

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

Bulletin des Commissions

2005 – N° 10

Du mardi 29 au jeudi 31 mars

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Aménagement du temps de travail dans le secteur des transports
Examen du rapport..... 1037
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
Auditions 1043
- Informations relatives à la Commission 1043

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Informations relatives à la Commission 1045

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Jean-David Levitte,
ambassadeur de France aux États-Unis,
sur l'image de la France aux États-Unis et l'état de la relation franco-américaine 1047
- Audition de M. René Van der Linden,
président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1047

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Ordonnance n° 2004-1374 relative au Code de la défense
Examen du rapport..... 1049
- Audition de M. Francis Delon,
secrétaire général de la défense nationale 1054
- Informations relatives à la Commission 1062

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
Échange de vues..... 1063
- Rôle des rapporteurs spéciaux pour le projet de loi de finances pour 2006
Communication du président de la commission..... 1063

- Diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance
Examen du rapport..... 1066
- Mission d'évaluation et de contrôle
Audition..... 1076
- Informations relatives à la Commission 1077

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

- Mesures de transposition de droit communautaire à la fonction publique
Examen du rapport..... 1079
- Informations relatives à la Commission 1092

**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

- Auditions 1093

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

- Auditions 1095

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

- Saisine du Sénat relative au bilan des autorités administratives indépendantes
*Examen du rapport
et des modalités de réalisation de cette étude* 1097

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

- Audition..... 1103

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

- Auditions 1105

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 30 mars 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Yves Boisseau**, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1197 du 12 novembre 2004 portant **transposition de directives communautaires et modifiant le code du travail en matière d'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports (n° 1966)**.

M. Yves Boisseau, rapporteur, a indiqué que le projet de loi vise à ratifier une ordonnance prise par le gouvernement le 12 novembre dernier en y apportant quelques aménagements mineurs. Cette ordonnance concerne l'aménagement du temps de travail dans le secteur des transports. Elle a été prise en vertu de la loi d'habilitation du 18 mars 2004 qui a permis au gouvernement de transposer par ordonnance un grand nombre de directives européennes en attente, tout en procédant à cette occasion à certains ajustements sectoriels de la législation. Le recours aux ordonnances est justifié par le retard récurrent, et d'autant plus désolant, de la France dans la transposition des directives, retard qui lui vaut régulièrement d'être classé dans les derniers, voire le dernier, dans les palmarès établis par la Commission de Bruxelles. D'ailleurs ce n'est pas la première fois que l'on recourt aux ordonnances de transposition de directives : la majorité précédente l'avait fait en 2001.

L'ordonnance du 12 novembre 2004 répond donc d'abord à un impératif de transposition du droit communautaire, en l'espèce des directives n° 2000/34 du 22 juin 2000 et n° 2002/15 du 11 mars 2002. La transposition de cette dernière était en effet urgente, puisque la date limite de transposition était le 23 mars 2005. Elle permet d'ailleurs d'insérer dans notre droit des mesures favorables aux salariés concernés, à savoir une limitation absolue du travail quotidien à dix heures dès lors que du travail de nuit est effectué et un droit à pause quand la durée du travail dépasse six heures. Enfin, il est de l'intérêt vital du transport routier français que cette directive soit transposée et appliquée par l'ensemble des membres de l'Union européenne : dans son excellent rapport consécutif à la mission que lui avait confiée le Premier ministre, M. Francis

Hillmeyer a ainsi relevé, dans une comparaison portant sur les quinze anciens Etats membres, que l'application générale de la directive réduirait de 20 % à 3 ou 4 % les écarts entre les temps de conduite et de travail maximaux des chauffeurs routiers français et ceux de leurs collègues européens soumis aux réglementations les plus souples, ou laxistes selon le point de vue, en matière de temps ; on voit l'enjeu pour la compétitivité comparée. Mais si notre pays veut pouvoir exiger de ses partenaires la transposition complète et contrôlée de la directive n° 2002/15, encore doit-il aussi être irréprochable à cet égard.

Cette ordonnance a un deuxième mérite : elle va donner une base légale solide aux décrets dérogatoires qui régissent le temps de travail dans les transports routiers. Cette réglementation spécifique est déjà ancienne puisqu'elle remonte dans son principe à la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dite LOTI, et à un décret du 26 janvier 1983. Mais les multiples décrets qui ont modifié ce décret depuis lors ont parfois été annulés par le Conseil d'Etat parce que leur base légale, qui se trouvait dans la LOTI et dans quelques dispositions disparates du code du travail autorisant des dérogations, était insuffisante. L'ordonnance pose désormais clairement, dans le code du travail, les points sur lesquels la réglementation sectorielle du temps de travail dans les transports peut ou non s'écarter du droit commun, que ce soit par décret ou par accord entre les partenaires sociaux. Elle concerne non seulement le transport routier de marchandises et le transport de voyageurs interurbain, mais aussi la batellerie et le transport ferroviaire hors SNCF, c'est-à-dire quelques services spécifiques de restauration et de wagons-lits à bord des trains. Dans la batellerie, elle donnera ainsi un fondement légal à l'accord de branche qui y organise, de manière très dérogatoire mais qui satisfait employeurs et salariés, le travail sur les bateaux exploités en service continu.

Enfin, l'ordonnance du 12 novembre 2004 constitue l'un des éléments du plan de mobilisation et de développement en faveur du transport routier de marchandises présenté au Conseil des ministres du 8 septembre 2004 par le ministre Gilles de Robien, puis renforcé en octobre. Ce plan constitue le résultat d'une réflexion poussée, puisque sa mise au point a été précédée de deux missions préparatoires, confiées successivement à M. Francis Hillmeyer et à M. Georges Dobias. Il part du constat des difficultés structurelles du secteur routier, difficultés aggravées par des éléments conjoncturels comme la faible croissance économique de 2001-2003 et l'explosion du coût du gazole. Les entreprises et les routiers sont surtout inquiets des conséquences de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne et de la concurrence qui en résulte : en quelques années la part des transports internationaux dans le chiffre d'affaires de la profession est tombée de 29 % à 18 % et le pavillon français est réellement menacé.

Or il s'agit d'un secteur important dans l'économie et l'emploi nationaux : les 41 000 entreprises de transport routier de marchandises représentent 330 000 emplois et génèrent 1,2 % du produit intérieur brut (PIB). Le transport routier est également un secteur où, suite notamment aux importantes revalorisations salariales consenties depuis une décennie dans le cadre du « contrat de progrès » de 1994, les charges de main-d'œuvre sont lourdes, puisqu'elles y représentent 32 % du chiffre d'affaires hors sous-traitance, venant au premier rang des charges d'exploitation loin devant le carburant. Dans ces conditions, la question de la conciliation entre des conditions sociales satisfaisantes et la préservation de la compétitivité y est déterminante.

Le gouvernement a donc proposé un plan comportant trois volets : il y a un volet fiscal reposant notamment sur la stabilisation pour trois ans de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) relative au gazole, le dé plafonnement du mécanisme de remboursement d'une part de cette taxe, le triplement du montant par véhicule et l'élargissement du champ du dégrèvement spécifique existant en matière de taxe professionnelle.

