

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 4

Du mardi 27 au jeudi 29 janvier

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Application principe de laïcité dans les écoles publiques
Examen de l'avis 5727
- Information relative à la commission 5739

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Communautés aéroportuaires
Examen du rapport..... 5741

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Alain Lambert,
ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire,
sur l'exécution budgétaire 2003..... 5749
- Information relative à la commission 5760

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Nomination élèves administrateurs CNFPT
Examen du rapport..... 5761
- Application principe de laïcité dans les écoles publiques
Examen du rapport..... 5762

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité 5775

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES ET SOCIALES DE LA CANICULE

- Audition..... 5777

**MISSION D'INFORMATION COMMUNE
SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

- Auditions 5779

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE**

- Auditions 5781

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

- Audition publique sur la légionellose 5783

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE DU TERRITOIRE**

- Audition 5785

**DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES
ET LES FEMMES**

- Audition 5787

ERRATUM

Dans le bulletins n° 2, page 5601 : lire **Christian Decocq**, au lieu de Jean-Pierre Decocq

Dans le bulletin n° 3, page 5634 : lire **Christian Decocq**, au lieu de Jean-Pierre Decocq

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 28 janvier 2004

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Bernard Perrut*

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Jean-Michel Dubernard**, le projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics n° 1378.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que la commission s'apprête à vivre un temps fort. En effet, la laïcité constitue une valeur essentielle de la République et, si elle est mise en cause, c'est la République qui l'est. Il a rappelé l'intervention du Président de la République qui s'est personnellement investi sur ce sujet.

M. Bernard Perrut, président, a souligné l'importance du projet de loi dont la commission est appelée aujourd'hui à débattre.

M. Jean-Michel Dubernard, rapporteur pour avis, a rappelé que s'ouvre la dernière phase d'un long débat qui passionne le pays depuis de nombreux mois parce qu'il se situe au carrefour de problèmes essentiels au fonctionnement de la démocratie : l'équilibre entre la liberté de conscience, la liberté d'expression religieuse et la neutralité du système éducatif, c'est-à-dire l'application du principe constitutionnel de laïcité à l'école.

C'est à l'Assemblée nationale et au sein de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales que ce débat a démarré avec l'organisation d'une table ronde le 22 mai 2003, sur le thème « Ecole et laïcité aujourd'hui ». Ce premier temps fort a mis en lumière les difficultés rencontrées par l'institution scolaire, face aux nombreuses entorses faites au principe de laïcité et permis à certains députés, d'abord réservés sur l'opportunité d'une loi, de mûrir leur réflexion et de changer leur appréciation sur ce difficile sujet.

Puis la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé la création d'une mission d'information relative à la question du port de signes religieux à l'école, installée le 4 juin 2002 et présidée par M. Jean-Louis Debré, qui a rendu son rapport le 4 décembre dernier.

De son côté, le président de la République a mis en place la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, installée le 3 juillet 2003 et présidée par M. Bernard Stasi, laquelle a fait connaître ses conclusions le 12 décembre.

Les très nombreuses auditions auxquelles ont procédé ces deux instances ont confirmé le développement inquiétant des manifestations d'appartenance religieuse dans les établissements scolaires et leurs conséquences néfastes sur l'accomplissement des missions de l'école publique.

Chacun des rapports souligne le désarroi des enseignants et des chefs d'établissement confrontés à des manifestations de communautarisme, de remise en cause des règles de la laïcité et le décalage entre les chiffres officiels concernant le nombre de jeunes filles voilées et les réalités décrites par ceux qui sont sur le terrain.

Les outils juridiques disponibles aujourd'hui, pour faire face à des revendications liées au port de signes religieux à l'école, notamment l'avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 1989, débouchent sur des solutions locales fragiles et contestables, voire sur la banalisation de problèmes pourtant graves.

C'est pourquoi la nécessité de faire intervenir le législateur a été affirmée par les deux instances.

Cette nécessité de voir réaffirmé, par la loi, un principe républicain essentiel a été fortement soulignée par le président de la République dans son discours solennel du 17 décembre, afin, a-t-il dit : « d'annoncer avec respect, mais clairement et fermement une règle qui est dans nos usages et dans nos pratiques depuis très longtemps ».

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est saisie pour avis du projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics et il convient de revenir brièvement sur les raisons qui fondent une intervention législative et sur le contenu des dispositions proposées par le Gouvernement.

Qu'est-ce qui a changé en quinze ans, depuis l'avis du Conseil d'Etat de 1989 et qui rend nécessaire une clarification juridique ?

Un processus préoccupant de ségrégation ethnique à l'école, conséquence directe de la ségrégation par l'habitat sur le territoire national, a ouvert une large brèche dans les fondements universalistes de l'école. L'ambiance générale dans certains quartiers ghettoïsés est marquée par un retour aux normes islamiques radicales. C'est par cette brèche, amplifiée par le recul du rôle intégrateur de l'école, que s'est engouffrée la perte du sens et du respect de la laïcité. Peu à peu on a vu apparaître dans des écoles marquées par un environnement déshérité des revendications de certains élèves visant à

transformer la tradition conciliatrice de la laïcité, qui respecte toutes les religions, en droits spécifiques propres à chacune. Les revendications, dans le cadre scolaire, de droits ou d'avantages en référence à des spécificités religieuses tendent à faire de l'école un champ clos d'affrontements reproduisant celui des adultes.

Il y a incontestablement un lien, au moins chronologique, entre le développement du port du voile à l'école ou d'autres signes d'appartenance religieuse ou communautaire (keffieh, kippa...) et la montée de la violence et des affrontements communautaristes, sexistes et racistes dans certains établissements, certains signes en appelant d'autres en riposte.

Le port du voile par de très jeunes filles est rarement un choix réellement libre. Il est le plus souvent le résultat d'une pression familiale ou environnementale ou une façon de se protéger de l'agressivité masculine. Il est parfois aussi un moyen de pression ou de culpabilisation des jeunes filles qui ne souhaitent pas le porter et qui constituent la grande majorité des élèves. Il a été constaté que, le plus souvent, lorsqu'une élève exprime un sentiment religieux sincère elle est ouverte au dialogue avec l'équipe enseignante qui lui demande d'ôter son voile ou de le porter plus discrètement. En effet, le thème de l'égalité entre les hommes et les femmes constitue l'un des éléments les plus importants du texte.

La violence n'est évidemment pas le fait des jeunes filles voilées même si certaines d'entre elles adoptent des comportements très conflictuels, souvent soutenues par des réseaux ou des associations intégristes très organisés. Il s'agit de la violence qui a explosé ces dernières années, de la part des garçons à l'égard des filles et notamment des filles non voilées et des violences antisémites.

Or la première responsabilité de l'Etat laïque et de l'école laïque est de protéger la liberté de conscience de chacun, dans son expression ou sa non-expression. Les jeunes filles non voilées et celles qui n'ont pas fait librement leur choix ont droit à la protection de leur liberté de conscience. C'est donc bien l'exigence du respect mutuel à travers la manifestation la plus discrète possible d'une appartenance religieuse qui garantit le mieux la liberté de conscience de tous les élèves.

L'école est également confrontée à travers le port du voile et certains comportements d'élèves à la remise en cause de l'égalité des garçons et des filles et du principe de la mixité du fonctionnement de l'institution.

Il s'agit là aussi de l'irruption dans le cadre scolaire, de la remise en cause du processus d'égalsation entre les sexes. C'est dans les cités et les quartiers livrés au repli identitaire que la condition des femmes est la plus dégradée et que la contrainte masculine est la plus lourde.

Or c'est à l'école que cet acquis essentiel – l'égalité des hommes et des femmes – doit s'apprendre et se vivre. Les garçons doivent apprendre à respecter les filles quelle que soit leur tenue vestimentaire, aucune pratique ségrégative ne doit pouvoir s'instaurer dans les piscines ou dans les gymnases.

Ainsi, la ligne de partage entre le licite et l'illicite en matière d'expression religieuse à l'école est devenue floue, tant pour les enseignants que pour les élèves, sans doute parce que la mission de l'école n'est elle-même plus clairement perçue. En effet la jurisprudence constante du Conseil d'Etat depuis 1989, ne permet pas d'interdire le port de signes religieux à l'école lorsqu'ils ne sont pas ostentatoires, ce qui laisse le champ libre à toutes les interprétations et à beaucoup d'agitation.

L'école est beaucoup plus qu'un service public où les usagers, les élèves, viendraient collecter des savoirs qu'ils pourraient de surcroît sélectionner, en zappant selon leurs désirs.

L'école a parmi ses missions celle de contribuer à la formation d'esprits libres et aptes au jugement autonome. Cet apprentissage est exigeant tant pour les enseignants que pour les élèves puisqu'il nécessite, sans heurter aucune croyance, de s'affranchir de toutes.

L'école a besoin de distance par rapport aux conflits et aux problèmes qui traversent la société et de ce point de vue les symboles qui pénètrent l'enceinte scolaire peuvent jouer un rôle négatif.

Enfin, l'école accueille des jeunes en construction, le plus souvent mineurs, pour lesquels certaines restrictions aux libertés individuelles peuvent constituer une protection à laquelle l'école est d'ailleurs tenue.

Il est donc établi que les manifestations d'appartenance religieuse à travers des signes ou des comportements perturbent gravement le fonctionnement normal de la vie scolaire et qu'il est temps d'y mettre un terme.

C'est la raison d'être du projet de loi.

L'objet du texte est de clarifier la règle juridique applicable en introduisant un nouvel article dans le code de l'éducation visant à interdire, dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse. Le terme ostensiblement, préféré à ostentatoire ou à visible, doit permettre d'interdire ce qui est destiné à être montré, tels que le voile, la kippa ou la grande croix, sans risquer de porter atteinte au port de signes religieux discrets.

Cette limite, mesurée et proportionnée, à la liberté d'expression religieuse, pour les besoins du bon fonctionnement de l'institution scolaire, ne constitue donc pas, comme d'aucuns le prétendent, un texte d'exclusion pas

plus qu'il ne témoigne d'une vision archaïque et nostalgique de la laïcité qui exprimerait un rejet des religions.

Après l'adoption de la loi, les règlements intérieurs des établissements scolaires pourront interdire le port des tenues ou des signes manifestant une appartenance religieuse, sans risquer la censure du juge administratif.

Ces dispositions ne seront pas applicables aux établissements privés sous contrat d'association avec l'Etat, dont il faut préserver le caractère propre.

Elles seront applicables sur tout le territoire et notamment en Alsace-Moselle ainsi qu'outre-mer en tenant compte de certaines spécificités locales et de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités concernées.

Enfin elles seront applicables dans les établissements français d'enseignement à l'étranger, en vertu de décrets en Conseil d'Etat qui en fixeront les conditions.

Le délai prévu pour l'entrée en vigueur de la loi, soit la rentrée scolaire suivant sa publication, devra être mis à profit pour favoriser dans les établissements un important travail de dialogue, d'explication et de médiation, travail d'explication que les représentants de la Nation devront également faire dans leurs circonscriptions.

Car si la loi est nécessaire elle ne sera sans doute pas suffisante pour ramener le calme dans les esprits et dans les salles de classe. Un effort pédagogique, sans précédent, va devoir être entrepris dans tous les établissements scolaires afin de présenter le principe de laïcité comme le bien commun des élèves, ce qui les rapproche et les aide à trouver le cheminement vers leur liberté personnelle

Il sera également important de préciser, dans les décrets d'application et les circulaires à venir, que la loi devra être appliquée avec modération et discernement en privilégiant toujours le dialogue même si le refus de se conformer au nouveau règlement intérieur sera nécessairement passible de sanctions. L'exclusion pour port d'un signe religieux et notamment du voile, restera toujours un échec de la mission éducative, surtout lorsqu'elle s'appliquera à des jeunes filles dont la liberté de choix a pu être entravée.

En conclusion, **le rapporteur pour avis** a souhaité que les débats conservent un ton solennel compte tenu de l'importance du sujet, a engagé la commission des affaires culturelles à exercer un véritable suivi de la mise en œuvre de la loi et de ses conséquences sur le fonctionnement de l'école

publique et a donné rendez-vous aux commissaires un an après l'entrée en vigueur du texte pour en examiner l'impact.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Bernard Perrut, président, après avoir remercié le rapporteur pour avis pour la qualité de son exposé, a rappelé que la laïcité garantit la liberté de conscience et ne porte pas atteinte à la liberté religieuse.

M. Yves Durand a souligné que le sujet abordé est à la fois difficile et important et qu'il y a en effet lieu d'exclure du débat toute attitude mesquine ou partisane au profit d'une certaine solennité. Dans cet esprit, le groupe socialiste présentera trois amendements.

Ce sujet touche aux convictions intimes de chacun, notamment dans l'affirmation d'une croyance ou d'une non-croyance. Ainsi, la laïcité constitue le fondement de la liberté de conscience. Elle est le point de séparation des sphères publiques et religieuses. Ce débat a agité les esprits pendant tout le XIX^e siècle jusqu'à l'adoption de la loi de 1905 séparant l'Eglise et l'Etat souhaitée par Jean Jaurès et Aristide Briand. Ce texte a garanti un équilibre satisfaisant jusqu'à un passé récent. En 1989, le ministre chargé de l'éducation nationale constatant des entorses au principe de laïcité à l'école a demandé au Conseil d'Etat de fournir un avis juridique sur cette question. Force est de constater que cet avis n'a pas suffi à sécuriser les équipes éducatives ni à leur donner les moyens juridiques de remplir leur mission. De fait, l'école constitue un lieu public particulier : elle a pour mission de former les esprits et de forger la liberté de conscience. Cette mission lui confère un caractère un peu sacré qui doit être respecté par tous : familles, enfants, enseignants.

