étrangers sur notre territoire. Bon nombre d'associations, le MRAP, « même vote, même droits, même toit », toutes celles qui défendent les droits de la personne et les droits des étrangers sur notre territoire se sont mobilisées pour que la proposition de loi que nous avons présentée devant l'Assemblée nationale soit adoptée. Et elle l'a été. Malheureusement, elle dort depuis dans les tiroirs !

Le Gouvernement aurait très bien profité de ce vote unanime de la majorité plurielle pour en faire un projet de loi et le présenter devant le Sénat. On peut aussi imaginer que certains prédateurs ou certains grands « surfeurs » politiques, agissent dans le même sens : le Président de la République en particulier pourrait saisir l'occasion, par exemple, du 14 juillet qui est pour lui un rendez-vous politique important avec les médias et les Français, et annoncer purement et simplement qu'il est d'accord sur le droit de vote des étrangers non communnautaires. Et ce que le Sénat ne voulait pas hier, il l'acceptera peut-être tout à l'heure.

Car le problème est ailleurs, et toujours le même : dans ce pays, on n'hésite pas à se mobiliser, à descendre dans la rue après la victoire de la France sur le Brésil, pour célébrer la France métissée, la République métissée, Zidane qui mouille son maillot pour faire gagner la France ; mais pendant ce temps, les parents de Zidane n'ont toujours pas le droit de vote !

Sortons de l'hypocrisie, sortons de cette logique de Tartuffe et décidons-nous à dire qu'il ne peut y avoir de citoyenneté pleine et entière tant que tous les résidents dans ce pays, auxquels on demande de respecter les lois de la République, que l'on est allé chercher chez eux pour nous donner leur force de travail, qui paient des impôts, dont les enfants sont français, qui participent à notre richesse et à notre diversité, restent, au moment décisif où ils pouvaient exprimer leur citoyenneté, exclus de ce droit essentiel qu'est le droit de vote. Nous voyons bien les problèmes que cela entraîne avec leurs propres enfants qui se disent aujourd'hui : « On a pénalisé nos parents, à notre tour de pénaliser la démocratie en nous abstenant. »

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, retirez-vous votre amendement ?

M. Bernard Birsinger. Madame la présidente, j'hésite à le retirer et je veux expliquer pourquoi.

J'ai posé une question d'actualité au Gouvernement le 23 mai dernier. C'est M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer qui m'a répondu au lieu et place de M. Vaillant. Je veux rappeler, pour l'histoire, que la gauche a été unanime à voter cette proposition à l'Assemblée nationale et que celle-ci est aujourd'hui bloquée au Sénat par l'opposition de droite.

Remarques d'ailleurs que, durant la campagne des municipales, des hommes comme Philippe Séguin à Paris, ou encore Bayrou, ont parlé d'envisager un droit de vote pour les étrangers... Mais peut-être était-ce dû à la campagne électorale !

Laissons au moins le débat se poursuivre au Sénat. De quel droit empêche-t-il cette discussion essentielle de se poursuivre ? Le 23 mai, j'avais seulement demandé au Gouvernement comment il entendait reprendre à son compte cette proposition pour obliger le Sénat à inscrire ce débat à son ordre du jour. Je n'ai pas eu de réponse à cette question. Avant de prendre une décision, je voudrais savoir si M. le ministre peut me répondre.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de l'intérieur. Parlons simplement et dans la stricte vérité. La vérité, c'est que le Gouvernement pourrait toujours mettre ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat.

M. Jean-Antoine Leonetti. Très juste !

M. le ministre de l'intérieur. Si l'objectif est de mettre une majorité de sénateurs devant ses responsabilités pour montrer qui est pour et qui est contre, l'exercice est effectivement facile et d'autant plus confortable pour le Gouvernement qu'il est pour. Mais cela fera-t-il pour autant avancer la loi dans le sens de la participation des étrangers aux élections locales ? Rien n'est moins sûr, compte tenu des prises de positions et du fait que cette proposition de loi constitutionnelle exige la tenue d'un référendum à l'initiative du Président de la République. Je suis pour l'élection des étrangers aux élections locales, mais j'ai toujours dit que procéder ainsi nous conduirait à prendre le risque de la voir rejeter, que ce soit dans le cadre de l'examen parlementaire ou, plus largement, devant l'opinion publique ; or je ne le souhaite pas et je partage sur ce point le sentiment de M. Roman.

Je pense comme vous que, sur le terrain, l'opinion a évolué, mais les conditions politiques et juridiques ne sont manifestement pas encore réunies. Pouvons-nous dès lors prendre un tel risque et peut-être nous retrouver conduits à renvoyer à beaucoup plus tard une modification qui pourrait intervenir bien plus rapidement, sitôt que les conditions seront réunies ?

Voilà pourquoi, lorsque j'étais ministre des relations avec le Parlement, je n'ai pas inscrit ce texte à l'ordre du jour prioritaire du Sénat. Il est des thèmes que l'on a intérêt à d'abord faire progresser dans l'opinion.

Il m'arrive souvent d'entendre dans des réunions : « On a pu le faire sur l'abolition de la peine de mort, pourquoi ne le faisons-nous pas sur le droit de vote des étrangers ? » C'est oublier que, pour l'abolition de la peine de mort, en 1981, les conditions politiques étaient réunies puisque des députés de l'opposition, et non des moindres, ont voté avec les députés de la majorité pour l'abolition. Une majorité à l'Assemblée suffisait, puisqu'il ne s'agissait pas d'une proposition de loi constitutionnelle. Elle a pu abolir la peine de mort. Dans le cas présent, il en va tout autrement : il s'agit d'une révision de la Constitution. C'est la raison pour laquelle moi, qui suis pour le droit de vote des étrangers, je n'ai jamais souhaité prendre le risque de faire battre cette proposition devant l'opinion publique et de surcroît fournir un bon prétexte à tous ceux qui pourraient utiliser ce thème.

Attachons-nous d'abord à convaincre et à réunir les éléments juridiques et politiques nécessaires afin de faire avancer cette affaire le plus rapidement possible. Pour ma part, je n'ai aucune restriction en la matière.

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, maintenez-vous votre amendement ?

M. Bernard Birsinger. Je le maintiens, madame la présidente, parce que je crois que ce projet mérite un combat politique, et ce n'est pas en le laissant en rade là où il est que nous réussirons à le faire aboutir. D'autant que nous avons marqué des points ; je ne suis pas sûr, du reste, que cette cause ne soit pas devenue majoritaire dans l'opinion publique, les sondages montrent le contraire. J'ai dit tout à l'heure que bon nombre de députés, y compris sur les bancs de l'opposition, soutenaient cette proposition. Il faut aller au bout du débat parlementaire, continuer la discussion, et faire en sorte que les étrangers obtiennent le droit de vote...

Mme la présidente. Monsieur Birsinger, vous avez déjà défendu votre amendement...

M. Bernard Birsinger. Ça fait vingt ans qu'on en parle !

Mme la présidente. Je le sais, et vous avez déjà pris deux fois la parole !

M. Bernard Birsinger. On nous a dit avant les élections...

Mme la présidente. J'ai encore deux de vos collègues qui souhaitent intervenir.

M. Bernard Birsinger. Je maintiens mon amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Antoine Leonetti.

M. Jean-Antoine Leonetti. Madame la présidente, je crois que le débat est ouvert et, dans le même temps, nous avons engagé une discussion intéressante sur la démocratie participative et la démocratie représentative.

Le principal argument développé par les défenseurs du droit de vote des étrangers non communautaires consiste essentiellement dans la participation active de ceux-ci, que personne ne nie, à la vie de la cité.

En revanche, nous savons tous que la France, de par sa Constitution, est un Etat-nation dans lequel la nationalité se confond avec la citoyenneté, si bien qu'il me semble qu'il y a sur ce point un vrai débat, et un vrai clivage.

Il va de soi que les étrangers peuvent participer à la démocratie participative ! Et bien sûr, dans les quartiers, en particulier dans ceux où ils sont majoritaires, ils ont le droit de donner leur avis sur ce qui les concernent directement.