Le deuxième volet vise à renforcer la lutte contre les pratiques illégales telles que le cabotage effectué irrégulièrement par des poids lourds étrangers sur le territoire français. A cet égard, on peut observer que si les transports n'étaient, pour l'essentiel, pas concernés par le projet de directive Bolkestein, car régis par des règles sectorielles, ils sont cependant soumis à un processus de libéralisation progressive qui pose de réels problèmes de contrôle. Il en est ainsi du cabotage, c'est-à-dire du transport effectué entre deux villes françaises par des routiers communautaires. Ce cabotage est en principe encadré pour les ressortissants des anciens Etats membres et pour le moment interdit aux nouveaux entrants, mais cette réglementation donne lieu à des contentieux avec Bruxelles, à des contournements légaux et à des violations répétées faute de contrôles efficaces.

Reste enfin le volet social du plan de mobilisation. Partant notamment du constat fait par M. Francis Hillmeyer sur le caractère particulièrement strict de la réglementation française, qui impose les temps de conduite et de travail les plus faibles d'Europe, les propositions en la matière portent sur la gestion des temps. Selon qu'elles sont de nature législative ou réglementaire, ces propositions se retrouvent dans le texte de l'ordonnance ou dans une modification prochaine du décret de 1983.

La réforme retenue maintient les durées en vigueur des temps de service dus par les chauffeurs routiers et accroît modérément certains des maxima hebdomadaires de temps de service pouvant être atteints, mais pas le plus élevé, celui applicable aux chauffeurs dits grands routiers pour une semaine isolée, qui est de 56 heures. La réforme permet également une

modulation du temps de travail sur une base trimestrielle, voire quadrimestrielle par accord collectif, et simplifie le régime du repos compensateur pour heures supplémentaires.

L'ordonnance du 12 novembre 2004 comporte aussi des dispositions concernant le travail de nuit dans les transports. Elle définit une période de nuit spécifique au secteur et prévoit que la limite de huit heures quotidiennes pour les travailleurs de nuit y sera appréciée non par jour isolé, mais en moyenne sur une période de référence. Dans les transports routiers, en outre, le temps de travail des roulants est plafonné de manière absolue à dix heures dès lors qu'ils accomplissent une partie de leur travail dans l'intervalle minuit-5 heures.

Il faut signaler que ces dispositions relatives au travail de nuit paraissent, sur certains points, remettre en cause des accords de branche en vigueur tant dans le secteur routier que dans la batellerie. Des ajustements sont donc souhaitables. Ils constituent l'objet de l'amendement que le gouvernement a déposé.

L'ordonnance traite enfin des repos hebdomadaires et quotidiens et des pauses. Il est à noter que la loi Aubry de 1998, qui avait introduit dans le droit national les principes du repos quotidien de onze heures consécutives et de la pause due après six heures de travail, avait exclu de son champ d'application les transports. Conformément à l'évolution des textes européens, l'ordonnance étend ces dispositions aux transports terrestres et fluviaux tout en y prévoyant des dérogations limitées. Enfin, pour les personnels roulants des transports routiers, elle transpose la directive n° 2002/15 en rendant obligatoire une pause de trente minutes au moins lorsque le temps de travail quotidien excède six heures.

Enfin, le projet de loi de ratification propose accessoirement d'apporter des modifications de portée limitée au texte de l'ordonnance du 12 novembre 2004. Selon les termes mêmes de l'exposé des motifs de ce projet, ces modifications constituent seulement des « corrections destinées à en améliorer la compréhension ». Il s'agit effectivement d'une part de la modification d'un renvoi interne dans le code du travail entre deux articles relatifs au travail de nuit, modification qui n'a aucune incidence sur le sens des dispositions, d'autre part de la suppression d'une mention de la marine marchande qui n'a pas de sens dans le code du travail, car le statut social des marins est défini par le code du travail maritime.

Après l'exposé du rapporteur, **le président Jean-Michel Dubernard** l'a félicité pour ce travail technique de haut niveau, établi sur la base d'une législation fort complexe.

M. Gaëtan Gorce a interrogé le rapporteur sur les différences entre la nouvelle réglementation et celle qui s'applique aujourd'hui et sur le point de vue des partenaires sociaux sur cette réforme.

Mme Pascale Gruny a souligné la complexité du sujet en précisant que la directive améliore plutôt les conditions de suivi de l'organisation du travail concernant les heures travaillées et les repos compensateurs, sujet délicat dans les transports. Les chauffeurs ne voulaient auparavant pas prendre leurs repos compensateurs, trop nombreux. En ce sens, l'ordonnance apporte une amélioration sensible. Par ailleurs, il est exact de souligner que la pratique du cabotage par des transporteurs communautaires n'est pas contrôlée en France.

En réponse, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Le décompte des heures supplémentaires et des repos compensateurs se fera désormais sur une base trimestrielle.

– Les temps de service hebdomadaires sont maintenus à 43 heures pour les grands routiers, 39 heures pour les routiers courtes distances et 35 heures pour les convoyeurs de fonds et conducteurs de messageries. Les durées maximales hebdomadaires resteront toutes inférieures au plafond de 60 heures de la directive communautaire, mais certaines sont relevées : on passe ainsi de 48 à 52 heures sur une semaine isolée pour les routiers courtes distances et de 50 à 53 heures en moyenne hebdomadaire maximale pour les grands routiers.

– S'agissant du travail de nuit, l'ordonnance prévoit une période nocturne de 22 heures à 5 heures, alors que le droit commun l'établit de 21 heures à 6 heures. La durée du temps de travail des travailleurs de nuit des transports ne devra pas dépasser 8 heures par jour en moyenne et, dans les transports routiers, un plafond absolu à 10 heures par jour est posé dès lors que du travail de nuit est effectué.

– En ce qui concerne les bateliers, un service continu peut être assuré grâce à un accord professionnel qui fait alterner une semaine de travail où les salariés font chaque jour deux quarts de six heures et une semaine de repos. L'ordonnance donne une base légale à cette organisation.

– Pour le cabotage, la situation est différente entre les quinze anciens membres de l'Union européenne et les nouveaux adhérents, provisoirement exclus du droit au cabotage dans les anciens Etats-membres. Mais tout le monde fait état de contournements et de fraudes.

M. Pierre Hellier a observé que la réforme ne transpose pas complètement les plafonds communautaires dans le droit national.

Après avoir précisé que les droits nationaux peuvent rester plus favorables aux salariés que les règles minimales posées dans le droit communautaire, **le rapporteur** a déclaré avoir auditionné les partenaires sociaux les plus représentatifs, tant syndicaux que patronaux. Les représentants des employeurs s'estiment relativement satisfaits de la nouvelle organisation du travail, plus simple à appliquer, tandis que ceux des salariés critiquent essentiellement le décompte des temps travaillés sur trois mois, les autres mesures de la réforme ne suscitant pas d'observations.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles.

Elle a examiné l'amendement n° 1 du gouvernement modifiant les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 12 novembre 2004 en matière de travail de nuit.