Aujourd'hui, une réflexion collective débouche sur un texte.

M. Yves Durand a rappelé qu'à l'occasion du colloque sur la laïcité organisé en mai 2003 il s'était montré réservé sur la possibilité de faire appliquer une loi dans ce domaine. Depuis, les travaux menés tant sous l'égide de M. Jean-Louis Debré que de M. Bernard Stasi ont montré la situation de fragilité juridique dans laquelle se trouvent désormais placés les chefs d'établissement et les équipes éducatives. Dans ces conditions, le groupe socialiste est favorable à une loi de sécurisation rappelant le principe de l'interdiction du port visible de tout signe d'appartenance religieuse.

Le vote favorable du groupe socialiste sera subordonné à l'applicabilité effective de la loi. Trois conditions doivent être remplies pour rendre le dispositif applicable, ces trois conditions faisant chacune l'objet d'un amendement. Premièrement, la loi doit être claire. Elle ne doit donc pas pouvoir faire l'objet d'interprétation ou de contestation. C'est précisément le

défaut de l'avis du Conseil d'Etat de 1989, qui, en utilisant le mot « ostentatoire » a plongé les équipes éducatives dans l'embarras. Le juge a même été conduit à intervenir dans les règlements intérieurs des établissements, ce qui n'est pas de son ressort. Le groupe socialiste estime préférable l'emploi du terme « visible » plutôt que la forme adverbiale d'« ostensible ». Cet adjectif avait été retenu par les membres de la mission présidée par M. Jean-Louis Debré. La clarté de la loi sera la garantie de son égale application pour tous. En effet, le risque est de donner l'impression que le Parlement vote une loi contre le voile. Le Parlement doit voter un rappel du principe de laïcité, en interdisant tous les signes religieux dans l'espace de l'école. Dans cette perspective, l'adverbe « ostensiblement » n'est pas plus clair que l'adjectif « ostentatoire ».

Deuxièmement, il faut insister sur le fait que la laïcité ne se réduit pas à une interdiction, mais qu'elle est l'affirmation de la plus grande des libertés, celle qui garantit la liberté de conscience même si comme toute règle elle peut souffrir des limites. Il est donc nécessaire d'inscrire dans la loi, de manière symbolique, la nécessité de la pédagogie et du dialogue – ce qui est différent de la négociation – pour expliquer aux élèves ce qu'est la laïcité. Or, le projet n'inclut pas cette nécessaire pédagogie et réduit la laïcité à une simple interdiction.

Troisièmement, le Parlement ne va pas légiférer sur la laïcité, qui repose sur la loi de 1905 qui reste inchangée. Il s'agit plutôt d'une loi de sécurisation juridique en matière de signes religieux. Or, le titre comporte le mot « laïcité », ce qui peut semer la confusion.

Le groupe socialiste n'est pas *a priori* opposé à cette loi. Le projet gagnera d'ailleurs en force s'il est voté, par un grand nombre de députés. Grâce à l'initiative du président Jean-Louis Debré, le débat parlementaire sera large et ouvert, chaque député disposant de dix minutes pour son intervention. En définitive, le sort réservé aux amendements du groupe socialiste conditionnera le vote de ses membres.

Le rapporteur pour avis a salué l'esprit dans lequel les membres du groupe socialiste abordent l'examen du projet de loi.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Interdiction dans les écoles, les collèges et les lycées publics du port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse*

La commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Durand visant à interdire le port visible de tout signe d'appartenance religieuse,

plutôt que le port de signes et de tenues qui manifestent ostensiblement une appartenance religieuse.

M. Yves Durand a rappelé que le terme « visible » avait été adopté par la commission Debré à la quasi-unanimité de ses membres.

Le rapporteur pour avis a d'abord estimé qu'il s'agit d'une question difficile, à laquelle la réponse de chacun a pu varier dans le temps. Le dictionnaire définit de la manière suivante les différents qualificatifs proposés :

– « Visible » est ce qui peut être vu. C'est la proposition de la mission parlementaire qui prohibe les signes apparents, même discrets (médailles, petites croix, étoiles de David, mains de Fatima...).

– « Ostensible » se réfère à ce qui est fait sans se cacher ou avec l'intention d'être remarqué. Le projet de loi interdit les signes et les tenues par lesquelles les élèves manifestent ostensiblement (avec l'intention d'être remarqué) leur appartenance religieuse. La forme adverbiale exige à la fois le port du signe et l'intention d'être remarqué, ce qui est le cas pour le voile, la kippa ou la grande croix.

– « Ostentatoire » signifie la mise en valeur excessive et indiscrete d'un avantage. L'emploi de ce terme par le Conseil d'Etat, qui a donné lieu à des interprétations divergentes, doit être abandonné.

Il ne semble pas opportun d'adopter l'adjectif « visible » car en interdisant le port discret de signes religieux, il met en cause la liberté de conscience et la liberté religieuse, protégées par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'Homme. Ensuite, l'emploi du terme « visible » ne serait pas dénué d'ambiguïté et poserait des problèmes pratiques d'application : que faire si une élève laisse échapper un médaillon de manière involontaire et l'expose aux regards des autres élèves ? La rédaction proposée offre un meilleur équilibre entre l'application du principe de laïcité dans les écoles et le nécessaire respect de la liberté de conscience. Elle permet en outre une plus grande souplesse dans son application. Enfin, elle est de nature à prendre en compte les nouveaux signes religieux qui ne tarderont pas à émerger. Adopter le terme « visible » ne permet pas de moduler l'application de la loi en fonction du comportement des élèves concernés. Comme l'a affirmé le Président de la République dans son discours du 17 décembre dernier, l'école ne doit pas être le lieu de l'uniformité. La laïcité, ce n'est pas l'anti-religieux, ce n'est pas le laïcisme, c'est exiger que le sentiment religieux s'accompagne d'un scrupule, d'une retenue et d'une pudeur.

M. Yves Durand a rappelé que le projet de loi a vocation à apporter une sécurité juridique aux chefs d'établissements. La longueur des explications données par le rapporteur sur la portée du terme

« ostensiblement » augure mal de l'application de la loi et peut laisser craindre des débats infinis sur la réalité du caractère ostensible du port de certains signes. Le problème est le même qu'avec le terme « ostentatoire » : il s'agit de mots qui laissent une large part à la subjectivité. Le projet ne répond donc pas à l'attente des chefs d'établissements qui souhaitent disposer d'une règle claire, afin de prendre des décisions incontestables qui ne seront pas cassées par le juge.

M. Dominique Richard a considéré au contraire que c'est bien la rédaction proposée par l'amendement qui fragilise le dispositif, puisqu'elle le rendrait incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. Il ne s'agit pas d'entraver, par ce texte, l'expression de la liberté de conscience. C'est pourquoi la rédaction proposée est la meilleure possible.

Le rapporteur pour avis a rappelé qu'un long cheminement avait été nécessaire pour parvenir à la loi de 1905, que chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître comme un texte d'équilibre. La laïcité ne doit pas être vécue comme un combat contre les religions : le projet de loi tel qu'il est présenté prolonge cet état d'esprit et il faut s'en féliciter.

Conformément au souhait du rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

M. Yves Durand a rappelé que le groupe socialiste, tout en souhaitant que ce texte soit adopté par la plus forte majorité possible, réserverait son vote sur l'ensemble du dispositif jusqu'à l'issue du débat en séance publique.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Après l'article 1^{er}

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand prévoyant que le règlement intérieur des établissements devra définir les conditions d'application de la loi en mentionnant que, sauf dans les cas de récidive, la sanction ne pourra intervenir qu'après une phase de dialogue.

M. Yves Durand a rappelé que l'école n'est pas faite pour exclure. Si la sanction – c'est-à-dire l'exclusion de l'établissement – apparaît comme automatique, la loi sera mal reçue et n'aura donc pas atteint son but. En revanche, si la loi prévoit la nécessité d'un temps de dialogue et d'explication en préalable au prononcé de la sanction, et que l'élève persiste dans son choix, ce ne sera plus l'école qui exclura mais bien l'élève qui s'exclura de lui-même. En rappelant la mission avant tout pédagogique de l'école, une telle mention permettrait de donner plus de force à la loi.

Le rapporteur pour avis a considéré que les dispositions proposées ne relèvent pas du domaine de la loi mais du règlement et de la circulaire. De plus, on ne renforce pas la loi en la surchargeant. Il est de toute façon acquis que les chefs d'établissement accorderont la priorité au dialogue sur la sanction et prendront le temps de l'explication et de la pédagogie. Cela est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi qui prévoit de surcroît un délai pour l'entrée en application de la loi. Enfin, des médiations sont déjà en place dans chaque académie.

M. Yves Durand a observé que si le préalable du dialogue ne figure pas dans la loi, il ne constituera pas une obligation, et rien n'empêchera un chef d'établissement ou un conseil d'administration de prononcer une exclusion sans explication préalable.

M. Dominique Richard, tout en comprenant les motivations de l'amendement, s'y est opposé en considérant qu'une loi forte est avant tout une loi simple. L'intention du législateur est claire en la matière et des engagements pourront être demandés au ministre lors du débat en séance publique.

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à abroger le statut local en vigueur dans les établissements scolaires des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Mme Martine Billard a tout d'abord évoqué son sentiment partagé à l'égard du projet loi, en précisant qu'elle était tout à la fois contre le développement du port de signes religieux à l'école, et notamment du foulard qui infériorise les filles par rapport aux garçons, et contre l'élaboration d'une loi hostile à une religion particulière. Si le texte est ce qu'en dit son titre, c'est-à-dire un projet de loi sur la laïcité, il faut montrer qu'il s'applique à toutes les religions et qu'il est un texte de pédagogie et d'explication, qui permettra de renforcer l'égalité culturelle, sociale, religieuse et ethnique à l'école de la République. Malheureusement, ce projet de loi ne donnera lieu qu'à un débat tronqué, car les véritables raisons du mal être des jeunes, qui se manifeste par le port de signes religieux, ne sont pas abordées.

En outre, il ne paraît pas conforme au principe de laïcité que les cours de religion soient obligatoires dans les écoles de la République, comme cela est le cas en Alsace-Moselle. La moindre des choses serait de renverser la situation en rendant ces cours facultatifs.

M. Frédéric Reiss s'est opposé à l'amendement en rappelant que l'application du principe de laïcité dans les écoles d'Alsace-Moselle n'a jamais posé aucun problème. Par ailleurs, il est faux de dire que les cours de religion

sont obligatoires : seule leur organisation l'est puisqu'au moment des inscriptions, les élèves peuvent tout à fait demander à en être dispensés.

M. Jean Ueberschlag a considéré qu'il s'agit là du type même d'amendement qui pourrait « mettre le feu » à l'Alsace-Moselle et qui constitue, en sus, un véritable cadeau au Front national. Les Alsaciens tiennent à leur droit local, dont le statut scolaire est un des éléments. De plus, si la séparation de l'Eglise et de l'Etat n'a pas eu lieu en Alsace-Moselle, c'est parce qu'en 1905, ces départements n'étaient pas français mais allemands. En 1919, lors de leur restitution, la France s'est engagée à maintenir les éléments du droit local. D'ailleurs, en matière scolaire, ce régime, loin de constituer une régression, a permis d'éviter toute guerre scolaire. En Alsace, il n'y a qu'une école, celle de la République !

M. Yves Durand a rappelé les raisons historiques qui sont à l'origine de la non application de la loi de 1905 en Alsace-Moselle. Il a ensuite souligné que cet amendement illustre bien le risque de réouverture du débat sur la laïcité si ce terme figure dans le titre de la loi ce que ne souhaite pas le groupe socialiste. Certains pourraient en arriver à demander la généralisation du régime concordataire à l'ensemble du pays. Le véritable enjeu de cette loi c'est la sécurisation juridique des enseignants et des responsables d'établissements et non pas la laïcité en elle-même.

Mme Martine Billard a indiqué que son amendement tend à généraliser à l'ensemble du territoire l'application du principe de laïcité sans mettre en cause les habitants d'Alsace-Moselle. Si ce projet de loi porte en effet sur la laïcité il convient d'aborder l'ensemble des questions y afférent. La laïcité c'est aussi le droit de ne pas avoir de religion et de ne pas suivre d'enseignement religieux contrairement à l'obligation posée par le décret du 3 septembre 1974 relatif à l'aménagement du statut local en vigueur dans les établissements du premier degré des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Il convient simplement d'inverser ce principe pour le rendre compatible avec le principe de laïcité tel qu'il est appliqué sur le reste du territoire.

Le rapporteur pour avis a souligné que le débat ne peut être qualifié de tronqué car il est ouvert et porte sur tous les aspects de la laïcité à l'école.

Le droit local applicable en Alsace-Moselle concerne uniquement l'enseignement des religions et pas du tout la question du port des signes religieux. En conséquence le présent projet à vocation à s'appliquer de plein droit en Alsace-Moselle.

Conformément au souhait du rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article 2 : Application territoriale de la loi

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3 : Entrée en vigueur de la loi

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Titre

La commission a ensuite examiné un amendement proposant une nouvelle rédaction du titre du projet de loi présenté par **M. Yves Durand**.

M. Yves Durand a estimé que l'objet de ce projet de loi doit se limiter à résoudre le problème du port de signes religieux dans les établissements scolaires et qu'il convient en conséquence de ne pas introduire un élément de confusion dans le débat en faisant référence à la laïcité dans l'intitulé.

Le rapporteur pour avis a observé que la référence à l'application du principe de laïcité présente une dimension plus générale et par conséquent plus forte que la simple référence au port des signes religieux. En outre, le texte proposé par l'amendement n'est pas satisfaisant puisqu'il fait référence aux établissements publics d'enseignement ce qui inclut les universités et les grandes écoles. Le présent projet n'a pas pour seule vocation de réglementer le port des signes religieux à l'école mais de clarifier les conditions d'application du principe de laïcité et concerne donc également les comportements qui y sont contraires. En conséquence, le titre du projet de loi est parfaitement conforme à son objet.