En revanche, je ne vois pas pourquoi on élargirait, comme on a essayé de le faire tout à l'heure, un débat qui se situe sur le plan local au plan national, dans la mesure où le vote des étrangers non communautaires est inconstitutionnel. Au reste, la majorité socialiste a décidé d'y penser tout le temps, d'en parler de temps en temps, et de ne le voter jamais.

Donc, notre position est simple. Nous sommes opposés à cet amendement. En revanche, nous sommes favorables à la participation des étrangers non communautaires aux débats qui sont tenus dans le cadre de la démocratie locale participative.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Je serai bref, puisque le rapporteur et le ministre nous ont exposé les problèmes constitutionnels soulevés. Nous n'avons pas de difficulté de principe à nous prononcer sur ce point, puisque notre vote sur la proposition de loi constitutionnelle est très clair.

Monsieur Birsinger, nous ne sommes naturellement pas dans les mêmes conditions, mais je vous ferai observer que, dans la démarche pédagogique des petits pas dont parlait le ministre, la commission des lois a voté un amendement, qui sera examiné plus tard, prévoyant que, pour les consultations locales, les étrangers non européens ont le droit de vote. Il modifie aussi, d'ailleurs, le titre concerné du code général des communes pour qu'il soit question de la participation des « habitants » et non des « électeurs ». S'agissant d'une « consultation », qui n'a pas d'objectif décisionnel, nous échappons à la contrainte constitutionnelle. Ce sera là une avancée indéniable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 460.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 461, ainsi rédigé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« L'article L. 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales est supprimé. »

La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement concerne les étrangers communautaires qui bénéficient du droit de vote et d'éligibilité mais qui ne peuvent pas être élus maire ou maire-adjoint au motif qu'ils ne sauraient participer aux élections sénatoriales. Cet argument ne tient pas car les conseillers municipaux qui ne sont pas membres de l'exécutif sont aussi grands électeurs. Le décret d'application de la loi qui a instauré le droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers communautaires précise que ceux-ci, lorsqu'ils sont conseillers municipaux, sont remplacés par les personnes de nationalité française suivant les conseillers élus sur les listes aux élections municipales et qui n'ont pas été élus.

Il me semble donc qu'aujourd'hui, plus rien ne s'oppose à ce qu'un étranger puisse devenir adjoint ou maire d'une commune. Je fais d'ailleurs remarquer que c'est le cas dans d'autres pays. De ce point de vue, nous avons vraiment appliqué le traité de Maastricht *a minima*.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Pour les mêmes raisons que précédemment, la commission a rejeté cet amendement car l'article 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « ne peut être élu maire ou adjoint un conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ». Je propose donc de suivre l'avis de la commission, pas forcément par xénophobie, mais parce que cela serait contraire à la Constitution.

M. Jean-Antoine Leonetti. Pas « forcément » ?

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je suis d'accord avec cette argumentation. Je comprends la démarche et je partage l'intention de faire participer les étrangers, mais la Constitution nous en empêche. Cet amendement est véritablement anticonstitutionnel. J'en souhaite le retrait.

Mme la présidente. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je suis contre l'amendement et je trouve ridicule de tenter, sans vraiment y croire, de modifier la Constitution par le biais d'un amendement à une loi ordinaire !

Je fais, en outre, observer à M. Birsinger que si la Constitution, modifiée en application du traité de Maastricht, n'a pas permis aux ressortissants de la Communauté d'être maire ou adjoint, c'est certes parce que ces derniers peuvent être grand électeur, mais surtout parce qu'ils seraient des représentants de l'Etat ayant aussi la qualité d'officier de police judiciaire. C'est à ce titre qu'on a pensé qu'ils devaient, pour pouvoir devenir représentants de l'Etat, en avoir la nationalité. Ce n'est sûrement pas aujourd'hui qu'on va modifier ce principe général.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est le bon sens !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 461.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 462, ainsi libellé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« L'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2141-1.* – Les habitants et les habitantes de la commune doivent être informés des affaires de celle-ci. Ils sont associés aux prises de décisions, ils contrôlent leur mise en œuvre et évaluent celle-ci. A cette fin, la commune réunit régulièrement ses habitantes et ses habitants, elle crée des structures leur permettant de faire des propositions et de prendre des initiatives, de contrôler et d'évaluer la mise en œuvre des décisions prises. La forme de ces structures et leurs modalités de fonctionnement est décidée par le conseil municipal après consultation des habitantes et habitants. Le droit des habitantes et des habitants de participer à la vie démocratique est un principe indissociable de la libre administration des collectivités territoriales. Il s'exerce dans toutes les communes, sans préjudice des dispositions en vigueur relativement notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »

La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Cet amendement est, pour le groupe communiste, très important. A l'occasion du titre I^{er}, nous allons discuter des seuils et donc d'une certaine façon, nous allons nous demander si le débat d'aujourd'hui concerne l'ensemble des citoyens de notre pays. Si nous fixons, par exemple, le seuil pour l'instauration de conseils de quartier, à 50 000 habitants, selon la commission, cela concernerait 14 millions de citoyens et 112 villes. Et les autres, me dira-t-on, continueront à faire ce qu'ils veulent. Alors pourquoi légiférer pour les premiers ?

Nous avons besoin, dans cette loi, d'un article qui affirme quelques principes valables pour l'ensemble des communes et des citoyens de notre pays. En proposant d'ajouter dans l'article 2141-1 du code général des collectivités territoriales, des notions qui n'y figurent pas – association des habitants, droit d'initiative, de contrôle et d'évaluation – nous entendons offrir aux élus des références sur ces questions de démocratie participative, tout en gardant une certaine souplesse à la définition. Loin de rétrécir notre point de vue, cet amendement permet de parler de la démocratie locale sur l'ensemble du territoire national.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Madame la présidente, mes chers collègues, l'article L. 2141-1 est une disposition que la majorité de 1992 avait votée contre l'avis de l'opposition. Il s'agissait par ce dispositif d'ouvrir réellement la vie locale à la participation des citoyens.

Neuf ans plus tard, un dispositif – les conseils de quartier – nous est proposé qui fait l'objet de plusieurs articles du présent projet.

La commission n'a pas retenu l'amendement de M. Birsinger car ce qu'il suggère – créer des structures permettant aux citoyens de faire des propositions et de prendre des initiatives – est l'objet même de ces conseils de quartier.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je suis du même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Péliard.

M. Jacques Péliard. Voilà bien ce qui distingue une approche visant à encadrer les choses d'une approche libérale. Nous considérons, nous, que les habitants doivent participer, et que c'est aux élus locaux d'organiser leur participation et leur consultation, et de les informer, y compris sur les sujets les plus rébarbatifs comme l'exécution budgétaire. Ce n'est pas en encadrant, en cadenassant et en institutionnalisant que vous obtiendrez des progrès. Les progrès, ils seront appréciés lors des élections qui rythment régulièrement la vie politique de notre pays. Une municipalité qui n'a pas dispensé d'information aux citoyens et qui ne les a pas fait participer à la vie démocratique est souvent sanctionnée par le vote populaire. C'est ça le fonctionnement démocratique d'une collectivité.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 462.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Martin-Lalande a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Avant l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Après l'article L. 57-1 du code électoral, il est inséré un article L. 57-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 57-2.* – Le vote au moyen d'ordinateurs connectés au réseau de l'Internet est autorisé. Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, notamment afin de garantir l'anonymat, le secret et la sécurité du vote. »

La parole est à M. Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Hier, le Gouvernement a présenté au conseil des ministres, qui l'a adopté, le projet de loi sur la société de l'information. Cet amendement vise à traduire dans la réalité législative un des volets de l'entrée de notre pays dans la société de l'information, je veux parler du vote. Naturellement, nous savons que, pour l'instant, tout n'est pas réglé techniquement pour assurer confidentialité, sécurité et fiabilité. Il reste encore à résoudre de manière satisfaisante le problème de l'isoloir électronique qui est tout de même une garantie incontournable de la liberté de vote. Mais nous savons aussi que les technologies évoluent à une vitesse telle que ce n'est pas parce que des interrogations subsistent qu'il faut nous opposer à cette ouverture législative.