Le rapporteur a précisé qu'alors que la durée maximale du travail quotidien des chauffeurs routiers est de dix heures, avec deux dérogations à douze heures par semaine, l'ordonnance prévoit pour les travailleurs de nuit des transports un plafond quotidien de huit heures en moyenne, ce qui serait très contraignant. Le gouvernement propose de n'appliquer dans les transports routiers, en cas de travail de nuit, que le plafond absolu de dix heures par jour issu du droit communautaire, voie moyenne prenant en compte l'accord de branche sur le travail de nuit intervenu le 14 novembre 2001.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que cet amendement est important, car il vise à tenir compte de la volonté des partenaires sociaux en respectant les accords de branche passés dans les transports routiers et la navigation fluviale.

La Commission a *adopté* l'amendement, puis elle a *adopté* l'article unique du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Jeudi 31 mars 2005

*– Auditions sur l'organisation et le coût de gestion des branches
de la sécurité sociale*

Le compte rendu de ces auditions sera publié ultérieurement

Informations relatives à la Commission

I – La Commission a désigné :

- *M. Edouard Courtial*, rapporteur sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (n° 2214) ;
- *M. Jean Bardet*, rapporteur pour avis sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 2216).

II – *M. Claude Gaillard* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *Mme Michèle Tabarot* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 31/03/2005).

III – *M. Yvan Lachaud* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *Mme Anne-Marie Comparini* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 31/03/2005).

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

Informations relatives à la Commission

MM. François Asensi et Jean-Claude Sandrier ont donné leurs démissions de membres de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné MM. Gilbert Biessy et Jacques Desallangre pour siéger à la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (J. O. du 30/03/2005).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 30 mars 2005

– Audition de M. Jean-David Levitte, ambassadeur de France aux États-Unis, sur l'image de la France aux États-Unis et l'état de la relation franco-américaine

– Audition de M. René Van der Linden, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Les comptes rendus de ces auditions seront publiés ultérieurement

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 29 mars 2005***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, sur le rapport de **M. François Vannson**, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2004-1374 relative au **code de la défense** (n° 2165).

Le rapporteur a présenté l'article 1^{er}, qui prévoit la ratification de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative au code de la défense. Il a rappelé que le projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois.

Les dix-huit autres articles du projet de loi peuvent être qualifiés de diverses dispositions relatives à la défense, le Gouvernement ayant saisi l'occasion que constitue la ratification pour proposer un certain nombre d'autres aménagements nécessaires.

L'article 2 précise le régime du dédommagement de la réquisition par l'exécutif de certaines œuvres de l'esprit.

L'article 3 concerne la protection des installations d'importance vitale et prévoit que les exploitants de celles-ci sont tenus de coopérer à leurs frais à la protection de ces établissements, installations et ouvrages, contre toute tentative de sabotage.

L'article 4 actualise le régime de protection et de contrôle des matières nucléaires et procède de même pour les sanctions pénales afférentes.

Les articles 5 et 6 procèdent à des rectifications d'erreurs matérielles de codification. L'article 5 traite des indemnisations causées par les dégâts matériels ou par des privations de jouissance causées par des manœuvres ou des exercices. L'article 6 porte sur le dédommagement des conséquences des travaux exécutés par l'Etat sur des immeubles, des navires ou des aéronefs réquisitionnés.

L'article 7 procède à une simplification du régime d'autorisation d'ouverture de commerces de détail d'armes des catégories 1 à 4. Actuellement, cette ouverture nécessite une double autorisation du ministre de

la défense et du représentant de l'Etat dans le département. Désormais, seule l'autorisation du ministre sera nécessaire. Cette mesure ne concerne pas les armes de chasse et constitue une simplification.

L'article 8 simplifie également le droit en supprimant l'obligation de plainte préalable du ministre de la défense ou du ministre des finances en cas de poursuite d'infractions à la législation sur les armes. Cette disposition remontait à 1939. Désormais, le procureur de la République exercera la plénitude de ses pouvoirs en la matière, conformément au droit commun.

L'article 9 répare l'oubli des sanctions d'infraction à la législation sur les armes dans la rédaction de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

L'article 10 met un terme au monopole de l'Etat en matière de production, de détention et de transport de produits explosifs. Aujourd'hui, en ce domaine, toute délégation de service public à un opérateur public ou privé nécessite un décret en conseil d'Etat. Le projet de loi vise à y substituer un régime d'autorisation, l'Etat conservant la maîtrise de la fabrication et du commerce des produits explosifs quel que soit leur usage.

L'article 11 tire les conséquences de l'article précédent pour la Polynésie française.

L'article 12 consacre le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de l'institution sociale des armées (IGESA) dans le cadre du code de la défense.

L'article 13 modifie le code de la défense pour préciser les pouvoirs de décision en matière d'abattage ou d'ébranchage de plantations gênant la vue des personnels affectés à des ouvrages de défense des côtes ou de sécurité maritime. Il désigne notamment l'autorité militaire comme compétente en lieu et place des préfets maritimes, afin de tenir compte, de façon complémentaire, des missions des commandants de région maritime.

L'article 14 tire les conséquences de l'article précédent pour les départements et territoires d'outre-mer.

L'article 15 modifie le code pénal à deux fins. En premier lieu, il substitue à la référence aux textes abrogés par l'ordonnance du 20 décembre 2004 la référence aux articles correspondants du code de la défense. En second lieu, il ajoute à l'énumération des actes de terrorisme qui figurent dans le code pénal, la Commission des infractions relatives aux matières nucléaires prévues par le code de la défense.

L'article 16 modifie le code de procédure pénale pour les mêmes raisons de correspondance de références que l'article 15.

L'article 17 tire les conséquences de l'abolition du monopole de l'Etat en matière de produits explosifs. Il prévoit que les délégations antérieures valent autorisation au sens du code de la défense.

L'article 18 tire les conséquences des dispositions prévues à l'article 10 pour la Polynésie française.

Enfin, l'article 19 comporte les dispositions nécessaires à l'application du projet de loi à l'outre-mer.

La Commission est alors passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : *Ratification de l'ordonnance n° 2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 2 : *Dédommagement de la réquisition de certaines œuvres de l'esprit*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3 : *Protection des installations d'importance vitale*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 : *Protection et contrôle des matières nucléaires, régime des sanctions pénales*

La Commission a *adopté* neuf amendements d'ordre rédactionnel présentés par le rapporteur puis a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

La Commission a ensuite *adopté* les quatre articles suivants sans modification :

Article 5 : *Indemnisation des dommages causés par les dégâts matériels ou par des privations de jouissance résultant de manœuvres et exercices*

Article 6 : *Procédure de règlement des indemnités versées en dédommagement des conséquences des travaux exécutés par l'Etat sur des immeubles, des navires ou des aéronefs réquisitionnés*

Article 7 : *Régime d'autorisation d'ouverture de commerces de détail de matériels d'armement*

Article 8 : *Répression des infractions à la législation sur les armes*

Article 9 : Sanction d'infractions à la législation sur les armes

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur puis a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article 10 : Suppression du monopole de l'Etat en matière de produits explosifs

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur puis a *adopté* l'article ainsi modifié.