M. Yves Durand a proposé de rectifier son amendement pour circonscrire le champ d'application de la loi aux seuls établissements publics scolaires.

Suivant l'avis du rapporteur pour avis, la commission a *rejeté* l'amendement ainsi rectifié.

M. Yves Durand a confirmé que les députés du groupe socialiste réservent leur vote jusqu'à l'issue du débat en séance.

Mme Martine Billard a indiqué qu'elle s'abstiendra sur le vote de ce texte.

La commission a ensuite donné un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

Information relative à la commission

La commission a désigné *M. Denis Jacquat*, rapporteur sur le projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (n° 1350).

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Mercredi 28 janvier 2004

Présidence de M. Jean Proriol, vice-président

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. François-Michel Gonnot**, la proposition de loi (n° 1286), modifiée par le Sénat, portant **création des communautés aéroportuaires**.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur, a tout d'abord précisé le contexte dans lequel s'inscrivait l'examen de la proposition de loi soumise à la Commission. Rappelant que la mission d'information sur l'avenir du transport aérien français et la politique aéroportuaire, qu'il présidait et dont le rapporteur était M. Yannick Favennec, avait pu constater le caractère souvent conflictuel des relations entre les riverains des aéroports et les gestionnaires de ces plates-formes, il a signalé que cette mission avait jugé urgent que le Gouvernement se saisisse de ce problème et mette en œuvre les moyens appropriés pour le traiter. Il a indiqué que par la suite, le Premier ministre avait chargé M. Jean-François Le Grand, sénateur, d'une mission en vue d'améliorer la concertation autour des aéroports en envisageant de nouveaux moyens permettant d'indemniser et de protéger les riverains des nuisances sonores. Le rapporteur a précisé que cette mission avait conclu à la nécessité de créer des « communautés aéroportuaires », conclusion reprise dans la proposition de loi déposée par M. Jean-François Le Grand et adoptée par le Sénat au mois de décembre.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur, a ensuite analysé le contenu de la proposition de loi soumise à l'examen de la Commission :

– dans son article 1^{er}, elle prévoit la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics à caractère administratif, les communautés aéroportuaires, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;

– dans son article 2, elle précise les missions et le périmètre d'intervention de ces établissements publics ;

– son article 3 porte sur le mode de création des communautés aéroportuaires : elles sont créées par le préfet de région, sur proposition du

conseil régional, qui dispose ainsi d'un large pouvoir d'initiative puisqu'il lui revient d'apprécier si la création d'un tel établissement public est justifiée. Toutefois, en l'absence d'une telle proposition, et à l'expiration d'un délai de six mois le préfet de région peut décider de la création de la communauté aéroportuaire ;

– l'article 4 dispose que le conseil d'administration de ces établissements comprend deux collèges, le premier étant composé de collectivités territoriales (communes et établissements publics de coopération intercommunale compris dans la zone concernée) et le second étant composé d'entreprises (gestionnaire de l'aéroport, compagnies aériennes et autres entreprises dont l'activité a un lien direct avec l'activité de transport aérien). Le conseil d'administration est présidé par le président du conseil régional et il revient à la communauté aéroportuaire de désigner des représentants des associations de riverains ou de protection de l'environnement, choisis parmi les membres de la commission consultative de l'environnement de chaque aéroport et qui ont voix consultative ;

– l'article 5 fixe les ressources allouées à la communauté aéroportuaire. Ces ressources seront constituées du produit des sanctions administratives prononcées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), des contributions volontaires des entreprises bénéficiant de l'activité aéroportuaire, des gestionnaires d'aéroports et des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des contributions versées au titre du Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires des communes riveraines de l'aéroport concerné et, le cas échéant, de ressources affectées par les lois de finances ;

– l'article 5 *bis* prévoit l'affectation des ressources des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly aux communautés aéroportuaires correspondantes ;

– l'article 6 dispose que sont éligibles au financement de la part des communautés aéroportuaires les projets relatifs à l'environnement, l'urbanisme, les transports, l'emploi et l'information des riverains ;

– l'article 7 prévoit enfin que les interventions financières des communautés aéroportuaires s'inscrivent dans le cadre de contrats de développement durable.

En conclusion, le rapporteur a estimé que la proposition de loi adoptée par le Sénat constituait une réelle avancée en permettant de mieux prendre en compte les nuisances subies par les riverains et en faisant le choix de solutions contractuelles rassemblant tous les acteurs du monde aéroportuaire.

M. Claude Gatignol, s'exprimant au nom du groupe UMP, a tout d'abord estimé que la proposition de loi constituait un bon exemple des suites données aux missions menées par des parlementaires. Soulignant l'influence non négligeable des conclusions de la mission d'information présidée par M. François-Michel Gonnot dans le dispositif proposé, il a insisté sur l'originalité de la formule retenue – la création d'un établissement public à caractère administratif – et a précisé que la proposition de loi, longuement débattue au Sénat, n'y avait pas suscité de rejet de la part de l'opposition, le groupe socialiste s'étant abstenu. Il s'est réjoui de la clarté des objectifs assignés aux communautés aéroportuaires, qui devront constituer des instances paritaires de dialogue et de concertation et permettre de régler les litiges le plus en amont possible et a également salué la diversité des domaines d'intervention de ces établissements. En outre, il a jugé positif que les projets relatifs à l'emploi soient éligibles à des financements par les communautés aéroportuaires, les populations riveraines ne bénéficiant pas toujours de l'activité aéroportuaire.

Enfin, après s'être félicité du niveau et du mode de financement de ces établissements publics, **M. Claude Gatignol** a jugé intéressante la création de deux collèges au sein du conseil d'administration des communautés aéroportuaires, estimant qu'une telle composition allait dans le sens des conclusions des missions d'information menées sur le sujet, en privilégiant le règlement des litiges en amont et le dialogue entre les riverains, d'une part, et les entreprises liées à l'activité aéroportuaire, les gestionnaires d'aéroports et les compagnies aériennes, d'autre part.

Mme Odile Saugues a estimé que le rapport du sénateur Jean-François Le Grand constituait une base de réflexion intéressante. Elle a ainsi rappelé qu'il s'agissait d'assurer un nécessaire équilibre, s'agissant du transport aérien, entre les nuisances sonores et la contribution au développement économique des sites d'implantation, tout en répartissant équitablement les profits issus de cette activité.

Elle a jugé que plusieurs conditions auraient dû être remplies pour que cette proposition de loi permette une action efficace. Ainsi, elle a estimé que la création du nouvel établissement public administratif aurait dû être articulée avec le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Elle s'est également inquiétée des modalités de financement des nouvelles communautés aéroportuaires, qui pourraient constituer le signal d'un désengagement de l'Etat. Elle a rappelé que le rapport du sénateur Jean-François Le Grand avait proposé la création d'un Fonds d'investissement et de service de la communauté aéroportuaire (FISCA), formule pertinente à laquelle la proposition de loi avait pourtant préféré une contribution volontaire des partenaires de la communauté aéroportuaire. Elle a jugé limitée la

crédibilité du nouveau dispositif, ajoutant que la réduction de 12,5 %, en 2003, des moyens budgétaires consacrées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), chargée d'indemniser les riverains, risquait de limiter la capacité du nouvel établissement public à assumer ses responsabilités, et ce aux dépens des riverains, que le Sénat avait pourtant jugé nécessaire d'associer au dispositif.

Elle a souligné que les ressources aléatoires prévues pour le nouvel établissement public ne suffiraient pas à compenser le désengagement de l'Etat et en a conclu que la proposition de loi risquait d'être réduite à un simple « argument de campagne » dans la perspective des prochaines échéances électorales. Elle a donc considéré que ce texte, s'il était certes né d'intentions louables et d'un rapport intéressant, ne pourrait pour autant être adopté en l'état par les députés du groupe socialiste, qui proposeraient de l'amender largement.

M. Daniel Paul a rappelé que le rapport du sénateur Jean-François Le Grand avait constitué une initiative prometteuse. Il a toutefois estimé que ce rapport avait conduit à un texte certes intéressant, mais insuffisant pour répondre aux exigences des riverains et aux attentes des collectivités locales concernées. Il a mis en garde contre le risque que la multiplication des textes (proposition de loi portant création des communautés aéroportuaires, projet de loi relatif aux responsabilités locales, projet de loi de finances rectificative pour 2003 visant à remplacer, à compter de 2005, le volet « bruit aérien » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)) ne conduise au flou juridique.

Il a regretté que les riverains et les associations représentatives n'occupent pas une place suffisante dans le dispositif proposé, rappelant que les commissions consultatives de l'environnement (CCE) et les commissions consultatives d'aide aux riverains (CCAR) avaient pourtant démontré leur utilité et étaient des outils appréciés par la population. Il s'est ainsi étonné que les associations de riverains ne disposent, au sein de ces nouvelles communautés aéroportuaires, que d'une voix consultative, alors que le renouveau de la « société civile » est souhaité par tous.

Il a rejoint les critiques exprimées par Mme Odile Saugues s'agissant de la disparition du FISCA que le rapport sénatorial proposait de créer, et a considéré que les ressources des nouvelles communautés aéroportuaires étaient « sabrées », puisqu'elles ne s'élèveraient qu'à 5,8 millions d'euros et seraient constituées uniquement de contributions volontaires. Il a ajouté que les moyens budgétaires consacrés à l'insonorisation des nuisances sonores, tels que ceux de l'ADEME, étaient en diminution permanente depuis 2002, le redressement opéré dans la loi de finances pour 2004 semblant à cet égard dérisoire. Il a en outre rappelé que les

délais d'indemnisation étaient très longs, alors que les nuisances sonores étaient immédiatement ressenties par les riverains.

Il a enfin annoncé que le groupe des député-e-s communistes et républicains proposerait des amendements pour remédier aux insuffisances de cette proposition de loi, qu'il a jugée impossible d'adopter en l'état.

M. Jacques Le Guen a salué la qualité du texte proposé et a estimé qu'il permettrait d'améliorer les relations entre les riverains, les collectivités locales, les compagnies aériennes et les sociétés gestionnaires des plates-formes aéroportuaires.

Puis, il a indiqué que les aéroports militaires posaient un problème similaire en termes de nuisances sonores, citant le cas d'une base aéronavale située dans le département du Finistère, où ont lieu de nombreux décollages et atterrissages sur le porte-avions Charles de Gaulle. Il a suggéré d'engager en Commission une réflexion sur cette question afin de mettre en place un dispositif d'aide à l'insonorisation pour les aéroports militaires, à l'instar de celui existant pour les aéroports civils.

M. Jean Proriol, président, a souhaité connaître le nombre d'aérodromes concernés par la proposition de loi.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

– dix aéroports français sont concernés par ce texte, comme le précise le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Il s'agit des aéroports assujettis à la TGAP, enregistrant plus de 20 000 mouvements annuels d'avions d'une masse supérieure ou égale à 20 tonnes. Sont ainsi concernés : Roissy, Orly, Strasbourg, Bâle-Mulhouse, Lyon, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux et Nantes ;

– l'Etat ne se désengage ni financièrement, ni en termes de régulation des relations entre les riverains et les autorités aéroportuaires. La communauté aéroportuaire est un établissement public administratif, créé à l'initiative du représentant de l'Etat, sur proposition, ou non, du conseil régional. Dans ce cadre, l'Etat se dote d'une structure supplémentaire, qui ne se substitue en aucun cas aux structures existantes (CCE, CCAR). Cet établissement aura pour seul objectif de mieux consommer les financements prévus pour l'aide aux riverains, sur la base d'un dialogue plus efficace. Ainsi, les élus locaux auront leur mot à dire sur les dépenses engagées par la communauté aéroportuaire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ;

– les projets éligibles sont par ailleurs étendus, aux transports, à l'emploi, à la formation, à l'aménagement du territoire, à l'information, et

l'établissement sera doté de moyens financiers supplémentaires, par le biais de contributions volontaires ;

– s'agissant des aéroports militaires, la problématique est bien réelle mais le texte ne concerne qu'un nombre restreint d'aéroports civils, du fait même de la mission des communautés, qui est de redistribuer le produit de la TGAP, non perçue sur l'ensemble des aérodromes. C'est d'ailleurs pour la même raison que sont exclus les aéroports d'affaires ou les aérodromes de loisirs, dont les riverains subissent effectivement également les nuisances.

- **Article 1^{er} :** *Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics administratifs*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Sauvadet visant à permettre la création de communautés aéroportuaires à l'ensemble des aérodromes civils français, le rapporteur ayant indiqué que seuls les aéroports donnant lieu à versement de la TGAP pouvaient être concernés par cette mesure.

La Commission a ensuite *adopté* l'article premier *sans modification*.

- **Article 2 :** *Missions et périmètre d'intervention de la communauté aéroportuaire*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à faire explicitement référence au plan de gêne sonore dans l'article, le rapporteur ayant précisé que le ministre, comme M. Jean-François Le Grand, rapporteur au Sénat, avaient été très clairs sur ce point : le périmètre des communautés aéroportuaires prendra en compte le plan de gêne sonore, mais également, et c'est une avancée majeure, la zone d'impact économique, ce qui permettra de faire profiter ceux qui subissent les nuisances aéroportuaires des retombées économiques de l'aéroport.

La Commission a *adopté* l'article 2 *sans modification*.