La loi sur la signature électronique et la force probante des documents électroniques, votée en mars 2000, montre que, lorsque la loi ouvre la voie, la technique finit par suivre. Au bout d'un an, le décret préparé par le Conseil d'Etat a ainsi apporté des réponses précises assorties, sur la base des technologies actuelles, de toutes les garanties nécessaires.

Un certain nombre de moyens vont, par l'Internet, renforcer la démocratie. Je pense notamment aux possibilités d'accès à des sources d'information sans précédent, mais aussi aux possibilités nouvelles d'échange, au sein de la commune comme au plan mondial. Il deviendra possible de faire accéder des personnes à mobilité réduite, malades, handicapées, ou simplement Français en déplacement, y compris à l'étranger, à ces sources d'information et de leur permettre de donner en ligne leur avis ou de participer à une décision par un vote.

Sans être un remède miracle, le vote électronique pourrait concourir à réduire le taux d'abstention, notamment lorsqu'elle est due à l'éloignement ou à une impossibilité

d'accéder, pour des raisons physiques, à un bureau de vote. Il devrait aussi limiter les délais d'acheminement des documents, d'expression du vote et de dépouillement, et probablement aussi diminuer les coûts.

Puisque la société de l'information fait l'objet d'une loi que nous aurons à examiner dans les mois ou les années qui viennent, pourquoi ne pas profiter de l'occasion que nous offre ce texte sur la démocratie de proximité pour faire en sorte qu'elle puisse s'exercer aussi à distance ?

La République ne doit pas avoir peur de l'Internet mais, au contraire, l'utiliser pour se rénover elle-même.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. La tentation est grande, en effet, d'apparaître plus moderne que les plus modernes et d'imaginer de mettre les nouvelles techniques de l'information et de la communication à l'ordre du jour des délibérations démocratiques et, en particulier, des rendez-vous électoraux. Pourquoi pas ?

Néanmoins, me référant à Bracke-Desrousseaux, un des penseurs du socialisme entre les deux guerres, qui invitait à la participation humaine au débat démocratique et politique et qui, de ce fait, condamnait l'utilisation éventuelle de la carte postale pour exprimer un vote, je dirais qu'aujourd'hui, l'utilisation d'ordinateurs connectés au réseau de l'internet déshumaniserait complètement les participations de nos concitoyens à la vie de leur pays. C'est la raison pour laquelle la commission des lois a repoussé l'amendement de M. Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est vraiment un argument « archéo » !

M. Franck Dhersin. Et tiré par les cheveux !

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement est favorable au développement de l'utilisation du réseau Internet dans les relations de l'administration ou des collectivités locales avec les usagers et les citoyens. D'ailleurs, cet outil se révèle déjà un moyen de consultation et d'information utile. Toutefois, la Constitution, en son article 3, dispose que le suffrage est universel, égal et secret. Or, le recours au vote par Internet, en dehors du fait qu'il ne peut concerner aujourd'hui qu'une infime partie de la population reliée à ce réseau, ne permet en aucune manière de garantir la confidentialité et le secret du vote.

M. Franck Dhersin. Cela concerne surtout les jeunes qui ne votent plus !

M. le ministre de l'intérieur. Les incertitudes pesant sur la sécurité des transmissions sur le réseau ainsi que le risque de pressions extérieures que l'électeur pourrait subir à son domicile conduisant à repousser toute idée de vote à distance sous cette forme.

Ce sont les mêmes raisons et l'importance de la fraude constatée qui ont amené, je le rappelle, le Parlement à supprimer le vote par correspondance... savez vous quand?... en 1975.

J'émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 1.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse.

M. Marc-Philippe Daubresse. Le groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance soutient l'amendement n° 1, notre collègue Ferry ayant déposé un amendement portant article additionnel après l'article 1^{er} qui va dans le même sens.

Nous avons bien entendu les raisons invoquées pour le repousser : anonymat, sécurité. Toutefois, nous n'avons pas été convaincus par les propos de M. Derosier. D'abord, le nombre de personnes reliées à Internet croît à toute allure et dans un projet de loi sur la démocratie participative, les nouvelles technologies de l'information et de la communication apparaissent comme des outils intéressants. A preuve, le maire d'Issy-les-Moulineaux, notre ancien collègue André Santini, utilise beaucoup ces outils pour faire progresser la démocratie participative.

M. le ministre de l'intérieur. C'est autre chose !

M. Marc-Philippe Daubresse. Comme au surplus l'amendement prévoit que leur utilisation sera encadrée par un décret en Conseil d'Etat, le voter nous ferait faire un pas en avant.

Mme la présidente. La parole est à M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. La commission des lois a adopté, à l'initiative de son président, un amendement prévoyant l'instauration de l'élection au suffrage universel direct pour les organes délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, sans pour autant définir en aucune manière les modalités de cette élection. Cet amendement a simplement ouvert la voie, en renvoyant à plus tard la définition des modalités précises, techniques et juridiques.

Je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas en être de même pour le vote par l'Internet. Ce ne serait pas une obligation, puisqu'il s'agit, là aussi, d'ouvrir une possibilité, les modalités d'application étant renvoyées à un décret en Conseil d'Etat qui fixerait « les conditions d'application du présent article, notamment afin de garantir l'anonymat, le secret et la sécurité du vote ». Par conséquent, cette disposition, si elle était adoptée, ne serait appliquée qu'une fois réunies toutes les garanties évoquées par les différents intervenants, et par M. le ministre en particulier.

C'est d'ailleurs selon un schéma analogue que l'Assemblée a adopté l'année dernière, à l'initiative du Gouvernement, une loi relative à la signature électronique. Là non plus, il n'y avait pas dans le texte la définition de toutes les modalités techniques et juridiques susceptibles d'offrir des garanties qui n'étaient d'ailleurs pas complètement réunies au moment de l'adoption de cette loi et qui ont pu l'être à l'issue d'un travail important mené par le Conseil d'Etat et par un certain nombre d'autres organismes. Aujourd'hui, nous avons ces garanties.

Je ne vois donc pas comment ce qui a pu être fait pour la signature électronique ou qui va pouvoir être fait pour le vote au suffrage universel direct au sujet des EPCI ne pourrait pas l'être pour le vote par l'Internet. Le Gouvernement a redit hier que l'entrée dans la société de l'information était pour lui une priorité. Je le croirai plus facilement lorsqu'il soutiendra l'amendement proposé.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

Mme la présidente. « Art. 1^{er}. – I. – 1° Le chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est intitulé : « Consultation des électeurs sur les affaires communales » ;

« 2° Le chapitre III du même titre est intitulé : “Participation des habitants à la vie locale” ;

« 3° Les articles L. 2143-1 et L. 2143-3 deviennent respectivement les articles L. 2144-1 et L. 2144-3. Ils constituent le chapitre IV du même titre intitulé : “Services de proximité”. »

« II. – L'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2143-1.* – Dans les communes de 20 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune.

« Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la composition et les modalités de désignation. Ce conseil comprend des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal dans le respect du principe de la représentation proportionnelle. Il comprend également pour une durée fixée par le conseil municipal des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants et des associations du quartier. La liste des membres du conseil de quartier est arrêtée par le conseil municipal sur proposition du maire. Le conseil est présidé par l'adjoint chargé du quartier ou, s'il n'en a pas été désigné, par un membre du conseil municipal nommé par le maire.

« Le conseil de quartier peut être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier. Il peut être associé par celui-ci à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la politique de la ville. Il saisit le maire de toute proposition concernant le quartier, notamment en vue du débat prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1. Il adopte chaque année un rapport retraçant son activité et la participation des habitants à la vie locale.

« Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande du maire. Il établit dans les trois mois suivant son installation son règlement intérieur qui est approuvé par le conseil municipal. Ce règlement fixe les conditions dans lesquelles ses séances sont ouvertes au public. Le maire est entendu, à sa demande, par le conseil de quartier.

« Dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal affecte aux conseils de quartier, un local administratif, des moyens matériels et prend en charge leurs frais de fonctionnement. »

Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 1^{er}.