La Commission a ensuite *adopté* les six articles suivants sans modification :

Article 11 : Adaptation des dispositions applicables en Polynésie française**Article 12 : Statut juridique de l'institution de gestion sociale des armées****Article 13 : Autorité compétente pour l'entretien des ouvrages de défense des côtes ou de sécurité maritime****Article 14 : Suppression des spécificités applicables outre-mer pour l'entretien des ouvrages de défense des côtes ou de sécurité maritime****Article 15 : Modifications du code pénal****Article 16 : Modifications du code de procédure pénale****Article 17 : Validation de délégations de l'Etat en matière de poudres et substances explosives**

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur puis a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article 18 : Régime applicable en Polynésie française en matière d'armes ou de munitions de guerre

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur puis a *adopté* l'article ainsi modifié.

Article 19 : Applicabilité des dispositions du présent projet de loi à l'outre-mer

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur portant sur le titre du présent projet de loi, pour le rendre plus conforme à son contenu.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 30 mars 2005

Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu **M. Francis Delon**, secrétaire général de la défense nationale.

Le président Guy Teissier a souligné qu'avec le secrétariat général de la défense nationale (SGDN), la France dispose d'une institution atypique, spécifiquement dédiée à la coordination interministérielle en matière de défense et de sécurité. Il a souhaité que M. Francis Delon présente les missions et l'organisation du SGDN et s'attarde plus particulièrement sur deux aspects : le travail du comité interministériel du renseignement (CIR) et la coordination des actions d'intelligence économique, sujet que la Commission a abordé au travers d'un rapport d'information que viennent de lui présenter MM. Bernard Deflesselles et Jean Michel.

Il a ensuite mentionné la richesse du parcours professionnel de M. Francis Delon. Chargé de mission au cabinet de M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères de 1986 à 1988, puis nommé à la mission permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations unies, il a ensuite changé d'horizon pour l'éducation nationale en devenant le directeur de cabinet de M. François Bayrou. Il a ensuite réintégré le Conseil d'État, son corps d'origine où il a présidé une formation contentieuse. En parallèle, il est devenu un spécialiste du cinéma ; Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, lui ayant notamment confié une mission d'évaluation des salles multiplexes. Secrétaire général de la défense nationale depuis juillet 2004, il a déjà eu l'occasion, à ce titre, de s'entretenir avec certains membres de la Commission, notamment M. Yves Fromion, dans le cadre de son rapport budgétaire.

M. Francis Delon s'est déclaré d'autant plus réjoui de s'exprimer devant la Commission que la précédente audition d'un secrétaire général de la défense nationale remonte à plusieurs années. Il a ensuite dressé le panorama des missions du SGDN.

Le besoin d'une instance de coordination permanente des différents ministères participant à la défense nationale est apparu dès le début du XX^{ème} siècle, en 1906 très précisément, mais il s'est réellement traduit dans les faits en 1962 avec la création du secrétariat général de la défense nationale, placé sous l'autorité du Premier ministre. L'évolution de la conception et des réalités de la défense et de la sécurité a progressivement orienté les missions du SGDN vers un cadre plus étendu que celui de la défense nationale *stricto sensu*. Par-delà la permanence de ses missions fondamentales, son champ d'action a

connu un élargissement sensible : il se situe aujourd'hui au point de convergence de l'ensemble des dossiers intéressant la sécurité intérieure et extérieure de la France.

Le SGDN est, avec le secrétariat général du gouvernement, le SGG, et le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, le SGCI, l'un des principaux secrétariats généraux sur lesquels s'appuie le Premier ministre pour l'animation et la coordination interministérielles.

Service du Premier ministre, travaillant en liaison étroite avec la Présidence de la République, le SGDN assiste le chef du Gouvernement dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationales. À ce titre, il assure, en liaison étroite avec l'état-major particulier du Président de la République et le cabinet du Premier ministre, le secrétariat des réunions interministérielles de haut niveau présidées par le chef de l'État, le chef du Gouvernement ou leurs principaux collaborateurs, notamment les conseils de défense et les comités de défense, et il prend directement en charge certaines fonctions plus « verticales » confiées aux services du Premier ministre.

Le SGDN donne la priorité à la réflexion, à la préparation de la décision et au suivi de la mise en œuvre de celle-ci. Il coordonne et anime des groupes de travail constitués avec le concours des ministères concernés, notamment ceux chargés de la défense, des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'économie, des finances et de l'industrie, de la santé, de la recherche et des transports.

Au titre de la préparation de l'État aux crises et risques majeurs, le SGDN est chargé d'élaborer une planification de sécurité nationale, comprenant Vigipirate et ses plans dérivés, et de veiller à la cohérence de la politique d'entraînement et de conduite des exercices dans ce domaine. Il met à la disposition du Gouvernement des moyens de télécommunications sécurisés, notamment pour la gestion des crises. Il apporte sa contribution au conseil de sécurité intérieure, dont le secrétaire général de la défense nationale est membre.

Le SGDN suit, en liaison avec les départements ministériels concernés, l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France, ainsi que les grandes questions stratégiques et européennes en matière de sécurité. Ces capacités participent à l'établissement, au profit des plus hautes autorités de l'État, de synthèses et d'évaluations des éléments se rapportant à une crise, et contribuent à la définition de mesures de réponse appropriées.

Les attentats du 11 septembre 2001 ont incité le SGDN à renforcer sa capacité de veille et d'alerte sur les crises extérieures ou intérieures

susceptibles d'affecter la sécurité des intérêts de la France. Cette veille s'exerce désormais vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept.

Le SGDN pilote la mise en place du volet sécuritaire de la politique de développement de la société de l'information, décidée par le Gouvernement. Il met en œuvre un plan de renforcement de la sécurité des systèmes d'information afin de sécuriser les principaux réseaux gouvernementaux, aux échelons central et local, ainsi que ceux utilisés pour la gestion des infrastructures vitales. Dans ce cadre, il veille à ce que le développement des technologies de l'information et de la communication ne se traduise pas par un accroissement de la vulnérabilité de nos systèmes d'information. Il apporte ainsi son soutien à l'ensemble des administrations par des missions d'audit et de conseil et procède à l'évaluation des dispositifs de protection des services de l'État et des produits destinés à cette fonction.

Afin de renforcer la sécurité des réseaux et systèmes d'information gouvernementaux, le SGDN met en œuvre le centre opérationnel de la sécurité des systèmes d'information (COSSI) qui, outre une mission générale de prévention, coordonne l'action des ministères en cas d'incidents graves, alerte les autorités et élabore les mesures de protection et de réaction. Le COSSI, lui aussi, fonctionnera bientôt vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept.

Le SGDN contribue, en outre, en liaison avec les grands opérateurs, à l'identification et à la surveillance des risques affectant la sécurité des systèmes d'information : intrusions dans les réseaux, interceptions malveillantes de communications, prolifération des virus informatiques, manipulations techniques de l'information.

Une autre mission prioritaire assignée au SGDN est le contrôle des exportations d'armement et du transfert des technologies sensibles. Le secrétaire général préside les réunions de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre, la CIEEMG et coordonne les travaux d'élaboration des directives du Premier ministre concernant l'exportation de matériels de guerre et de technologies sensibles.

Quant à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, elle requiert de suivre les négociations internationales et la mise en œuvre des conventions et arrangements multilatéraux, ainsi que de coordonner le contrôle des exportations de biens et de technologies à double usage. Le SGDN pilote également des études et des évaluations sur les risques engendrés par la prolifération des armes de destruction massive et il participe à la veille générale et stratégique dans les domaines nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), ainsi que balistique et spatial.