- **Article 3 :** *Création de la communauté aéroportuaire*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Sauvadet, visant à permettre au conseil général de proposer la création de la communauté aéroportuaire lorsqu'il est concessionnaire d'un aéroport, le rapporteur ayant indiqué que l'initiative revenait, *in fine*, au représentant de l'Etat et que la proposition concernait uniquement des aéroports d'importance nationale.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à rendre impérative la création de la communauté aéroportuaire, même lorsque le conseil régional n'a pas exprimé sa volonté, le rapporteur ayant indiqué que cette disposition était contraire au principe de liberté des

collectivités territoriales et que le processus prévu conduirait à la création quasi certaine de toutes les communautés.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à donner neuf mois au conseil régional pour proposer la création d'une communauté aéroportuaire, le rapporteur ayant indiqué que les six mois prévus par la proposition constituaient un délai raisonnable, par ailleurs communément repris dans le code général des collectivités territoriales.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 *sans modification*.

- **Article 4 :** *Composition du conseil d'administration de la communauté aéroportuaire*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à compléter la composition du conseil d'administration de la communauté aéroportuaire par un collège composé d'acteurs sociaux locaux, le rapporteur ayant estimé que les amendements votés au Sénat avaient permis d'aboutir à une composition équilibrée et adéquate pour un établissement public.

La Commission a *adopté* l'article 4 *sans modification*.

- **Article 5 :** *Ressources de la communauté aéroportuaire*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à rétablir la rédaction initiale de la proposition de loi et donc à instituer un fonds d'investissement et de services de la communauté aéroportuaire (FISCA), le rapporteur ayant rappelé que les fonds d'investissement ne pouvaient être créés qu'en loi de finances.

La Commission a ensuite *rejeté* l'amendement n° 1 de Mme Geneviève Colot visant à préciser que les sanctions administratives prononcées contre les compagnies devaient être d'un montant dissuasif et à prévoir la consultation annuelle des communautés aéroportuaires sur la détermination de leur montant, le rapporteur ayant indiqué que ce type de disposition relevait du pouvoir réglementaire.

La Commission a également *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à instaurer une taxe par passager arrivé et par tonne de fret débarqué, alimentant le budget de la communauté aéroportuaire, le rapporteur ayant rappelé que cette mesure relevait de la loi de finances.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 *sans modification*.

- **Article 5 bis (nouveau) :** *Affectation des ressources du Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA)*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à rétablir la rédaction initiale de cet article, le rapporteur ayant indiqué que la

loi de finances rectificative 2003 avait transféré à ADP la gestion de la taxe sur les nuisances sonores et que le dispositif de la proposition de loi visait simplement à mieux gérer le produit de cette taxe qui sera toujours collectée et engagée par ADP.

La Commission a examiné cinq amendements de M. Daniel Paul visant à compléter et préciser le champ des projets éligibles au financement de la communauté aéroportuaire, dans les domaines de l'environnement, de l'urbanisme, des transports, de l'emploi, et de l'information. Après que M. Daniel Paul a fait part de son souhait de lever certaines imprécisions du texte, déjà entaché selon lui du défaut de ne pas mobiliser beaucoup de fonds et de ne pas faire une place suffisante aux riverains, le rapporteur a répondu en insistant sur les inconvénients d'une construction juridique trop rigide qui risquerait de ne laisser aucune marge de manœuvre aux acteurs de la communauté aéroportuaire, et émis un avis défavorable à l'adoption de ces amendements que la Commission a *rejetés*.

La Commission a *adopté* l'article 5 *bis* sans modification.

- **Article 6 :** *Projets éligibles au financement par la communauté aéroportuaire*

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

- **Article 7 :** *Contractualisation de l'intervention financière de la communauté aéroportuaire*

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

- **Après l'article 7**

La Commission a également *rejeté* l'amendement n° 2 portant article additionnel de Mme Geneviève Colot établissant l'obligation de rendre les communautés aéroportuaires destinataires de toute information relative au trafic aérien la survolant. Le rapporteur a en effet émis un avis défavorable en soulignant d'une part, la lourdeur de la charge que constituerait la gestion d'une telle masse d'informations, et d'autre part, l'inadéquation d'une telle charge avec les missions fondamentales des communautés aéroportuaires, qui sont conçues comme des instances de dialogue pour la bonne utilisation des financements disponibles, et qui n'ont pas vocation à devenir des relais de traitement de l'information technique, cette tâche incombant à l'autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires.

La Commission a alors *adopté sans modification* le texte de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création des communautés aéroportuaires, les groupes socialiste et des député-e-s communistes et républicains s'abstenant.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 28 janvier 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il demanderait au rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire, M. Louis Giscard d'Estaing, de dresser un état des lieux de l'exécution des contrats de plans Etat-régions, qui pourra éventuellement donner lieu à la création d'une mission d'information.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que les moyens consacrés au développement des territoires ruraux n'existent plus. De fait, les crédits européens correspondants ont été utilisés par le Gouvernement à d'autres fins, ce qui conduit à menacer la poursuite, voire la survie, des contrats de pays.

*

Puis, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a procédé à l'audition de **M. Alain Lambert**, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, **sur l'exécution budgétaire 2003**.

M. Alain Lambert a indiqué que les opérations comptables pour l'exercice 2003 ont été closes vendredi 23 janvier 2004 et les chiffres arrêtés lundi 26 janvier 2004, permettant de présenter à la Représentation nationale les résultats de l'exécution budgétaire de 2003 une semaine plus tôt que l'année précédente. Ceux qui votent la loi doivent en effet être les premiers informés de son exécution. Toutefois, ces données, pouvant faire l'objet de rectifications comptables jusqu'à la publication du compte général de l'administration des finances en mars 2004, ne sont pas définitives. L'expérience montre cependant que les possibles rectifications sont très limitées.

Le Ministre a indiqué que le montant du déficit budgétaire s'établit en 2003 à 56,96 milliards d'euros, alors que la prévision retenue dans le collectif était de 56 milliards d'euros en novembre dernier. Cet écart d'environ 1 milliard d'euros est très faible comparé aux masses en cause et porte exclusivement sur les recettes. La dépense est en effet très légèrement inférieure à 273,8 milliards d'euros, chiffre qui avait été indiqué par le Gouvernement en novembre dernier et qui correspond au montant voté en loi

de finances initiale. L'engagement formel de ne pas dépenser « un euro de plus » a donc été tenu, ce qui confirme la sincérité de la loi de finances pour 2004. Les moins-values de recettes résultent, quant à elles, pour l'essentiel, de causes ponctuelles. Sur les comptes spéciaux, enfin, le résultat est un peu meilleur que la prévision.

Les recettes, qui comprennent les recettes fiscales et les recettes non fiscales et dont il convient de déduire les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, enregistrent donc un écart par rapport à la prévision de -1,2 milliard d'euros, les moins-values portant sur les recettes fiscales nettes à hauteur de -1,5 milliard d'euros et, subsidiairement, sur les prélèvements sur recettes pour -0,2 milliard d'euros. Une plus-value de 0,5 milliard d'euros est en revanche constatée sur les recettes non fiscales.

S'agissant de l'évolution des principaux impôts, le Ministre a souligné l'excellent rendement de l'impôt sur le revenu en 2003 dont les recettes ont dépassé de plus de 700 millions d'euros la prévision grâce au dynamisme de l'assiette. Les salaires et les revenus fonciers déclarés ont, notamment, été plus élevés que prévu. Par ailleurs, la forte chute des plus-values boursières qui avait été anticipée a été moindre que prévu. Au total, l'évaluation de la loi de finances initiale 2004 est pleinement confortée, même s'il faut naturellement rester prudent.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, une plus-value de 0,5 milliard d'euros a été enregistrée qui correspond au versement plus élevé que prévu d'un grand contributeur, ce qui devrait se reproduire en 2004. On peut donc considérer, à ce stade, que la prévision d'impôt sur les sociétés est confortée, sachant qu'il convient de rester humble en la matière devant la forte volatilité de cet impôt.

Concernant la TVA, deux points notables doivent être soulignés : la TVA brute, c'est-à-dire ce que les entreprises ont versé, est en ligne avec les prévisions ; en revanche, les remboursements ont été plus importants que prévu du fait de l'efficacité accrue des services fiscaux dans le traitement des retards de paiement. Par ailleurs, les entreprises ont, semble-t-il, été plus promptes à faire jouer leurs droits à remboursement, optimisant ainsi leur trésorerie. Au total, la perte de recettes enregistrée de 0,8 milliard d'euros en TVA nette correspond à une injection d'argent au profit des entreprises et donc de l'économie. Cette moins-value n'ayant pas de raison d'être pérenne, la prévision de TVA pour 2004 reste valable.

En revanche, le rendement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) n'a pas été bon, avec une moins-value de 360 millions d'euros qui s'explique, principalement, par la poursuite de la

« diésélisation » du parc. De fait, la consommation globale de carburants s'est légèrement contractée en 2003 alors que celle du gazole a continué de progresser. La faiblesse de la conjoncture et le succès de la politique de sécurité routière en ce qui concerne la diminution de la vitesse ont également joué dans le même sens. Il en découle, pour 2004, un risque de moins-value pour le rendement de cet impôt.

Au sein du poste « autres recettes fiscales », les dégrèvements sur impôts ont enregistré un dérapage négatif important de 1,6 milliard d'euros lié, d'une part, aux mesures de remise en faveur des agriculteurs victimes de la sécheresse, pour 300 millions d'euros, et, d'autre part, à la résorption des retards de paiement en matière de dégrèvements de taxe professionnelle, à hauteur d'environ 1 milliard d'euros.

Eu égard à ces premières données, le Ministre a estimé la sincérité de la loi de finances initiale 2004 globalement bien étayée par les résultats de 2003.

S'agissant des recettes non fiscales, une plus-value de 0,5 milliard d'euros a été constatée en raison, d'une part, du rendement supérieur des amendes, de près de 200 millions d'euros par rapport aux prévisions, celles-ci ayant été rendues plus difficiles par l'intervention de l'amnistie en 2002, et, d'autre part, d'un versement plus important que prévu au titre des régularisations de compensation démographique.

Quant aux prélèvements sur recettes, le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) a été plus dynamique que prévu, ce qui prouve que les collectivités locales continuent d'investir.

S'agissant des comptes spéciaux, les écarts sont très limités. Le compte d'émission des monnaies métalliques, quasi impossible à prévoir, est meilleur que prévu, de même que le compte d'avance sur impôts locaux. *A contrario*, le taux de consommation des reports pour les prêts aux États étrangers a été plus important que prévu.

S'agissant des dépenses, l'objectif a été tenu. L'application du principe de précaution à la gestion des dépenses de l'Etat a donc été un succès. Cette politique de précaution a permis de faire face aux difficultés de la conjoncture et d'atténuer les conséquences des catastrophes, notamment la sécheresse, sans dérapage des dépenses.

Concernant l'évolution des reports, les chiffres de la présentation du collectif de décembre 2003 sont confirmés : les crédits de report sur 2004 s'élèveront au maximum à 8,8 milliards d'euros à comparer à plus de 14 milliards d'euros fin 2001 et plus de 11 milliards d'euros fin 2002. Certains des reports ont été consommés, d'autres ont été annulés. Le stock des reports,

qui menace chaque année la bonne exécution de la loi de finances, a ainsi été fortement réduit, ce qui devrait permettre de préparer l'entrée en vigueur de la loi organique, laquelle plafonne à 3% de chaque programme le montant des reports. Ce taux est globalement respecté aujourd'hui mais il faudra voir, à l'avenir, s'il sera respecté programme par programme.

En conclusion, le Ministre a estimé sous contrôle la dépense de l'Etat, soulignant la nouveauté de cette situation en période de ralentissement économique. Les pertes de recettes sont très limitées et pour l'essentiel ponctuelles. L'année budgétaire 2004 se présente donc sous de bons auspices.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a salué l'action du Gouvernement et, en particulier, du Ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, en ce qui concerne :

- la proposition du Gouvernement concernant la nouvelle architecture budgétaire de l'Etat, rendue publique la semaine dernière. Elle conforte les bonnes conditions dans lesquelles va se poursuivre la réflexion des parlementaires qui va concourir à l'établissement définitif de cette architecture. Cette proposition comprend des améliorations substantielles par rapport aux premiers travaux du Gouvernement : elle a d'ailleurs pris en compte certaines des observations émises par la Commission ;

- le montant des dépenses exécutées en 2003. Il ne dépasse pas le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale et ce, malgré l'apparition de dépenses nouvelles en cours d'exécution. Celles-ci ont donc été financées, comme cela avait été prévu, par redéploiement.

Le Rapporteur général s'est ensuite demandé si l'on peut effectivement considérer que les prévisions de recettes par impôt pour 2004 sont validées par les encaissements effectifs de 2003, sur la base desquels elles ont été établies. Il faut se réjouir de la nouvelle réduction des reports qui permettra, à partir de 2006, une application aisée des règles prévues par l'article 15 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Alors que le montant des reports « sortants » de l'exercice 2001 s'élevait à environ 14 milliards d'euros, le montant des reports « sortants » de l'exercice 2003 ne devrait s'élever qu'à 8,8 milliards d'euros.

Le Rapporteur général a souhaité savoir :

- s'il est possible de connaître les montants de dépenses et de recettes, notamment non fiscales, constatés en période complémentaire ;

- dans quelle mesure l'exécution des obligations contractuelles de l'Etat, notamment des contrats de plan Etat-régions, a pu être affectée en 2003 par les mesures de régulation budgétaire. Cette préoccupation a été exprimée par plusieurs membres de la Commission ;

– si des mesures de régulation budgétaire sont d’ores et déjà prévues pour 2004 ;

– si les résultats de l’exécution 2003 confortent le contenu du programme pluri-annuel des finances publiques transmis il y a deux mois par la France à la Commission européenne.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a observé qu’il existe à ce jour environ 430 niches fiscales. De nouvelles niches apparaissent régulièrement dans les propositions et les projets de loi soumis à l’examen du Parlement. Cette situation est-elle compatible avec les nécessités impérieuses que constituent la simplification de notre législation fiscale et la maîtrise des déficits publics ?