La parole est à M. Pierre Cohen.

M. Pierre Cohen. Les dernières élections municipales nous ont permis de constater la progression constante de l'abstention. Bien sûr, on peut évoquer comme explication la distance par rapport à la chose politique et publique. Bien sûr, on ne peut nier des comportements individualistes en rupture avec les partis traditionnels ici représentés. Mais, parallèlement à ce désengagement et à ce désintérêt, force est de constater qu'il existe d'autres lieux, d'autres instances où des citoyens assument des responsabilités locales.

L'émergence de forces vives redynamise les quartiers, conforte le lien social et crée les conditions nécessaires à l'expression de la démocratie. La participation à la vie locale est une revendication forte de nos concitoyens. Par la consultation, les échanges, les débats, nous favoriserons l'appropriation par ces habitants des problèmes inhérents à un territoire donné. Par la reconnaissance de leurs

propres représentants, nous leur donnerons les moyens d'inscrire leur participation dans le cadre d'une complémentarité avec l'action publique municipale.

L'objectif du projet étant de consolider la démocratie de proximité – et je ne pensais pas que nous serions allés aussi vite avec l'adoption de notre premier amendement –, il s'agit à présent de mettre en place les rouages essentiels pour que démocratie participative et démocratie représentative se complètent au lieu de se faire concurrence. L'enjeu de cet article est bien de faire en sorte que ces instances, qu'elles soient ou non institutionnelles, fonctionnent ensemble sans confusion entre elles ni subordination de l'une à l'autre. La difficulté consiste à créer des dynamiques, en favorisant la participation des habitants, là où elles n'ont pas encore émergé, mais tout en préservant, voire en renforçant les expérimentations diverses déjà menées, depuis parfois de nombreuses années dans certaines villes ou certains quartiers.

Il faut en priorité apporter un éclairage particulier sur la définition même du conseil de quartier. Celui-ci n'est ni un conseil municipal *bis*, ni un conseil de mairie d'arrondissement. Ses représentants ne peuvent donc pas être élus au suffrage universel. Mais il ne s'agit pas non plus d'un comité de quartier, ni d'une MJC ou de toute autre association régie par des statuts bien spécifiques avec pour objet d'agir collectivement dans des domaines identifiés. Les structures existantes dans les quartiers constituent parfois des contre-pouvoirs, mais leur rôle est limité parce que bien d'autres partenaires interviennent conjointement sur ce même espace géographique.

L'objet d'un conseil de quartier sera donc, d'une part, de définir le cadre dans lequel il peut apparaître comme le partenaire privilégié de tous les habitants, de toutes les composantes du quartier, avec pour mission d'aborder dans le cadre de consultations et de concertations les préoccupations formulées par les habitants et les questions spécifiques au territoire concerné, d'autre part, de se constituer en force de propositions auprès des élus municipaux.

On perçoit très vite l'enjeu de ces conseils de quartier à travers la représentation qui sera mise en place.

La meilleure manière d'accompagner ce mouvement sans le brusquer est d'afficher la transparence dans la désignation des représentants au sein des conseils de quartier, dans les dialogues entre ceux-ci et les municipalités, et de faire en sorte que le débat ne soit pas circonscrit à un rapport annuel mais qu'il y ait un débat avec tous les habitants.

La loi doit donc permettre d'agir dans la souplesse pour favoriser innovation et respect de la culture locale. Elle doit aussi proposer un cadre minimum mais obligatoire dans les communes où aucune structure n'a encore été mise en place. Je suis satisfait, monsieur le ministre, que vous ayez entendu ce message.

J'en profite pour dire à M. de Robien que, pour toutes ces raisons, il était bien nécessaire de légiférer.

Il faut par ailleurs s'interroger sur l'opportunité d'une articulation entre les conseils de quartier et les structures intercommunales – certaines ayant été créées récemment, en ayant en particulier des compétences en matière de politique de la ville. Il s'agit là d'un vrai débat.

Mais à ce jour, je demeure convaincu que ce dispositif serait prématuré.

En effet, l'attachement à l'institution municipale est très fort dans notre pays. C'est pourquoi toute nouvelle tentative de superposition des compétences entre, d'une

part, la commune, et, d'autre part, les structures intercommunales pourrait être perçue comme un coup porté aux pouvoirs municipaux.

En outre, il me paraît plus important, et prioritaire, de mettre en place un texte qui permettrait d'instituer le suffrage universel en 2007 pour les délégués des structures intercommunales. Donnons aux communautés le temps de mettre en place et de faire fonctionner les conseils économiques et sociaux, de s'approprier la culture des nouveaux territoires avec leurs partenaires, et confortons les municipalités dans leur volonté de faire vivre la démocratie de proximité, tout ce mouvement s'exerçant dans un cadre qui vise à promouvoir une politique volontariste de la participation des habitants. Cette loi sera un pas significatif dans ce sens.

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. L'article 1^{er} est au cœur du projet qui nous est soumis, puisqu'il concerne l'organisation des conseils de quartier. Nous nous félicitons que nos amis et collègues socialistes aient déposé un amendement visant à rétablir la concertation avec les habitants avant toute mise en œuvre de conseils de quartier. C'est en effet une question essentielle pour la validité de ceux-ci, car ils risquaient, sans cette disposition, de devenir de simples outils au profit de quelques notables ou au service du quadrillage politique d'une commune.

On peut se poser la question de savoir pourquoi on est passé du seuil de 20 000 habitants à celui de 50 000 habitants. Cela n'a aucune justification. Au nom de quoi une ville de 20 000 habitants ne devrait-elle pas instituer des conseils de quartiers ? Les Verts, quant à eux, ont déposé un amendement tendant à abaisser ce seuil à 3 500 habitants. Je ne vois pas au nom de quoi une ville de 50 000 habitants serait plus habilitée à être dotée d'instruments de participation et de dialogue que des villes de 3 500 habitants.

Je voudrais insister maintenant sur les moyens qui doivent être donnés aux conseils de quartier. Car il faut faire en sorte que les conseillers de quartier puissent bénéficier du droit à l'information exactement comme on le fait pour les élus. On considère qu'un élu qui ne peut pas bénéficier du droit à l'information est un élu censuré, un élu qui ne peut pas faire son travail. Là comme dans tous les domaines touchant à la citoyenneté, il ne peut pas y avoir, d'un côté, des habitants participatifs, qui se mêlent de ce qui les regarde, et, de l'autre, des habitants de deuxième zone. Voilà pourquoi les conseillers de quartier doivent pouvoir bénéficier, de manière très formelle, de la même information que les élus.

Nous allons sans doute voter la disposition concernant les frais de garde pour les élus. Un conseiller de quartier a les mêmes obligations qu'un élu, lorsqu'il a une famille et des enfants. Cette disposition nous semble donc utile.

Je terminerai, madame la présidente, pour ne pas accaparer la parole, en rappelant que nous souhaitons la création de maisons des associations. Notre collègue Sandrier, qui a remis hier au Premier ministre un rapport sur les possibilités d'amélioration de cette grande loi qu'est la loi de 1901, a insisté à juste titre sur le peu de moyens qui sont alloués aux associations pour accomplir leur travail démocratique. A cet égard, la France, comparée aux pays anglo-saxons, est extrêmement en retard en ce qui concerne le statut des associations, le statut des bénévoles et les associations d'utilité sociale et écologique. Non seulement il faut des moyens opérationnels, matériels, pour faire vivre les associations et leur permettre de participer à la vie démocratique de nos cités, mais il faut également

donner des moyens humains aux conseils de quartier, comme nous allons le demander au cours de la discussion de l'article 1^{er}.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Marie Bockel.

M. Jean-Marie Bockel. Mes chers collègues, je serai bref car j'ai déjà insisté lors de la discussion générale sur la nécessité d'introduire de la souplesse. Sur ce point, nous n'avons toujours pas de réponse. Comme le disait M. Birsinger, le débat n'est pas clos. Il faudra trouver une solution – nous ne l'avons pas ce soir – permettant de continuer à faire fonctionner dans de bonnes conditions des expériences existantes, de bonne qualité, qui n'entrent pas tout à fait dans le cadre de ce texte.