Pour faire face aux contraintes d'une économie mondiale imposant des efforts permanents pour renforcer la compétitivité de la France, le Gouvernement a décidé, fin 2003, de donner un nouvel élan à la politique publique d'intelligence économique. À cette fin, il a institué un haut responsable chargé de l'intelligence économique, qui, en raison du caractère interministériel de sa mission, a été placé auprès du secrétaire général de la défense nationale. Le haut responsable assure la synthèse et organise la diffusion de l'information disponible en matière d'intelligence économique. Il veille également à l'élaboration et, le cas échéant, concourt à la mise en œuvre des mesures et des orientations du Gouvernement visant au renforcement des capacités nationales en ce domaine.

M. Francis Delon a ensuite décrit le rôle du SGDN dans le domaine du renseignement et plus particulièrement au sein du comité interministériel du renseignement.

Selon les termes de l'ordonnance de 1959 portant organisation générale de la défense, l'orientation et la coordination des services de renseignement sont assurées par un comité interministériel du renseignement, le CIR, placé sous l'autorité du Premier ministre et dont le secrétariat est assuré par le secrétaire général de la défense nationale. En exécution des plans, orientations et décisions arrêtés en conseil de défense ou en comité interministériel du renseignement, le secrétaire général de la défense nationale est chargé de notifier les objectifs en matière de renseignement, d'animer la recherche du renseignement dans les domaines intéressant la défense et d'en assurer l'exploitation au profit du Gouvernement et des organismes concernés. À ce titre, le CIR élabore le plan national de renseignement, le PNR, sorte de charte gouvernementale soumise à l'approbation du Président de la République.

Pour accomplir sa mission de secrétariat du CIR, le secrétariat général de la défense nationale dispose d'un secrétariat permanent, le SP-CIR. Celui-ci coordonne les travaux préparatoires aux réunions plénières, rédige les relevés de décisions qui en émanent et suit leur mise en œuvre. Il accompagne également la mise en œuvre du PNR et suit l'orientation des services. Enfin, il anime les groupes de travail interservices prévus dans le cadre du PNR, prépare des réunions *ad hoc* avec les services de renseignement et rédige des notes de synthèse de renseignement et d'évaluation, portant notamment, dans le cadre de la mise en œuvre du plan national Vigipirate, sur la menace terroriste.

Le comité interministériel du renseignement, dans sa formation plénière, est présidé par le Premier ministre et réunit les ministres concernés par le renseignement, c'est-à-dire ceux chargés de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, de l'économie, des finances et du budget, de l'industrie, de la recherche, des télécommunications, de l'espace et de l'outre-mer, ainsi que, en tant que de besoin, d'autres membres du Gouvernement. Il comprend

également le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la défense nationale. En outre, le Premier ministre peut convoquer toute personne qualifiée en raison de sa compétence, en particulier le haut responsable chargé de l'intelligence économique.

Les directives nationales en matière de renseignement, les DNR, qui constituent le plan national de renseignement, ont été actualisées en 2003 pour la période 2003-2005. Elles définissent les priorités gouvernementales en la matière et orientent les services en conséquence. L'activité des groupes de travail qui mettent en œuvre les DNR se révèle particulièrement utile, eu égard à leur dimension interministérielle et fait l'objet de rapports périodiques. Parallèlement, des groupes de travail *ad hoc* sont mis en place, en tant que de besoin, avec l'ensemble des services concernés, en particulier lors des situations de crise. Ce fut notamment le cas, au quotidien, lors de la crise irakienne.

Destinées à la fois à orienter la recherche et à permettre aux services d'adapter leur dispositif et leur investissement à moyen terme, les DNR demeurent flexibles et prennent en compte les orientations nouvelles que peut imposer un environnement international en mouvement. Le Gouvernement peut ainsi définir des efforts de renseignement à accomplir sur des menaces avérées, en fonction de leur intensité, et sur des menaces émergentes.

En conclusion, M. Francis Delon a fait valoir que le SGDN n'est pas un service de renseignement. Quoique sa fonction renseignement soit essentielle en ce qu'il entretient des contacts quotidiens avec les services civils et militaires, il la mène dans un cadre interministériel parfaitement défini et n'interfère aucunement dans la mise en œuvre opérationnelle.

Le président Guy Teissier a demandé si le SGDN, eu égard à l'étendue de ses missions de coordination d'un grand nombre de ministères et de services, de veille sur la cohérence de la politique en matière de sécurité, de conduite de plans comme Vigipirate, de surveillance de la vulnérabilité des systèmes de communication, de contrôle des exportations d'armements, et d'orientation de la stratégie des services de renseignement, n'était pas devenu une sorte de *Department of Homeland Security* (DHS) à la française.

Après avoir souligné que le DHS était actuellement dans une phase de réforme, sous l'impulsion de son nouveau secrétaire récemment confirmé par le Sénat, M. Michael Chertoff, **M. Francis Delon** a estimé que les situations administratives des États-Unis et de la France étaient difficilement comparables. En France, traditionnellement, le ministre de l'intérieur est puissant : avec la direction de la surveillance du territoire, la DST, celle des renseignements généraux et celle de la police nationale, il est le bras armé du

Gouvernement, et le SGDN n'a certainement pas vocation à lui faire concurrence.

La défense et la sécurité, prises au sens large, fonctionnent de manière horizontale, aucune administration n'ayant la maîtrise totale de ces dossiers. Le ministère de la défense est concerné au premier chef par les questions de renseignement, notamment à travers la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), mais la sécurité englobe de plus en plus d'éléments non traditionnels, comme la sécurité de l'information, avec une dimension technologique, qui relève ainsi de la compétence de ministères techniques. De même, la sécurité NRBC, qui concerne surtout le ministère de l'intérieur, fait aussi appel à certaines compétences du commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui dépend des ministres de la défense, de l'industrie et de la recherche. On peut certes demander au SGDN, pour faire face à une urgence, de remplir une mission particulière, mais sa vocation est de coordonner, pas de faire, et il n'a pas vocation à voir son périmètre de compétences grossir au point d'en faire un quasi-ministère.

Le président Guy Teissier ayant rappelé qu'à l'origine le SGDN tendait à ce but, **M. Francis Delon** a précisé qu'après la réforme conduite par M. Jean Picq, le SGDN s'était recentré sur les missions indispensables au Gouvernement et sa flexibilité avait été renforcée pour qu'il soit capable de s'adapter aux demandes formulées par le Président de la République et le Premier ministre, en fonction de l'évolution des risques.

M. Jean-Michel Boucheron a souhaité y voir plus clair concernant la coordination, le financement et la structure des actions d'intelligence économique. Il a également demandé comment le SGDN évaluait la réforme fondamentale en cours aux États-Unis, qui tend à scinder le renseignement en trois pôles : l'aspect technologique traditionnel, l'acquisition d'informations sur le terrain par des linguistes et enfin l'intelligence économique, c'est-à-dire la protection des intérêts économiques et des brevets et l'infiltration des moyens de recherche étrangers, en particulier européens.