M. Marc Laffineur s’est réjoui de constater qu’en 2003, pas un euro n’a été dépensé au-delà des crédits initiaux, comme s’y était engagé le Gouvernement dès l’examen du projet de loi de finances. Par ailleurs, le montant des recettes pour 2003 est proche des dernières prévisions. Ceci augure bien de la pertinence des prévisions de recettes pour 2004.

Le Gouvernement devrait pouvoir confirmer le principe selon lequel les plus-values de recettes éventuellement constatées en 2004 serviront à améliorer le solde budgétaire. La baisse du montant des crédits reportables constitue un motif de satisfaction, qui met fin aux dérives inopportunes constatées par le passé et clarifie les conditions d’exécution budgétaire en 2004.

M. Didier Migaud a déclaré ne pas oser imaginer quelles auraient été les réactions de l’actuelle majorité si l’actuelle opposition avait été conduite à présenter de tels résultats d’exécution pour 2003. Il semble décidément que l’exercice du pouvoir rend aveugle. Il est stupéfiant de constater que d’aucuns se réjouissent, à un titre ou à un autre, de résultats budgétaires qui font de 2003 l’année de tous les mauvais records et de tous les reculs. En tout état de cause, le montant du déficit budgétaire en 1993, constamment utilisé par l’actuelle majorité pour fustiger la gestion de la majorité de l’époque, est très largement dépassé par le montant du déficit en 2003.

Certes, les résultats effectifs ne sont pas éloignés des prévisions établies au mois de novembre 2003. Mais il serait plus pertinent de comparer ces résultats avec les prévisions associées à la loi de finances initiale. Le déficit devait initialement s’établir à 45 milliards d’euros, alors qu’il a atteint en réalité 57 milliards d’euros. C’est un médiocre record, alors même, d’ailleurs, qu’ont été mises en œuvre des annulations de crédits pour un montant sans précédent. *In fine*, 2003 constitue, en matière budgétaire, une année tristement exceptionnelle.

Le montant des recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers constaté pour 2003 confirme que cette ressource fiscale est peu dynamique. C'est un sujet d'inquiétude pour les collectivités locales, puisqu'une part substantielle du financement des compétences qui leur ont été ou qui leur seront prochainement transférées relèvera de cette imposition.

Il conviendrait de savoir :

- quel est le contributeur à l'impôt sur les sociétés dont le paiement de la dette fiscale a permis d'encaisser en 2003 un montant substantiellement supérieur aux dernières prévisions ;

- si de nouveaux « gels » de crédits seront mis en œuvre en 2004 ;

- quelle est la réaction du Gouvernement aux dernières observations de la Commission européenne, qui demeure sceptique quant à la capacité réelle de la France à respecter, dans les prochaines années, le cheminement prévu pour la réduction du déficit des administrations publiques ;

- quel est le sens des dernières déclarations du Premier ministre réagissant à l'échec du Gouvernement à convaincre nos partenaires européens d'accepter l'application du taux réduit de la TVA aux services de restauration. Quelles sont « *les mesures franco-françaises* » qui seraient mises en œuvre si les prochaines démarches auprès de nos partenaires européens n'aboutissaient pas ? Faut-il comprendre que l'application du taux réduit de la TVA aux services de restauration pourrait faire l'objet d'une décision « unilatérale » ou qu'il est d'ores et déjà envisagé des mesures complémentaires alternatives ? Une telle issue constituerait une défaite du Premier ministre, qui a considéré que la baisse de la TVA relève, en l'espèce, d'une grande cause nationale ;

- s'il est possible de disposer d'informations précises sur le financement par l'Etat de ses obligations contractuelles au titre des contrats de plan Etat-régions, question pour laquelle le groupe socialiste demeure convaincu qu'il serait utile de constituer une mission d'information, voire une commission d'enquête.

M. Hervé Mariton a salué la présentation faite par le Ministre, qui démontre une rigueur exemplaire dans sa gestion budgétaire. La politique mise en œuvre par le Gouvernement est faite de sagesse et de prudence, qui sont deux grandes vertus. Il faut néanmoins s'interroger sur l'application aux finances publiques du principe dit « de précaution ». Tout à fait valable dans d'autres domaines de l'action publique, il semble qu'une telle terminologie soit modérément pertinente en matière budgétaire.

L'évolution future de la TIPP soulève quelques questions. La « diésélisation » du parc s'est poursuivie et a eu un impact non négligeable en matière de recettes publiques. La meilleure solution ne consiste sans doute pas

dans la seule augmentation de la TIPP sur le gazole. Il serait plus opportun de modifier également les taux de la TIPP sur l'essence, afin de réduire l'écart de taxation.

Les recettes non fiscales ont été plus élevées que prévu en 2003. En particulier, le produit des amendes a été supérieur de 0,2 milliard d'euros aux dernières prévisions. En 2004, le produit des amendes devrait être plus élevé du fait de la mise en place massive de radars automatiques sur les routes. Le Gouvernement pourrait utilement évaluer le montant des plus-values envisageables au titre de cette nouvelle politique destinée à améliorer les comportements en matière de sécurité routière.

M. Denis Merville s'est félicité de ce que l'exécution du budget 2003 s'avère si proche des prévisions. Il faut également se réjouir de la maîtrise globale des dépenses publiques même si le montant du déficit reste trop élevé.

Trois sujets doivent attirer l'attention :

- les dégrèvements d'impôts locaux et les retards de paiement aux entreprises en matière de dégrèvement de taxe professionnelle. Il faut avoir présent à l'esprit que l'Etat est le principal contribuable local ;

- l'évolution de la TIPP, en raison de ses répercussions sur les ressources des collectivités locales. Ce problème devra être abordé lors du débat sur le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales ;

- les contrats de plan État - régions, qui sont un facteur d'augmentation des dépenses pour les collectivités locales. Dans de nombreux projets, lorsque l'Etat et la région apportent 10% des financements, il est demandé aux collectivités locales et notamment aux départements d'apporter les 90% manquants. Il serait par conséquent opportun d'opérer un recentrage des contrats de plan, qui devraient se cantonner à des opérations d'envergure plutôt qu'à une multitude de projets d'importance inégale.

Enfin, au vu des bonnes performances en matière de sécurité routière, assorties d'une augmentation du produit des amendes, il serait logique que le montant des primes d'assurance demandé aux automobilistes soit revu à la baisse. Il faut souhaiter le succès de la démarche entreprise en ce sens par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que la présentation de l'exécution du budget 2003 donne, certes, une vue d'ensemble de la situation mais omet de décrire un certain nombre de phénomènes pourtant bien visibles sur le terrain. Ainsi, il apparaît que nombre de subventions dues aux associations au titre de 2003 n'ont toujours pas été versées à ce jour. D'autres subventions inscrites au budget 2003 ont été versées au début de l'année 2004 seulement. Il serait par conséquent essentiel de connaître le montant des subventions payées en janvier

2004 au titre des crédits inscrits au budget 2003 ainsi que le montant des subventions restant à payer à ce jour.

M. Michel Bouvard a tout d'abord remercié le Ministre pour son implication personnelle dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Le travail des dernières semaines a notamment permis d'améliorer la maquette finalement proposée. Les progrès importants accomplis en ce domaine doivent être salués.

S'agissant des reports, on note que le montant « sortant » de 2003 est revenu au niveau de celui enregistré pour le budget de 1997, alors que le niveau des reports n'avait cessé de croître de 1998 à 2001.

S'agissant de la régulation budgétaire, il serait intéressant de connaître le pourcentage de la régulation portant sur les crédits d'investissement par rapport à celle visant des crédits de fonctionnement ? Comment faire en sorte que la régulation budgétaire intervienne avec suffisamment de discernement pour éviter que, par effet de domino, des gels de crédits ne bloquent la mise en œuvre de projets entiers dans le cas de financements croisés entre l'Etat et les collectivités locales ?

M. Hervé Novelli, après avoir félicité le Ministre pour la clarté de sa présentation, a jugé étonnants les propos précédemment tenus par M. Didier Migaud sur le dérapage du déficit budgétaire, au regard des piètres résultats obtenus en la matière par le précédent Gouvernement. Il a ensuite demandé si les prévisions économiques désormais plus favorables pour 2004 doivent conduire à réévaluer les prévisions de recettes fiscales et le montant prévisionnel du déficit.

M. Pierre Hériaud s'est félicité de ce que le Gouvernement a tenu sa promesse de ne pas dépenser en 2003 un euro supplémentaire par rapport au budget initialement voté par le Parlement. Cependant, en 2004, la capacité de maîtriser de même les dépenses de l'Etat pourrait être contrariée par une éventuelle hausse des taux d'intérêt, compte tenu de la sensibilité de la charge de la dette à ce paramètre extérieur à la volonté du Gouvernement.

Répondant aux différents intervenants, **M. Alain Lambert** a apporté les précisions suivantes :

– la mise au point de la nouvelle nomenclature budgétaire et la présentation récente de la « maquette LOLF » sont un motif de profonde satisfaction personnelle. Le Gouvernement compte sur la pérennité de l'esprit partisan qui a animé, jusqu'à présent, le processus d'élaboration de la loi organique et son début de mise en œuvre, ainsi que sur la poursuite des relations de confiance avec le Parlement, pour assurer le succès des prochaines étapes ;

– dans la hiérarchie des engagements pris devant la Représentation nationale pour 2003, figurait en première place la volonté de ne pas dépenser un euro de plus que le montant des crédits votés dans la loi de finances. Cet engagement a été tenu. C'est un honneur pour le Gouvernement d'avoir ainsi respecté la valeur démocratique de l'autorisation parlementaire ;

– comme cela a été indiqué auparavant, la différence entre le déficit prévu dans le collectif d'automne et le déficit réalisé tient exclusivement à des recettes légèrement plus faibles que prévu. Le solde budgétaire est, certes, une grandeur intrinsèquement importante, mais son analyse doit être éclairée par celle des dépenses et des recettes. En effet, il n'y a pas si longtemps, un Gouvernement a pu masquer une dérive pérenne des dépenses derrière une diminution du déficit, grâce à une forte croissance économique. S'en tenir au solde pour apprécier la conduite des finances de l'Etat est donc une approche réductrice ;

– les résultats d'exécution 2003 valident les hypothèses sur lesquelles est construite la loi de finances initiale pour 2004 et n'empportent aucun besoin de réviser la programmation 2005-2007 jointe au projet de loi de finances pour 2004 et transmise à la Commission européenne ;

– les encaissements de recettes non fiscales en période complémentaire ont été très faibles. Aucun prélèvement n'a été opéré qui n'aurait pas été inscrit dans le collectif ou dans la loi de finances initiale : la période complémentaire n'a donc été l'occasion d'aucune « commodité de gestion ». Le Gouvernement est naturellement transparent et se tient à la disposition du Rapporteur général au cas où celui-ci voudrait exercer sa curiosité sur le déroulement de la période complémentaire ;

– les données provisoires d'exécution montrent qu'en matière de délégations d'autorisations de programme, l'année 2003 est comparable aux gestions précédentes. La régulation budgétaire n'a donc pas pu contrarier l'exécution des contrats de plan Etat-régions ;

– le Gouvernement reconduit en 2004 l'engagement, pris et respecté en 2003, de ne pas dépenser plus que le montant des crédits votés dans la loi de finances initiale. Ceci implique une action collective de tous les ministères : la concertation interministérielle sur ce sujet est déjà engagée ;

– le Gouvernement ne verrait que de l'intérêt à réduire le nombre et la portée des niches fiscales. C'est d'ailleurs l'un des enjeux du groupe de travail constitué autour de la réforme de l'impôt sur le revenu ;

– les éventuelle « plus-values » de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ne sont pas encore à l'ordre du jour. Si, cependant, de bonnes surprises devaient être constatées sur ce point, le

Gouvernement a indiqué qu'elles seraient consacrées à la réduction du déficit et non au financement de dépenses nouvelles ;

- les mauvais « records » attribués par M. Didier Migaud au Gouvernement n'en sont pas : en 1993, le déficit des administrations publiques légué par la majorité de la législature sortante s'établissait à 6% du PIB. Il n'y a pas lieu d'en être satisfait. Dans la même veine, les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 1993 s'élevaient à 207 milliards d'euros alors que les dépenses exécutées ont été portées à 214 milliards d'euros, soit un dérapage de près de 7 milliards d'euros ;

- le Premier ministre a volontairement gardé le silence sur les mesures « *franco-françaises* » qui pourraient être prises en matière de TVA sur la restauration car le plus important, dans ce dossier délicat, est de convaincre les autorités allemandes du bien-fondé de la démarche de la France ;

- les encaissements de TIPP en 2003 confirment que le transfert de cette recette aux collectivités locales est une bonne affaire pour celles-ci, puisque le taux de la compensation sera déterminé sur la base des résultats de 2003. Par ailleurs, le Gouvernement a bien fait de continuer à réduire le différentiel de taxation entre le diesel et le supercarburant. La TIPP est un impôt sensible à l'activité économique : il faudra donc tenir compte de cette volatilité pour établir un budget local soumis à une obligation d'équilibre ;

- il ne faut pas tirer de conclusions hâtives quant à l'impact des nouveaux radars automatiques sur le produit des amendes de circulation. D'ailleurs, il est prévu que les recettes liées aux premiers radars installés doivent être consacrées au financement des prochains appareils ;

- une diminution de la TIPP applicable au supercarburant est une piste parmi d'autres pour réduire l'écart de taxation dont bénéficie actuellement le gazole.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que la réduction de l'écart de taxation devrait prendre en compte la situation des personnes qui ont consenti des investissements importants dans le diesel pour réduire leurs dépenses courantes.