Je voudrais aussi évoquer l'article additionnel. Je le fais maintenant, parce que je n'aurai pas la possibilité d'intervenir au moment de son examen. De toute façon, tout cela est lié. Comme je l'ai dit tout à l'heure, et vous ne m'avez pas encore répondu sur ce point, monsieur le ministre, je crois sincèrement que cet article qui augmente le nombre de conseillers et, partant, le nombre d'adjoints, n'a aucune raison d'être. Il n'apporte rien, ne sera pas bien compris et alourdira fortement le fonctionnement de nos instances municipales. Je ne pourrai donc pas le voter. Cet article est vraiment ce qu'il y a de plus critiquable dans ce texte. Je préférerais le dire dès aujourd'hui. Il faudra qu'il disparaisse purement et simplement. Je crois qu'il n'apporte pas grand-chose à ce texte, au demeurant tout à fait bon par ailleurs.

M. Franck Dhersin. Sur ce point, nous sommes d'accord !

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Péli-sard.

M. Jacques Péli-sard. Cet article 1^{er} est effectivement au cœur du dispositif. Nous sommes tous d'accord sur la démocratie participative. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons voté à l'unanimité l'amendement de notre collègue Daubresse visant à modifier l'intitulé du titre I^{er}. Par contre, nous ne sommes pas tout à fait d'accord sur les modalités. A cet égard, je relèverai deux points.

Premier point : le caractère obligatoire de la définition par un conseil municipal du périmètre, sur l'ensemble du territoire municipal, des conseils de quartier. Je pense, pour reprendre le mot que vient de prononcer notre collègue Bockel, qu'il faut de la souplesse. Or cette disposition me paraît aller à l'encontre de la souplesse. Il est des quartiers qui, pour des raisons culturelles, géographiques, historiques, ont une identité. Dans ma ville, il y a un quartier qui est une ancienne commune libre – avec tout ce qui s'attache à cette expression. En revanche, d'autres quartiers n'ont aucune identité. Laissons aux conseils municipaux la liberté d'identifier des territoires au sein de l'ensemble de la commune et de définir, pour ces territoires qui ont une identité particulière, un conseil de quartier. Gardons de la souplesse et ne procédons pas à une institutionnalisation généralisée.

Le deuxième point, c'est la politisation. Soyons bien conscients des risques que nous prenons. Chacun de nous a, dans sa ville, des procédures de concertation, de consultation des habitants, avec des périmètres qui peuvent d'ailleurs être différents en fonction des sujets traités. Mais monsieur le ministre, l'article 1^{er} prévoit que le conseil de quartier est présidé par un maire-adjoint ou par un membre du conseil municipal désigné par le maire. Il l'est donc forcément, et c'est votre logique, par un représentant de la majorité municipale. Et puis, il y a

des représentants conseillers municipaux désignés à la proportionnelle. Le risque est que les débats du conseil municipal soient reproduits au sein de chaque conseil de quartier. Il me paraît préférable de ne pas désigner de conseillers municipaux, de laisser les responsables associatifs et les représentants des habitants débattre entre eux, s'exprimer. Les élus seront à l'écoute de leur débat, mais ne le présideront pas, ne le politiseront pas. On évitera ainsi deux écueils bien réels : décourager les habitants, qui s'apercevraient qu'ils participent à une structure politique, ou, au contraire, renforcer l'approche partisane et transformer le conseil de quartier en une succursale de la majorité municipale.

Préservez donc l'initiative, la spontanéité, en organisant l'expression des habitants et d'eux seuls.

M. Franck Dhersin. Bravo !

Mme la présidente. M. Estrosi a présenté un amendement, n° 420, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

Cet amendement est-il défendu ?

M. Jacques Pélissard. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 420.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 463, ainsi rédigé :

« Dans le 1^o du I de l'article 1^{er}, substituer au mot : "électeurs", le mot : "habitants". »

La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Nous souhaitons que l'ensemble des habitants puissent être associés à une consultation, y compris les jeunes non majeurs, les étrangers non-communautaires, dont nous avons parlé tout à l'heure, ou encore les personnes qui ne sont pas inscrites sur les listes électorales. Il me semble que c'est notre travail d'élus que d'aller chercher ces personnes dont beaucoup ne participent pas à la vie locale. Ainsi, en les associant mieux aux prises de décision, en modifiant nos pratiques pour prendre en compte leurs attentes, leurs remarques, leurs critiques, nous renforcerons la légitimité de notre démocratie représentative.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. Favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Les dispositions relatives à ce type de consultation ne concernent que les électeurs et non les habitants dans leur ensemble, qui peuvent être consultés selon d'autres modalités. En la circonstance, j'émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Si nous avons adopté cet amendement en commission, c'est parce que, dans la suite du texte, nous avons modifié les dispositions du code général

des collectivités territoriales touchant aux consultations locales, en prévoyant que les étrangers non communautaires pourraient participer à ces consultations. Il était donc logique de prévoir que le titre général du chapitre concerné prenne en compte cette modification.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 463.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Morin et M. Tourret ont présenté un amendement, n° 296, ainsi libellé :

« Après le 1^{er} du I de l'article 1^{er}, insérer les sept alinéas suivants :

« 1^o *bis*. Le premier alinéa de l'article L. 2142-1 est supprimé.

« 1^o *ter*. L'article L. 2142-3 est ainsi rédigé :

« Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une décision relevant de la compétence des autorités municipales.

« Dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule saisine tendant à l'organisation d'une consultation.

« Le conseil municipal délibère sur les modalités d'organisation de la consultation dans un délai de deux mois suivant la saisine.

« La délibération qui organise la consultation indique expressément que le résultat de cette consultation lie l'autorité compétente pour prendre la décision. »

« 1^o *quater*. L'article L. 2142-5 est complété par la phrase suivante : "Lorsque la consultation est organisée à l'initiative d'un cinquième des électeurs dans les conditions prévues à l'article L. 2142-3, la délibération doit être conforme au résultat de cette consultation. »

La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse, pour défendre cet amendement.

M. Marc-Philippe Daubresse. Cet amendement de nos collègues Morin et Tourret vise à améliorer la participation des électeurs au processus de décision des autorités municipales. Il nous a semblé un peu paradoxal qu'on ne revitalise pas le référendum d'initiative locale, en dehors de la proposition évoquée à l'instant par notre collègue Dosière concernant le vote des résidents étrangers. Il convient, en ce domaine, d'aller plus loin. Ainsi, le conseil municipal devrait obligatoirement tenir compte d'une consultation dont il est à l'origine.

Il conviendrait également de permettre à un cinquième des électeurs de saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation, ainsi que d'élargir le champ des consultations.

Cet amendement va donc beaucoup plus loin que les dispositions actuelles relatives au référendum d'initiative locale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. Ce qui nous est proposé n'est pas conforme à la Constitution. Celle-ci précise en effet, dans son article 72, alinéa 2, que ce sont des « conseils élus » qui administrent les collectivités locales, et non les habitants de la commune. Il ne s'agit pas d'institutionnaliser la démocratie directe mais de défendre la démocratie représentative.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Mon argumentation sera assez proche de celle de M. le rapporteur. En privilégiant la démocratie participative au détriment de la démocratie représentative, cet amendement porte une atteinte grave au principe de libre administration des collectivités locales.

M. Jacques Péliissard. Excellent principe !

M. le ministre de l'intérieur. Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 296.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Dhersin et les membres du groupe Démocratie libérale et Indépendants ont présenté un amendement, n° 277, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 1^{er} :

« II. – L'article L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« Art. L. 2143-1. – Le conseil municipal peut fixer le périmètre de chacun des quartiers. Chacun d'eux peut être doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la composition et les modalités de désignation. Ce conseil comprend des conseillers municipaux désignés par le conseil municipal dans le respect de la représentation proportionnelle. Il comprend également, dans le respect de la représentativité proportionnelle, et pour une durée fixée par le conseil municipal, des personnes qui n'appartiennent pas à celui-ci, notamment des représentants des habitants et des associations de quartier. La liste des membres du conseil de quartier est arrêtée par le conseil municipal. Le conseil est présidé par l'adjoint chargé du quartier ou, s'il n'en a pas été désigné, par un membre du conseil municipal après délibération du conseil municipal.