M. Francis Delon a confirmé que les États-Unis, à la suite des événements du 11 septembre 2001 et de la polémique sur l'affaire irakienne, avaient entrepris une réflexion sur le rôle et l'efficacité de leurs services de renseignement. Ce processus a débouché sur la décision de créer un poste de directeur national du renseignement. Sous réserve de sa confirmation par le Sénat, M. John Negroponte devrait être nommé à ce poste courant mai ; son adjoint sera le général Michael Hayden, actuel directeur de la *National Security Agency* (NSA). Cette décision répond aussi à la nécessité de coordonner le très grand nombre d'agences de renseignement et de proposer à la Maison Blanche des pistes d'orientation à long terme. Les États-Unis semblent comprendre que l'accent mis sur le renseignement technologique, illustré par les succès de la

NSA, a peut-être provoqué une perte de contact avec les réalités du terrain. L'échec de la CIA à propos des armes de destruction massive irakiennes est en partie imputé au déficit en hommes sur le terrain et à la confiance trop grande accordée à des observations satellitaires mal interprétées.

Le secrétaire général de la défense nationale a également expliqué que le besoin de disposer d'un moyen d'action en intelligence économique au sein de l'appareil d'État était devenu évident fin 2003 et s'était traduit par la création du poste de haut responsable de l'intelligence économique, et par la nomination de M. Alain Juillet à ce poste. Sa petite équipe, placée sous l'autorité du SGDN, a constitué un réseau reliant nombre d'administrations d'État, issues en particulier des ministères chargés de l'économie, des finances et de l'industrie, des affaires étrangères, de la défense et de l'intérieur, mais aussi des ministères techniques, dont les représentants se réunissent périodiquement pour mettre en commun leurs informations. Cette action a permis de définir les contours et les secteurs stratégiques d'une politique, puis de mettre sur pied une organisation en incitant tous les ministères concernés à se doter de responsables de l'intelligence économique.

Cette structure doit aller au-delà des administrations centrales et prendre une dimension territoriale. Le ministère de l'intérieur a donc mobilisé les préfets et le SGDN s'efforce de les sensibiliser notamment à l'égard des petites et moyennes entreprises. Une force de frappe juridique et financière se met également en place, le Gouvernement travaillant à la mise en œuvre réglementaire de la récente loi tendant à accentuer le contrôle de certains investissements étrangers.

M. Francis Delon a insisté sur l'importance, en la matière, de la force de frappe financière. Si les Américains sont si efficaces, c'est qu'ils disposent de fonds de pension pour prendre le contrôle d'entreprises. La France est en train de créer cinq fonds d'investissement pour aider des entreprises intervenant dans les secteurs stratégiques à s'imposer dans l'environnement français. Les gestionnaires de ces fonds seront seuls juges, sur la base de critères préétablis, de l'utilité de leurs interventions mais, en parallèle, un dispositif interministériel évaluera la pertinence stratégique de leurs investissements et il leur donnera un avis. La France a donc parcouru beaucoup de chemin en quelques mois et, dans ce domaine, elle ne fait pas partie des pays européens les plus mal placés.

M. Yves Fromion a souhaité savoir si la controverse qui s'est développée autour d'une éventuelle impossibilité, pour les militaires, de mettre en œuvre le signal protégé de la constellation européenne de satellites de navigation Galiléo était fondée ou non.

M. Francis Delon a indiqué qu'il est admis que Galiléo disposera d'un signal protégé, le PRS. Les discussions se poursuivent quant à l'usage qui pourra en être fait.

M. Gilbert Le Bris, sans remettre en cause le fait que le renseignement soit du ressort exclusif de l'exécutif, s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles la représentation nationale française devait se contenter d'un rapport parlementaire annuel sur le SGDN alors que d'autres pays, comme l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis ou la Grande-Bretagne, renforcent le contrôle démocratique des services de renseignement à travers des comités *ad hoc* respectant des règles déontologiques et de fonctionnement précises.

M. Francis Delon a répondu que la question relevait du Gouvernement.

M. Gilbert Meyer, en sa qualité d'ancien rapporteur pour avis sur les crédits du SGDN, a jugé que cet organisme, doté de multiples attributions, était une « usine à gaz », mais que cela n'était pas de son fait puisqu'il exécute les directives gouvernementales. Dans la mesure où il ne fait que coordonner l'organisation des services, quels sont les donneurs d'ordres des actions opérationnelles ?

M. Francis Delon a objecté que le SGDN ne pouvait pas être qualifié d'« usine à gaz ». En effet, si ses missions sont nombreuses, il n'a qu'une fonction de coordination et aucunement de gestion.

Il a également indiqué que chaque responsable de service de renseignement prend les décisions relatives à ses activités opérationnelles et en rend compte au ministre dont il dépend. Le rôle du SGDN est de participer à l'élaboration de la stratégie. Les responsables de tous les services se réunissent également pour traiter de sujets d'intérêt commun et pour mettre leurs informations respectives en perspective, mais aussi, lorsqu'ils sont présents, pour informer les directeurs de cabinet des ministres concernés. C'est particulièrement important sur la question du terrorisme, qui, eu égard à ses dimensions intérieures et extérieures, appelle une gestion horizontale, notamment entre la DST et la DGSE, qui échangent régulièrement leurs évaluations et leurs renseignements.

M. René Galy-Dejean a fait deux constats. En premier lieu, les États-Unis, après le 11 septembre 2001, ont découvert que leurs moyens technologiques de renseignement, colossaux, cachaient des lacunes en matière de recherche humaine. La France, dans ce domaine, est plus performante qu'eux. En second lieu, le SGDN, au titre de la coordination du renseignement, est aussi dispensateur de fonds. Il a souhaité dès lors connaître le jugement du secrétaire général de la défense nationale sur les moyens technologiques de la France en matière de recherche du renseignement. Il a également demandé s'il

détient la capacité, à travers les fonds qu'il répartit, de peser sur les orientations des différents services et, dans ce cas, quels sont les objectifs qu'il poursuit.

M. Francis Delon a considéré que la France avait une tradition éprouvée dans le domaine du renseignement humain mais qu'elle avait aussi beaucoup progressé, ces dernières années, dans celui du renseignement technologique, au point de parvenir à un niveau plus qu'honorable. Puis il a assuré que la contribution financière du SGDN au fonctionnement des services entrainait dans un cadre fixé par le Gouvernement.

M. Christian Blanc a déploré que la France, depuis dix ou douze ans, ne fabrique pas de croissance, contrairement aux pays scandinaves, à la Bavière, au Bade-Wurtemberg ou à la Catalogne, qui s'inscrivent résolument dans une économie d'innovation. Ce type d'économie consiste à créer une organisation où les entreprises, l'université et la recherche font bloc. Malheureusement, le Premier ministre, il y a encore un an et demi, ne connaissait même pas l'existence de ces *clusters*. Quant au Président de la République, il accueille avec toutes les faveurs l'idée d'agence de l'innovation avancée par M Jean-Louis Beffa, qui ne fait que perpétuer le modèle pompidolien qui, bien qu'ayant eu quelque succès, est désormais inadapté au contexte économique actuel. Une structure comme le SGDN n'est-elle pas qualifiée pour éclairer nos principaux dirigeants sur ce problème ?