M. Alain Lambert a relevé que cette remarque pourrait aussi s'appliquer aux constructeurs automobiles, dont certains ont fortement investi dans l'amélioration des performances des moteurs diesel. Ils ne manqueraient pas, si nécessaire, de faire valoir leur point de vue auprès des différents pouvoirs publics.

Un recentrage des contrats de plan sur de grandes opérations peut être une idée intéressante. Elle devrait être approfondie avant toute décision.

M. Augustin Bonrepaux a demandé des précisions.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que, pour la prochaine génération des contrats de plan Etat-régions, il conviendrait d'éviter le saupoudrage des crédits sur des projets trop nombreux et trop peu structurants. On voit parfois des collectivités locales engager des projets d'investissement peu utiles, mais qui bénéficient d'un taux de subventionnement de 80%. Est-ce vraiment une bonne utilisation de l'argent public ?

M. Alain Lambert a poursuivi ses réponses aux différents intervenants :

– il est encore trop tôt pour analyser dans le détail l'exécution des subventions de l'État aux associations en 2003. Les crédits sont, en effet, gérés ministère par ministère et délégués au niveau régional. Les remarques formulées par M. Jean-Pierre Brard ne pourront trouver de réponse que lorsqu'une consolidation nationale aura été faite ;

– le Gouvernement s'était engagé, pour 2003, à améliorer la capacité d'investissement de l'État. Cet engagement a été tenu puisque deux catégories de dépenses ont augmenté en 2003 : les dépenses civiles en capital et les dépenses militaires, notamment les équipements militaires. Certes, la situation ne peut encore être jugée satisfaisante, mais des progrès ont été accomplis ;

– dans le même esprit, les provisions de précaution doivent être arrêtées très tôt dans l'année : l'expérience montre qu'une régulation insuffisamment précoce touche plus les crédits d'investissement ;

– le volume de l'endettement et la sensibilité de celui-ci aux variations de taux d'intérêt soulignent la fragilité croissante, en tendance, de l'édifice budgétaire du fait de la persistance des déficits. Le risque d'augmentation des taux d'intérêt existe et c'est l'une des raisons de la démarche de précaution. Le Gouvernement a fait le choix de refuser de financer les dépenses supplémentaires par le biais d'un dérapage budgétaire et, comme en 2003, il mettra un point d'honneur à ne pas dépasser l'enveloppe des dépenses autorisées par le Parlement.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité obtenir des informations précises sur le montant et la date des gels de crédits programmés pour 2004. Il a dénoncé l'attitude du Gouvernement, dont la politique contribue à nourrir dans la population des sentiments anti-européens : le Gouvernement met sur le compte de l'Europe son incapacité à baisser le taux de TVA applicable à la restauration, mais dans le même temps, il « clairotte » qu'il va diminuer l'impôt sur le revenu et la taxe professionnelle. Comment les citoyens peuvent-

ils s'y retrouver dans ce discours multiforme ? L'Europe peut légitimement être caractérisée par la solidarité envers les régions défavorisées : comment expliquer qu'il faudrait, désormais, ne retenir qu'un projet sur deux pour le développement régional, au moment même où les électeurs sont appelés à choisir leurs représentants au Parlement européen ? De telles contradictions sont dangereuses pour l'idéal européen.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que M. Denis Merville s'est inquiété d'un saupoudrage excessif des contrats de plan et d'une sélection parfois trop peu rigoureuse des projets financés par eux. Il n'est pas illégitime de dire que l'Europe doit prioritairement consacrer ses crédits à de « grands projets ».

M. Alain Lambert a répondu que l'idéal européen est un bien commun, qu'il faut faire fructifier ensemble. La démarche de précaution traduit l'engagement du Gouvernement de ne pas violer le pouvoir souverain du Parlement, qui est de fixer le niveau maximal des dépenses admissibles. Il a déjà été dit que cette démarche, collective par nature, nécessite une concertation interministérielle. Celle-ci venant juste d'être engagée, il est trop tôt pour en donner les conclusions.

Information relative à la commission

La commission a décidé la création d'une nouvelle Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) consacrée à la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : investissements, immobilier, endettement, partage des responsabilités.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mercredi 28 janvier 2004

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques-Alain Bénisti, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant sur la nomination des élèves administrateurs du CNFPT (concours externe 2001) (n° 1375).

M. Jacques-Alain Benisti, rapporteur, a indiqué que la proposition de loi tendait à autoriser l'inscription sur la liste d'aptitude des vingt-deux élèves administrateurs territoriaux sélectionnés par un concours, organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale et annulé par le Conseil d'État en novembre dernier. Il a précisé que le motif de cette annulation était la subdivision du jury en deux groupes d'examineurs pour l'une des épreuves orales, procédure pourtant prévue par les textes applicables au CNFPT. Il a développé les raisons tendant à approuver la mesure proposée par le Sénat, qui lui paraît traduire un souci d'intérêt général : les élèves subiraient un grave dommage si la possibilité d'être régulièrement inscrits sur la liste d'aptitude leur était définitivement refusée ; ces élèves se verraient empêchés d'exercer les fonctions auxquelles donne accès la formation qui leur a été dispensée et dont le coût serait donc perdu pour la collectivité.

S'agissant de la procédure suivie, le rapporteur a observé que c'était l'urgence de la situation qui avait milité en faveur d'une initiative parlementaire : la liste d'aptitude devrait en effet normalement être établie le 1er mars 2004, à l'issue de la scolarité des élèves administrateurs concernés.

M. Robert Pandraud s'est déclaré hostile à cette proposition de loi de validation, le Parlement n'ayant pas à réparer *a posteriori* les erreurs de l'administration.

Après avoir rappelé que la mesure proposée n'était pas dépourvue de précédent, **M. Bernard Derosier** s'est en revanche interrogé sur le choix du support législatif, la procédure de l'amendement du Gouvernement à un projet de loi constituant une pratique plus fréquente.

M. Robert Pandraud a noté que le recours à une proposition de loi permettait surtout d'éviter d'avoir à demander l'avis du Conseil d'État sur un texte venant contredire une décision rendue par les formations contentieuses de celui-ci.

M. René Dosière a souligné que la rapidité de la procédure n'était pas l'apanage des propositions de loi, et que certains projets de loi pouvaient également faire l'objet d'un examen dans des délais très brefs, à l'instar de celui qui était soumis à la Commission dans la suite de son ordre du jour.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a indiqué que le choix de la procédure avait été dicté par le souci de la rapidité et a rappelé l'intérêt qui s'attachait à l'adoption du texte.

À l'issue de ce débat, la Commission a *adopté* la proposition de loi dans le texte du Sénat.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Pascal Clément, le projet de loi relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, les collèges et les lycées publics (n° 1378).

M. Pascal Clément, rapporteur, a rappelé que ce projet de loi était le résultat de plusieurs mois de réflexions menées dans le cadre de la mission d'information animée par le Président de l'Assemblée nationale et de la commission Stasi, et qu'il répondait aux vœux du Président de la République exprimés lors de son discours du 17 décembre 2003 sur la nécessité de réaffirmer le principe de laïcité à l'école. Il s'est attaché à souligner les limites du régime juridique actuel, montrant qu'il n'existait aucune base légale permettant aux chefs d'établissement d'inscrire dans les règlements intérieurs l'interdiction du port de signes religieux à l'école. Rappelant que le principe de laïcité était consacré par le Préambule de la Constitution de 1946 et par l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958, il a souligné que, pour autant, aucune loi ne traduisait ce principe en encadrant le port de signes religieux à l'école, si bien que le régime juridique actuel, de caractère jurisprudentiel, ne répond pas à l'exigence formulée par la Convention européenne des droits de l'homme d'une base légale pour restreindre l'exercice d'une liberté publique.

Le rapporteur a ensuite rappelé que le Conseil d'État, lorsqu'il s'est prononcé sur le port de signes religieux à l'école, dans un avis de 1989, avait dû concilier les deux principes contradictoires de liberté de conscience et de laïcité et qu'il avait considéré que le port, par les élèves, de signes religieux était autorisé, les comportements de prosélytisme, de pression ou de provocation, qui troublent le bon fonctionnement de l'établissement scolaire étant au contraire interdits. Il a souligné que ce régime juridique ne permettait

plus de faire face aux revendications identitaires qui se multiplient dans les établissements scolaires, avant de montrer que le projet de loi, qui interdit le port, par les élèves, de signes par lesquels ils manifestent ostensiblement leur appartenance religieuse, constituait un changement réel en interdisant le port de signes religieux « ostensibles », quel que soit le comportement de l'élève. Le rapporteur a fait valoir que ce terme était plus satisfaisant que celui de « visible », car il permettait d'autoriser le port de signes religieux discrets et garantissait la liberté de religion. Il a constaté qu'il existait un consensus parmi les juristes pour considérer que l'interdiction du port de signes « visibles » à l'école porterait atteinte à la liberté de chacun de manifester sa religion, consacrée notamment par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a insisté sur le fait qu'une telle interdiction serait très difficile à mettre en œuvre, notamment à l'égard des médailles de baptême, et fausserait l'objectif de la loi, qui est d'affirmer une laïcité ouverte.

Il a souligné que l'école était un lieu essentiel, et parfois le seul, de transmission des valeurs républicaines et que la laïcité n'était pas une « religion », ni un objectif en soi mais un instrument de cohésion sociale et un formidable outil d'intégration. Il a fait observer que la loi s'appliquerait sur l'ensemble du territoire français, y compris l'outre-mer, l'application de la loi à Wallis-et-Futuna, Mayotte et en Nouvelle-Calédonie, faisant l'objet, conformément à l'article 74 de la Constitution, d'une mention spécifique.

Il a indiqué que, désormais, les règlements intérieurs des établissements scolaires pourraient interdire le port de signes religieux dans les écoles, et qu'il n'y aurait plus de compromis locaux. S'agissant des polémiques apparues sur le bandana ou la barbe, il a rappelé que la loi ne pouvait pas entrer dans tous les détails et ne devait pas dresser de catalogue, les chefs d'établissement disposant de la base légale nécessaire pour faire face aux revendications identitaires et interdire le port de certains signes religieux tout en maintenant le dialogue.

En conclusion, le rapporteur a affirmé que cette loi n'était pas une loi dirigée contre quiconque, mais une loi positive, car la laïcité permet de forger une communauté nationale et permettra aussi de ne plus entendre ce qu'a déclaré Kaïna Benziane, sœur de la jeune Sohane, brûlée vive en octobre 2003 : *« c'est à la République et non à Dieu de protéger ces jeunes filles qui (se protègent) en portant le voile. Je suis désolée, mais la République n'a pas protégé ma sœur »*.

M. René Dosière a tout d'abord tenu à rendre hommage au travail réalisé par la mission d'information sur la laïcité, présidée avec une grande force de conviction par le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré. Il a en effet rappelé, que grâce à un travail approfondi ayant permis à toutes les sensibilités politiques de s'exprimer et de prendre le temps de la

réflexion sur un sujet aussi complexe, la mission s'était prononcée, à la quasi-unanimité de ses membres, à la notable exception des députés du groupe UDF, en faveur d'une loi prohibant le port « visible » des signes religieux au sein des établissements scolaires.

Il a souligné que, du fait du caractère approfondi des travaux conduits dans le cadre de cette mission d'information, les conditions de délai dans lesquelles la Commission était appelée à statuer sur le projet de loi n'appelaient pas de reproche de sa part. Observant que le texte prévoyait l'interdiction du port des signes manifestant « ostensiblement » une appartenance religieuse, il a regretté que la rédaction suggérée par la mission d'information n'ait pas été prise en considération, alors qu'elle est plus objective et juridiquement plus sûre. Il a exprimé la crainte que les termes utilisés par le projet ne conduisent à stigmatiser la religion musulmane, à la différence de ceux proposés par la mission d'information. Il a souligné par ailleurs que, l'école étant un lieu d'intégration, toute sanction devait être précédée d'un dialogue, et que ce préalable devait figurer dans la loi.

Il a conclu son propos en indiquant que, si le groupe socialiste était convaincu de la nécessité d'adopter une loi sur la laïcité, le texte proposé par le Gouvernement n'était pas exempt de toute critique et que son adoption par les députés socialistes dépendrait de la prise en considération de certaines des modifications qu'il proposait.

Évoquant sa propre expérience professionnelle, **M. Guy Geoffroy** a souligné le désarroi et l'incertitude juridique dans lesquels se trouvaient les responsables d'établissements scolaires, dont la hiérarchie leur donnait pour toute instruction celle de ne pas prendre de mesures impopulaires à l'encontre des élèves. Il a considéré que, si l'intervention de la loi était éminemment nécessaire et très attendue, les textes d'application et les circulaires devraient veiller à éviter tout risque de détournement. De ce point de vue, il a jugé souhaitable de préciser que la notion d'établissement scolaire comprenait non seulement les bâtiments mais aussi l'enceinte des établissements. Réagissant aux propos tenus par M. René Dosière, il a souligné que la mention dans la loi de l'obligation préalable de dialogue était juridiquement inutile et de surcroît fort injuste à l'égard des chefs d'établissements, qui pratiquent en permanence le dialogue avec les élèves et les familles et préfèrent ne pas avoir à prononcer d'exclusion.

M. Michel Piron s'est interrogé sur l'apport, au regard du droit en vigueur, de l'adverbe « ostensiblement » retenu par le projet de loi et a craint que la jurisprudence en cette matière ne soit aussi variable et incertaine qu'elle l'était auparavant lorsqu'il s'agissait d'interpréter la notion de port « ostentatoire » de signes religieux.