« Le conseil de quartier peut être consulté par le maire sur toute question concernant le quartier. Il peut être associé par celui-ci à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, notamment de celles menées au titre de la politique de la ville. Il peut saisir le maire de toute proposition concernant le quartier, notamment en vue du débat prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1. Il adopte chaque année un rapport retraçant son activité et la participation des habitants à la vie locale. Il se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président ou à la demande du conseil municipal. L'une au moins de ses réunions annuelles est consacrée au thème de la sécurité sur la base, notamment, des informations fournies par le procureur de la république, le colonel de gendarmerie et/ou le commissaire de police.

« Il établit dans les trois mois suivant son installation son règlement intérieur qui est approuvé par le conseil municipal. Ce règlement fixe les conditions dans lesquelles ses séances sont ouvertes au public. Tout conseiller municipal peut demander à être entendu par le conseil de quartier.

« Dans les conditions qu'il définit, le conseil municipal affecte aux conseils de quartier un local administratif, des moyens matériels et prend en charge leurs frais de fonctionnement. »

La parole est à M. Franck Dhersin.

M. Franck Dhersin. Je voulais revenir sur le caractère obligatoire de la création des conseils de quartier, même si M. le rapporteur m'a déjà dit en commission que mon

amendement n'était pas dans l'esprit de la loi. On l'a dit, une bonne moitié des grandes villes de France ont déjà institué des conseils de quartier, et elles l'ont fait sans que ce soit obligatoire. Alors, pourquoi obliger ? Pourquoi ne pas, simplement, encourager ?

M. Pierre Cohen, *rapporteur pour avis*. Pour que l'autre moitié le fasse !

M. Franck Dhersin. Par ailleurs, je suis totalement d'accord avec celui de nos collègues qui souhaite que les conseils de quartier soient composés non de membres élus mais d'habitants des quartiers.

En outre, dès lors que vous prévoyez une représentation à la proportionnelle des conseillers municipaux d'opposition, pourquoi ne pas envisager aussi une représentation à la proportionnelle des personnalités extérieures au conseil municipal et des membres des associations du quartier ? Il semble évident que de telles personnes doivent siéger dans les conseils de quartier.

De la même façon, il paraît évident que les décisions concernant la gestion des conseils de quartier doivent être renvoyées à une délibération du conseil municipal.

Enfin, monsieur le ministre de l'intérieur, tout le monde a pu constater lors des dernières élections municipales que le premier sujet d'intérêt de nos concitoyens était celui de la sécurité. Aussi, pourquoi ne pas prévoir qu'une réunion soit consacrée une fois par an à ce sujet ?

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Cet amendement reflète une appréciation assez divergente de la nôtre.

La loi de 1992 avait rendu possible l'organisation de comités de quartier. Or nous nous rendons compte, neuf ans plus tard, que peu de communes ont adopté un tel dispositif.

M. Patrice Martin-Lalande et M. Franck Dhersin. Si !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Aujourd'hui, il est proposé de rendre obligatoire la création de ces comités de quartier à partir d'un certain seuil d'habitants. En effet, quand on s'aperçoit, après expérimentation, qu'une idée qui semble correspondre à l'attente de l'opinion ne donne pas lieu à application, il faut créer un cadre obligatoire. Toutefois, nous veillerons à le rendre aussi souple que possible de façon à ne pas être accusés de vouloir régenter, « corseter » la société française.

M. Jacques Péliissard. C'est pourtant le cas !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. En laissant son champ d'application ouvert à trop de possibilités – le verbe pouvoir y est utilisé à plusieurs reprises –, l'amendement proposé par M. Dhersin ne relève pas du même esprit que le projet de loi, esprit qui est partagé par la majorité de la commission des lois. C'est pourquoi cette dernière a repoussé l'amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Je rappelle que le droit en vigueur permet de créer à l'échelon communal des comités consultatifs. Cela dit, en rendant obligatoire la création de conseils de quartier dans les communes de plus de 20 000 habitants – je sais que la commission propose d'étendre ce seuil à 50 000 habitants –, nous voulons remédier à la carence de celles qui manifestent souvent un désintérêt injustifié pour certains quartiers. Et en retenant le seuil de 20 000 habitants, cela nous permet de couvrir tout le territoire.

Par ailleurs, l'amendement propose une représentation à la proportionnelle des membres des associations du quartier. Je considère que l'on entre là dans un flou qui me paraît préjudiciable au bon fonctionnement des conseils de quartier.

Donc, j'émet un avis défavorable.

M. Franck Dhersin. C'est du dirigisme !

M. René Dosière. Qui répond à votre propre dirigisme. Nous, nous sommes plus libéraux que vous !

M. Franck Dhersin. Vous quadrillez !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 277.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. M. Cazenave a présenté un amendement, n° 55, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er} :

« Art. L. 2143-1. – Le conseil municipal fixe en concertation avec les habitants et les associations le périmètre des quartiers constituant la commune en tenant compte des spécificités locales. »

La parole est à M. Jacques Pélassard, pour soutenir cet amendement.

M. Jacques Pélassard. Vous voulez installer partout en France et de façon obligatoire des conseils de quartier, quartier dont le périmètre est fixé par le conseil municipal. L'amendement de Richard Cazenave s'inscrit, lui, dans le cadre de démocratie participative en prévoyant que le périmètre soit fixé en concertation avec les habitants et les associations. Il y a donc une consultation en amont. Il semble en effet légitime de demander aux habitants, avant de leur infliger un conseil de quartier et de fixer un périmètre pour ce quartier, leur avis sur le périmètre en question. Il serait inconvenant de refuser de consulter les habitants qui seront représentés par le conseil en question.

M. Patrice Martin-Lalande. C'est le b.a-ba !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 55 ?

M. Bernard Derosier, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement car il lui a semblé redondant d'introduire une telle disposition dans le code général des collectivités territoriales. Il va de soi que le conseil municipal fixera le périmètre de chaque quartier concerné par un conseil de quartier en concertation avec les habitants.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de l'intérieur. Si le projet de loi n'énumère pas les critères permettant de fixer le périmètre du quartier, c'est précisément parce que les spécificités locales doivent être prises en compte. En revanche, la délimitation est une décision qui ne peut relever que du seul conseil municipal, quitte à ce qu'il consulte, s'il le souhaite, des personnalités qualifiées ou des associations.

Monsieur Pélassard, s'agissant de démocratie participative et citoyenne, il me semble que l'expression « infliger un conseil de quartier » que vous avez utilisée est...

M. Bernard Roman, président de la commission des lois. Un peu forte !

M. le ministre de l'intérieur. ... un peu forte, en effet. Ce n'est tout de même pas infliger une potion amère aux citoyens que de les faire participer !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 55.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de quatre amendements, n°s 498 corrigé, 555, 777 et 142, pouvant être soumis à une discussion commune.

Les amendements n°s 498 corrigé et 555 sont identiques.

L'amendement n° 498 corrigé est présenté par M. Birsinger et les membres du groupe communiste ; l'amendement n° 555 est présenté par MM. Mamère, Aschieri, Cochet, Marchand et Mme Aubert.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Dans le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er}, substituer au nombre : "20 000" le nombre : "3 500". »

L'amendement n° 777, présenté par MM. Daubresse, Blessig, Bur, Couanau, Coussain, Delattre, Leonetti et Maurice Leroy, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er}, substituer au nombre : "20 000" le nombre : "10 000". »

L'amendement n° 142, présenté par M. Derosier, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er}, substituer au nombre : "20 000" le nombre : "50 000". »

La parole est à M. Bernard Birsinger, pour soutenir l'amendement n° 498 corrigé.

M. Bernard Birsinger. Nous abordons là une question importante puisqu'elle concerne le seuil d'habitants à partir duquel la création d'un conseil de quartier sera obligatoire.