M. Francis Delon a indiqué que l'action du haut responsable chargé de l'intelligence économique se déployait aussi en matière de formation. Un schéma référentiel de formation destiné aux enseignants a été élaboré afin d'instiller la préoccupation de l'intelligence économique dans les programmes universitaires. Il a cependant douté que la tâche consistant à redéfinir le modèle économique de la France soit à la mesure d'une institution comme le SGDN.

Le président Guy Teissier a remercié M. Francis Delon pour la qualité et la pertinence de ses analyses.

Informations relatives à la Commission

I – La Commission a nommé membres de la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005 : *MM. Guy Teissier*, président, *Jean-Louis Bernard*, *Jean-Michel Boucheron*, *Antoine Carré*, *Charles Cova*, *Philippe Folliot*, *Yves Fromion*, *René Galy-Dejean*, *Joël Hart*, *Marc Joulaud*, *Jean Michel*, *Jérôme Rivière* et *Philippe Vitel*.

II – La Commission a nommé *MM. Jean Michel* et *Jérôme Rivière*, rapporteurs d'information sur les nouveaux défis de la construction de l'Europe de la défense.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 29 mars 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. François Scellier, doyen d'âge*

En préalable, **M. Michel Bouvard** s'est interrogé sur l'approche que devait retenir la Commission sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale. En effet, il n'est peut-être pas opportun de se saisir pour avis de ce texte. Il serait sans doute plus pertinent de réunir une commission spéciale, à l'image du travail mené sur le projet de loi organique relatif aux lois de finances.

M. Charles de Courson a rappelé que l'examen de la loi organique du 22 juillet 1996 relative au financement de la sécurité sociale avait fait l'objet d'une commission spéciale. Il serait donc logique, par parallélisme des formes, qu'une commission spéciale soit également constituée pour le projet de loi organique le modifiant.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il avait formulé cette demande en Conférence des Présidents, mais que le Président de la Commission des Affaires familiales, culturelles et sociales s'y était opposé. Dès lors, le Règlement prévoit qu'un projet de loi organique est renvoyé, au fond, à la Commission des Lois.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il appartenait aux instances parlementaires d'accepter ou non la demande de création de commission spéciale.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que, faute de consensus, la solution d'un renvoi à la Commission des Lois avait été retenue.

M. Pierre Bourguignon a regretté, lui aussi, cette solution.

*

Puis, **le Président Pierre Méhaignerie** a fait une communication sur les rapports spéciaux. Premièrement, la maquette des missions, dont le caractère définitif est désormais probable pour l'essentiel, a guidé la définition de la grille des rapports spéciaux, tout en tenant compte du changement relatif à

la Cour des comptes. Le principe retenu est qu'à une mission du budget général correspond un seul rapporteur spécial. C'est la logique de la LOLF. Ce principe connaîtrait deux exceptions. Il est en effet justifié, pour quelques programmes, de prévoir un rapporteur spécial. Ainsi est-il proposé le maintien du rapport Tourisme, mais aussi de ceux portant sur la Ville, la Recherche et la Fonction publique ; même si ces crédits ne constituent pas une mission mais un programme, compte tenu de la nature de ces thèmes, ce maintien est justifié. S'agissant de la Fonction publique, il est logique d'y rattacher l'article sur le plafond d'emplois par ministère, afin d'enrichir le débat parlementaire. Par ailleurs, deux missions ne feraient pas l'objet d'un rapport spécial exclusif. La première est celle des institutions de conseil aux Pouvoirs publics, qu'il est proposé de regrouper avec la mission Pouvoirs publics, afin de renforcer l'autonomie de la Cour des comptes, mais aussi de permettre au rapporteur spécial, s'il le souhaite, de développer un contrôle sur les Pouvoirs publics. La seconde est la mission Provisions qui ne justifie pas un rapport spécial exclusif et qu'il est proposé de regrouper avec les engagements financiers de l'État.

Deuxièmement, le nombre de rapports spéciaux demeure pratiquement inchangé, car le calendrier d'examen de la deuxième partie, en commission comme en séance, est déjà très contraint. Il ne faut pas morceler à l'excès les compétences. À l'exception d'un rapport sur les entreprises publiques qui est maintenu, il est proposé, dans le même ordre d'idée, de rattacher chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor à un rapporteur spécial compétent pour le budget général, puisque chaque compte spécial constitue désormais une unité de vote. En revanche, il n'est pas proposé de faire figurer, dans la liste des attributions, le compte spécial Courses et élevage, dont la suppression a été demandée à plusieurs reprises.

Troisièmement, les équilibres politiques entre la majorité et l'opposition doivent être parfaitement respectés, compte tenu du consensus qui a présidé à l'examen du projet de loi organique. Le groupe communiste se voit proposer un rapport et le groupe socialiste en aura huit. Ces propositions devraient donner satisfaction à l'opposition. Le travail de contrôle n'incombe pas seulement aux membres de la majorité.

Dans cette perspective, l'opposition verrait certains portefeuilles inchangés : Tourisme, Affaires européennes, Aide publique au développement ou encore Santé, par exemple, mais elle obtiendrait un rapport nouveau sur les Pouvoirs publics. En outre, elle se verrait attribuer l'intégralité de l'Outre-mer et des régimes sociaux et de retraites. Il convient que la mise en œuvre de la loi organique ne puisse en aucune manière être interprétée comme une volonté de modifier la frontière de répartition des rapports spéciaux. Si des modifications de compétences s'imposent, comme la suppression des rapports Commerce et artisanat et Commerce extérieur, ou comme la fusion DOM-TOM, d'autres

rapports spéciaux sont créés, en parfaite logique avec la maquette. C'est le cas de la Sécurité civile, de la Sécurité sanitaire ou du programme Environnement et prospective de la politique de la défense.

S'agissant des questionnaires, la mise en œuvre de la LOLF doit être l'occasion d'un vaste toilettage et d'une réduction du nombre de questions. On ne peut pas exiger des réponses de qualité si on pose trop de questions. C'est essentiel.

Enfin, il convient de réfléchir sur les conditions du débat. En particulier, il semble opportun d'instituer un débat sur la fonction publique. Mais il faut également envisager de raccourcir les débats, compte tenu, désormais, de l'existence d'amendements de deuxième partie, et, aussi, de mener une réflexion sur les commissions élargies.