M. Jean-Pierre Dufau a jugé utile de rappeler, par un texte clair et ferme, sans être provocateur, que la France est un État laïque et républicain, protecteur de la liberté de croyance, et qui n'a pas à recevoir de leçons de la part d'États théocratiques où cette liberté fait cruellement défaut. Après avoir rappelé les grandes étapes de la laïcité, comme la loi de 1882 sur la scolarisation obligatoire, ou celle de 1905 relative à la séparation de l'Église et de l'État, il a rappelé que l'école républicaine, en devenant gratuite, avait vocation à s'adresser à tous, que, de ce fait, elle devait être laïque et que, dans ces conditions, elle avait pu devenir obligatoire. Observant que la nécessité d'adopter une loi ne faisait plus guère débat, il a, à son tour, rendu hommage au travail de la mission d'information animée par le Président de l'Assemblée nationale et qui s'était prononcée, à la quasi-unanimité de ses membres, en faveur de l'interdiction du port de signes « visibles » d'appartenance à une religion. Évoquant la jurisprudence du Conseil d'État et l'exégèse, fort complexe, du terme « ostentatoire », il a exprimé la crainte que l'adverbe « ostensiblement » ne conduise de nouveau à des incertitudes et à des divergences d'interprétation résultant de la distinction entre les signes ou tenues et la façon dont ils sont portés. Après avoir de nouveau plaidé avec vigueur en faveur de l'interdiction du port des signes « visibles », il a souligné que le texte ne s'adressait pas seulement aux chefs d'établissement, mais constituait aussi un message fort en direction de l'ensemble de la société.

M. Gérard Léonard, a tenu à saluer le rappel par le rapporteur du rôle de la laïcité, judicieusement définie comme un outil d'intégration. Il a considéré que, si dans l'immédiat, une loi était nécessaire, il reviendrait plus tard au Parlement d'adopter une définition du contenu de la laïcité, afin de dissiper l'incompréhension révélée par le débat public. Après avoir rendu hommage aux travaux de la mission présidée par le Président de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à ceux de la commission présidée par M. Bernard Stasi, il a considéré que ces réflexions préalables, quoique d'une qualité digne celle de la « commission Marceau Long » sur l'intégration, ne permettaient naturellement pas de faire l'économie du débat parlementaire. Quant au fond, il a estimé, comme le rapporteur, que l'expertise juridique du Conseil d'État, probablement proche des vues du Conseil constitutionnel, devait être prise en compte à sa juste valeur. Il a relevé que M. René Dosière, tout en défendant l'usage du mot « visible », avait insisté sur l'importance des signes religieux « montrés » par les élèves, justifiant ainsi sa préférence pour le terme « ostensible », mot neutre et moins porteur d'exclusion que celui de « visible ». Il a conclu en souhaitant que le législateur sache élaborer un texte épargnant aux chefs d'établissement l'obligation de mener une négociation sur l'application pratique de la loi.

M. Jean-Pierre Brard a tenu à souligner l'évolution de l'opinion des membres de la mission présidée par M. Jean-Louis Debré, lesquels sont progressivement passés d'une position majoritairement défavorable, à une

unanimité moins deux abstentions en faveur de l'intervention d'une loi. Il a considéré que l'objectif n'était pas de résoudre le problème du port du voile, mais de replacer le débat sur la laïcité sur son véritable terrain, qui est celui de la loi de 1905, destinée à garantir la liberté de chacun de pratiquer le culte de son choix. Il a regretté que cette loi de tolérance et d'apaisement ait été historiquement perçue comme anticléricale, du fait de l'attitude de l'Église catholique et souhaité en conséquence que soit amélioré l'enseignement de l'histoire du fait religieux, qui fait partie du patrimoine symbolique commun de la Nation. Il a jugé peu satisfaisante la situation actuelle, le Conseil d'État s'étant arrogé le pouvoir de redéfinir le contenu de la notion de laïcité, avant de rappeler le raisonnement élaboré en ce domaine par la Cour européenne des droits de l'homme, lequel constitue une invitation à légiférer. Il a donc souhaité que le Parlement exerce pleinement sa compétence, sans se laisser dicter sa décision par l'exécutif.

M. Claude Goasguen a fait part de ses interrogations, liées au fait qu'un projet de loi applicable aux établissements scolaires prenne, dans le débat politique, le caractère d'un texte d'intégration, ce que confirme la décision prise par le Premier ministre de venir lui-même le présenter devant le Parlement. S'il a jugé raisonnable de légiférer pour répondre à l'attente de chefs d'établissement confrontés à des désordres dont le problème du voile n'est qu'un épiphénomène et convaincu que la République se devait de rappeler ce qu'était la laïcité, il s'est demandé pourquoi le projet de loi ne portait que sur les manifestations du fait religieux, et a souhaité que l'interdiction soit étendue à l'ensemble des signes attentatoires à la paix dans les établissements scolaires. Il s'est estimé, en cela, fidèle à la politique de Jules Ferry, selon laquelle la laïcité est avant tout le respect de l'autre et exige une attitude de mesure au sein des établissements scolaires. Il a rappelé que les travaux de la « mission Debré » étaient destinés à l'information de ses membres et plus largement de l'Assemblée nationale, et ne pouvaient préjuger du choix du Parlement en faveur des termes de « signes visibles » qu'il a, pour sa part, recusés. En conclusion, il a fait valoir que les parlementaires devraient pouvoir se retrouver sur une position équilibrée tendant à la fois à ne pas fustiger quelque religion que ce soit et à assurer la défense des valeurs de la République.

M. Émile Zuccarelli, tout en reconnaissant que certains pourraient ressentir ce texte comme une provocation, a jugé nécessaire de légiférer en ce domaine. Indiquant que certaines pratiques alimentaires liées à des croyances religieuses étaient d'ores et déjà prises en compte par l'école publique, il s'est toutefois interrogé sur la limitation de l'interdiction au seul domaine vestimentaire et sur le risque de voir ces croyances se manifester d'une autre manière, notamment par le refus de suivre certains enseignements.

Mme Valérie Pécresse a souligné qu'elle s'était finalement ralliée à l'idée de légiférer après avoir eu connaissance du cas d'un élève traduit devant un conseil de discipline et qui s'était fait accompagner d'un avocat. Elle a estimé que seule la loi pouvait donner une base juridique incontestable aux chefs d'établissement et dépasser une jurisprudence tolérante qui ne permettait de sanctionner que les comportements de nature à troubler l'ordre dans les établissements. Elle a souhaité que le législateur, sous peine d'attiser les extrémismes, adopte des dispositions claires et applicables sans ambiguïté.

En réponse, le rapporteur a apporté les éléments suivants :

— alors que beaucoup considéraient naguère l'intervention du législateur comme inutile, le principe de l'intervention de la loi fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus ; il serait hautement souhaitable que le même consensus puisse se retrouver sur le contenu même de la loi ;

— si le Conseil d'État a défini un régime juridique qui n'apparaît pas aujourd'hui pleinement satisfaisant, il convient de rappeler qu'en 1989 le Conseil d'État avait dû concilier les principes en vigueur pour en dégager le droit applicable au port de signes religieux à l'école ;

— bien que la mission d'information de l'Assemblée nationale ait préconisé l'interdiction du port de signes « visibles », le projet de loi a retenu l'adverbe « ostensiblement » : en effet, interdire les signes « visibles » aurait constitué une atteinte disproportionnée à la liberté de manifester sa religion, consacrée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, et exposé la France au risque d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme.

La Commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

Article premier (article L. 141-5 du code de l'éducation) : *Interdiction dans les établissements scolaires publics, du port de signes et de tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse.*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. René Dosière** interdisant le port visible de tout signe d'appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. L'auteur de l'amendement a fait valoir que l'emploi du qualificatif « visible », déjà proposé par la mission d'information sur les signes religieux à l'école, assurait une neutralité de la loi à l'égard de toutes les religions, alors que l'adverbe « ostensiblement » peut être interprété comme visant surtout le port du voile islamique.

M. Xavier de Roux a déclaré ne pas partager cette opinion, relevant que l'emploi du terme « visible » était trop large, alors que l'emploi de l'adverbe « ostensiblement » permettait de concentrer l'action des autorités sur

les seules attitudes qui troublaient réellement l'ordre dans les établissements scolaires.

M. Alain Vidalies, soutenant l'amendement, a contesté l'appréciation selon laquelle la Cour européenne des droits de l'homme pourrait considérer que l'interdiction des signes religieux visibles ne respecterait pas l'exigence de proportionnalité. Il a estimé que le Conseil d'État avait fourni un élément objectif du débat en jugeant que le port du voile n'avait pas en lui-même un caractère ostentatoire, alors que le projet de loi, dans les marges d'interprétation qu'il comportait, se révélerait difficile à appliquer et alimenterait les contentieux. Il a regretté que la rédaction du texte substitue une définition subjective du port du signe religieux à la définition objective proposée par la mission d'information et a ajouté que la première manifestait une nouvelle conception de la laïcité qui insistait sur le respect de toutes les religions et qui s'affranchissait de sa conception originelle, héritée des drames de l'histoire commune et fondée sur la neutralité à l'égard de toutes les croyances religieuses.

Le rapporteur a confirmé qu'il n'existait aucune certitude quant à la position de la Cour européenne des droits de l'homme sur le texte proposé par la mission d'information, avant de citer à l'appui de son propos l'intervention devant cette mission de M. Ronny Abraham, directeur des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères, qui estimait qu'une législation qui interdirait le port visible de signes religieux dans l'enceinte scolaire (...) *« répondrait à la première des trois exigences de la Convention européenne des droits de l'homme : l'exigence que toute mesure restrictive soit prévue par la loi, car on aurait là une règle législative parfaitement claire, précise, impérative. On ne pourrait certainement pas nous reprocher de rester dans le flou juridique et nous opposer que les élèves ne savent pas à quoi s'en tenir. En revanche, la question qui se poserait alors serait de savoir si une telle législation répondrait à la troisième des conditions : l'exigence de proportionnalité. (...) J'entends bien qu'il ne s'agit pas d'interdire partout et en toutes circonstances ; il s'agit de protéger la neutralité de l'enseignement public. Même avec cette restriction de localisation, il est très difficile de prévoir (...) ce que la Cour de Strasbourg jugerait en pareil cas. »* Le rapporteur a ajouté qu'un jurisconsulte auditionné par ladite mission avait estimé que l'interdiction envisagée pourrait être compatible avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, laquelle s'est appuyée à plusieurs reprises sur le principe de laïcité.

Il a estimé que l'amendement conduirait à interdire tous les signes visibles, y compris ceux qui n'avaient pas à proprement parler un caractère religieux, y compris les signes immatériels. Il s'est déclaré favorable à une laïcité « ouverte » plutôt qu'à une sorte de « laïcisme fermé » – termes que

M. Bernard Derosier a récusés – et s’est inquiété du risque de caricature qu’entraînerait l’utilisation du terme proposé par l’amendement, alors même que l’expression plus nuancée retenue dans le projet de loi avait été présentée à tort par certains médias comme répressive.

M. Hervé Mariton, favorable au texte du projet et à l’adverbe « ostensiblement », a fait observer que le terme « visible », retenu par la mission présidée par M. Jean-Louis Debré et auquel il s’était rallié dans un premier temps, pouvait conduire à interdire des signes même discrets, alors que la rédaction du projet répond à des situations concrètes, telles que celle d’un élève portant une croix et dont le changement de tenue – à la piscine par exemple – laisserait apparaître le signe sans pour autant constituer une manifestation ostensible. Il a estimé que le projet de loi faisait preuve de tolérance et offrait une réponse pratique aux questions posées.

M. Guy Geoffroy a insisté sur la nécessité de répondre à des cas de figure précis par des mesures concrètes qui ne prêtent ni à interprétation ni à contestation, ce que ne permettrait pas l’emploi du terme « visible ».

M. Sébastien Huyghe a exprimé son attachement au fondement laïque de la République, qui faisait de l’école non seulement un lieu d’apprentissage mais aussi le terreau de l’esprit critique et qui, en conséquence, ne devait pas être le cadre d’un quelconque prosélytisme. Il a estimé que, pour autant, la sanction de tout signe visible, y compris celui qui était porté sans aucune intention prosélyte, serait excessive.

M. René Dosière a partagé l’appréciation du rapporteur sur l’incertitude juridique, liée à la diversité des conceptions que l’on pouvait avoir de la laïcité. Dès lors que le problème revêt un caractère davantage politique que juridique, il lui est apparu souhaitable de lui apporter une solution politique, à laquelle correspond l’amendement qu’il propose.

M. Jacques-Alain Bénisti a rappelé que, selon le *Petit Robert*, était « ostensible » toute attitude qui exprimait l’intention d’être remarquée, définition qui permettait de clore le débat en faveur du texte du projet.

À l’issue de cette discussion, la Commission a *rejeté* l’amendement de M. René Dosière.

La Commission a ensuite *rejeté* l’amendement n° 5 déposé par M. Daniel Garrigue, étendant aux enseignants et aux personnels des établissements scolaires l’interdiction prévue par l’article premier.

Elle a ensuite examiné l’amendement n° 2, présenté par **M. Claude Goasguen**, étendant le domaine des signes dont le port est interdit à l’ensemble de ceux manifestant une conviction susceptible d’entraîner des manifestations publiques d’hostilité. Son auteur a indiqué qu’il ne lui paraissait

pas souhaitable de limiter la portée du texte aux seules manifestations d'appartenance à une religion, en laissant aux circulaires le soin de traiter le cas des insignes de caractère politique. Il a précisé que l'amendement prenait mieux en compte la formulation retenue par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il a enfin insisté sur le fait que la laïcité devait être fondamentalement comprise comme une acceptation de l'autre, et pas uniquement comme une garantie de la liberté religieuse.