Cet amendement, qui a été rejeté en commission, vise à abaisser à 3 500 habitants le seuil démographique de 20 000 habitants retenu par le projet pour la création obligatoire des conseils de quartier, car ledit seuil semble exclure de trop nombreuses communes du champ d'application du texte et remet en cause l'objectif affiché d'une plus grande implication des habitants et du tissu associatif dans la prise de décision à l'échelle municipale.

Certes, le droit en vigueur permet de créer à l'échelon communal des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie de la commune. Certes, certaines communes n'ont pas attendu le feu vert législatif pour mettre en place des conseils de quartier ou des structures de concertation d'appellation différente – c'est le cas de ma ville –, et personne ne conteste le bien fondé de ce rapprochement au quotidien entre les élus de la commune et les habitants de celle-ci. Toutefois, ce besoin de concertation existe dans chacune des 36 000 communes de France, sous une forme ou sous une autre en fonction de la taille de la commune, et est bien réel. Or force est de constater que cette volonté de partager le pouvoir n'est pas acquise partout.

C'est pourquoi, étant donné que le titre I^{er} du projet de loi vise essentiellement à obliger les communes à se doter d'une politique de concertation structurée visible, on comprend mal les raisons qui conduisent à l'envisager seulement pour les communes de plus de 20 000 habitants, et *a fortiori* pour celles de plus de 50 000 habitants comme le propose la commission.

Monsieur le rapporteur, vous avez déclaré en commission qu'en dessous de 50 000 habitants, beaucoup de communes n'avaient pas une taille suffisante et un tissu

urbain assez dense pour justifier la création de conseils de quartier. Je vous avoue que, compte tenu des observations que je viens de présenter, un tel argument me laisse pan-tois.

Et mon inquiétude grandit quand je considère le cas des villes intégrées dans un établissement public de coopération intercommunale. En effet, le plus souvent, seule la ville centre aura la taille suffisante pour être obligée de se doter des outils de concertation, de proposition et de contrôle légalement reconnus. Certes les autres communes membres de l'EPCI, c'est-à-dire la grande majorité d'entre elles, pourront disposer de structures identiques, mais la loi n'obligera pas la communauté d'agglomération à les consulter et à tenir compte de leurs avis et suggestions. S'agissant de la démocratie participative et du vécu quotidien des habitants, une telle différence de traitement selon la taille de la commune est pour le moins choquant.

Plus globalement, en relevant le seuil démographique à 50 000 habitants requis pour la création obligatoire de conseils de quartier, la commission ne vise-t-elle pas la mise en place des conseils de quartier sur le territoire communautaire plutôt que sur le territoire communal ?

Si tel était le cas, la question de l'articulation entre les différents niveaux de décision mériterait d'être clarifiée.

Bref, en proposant d'abaisser ce seuil démographique à 3 500 habitants, nous voulons faire en sorte que la démocratie de proximité s'applique sur l'ensemble du territoire et pas seulement sur une petite partie de celui-ci.

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère, pour soutenir l'amendement n° 555.

M. Noël Mamère. Mon amendement va dans le même sens que celui présenté par Bernard Birsinger.

Cela dit, j'ajouterais deux choses.

Premièrement, si l'Assemblée adopte l'amendement de la commission visant à relever le seuil démographique requis pour la création de conseils de quartier de 20 000 à 50 000 habitants, cela signifiera que nous nions la réalité communale et que nous nous inscrivons dans une perspective intercommunale dans laquelle seules les grandes villes à forte densification de population pourront bénéficier de la démocratie participative. C'est la raison pour laquelle je présente avec mes collègues Verts cet amendement qui vise à abaisser le seuil démographique à 3 500 habitants. Il ne me semble pas en effet que l'absence de densité urbaine puisse constituer un obstacle à la création de conseils de quartier.

Par ailleurs, je considère que vouloir fixer un seuil très élevé comme le propose la commission, en l'occurrence 50 000 habitants, illustre le manque de souplesse du projet de loi.

Quand on examine avec soin l'article 1^{er}, on se rend bien compte que les conseils de quartier seront, d'une certaine manière, soumis à l'hégémonie des majorités municipales. Nous ne pouvons pas cautionner une réforme qui peut certes apparaître comme un progrès démocratique, mais qui, en vérité, donne aux élus un outil supplémentaire pour mieux contrôler les quartiers et les villes qu'ils représentent.

Le seuil de 3 500 habitants nous paraît un seuil convenable pour faire vivre la démocratie locale et la démocratie participative.

De surcroît, nous ne pouvons pas accepter que le conseil de quartier soit présidé par un conseiller municipal ou par un adjoint. Le conseil de quartier est d'abord l'affaire des habitants.

Il faut que nous changions de siècle. Nous l'avons déjà fait avec le calendrier, faisons-le politiquement au regard de la démocratie locale !

Mme la présidente. La parole est à M. Marc-Philippe Daubresse, pour présenter l'amendement n° 777.

M. Marc-Philippe Daubresse. Je vais retirer cet amendement, madame la présidente. En effet, comme nous l'avons expliqué dans la discussion générale, nous sommes favorables à l'application la plus large possible d'une démocratie participative sur tout notre territoire, mais à la condition que le modèle retenu soit celui que MM. Dhersin, Péliard, Fillon, moi-même et d'autres n'ont cessé de défendre ici, à savoir un dispositif le plus souple possible, laissant la place à l'expérimentation, s'inspirant des expériences de terrain qui marchent, et ne prévoyant ni encadrement ni quadrillage politique, c'est-à-dire tout le contraire de ce que le Gouvernement veut faire.

Partisans d'une démocratie participative la plus large possible, j'avais proposé d'abaisser le seuil démographique à 10 000 habitants. M. Mamère et M. Birsinger proposent de leur côté de l'abaisser à 3 500 habitants. Toutefois, la commission proposant de relever ce seuil à 50 000 habitants, le débat sur la fixation de celui-ci n'a plus de sens, car retenir un tel seuil revient à choisir un modèle qui vise à quadriller au lieu de mettre en œuvre une vraie démocratie participative. Dans ces conditions, nous n'avons plus de raison de participer à un vote sur le seuil.

M. Franck Dhersin. Je suis d'accord.

Mme la présidente. Vous retirez donc votre amendement, monsieur Daubresse ?

M. Marc-Philippe Daubresse. Oui, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 777 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur pour présenter l'amendement n° 142 et donner l'avis de la commission sur les amendements n°s 498 corrigé et 555.

M. Bernard Derosier, rapporteur. La commission a rejeté les amendements n°s 498 corrigé et 555, puisqu'elle a adopté l'amendement n° 142 visant à relever le seuil démographique requis pour la création obligatoire des conseils de quartier de 20 000 à 50 000 habitants.

J'appelle votre attention, mes chers collègues, sur le fait que si le texte vise à rendre obligatoires la création des conseils de quartier dans un certain nombre de communes,...

M. Patrice Martin-Lalande. Il faudrait plus de souplesse !

M. Bernard Derosier, rapporteur. ... rien n'interdit aux autres communes d'en créer, à charge pour elles d'en fixer le nombre et de délimiter les périmètres des quartiers concernés.

S'il nous a semblé nécessaire d'inscrire dans la loi l'obligation d'instaurer des conseils de quartier, il nous a aussi paru évident qu'il ne fallait pas créer des conditions qui rendraient la loi par trop contraignante et qu'il fallait respecter la volonté des communes. Par conséquent, il nous a semblé souhaitable de fixer le seuil démographique à 50 000 habitants – nous aurions pu tout aussi bien retenir celui de 40 000 ou de 30 000 habitants –, seuil qui au demeurant figure dans d'autres textes de loi et qui est notamment celui qui a été retenu pour la création des communautés d'agglomération.

M. Bernard Birsinger. Voilà !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Nous avons donc retenu la référence à cette strate, sans qu'il y ait pour autant de relation de cause à effet, monsieur Birsinger.

M. Bernard Birsinger. Bien sûr, ça n'a rien à voir ! La belle histoire !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. La place des communes dans le paysage politique et administratif français constitue un autre débat, monsieur Birsinger. Nous l'ouvrons lorsqu'il s'agira de prendre acte de la désignation des conseils de communauté au suffrage universel. Pour l'instant, le problème qui nous intéresse est simplement celui qui concerne le seuil démographique requis pour la création obligatoire de conseils de quartier.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 498 corrigé, 555 et 142 ?