Le **rapporteur** ayant considéré que le projet de loi était déjà critiqué en raison du risque supposé d'interprétations jurisprudentielles diverses, et estimé que ce risque serait encore accru par l'usage du terme de « conviction », la commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a été saisie de l'amendement n° 3 rectifié de **M. Hervé Mariton**, étendant l'interdiction aux signes dont le port manifeste un engagement politique. Son auteur a souligné, d'une part, que le fait de limiter l'interdiction aux seuls signes religieux risquait de rendre la loi inapplicable et, d'autre part, que la neutralité de l'espace scolaire constituait un tout insécable qui ne lui semblait pas pouvoir faire l'objet d'une différenciation entre domaines religieux et politique. S'agissant de ce dernier, il a rappelé que les circulaires Jean Zay ne se situent pas à un niveau suffisant dans la hiérarchie des normes pour donner lieu à une application efficace et durable, comme en attestent les circulaires et décrets postérieurs. Il a jugé inopérante l'objection selon laquelle cet amendement serait inutile au motif qu'aucun contentieux n'est pendant en la matière, puisqu'aucune disposition du texte ne permet d'en écarter l'éventualité.

Le **rapporteur** a répondu que, si l'amendement traduit une proposition soutenue par des personnalités politiques éminentes, pour autant, aucune demande en ce sens n'avait été formulée par les chefs d'établissement eux-mêmes, y compris par M. Guy Geoffroy. Il s'est également inquiété d'éventuelles différences de traitement entre les signes religieux et politiques, eu égard notamment à leur taille respective.

M. Hervé Mariton a précisé que son amendement ne prévoyait aucune différence entre ceux-ci, et que les petits insignes de nature politique échapperaient à l'interdiction, de la même manière que les insignes religieux.

La Commission a *rejeté* l'amendement n°3 rectifié, de même que l'amendement n°4 déposé MM. Daniel Garrigue et Marc Le Fur, visant à étendre l'interdiction aux signes manifestant une appartenance maçonnique.

La Commission a été saisie de l'amendement n° 1 corrigé présenté par **M. Édouard Balladur**, tendant à limiter l'interdiction aux cas où le port des signes serait de nature à troubler le bon ordre de l'établissement. Son auteur a précisé que l'amendement avait pour objet de compléter, sans en modifier

substantiellement la portée, le dispositif du Gouvernement, par l'ajout d'un membre de phrase assurant la compatibilité du texte avec les principes qui s'imposent à la loi. Il a souligné que, contrairement à certaines assertions, la question que le projet de loi entend traiter n'est pas affectée par un vide juridique, mais est en réalité encadrée par des principes, posés par l'article X de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde de droits de l'homme, qui s'imposeront donc à toute loi future, la Convention posant notamment le principe de proportionnalité, qui doit donc être pris en compte. Il a par ailleurs appelé l'attention sur les difficultés pouvant résulter de l'application du texte en Alsace-Moselle, où la présence de croix catholiques dans les établissements publics n'est pas rare, ainsi qu'à Mayotte, dont 90 % de la population est musulmane. Il a jugé souhaitable que le texte qui serait adopté soit pleinement applicable, plutôt que de donner lieu à des méconnaissances volontaires.

Il a ajouté que le texte, quelle que soit sa rédaction, ferait l'objet d'une interprétation par le juge, lequel se fondera notamment sur l'appréciation du trouble apporté, dans les cas d'espèce qui lui seront soumis, au bon ordre de l'établissement. Il a estimé dès lors préférable d'inscrire ce principe dans la loi elle-même, de façon à ne justifier l'interdiction que lorsqu'elle est manifestement nécessaire, ce que propose l'amendement n° 1.

Après avoir salué la qualité de cette argumentation, **le rapporteur** a indiqué que, même si la jurisprudence évoluait pour tenir compte de la loi nouvelle, l'introduction du concept de « bon ordre » ne ferait qu'en étendre la marge de manœuvre, d'autant plus que, déjà utilisée par le Conseil d'État, cette notion ne fait pas toujours l'objet d'une appréciation identique par le juge et les chefs d'établissement. S'agissant de Mayotte, le rapporteur a souligné que, selon les explications fournies par M. Mansour Kamardine, député de Mayotte, les jeunes filles de l'archipel ne portaient pas le foulard islamique, mais une sorte de coiffe africaine de caractère traditionnel, sans signification religieuse, et que, dans ces conditions, l'application du texte ne susciterait pas de difficulté. S'agissant de l'Alsace-Moselle, il a rappelé que les élus de ces départements étaient également favorables au texte, aucune disposition du Concordat ne s'opposant à son adoption et le port des signes religieux ne devant être accepté dans l'enceinte des établissements publics que pendant les horaires de d'instruction religieuse, au demeurant facultative, et dans les locaux utilisés à cet effet.

M. Claude Goasguen a estimé que l'application du texte à Mayotte ne lui paraissait pas de nature à s'effectuer sans difficultés et que la réponse du rapporteur, dans le cas de l'Alsace-Moselle, plaiderait également, *a contrario*, dans le sens de l'amendement de M. Édouard Balladur, dans la

mesure où il n'était pas souhaitable de multiplier les atteintes ponctuelles à la loi.

M. Philippe Houillon, bien que séduit par l'idée contenue dans l'amendement, a souligné le risque de laisser aux chefs d'établissement une marge d'appréciation génératrice d'incertitudes.

M. Philippe Vuilque a estimé que l'amendement proposé rendrait le dispositif plus fragile, puisque le voile, signe d'appartenance religieuse, est aussi celui de la soumission de la femme, qui n'est pas considérée en elle-même comme un trouble à l'ordre de l'établissement.

Après avoir remercié le président de la commission des affaires étrangères pour sa participation au débat de la commission, **M. René Dosièr**e a indiqué que l'amendement risquait de perpétuer la situation actuelle, particulièrement critiquable, dans laquelle les chefs d'établissement ont développé, sous la pression des événements et en raison de l'insuffisance des textes normatifs, des formes de « droit local », différent d'un établissement à l'autre. Il a en revanche partagé l'avis de M. Édouard Balladur au sujet de l'Alsace-Moselle, le « caractère propre » de ces territoires étant susceptible de justifier des dispositions particulières, tout comme le caractère propre des établissements privés confessionnels sous contrat, qui a d'ailleurs entraîné leur exemption du champ d'application du projet.

M. Gérard Léonard a tenu à corriger l'affirmation selon laquelle les salles de classe des établissements d'enseignement public d'Alsace-Moselle comporteraient des croix, cette situation étant révolue.

À l'issue de ce débat, la Commission a *rejeté* l'amendement n° 1.

La Commission a été saisie de trois amendements présentés par **MM. Gérard Léonard, René Dosièr**e et **le rapporteur**, tendant à prévoir une procédure de dialogue et de médiation préalablement à la sanction et renvoyant au règlement intérieur les conditions de sa mise en œuvre. **M. Gérard Léonard** a souligné qu'il ne s'agissait pas de faire peser une suspicion sur les proviseurs, qui sont d'ores et déjà habitués à ces procédures de médiation ; il a considéré cependant qu'une telle précision s'imposait car elle permettrait, en privilégiant le dialogue, de rassurer les Français sur la mise en œuvre de la loi. **M. René Dosièr**e s'est déclaré également désireux de faire comprendre aux élèves qu'il ne s'agissait pas de pratiquer l'exclusion. Évoquant les débats qui avaient eu lieu au sein de son groupe sur le projet de loi, il a indiqué que les parlementaires qui y étaient hostiles s'y étaient finalement ralliés du fait de la perspective de l'introduction d'une procédure de médiation préalablement à la sanction. **Le rapporteur** a exprimé sa satisfaction devant la convergence de vues ainsi exprimée et souhaité que la rédaction qui serait retenue soit cosignée par les trois auteurs d'amendements. **M. Guy Geoffroy** s'est élevé contre une rédaction qui

laisserait entendre que les chefs d'établissement ne remplissaient pas une mission qu'ils accomplissent en réalité de manière permanente, à savoir la mise en œuvre du dialogue au sein de la communauté scolaire, et qui traduirait donc un sentiment de suspicion à l'égard des proviseurs de lycées et collèges. Rappelant les propos de M. Luc Ferry, **M. Philippe Vuilque** a indiqué que cette procédure contradictoire serait prévue par le décret ou la circulaire ; il a jugé dès lors souhaitable que le législateur en inscrive d'ores et déjà le principe dans la loi, afin de montrer à l'opinion publique qu'il s'agit davantage de persuader l'élève plutôt que de le sanctionner. Sur proposition de **M. René Dosière**, et avec l'accord du rapporteur, le terme de « dialogue » a été préféré à celui de « médiation ».

Un débat a alors eu lieu sur le point de savoir si le règlement intérieur devait préciser l'ensemble des dispositions de l'article L. 141-5-1 du code de l'éducation, ou seulement la procédure de dialogue. **M. Francis Delattre**, approuvé par **M. Philippe Houillon**, a exprimé la crainte que le règlement intérieur ne permette de circonvenir la loi et s'est déclaré en conséquence favorable à une rédaction qui limiterait son intervention à la mise en place du principe du dialogue. **M. Guy Geoffroy**, rappelant que les règlements intérieurs, identiques pour chaque catégorie d'établissements, comprenaient toujours des dispositions obligatoires et des dispositions facultatives, a jugé qu'il n'y avait pas d'inconvénient à prévoir que le règlement mette en œuvre l'ensemble de la loi. La Commission a finalement *adopté* l'amendement du rapporteur dans une rédaction qui renvoie au règlement intérieur le soin d'arrêter les modalités de la procédure de dialogue, les amendements de M. René Dosière et Gérard Léonard étant satisfaits.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 : *Application de la loi à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et aux établissements du second degré de Nouvelle Calédonie* ; **article 3** (article L. 141-5 du code de l'éducation) : *entrée en vigueur* :

La Commission a *adopté* ces articles sans modification.

Titre

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. René Dosière** modifiant le titre du projet pour faire référence au port des signes religieux dans les établissements publics d'enseignement. Tout en convenant que le projet de loi n'embrassait pas l'ensemble de la question de la laïcité, **le rapporteur** a jugé plus clair et plus pédagogique le titre initial.

La Commission a ensuite *adopté* le projet de loi ainsi modifié.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI ORGANIQUE PORTANT
ADAPTATION DE LA JUSTICE AUX ÉVOLUTIONS DE LA CRIMINALITÉ

Mardi 27 janvier 2004

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement

COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LES CONSÉQUENCES SANITAIRES ET SOCIALES DE LA CANICULE

Mercredi 28 janvier 2004

*– Audition conjointe de MM. François Fillon, ministre des affaires
sociales, du travail et de la solidarité, et de M. Hubert Falco, secrétaire d'État
aux personnes âgées*

**MISSION D'INFORMATION COMMUNE
SUR LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DE LA LÉGISLATION SUR LE TEMPS DE TRAVAIL**

Mercredi 28 janvier 2004

– *Audition de M. Jacky Richard, directeur général de la fonction publique*

– *Audition de M. Jean Pisani-Ferry, ancien président délégué du Conseil d'analyse économique et professeur associé à Dauphine*

*

Jeudi 29 janvier 2004

– *Audition de M. Joël Fabiani, directeur des ressources humaines pour la France du groupe Auchan*

– *Audition de M. Jean Viard, directeur de recherche au CNRS*

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE**

Mardi 27 janvier 2004

– Audition du père Daniel Duigou, prêtre, psychologue, psychanalyste et journaliste

– Audition de Mme Hedwige Marchand, infirmière coordinatrice de la Fondation Croix Saint-Simon, unité François-Xavier Bagnoud

*

Mercredi 28 janvier 2004

– Audition de M. Patrick Thominet, cadre de soins au sein de l'équipe mobile de soins palliatifs du groupe hospitalier La Pitié-Salpêtrière

– Audition de M. Claude Reinhardt, président de l'association pour le développement des soins palliatifs

– Audition de M. Xavier Mirabel, président de l'Association « Alliance pour les droits de la vie »

– Audition de Mme Yolande Briand, secrétaire générale de la Fédération Santé-sociaux de la CFDT

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Jeudi 29 janvier 2004

présidence de M. Claude Birraux, président

Audition publique sur la légionellose :

– **ouverture** par M. Claude Birraux, président de l'OPECST, député, et M. Jean-François Mattéi, ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées

– **définition de la maladie, diagnostic et aperçu des traitements en France et à l'étranger** : professeur Jérôme Etienne, du Centre national de référence des légionelles (Lyon) et de l'Inserm

– **la propagation de la maladie, la veille et le dispositif d'alerte** : M. Gilles Brucker, directeur général de l'Institut de veille sanitaire, et Mme Nicole Landrieu, directrice départementale de l'Action sanitaire et sociale du Pas-de-Calais

– **la prévention** : M. Thierry Michelon, sous-directeur de la gestion des risques des milieux à la DGS, M. Thierry Trouvé, directeur de la prévention des pollutions et des risques au ministère de l'écologie et du développement durable, et M. Olivier Barbaroux, président directeur général de Dalkia, membre du comité exécutif de Veolia environnement

– **les difficultés devant une épidémie** : professeur Guy Meyer, président du Comité de lutte contre les infections nosocomiales, M. Cyrille Schott, préfet, M. Pierre-Franck Chevet, directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, et M. Johnny Malec, directeur de l'entreprise Noroxo

– **conclusion** par Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de l'écologie et du développement durable

*

Le compte rendu intégral de cette audition publique et des débats auxquels elle a donné lieu feront l'objet d'une publication ainsi que d'une insertion sur les sites des deux assemblées

**DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE**

Mercredi 28 janvier 2004

– Audition de M. Nicolas Jacquet, délégué général de la DATAR

**DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Mardi 27 janvier 2004

*– Audition de Mme Monique Sassier, directrice générale de
l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et présidente du Conseil
consultatif national de la médiation familiale, sur le projet de loi relatif au
divorce*