M. le ministre de l'intérieur. Je comprends le souci manifesté par les auteurs des amendements n^{os} 498 corrigé et 555 tendant à rendre obligatoire la création des conseils de quartier à partir d'un seuil démographique de 3 500 habitants : M. Birsinger et M. Mamère veulent favoriser la participation de nos concitoyens. Il est évident que plus on abaisse le seuil démographique, plus on multiplie les chances que se créent partout des conseils de quartier. Cela dit, il paraît extrêmement difficile que des communes de petite taille soit soumise à une telle obligation. Toutefois, elles ont toujours la possibilité d'organiser des commissions consultatives ou de réunir des groupes d'habitants dans le but de les faire participer à la prise de décisions concernant leur quartier.

Je pense très sincèrement, je l'avais d'ailleurs indiqué en commission des lois, que le seuil démographique de 3 500 habitants est trop bas si l'on veut faire progresser la démocratie participative.

Pourquoi ai-je retenu le seuil de 20 000 habitants, alors que j'aurais pu tout aussi bien retenir celui de 30 000 ou de 50 000 ? Tout simplement, parce que je savais que certains députés souhaitaient fixer ce seuil à 3 500 habitants, d'autres à 10 000 habitants – mais ils ont retiré leur amendement – et d'autres encore à 50 000. Je comprends donc le souci de la commission de choisir un seuil démographique de 50 000 habitants, mais il faut savoir qu'un tel choix limitera considérablement le nombre de villes concernées.

Comme des critères historiques, géographiques, sociologiques, économiques et démographiques seront également pris en considération, l'ancienneté des racines des collectivités communales et le nombre de communes concernées, 400 environ, donnent à penser que le seuil de 20 000 habitants est plus pertinent.

Pour ma part, je considère qu'il vaut mieux retenir le seuil de 20 000 habitants car il permet une meilleure répartition sur l'ensemble du territoire. En même temps, je comprends le souci du rapporteur qui considère que l'obligation de créer un conseil de quartier pourrait être compensée par une élévation du seuil. A ce stade de la discussion, ma préférence va clairement au seuil de 20 000 habitants, mais, comme je l'ai déjà dit, je suis ouvert à la discussion. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. La parole est à M. Noël Mamère.

M. Noël Mamère. Je ne parviens pas à comprendre les explications du rapporteur ni celles de M. le ministre de l'intérieur, même si la proposition de ce dernier, qui consiste à retenir le seuil de 20 000 habitants, me paraît un peu plus pertinente.

Je suis maire d'une ville de 23 000 habitants, et je ne vois pas au nom de quoi les maires des villes de 23 000 habitants échapperaient à l'obligation de créer des conseils de quartier. Ou nous tentons de nous opposer par tous les moyens aux progrès de la démocratie participative, à la participation des habitants à la vie locale et à la gestion collective, ou nous nous engageons de plain-pied dans la démocratie participative et, à ce moment-là, le seuil de 50 000 habitants et celui de 20 000 habitants ne sont pas pertinents alors que le seuil de 3 500 paraît tout à fait adapté.

Je ne sais pas si M. le ministre de l'intérieur a fait un lapsus, mais il a parlé, à propos du seuil de 50 000 habitants retenu par la commission, de compensation à l'obligation de créer des conseils de quartier. Mais il s'agit de compenser quoi ? En quoi est-ce une difficulté, au XXI^e siècle, que de mettre en place dans un pays comme le nôtre, dans un pays qui donne des leçons de démocratie au monde entier, des organes dans lesquels tous les habitants, y compris ceux qui n'ont pas encore le droit de vote, puissent s'exprimer et participer à la gestion collective ? Cela ne me paraît pas une obligation insupportable.

Je pense que Bernard Birsinger considère comme moi qu'il faut absolument abaisser le seuil démographique à 3 500 habitants, car il est tout à fait significatif de l'état d'esprit qui anime un certain nombre d'entre nous sur ce que doivent être, au plan politique, les conseils de quartier. La création de tels conseils ne doit pas être vécue comme une obligation, mais comme « un plus » démocratique, et donc « un plus » pour les élus, car ceux-ci ne possèdent pas encore la science infuse : ce ne sont pas des Pic de la Mirandole de la démocratie qui savent tout sur tout et qui peuvent décider de ce qui est bon pour les habitants et de ce qui est mauvais pour eux. C'est aux habitants de décider avec les élus de ce qu'ils veulent.

Oui à une démocratie, non à toutes les initiatives de type référendum qui peuvent être la porte ouverte à n'importe quoi et à toutes les démagogues. Que ceux qui sont chargés par les habitants de les représenter contribuent au moins à améliorer la qualité de la consultation de ces habitants et à favoriser la participation de ceux-ci à la vie de la cité.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Marie Bockel, pour une intervention courte.

M. Jean-Marie Bockel. Pour de multiples raisons, je suivrai la proposition du rapporteur visant à relever le seuil démographique à 50 000 habitants. Cela dit, cette élévation du seuil ne permettra pas forcément de supprimer les lourdeurs que j'évoquais tout à l'heure.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. Je vous remercie, monsieur Bockel, de votre appui. Quant à vous, monsieur Mamère, je ne sais pas si vous êtes plus inspiré par Lénine que par Pic de la Mirandole...

M. Patrice Martin-Lalande. Et Trotski alors ?

M. Noël Mamère. Je n'ai pas été trotskiste !

M. Bernard Derosier, *rapporteur*. ... mais je vois dans votre proposition et dans votre démonstration, une resucée du léninisme, qui voulait absolument faire le bonheur de la société malgré elle. Et puisque vous vous demandez au nom de quoi je refuse votre proposition, je vous réponds au nom du respect de la liberté des communes à s'administrer elles-mêmes et au nom du respect des citoyens qui y vivent.

M. Noël Mamère. Les maires ne sont pas des petits shérifs ! Et c'est un maire qui vous le dit !

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Birsinger.

M. Franck Dhersin. M. Birsinger se sent mis en cause ?

M. Bernard Birsinger. Cela gêne peut-être certains, mais rappelons qu'alors que notre pays compte 36 000 communes, la loi dont nous débattons n'en concerne que 112.

M. Christophe Caresche. Ce ne sont pas les plus petites !

M. Bernard Birsinger. En effet, elles rassemblent quatorze millions d'habitants.

Moi qui sors du congrès national des élus communistes et républicains – et je crois que toutes les associations d'élus ont les mêmes préoccupations – je puis vous dire que les élus ruraux, les élus des petites communes ont le sentiment qu'on les méprise un peu en retenant ce seuil de 50 000 habitants. On dit qu'il n'y a pas de quartier dans les villes de 3 500 habitants. Mais le contenu des conseils de quartier peut tout à fait concerner une ville de 3 500 habitants.

M. Daniel Marcovitch. Il n'est pas interdit d'en créer.

M. Franck Dhersin. M. Mamère va sûrement le faire dans sa commune.

M. Noël Mamère. Je l'ai déjà fait !

M. Bernard Birsinger. Il suffit d'avoir une structure, conseil de ville ou conseil de quartier, appelons-le comme on veut, qui réponde aux conditions dont nous discutons.

J'avais déjà un doute pour le seuil à 20 000. Mais pourquoi vouloir passer absolument à 50 000 ? 50 000, c'est le seuil pour créer une communauté d'agglomération ! C'est comme si on considérait qu'entre une structure de quartier et une communauté d'agglomération il n'y a plus rien. Si c'est ce qu'on veut, qu'on le dise !

Mme la présidente. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 498 corrigé et 555.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n^o 142.

M. Franck Dhersin. L'opposition s'abstient !
(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

Mme la présidente. Ce soir, à vingt-deux heures, troisième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n^o 3089, relatif à la démocratie de proximité :

M. Bernard Derosier, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; (rapport n^o 3113),

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n^o 3112),

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n^o 3105).

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*