Après avoir rappelé qu'il avait accepté de ne plus rapporter sur les crédits de la Sécurité civile, **M. Marc Le Fur** a indiqué qu'il ne comprenait pas pourquoi il ne rapporterait plus sur les crédits de l'administration territoriale.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la mission Sécurité était interministérielle, puisqu'elle regroupe les crédits de la police nationale et de la gendarmerie nationale, et que ces crédits atteignent 14 milliards d'euros. Il s'agit donc là d'un rapport substantiel. En revanche, les crédits relatifs à l'administration territoriale n'atteignent que 2,3 milliards d'euros et peuvent faire l'objet d'un rapport spécial distinct, puisqu'il s'agit d'une mission différente de la Sécurité. Par ailleurs, il convient de ne pas avoir un nombre excessif de rapporteurs pour une mission. Le découpage proposé paraît optimal, compte tenu de la structuration de la maquette.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que la répartition des rapports spéciaux avait été guidée par le souci de faire coïncider cette grille avec la maquette du budget de l'État. Dès lors que des redéploiements de crédits seront possibles entre les programmes d'une même mission, il faut que le rapporteur spécial ait une vision d'ensemble de ces crédits. Les parlementaires disposeront de possibilités d'action nouvelles. Il convient d'ailleurs que les rapporteurs spéciaux se rapprochent de leurs homologues rapporteurs pour avis, pour que l'information sur la LOLF soit la plus large possible. Dans ce contexte, il est proposé de doter chaque mission d'un seul rapporteur spécial, à quelques exceptions près. Ainsi, en ce qui concerne l'accueil des étrangers et les questions d'intégration, il semble opportun d'instaurer un suivi spécifique, qui serait confié à Mme Béatrice Pavy. Un deuxième exemple peut être trouvé dans la mission Ville et logement pour laquelle un suivi distinct des crédits de la ville et du logement peut être préservé.

M. Charles de Courson a insisté sur la nécessaire coordination avec les commissions saisies pour avis pour éviter qu'à un rapporteur spécial correspondent quatre rapporteurs pour avis, comme c'est le cas actuellement pour l'agriculture.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que les présidents des Commissions saisies pour avis devaient aussi tenir compte des demandes de leurs commissaires.

M. Charles de Courson a souligné que la multiplication des rapporteurs pour avis affaiblit le poids de ces commissions. Si la logique consiste à faire plaisir à un maximum de personnes, alors la Commission des Finances devrait nommer vingt rapporteurs spéciaux supplémentaires et le Gouvernement comporter soixante portefeuilles ministériels !

M. Michel Bouvard a ajouté que certains secteurs feront l'objet de documents de politique transversale. Les rapporteurs spéciaux pourront s'intéresser à ces documents, afin d'avoir une vision synthétique sur ces politiques.

*

Puis la Commission a procédé à l'examen du projet de loi (n° 2119) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a souligné que le projet de loi a trait à un sujet d'actualité : la libre prestation de services et la liberté d'établissement dans l'Union européenne. Il s'agit ici d'un domaine particulier de services : l'assurance. Ce texte transpose dans le droit français la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2003 sur l'intermédiation en assurance, ainsi que certaines dispositions de la directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie. La transposition de la première aurait dû intervenir avant le 15 janvier 2005.

L'intermédiation en assurance est définie à l'article premier. Les intermédiaires d'assurance les plus connus sont les agents généraux et les courtiers. En réalité, il en existe beaucoup d'autres, qui exercent une activité d'assurance à titre complémentaire. Par exemple, les agences de voyage proposent des assurances qui couvrent les risques d'annulation, de rapatriement et de perte de bagages. Tous les intermédiaires sont inclus dans le champ de l'article premier. Si les salariés des entreprises d'assurance en sont exclus, en revanche, les salariés des courtiers, des agents généraux, ceux des grandes surfaces qui vendent des produits d'assurance et tous les salariés intermédiaires sont inclus dans cette définition.

La directive prévoit l'immatriculation des intermédiaires. Pour être inscrits au registre des intermédiaires, ceux-ci devront remplir des conditions d'honorabilité, de capacité professionnelle, être couverts par une assurance de responsabilité civile et justifier d'une garantie financière. Cette immatriculation, subordonnée à des conditions similaires dans tous les États membres de l'Union européenne, permettra aux intermédiaires d'exercer en régime de libre prestation de service ou de liberté d'établissement dans l'ensemble des États de l'Union. Si tous les salariés des intermédiaires ne sont pas soumis à l'obligation d'immatriculation, en revanche, tous devront remplir les conditions d'honorabilité et de capacité professionnelle. Enfin, l'article 1^{er} définit l'obligation d'information et de conseil des intermédiaires à l'égard de leurs clients.

L'article 2 précise l'étendue du rôle de la Commission de contrôle des assurances, s'agissant des intermédiaires.

L'article 3 est celui qui pose le plus de problèmes. Il modifie les conditions d'information des souscripteurs de contrats d'assurance vie. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 132-5-1 du code des assurances, réécrit par le présent article, regroupe deux types de dispositions : d'une part, les informations devant être communiquées au souscripteur d'un contrat d'assurance vie, d'autre part, les conditions d'exercice du droit de renonciation dont il dispose : l'assuré peut renoncer au contrat sans conditions, et se faire restituer l'intégralité des sommes versées, dans un délai de 30 jours à compter du premier versement ; le défaut de remise des documents et informations prévus entraîne de plein droit la prorogation du délai de renonciation, jusqu'au trentième jour suivant la remise effective des documents.

Les modifications proposées sont de deux ordres : certaines concernent la mise en cohérence avec des dispositions de la directive ; les autres consistent en une présentation plus claire des dispositions actuelles, dont l'application donne lieu à de nombreux contentieux entre assurés et assureurs, et limitent à cinq ans la prorogation du délai de renonciation au contrat, en cas de défaut d'information. Ces contentieux concernent principalement des contrats en unités de compte, dont la valeur a pu baisser en même temps que les cours de référence. Les conditions d'information sont très précises et, dès lors qu'un document fait défaut, les souscripteurs considèrent qu'ils peuvent renoncer au contrat. Lorsque les cours de bourse ont chuté, certains souscripteurs ont exercé leur droit de renonciation et demandé à se faire rembourser, y compris lorsqu'ils avaient déjà fait des actes de gestion, prouvant bien par là même qu'ils n'ignoraient pas la nature du contrat. Certains avocats en ont même fait un fonds de commerce. Or, la prorogation du délai de renonciation en cas de défaut d'information est une sanction automatique, qui s'applique que le souscripteur soit ou non de bonne foi, et que le défaut

d'information lui ait porté préjudice ou non. Il s'agit donc de limiter la prorogation du délai de renonciation à cinq ans, et de clarifier les dispositions relatives aux obligations d'information qui donnent lieu à des interprétations divergentes, sans porter atteinte à la protection des consommateurs. Il va de soi que les modifications apportées ne doivent pas être rétroactives. Elles ne seront d'aucun effet sur les contentieux en cours. Un amendement lève à cet égard toute ambiguïté.

M. Patrice Martin-Lalande a souligné qu'il y avait eu, dans sa circonscription, une escroquerie d'un agent général portant sur 18 millions d'euros, ce qui lui a donné l'occasion de se pencher sur la législation de ce secteur. Ce texte est cohérent et permet d'augmenter la protection des assurés, quelle que soit la qualité des intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils exercent cette activité à titre principal ou à titre secondaire. Pourra-t-on conserver le niveau de garantie actuel, lequel permet une meilleure protection que dans d'autres pays européens ? Les conditions d'exercice de l'activité de courtier sont vérifiées par les greffiers des tribunaux de commerce. Compte tenu du volume de travail de ces derniers, seront-ils en mesure d'assumer cette charge ? Est-il prévu d'interdire le paiement de la prime avant l'écoulement d'un certain délai, permettant à l'assuré d'effectuer les vérifications nécessaires ?

S'agissant de l'état de catastrophe naturelle décrété suite à la sécheresse de 2003, de nombreuses familles ont perdu ou vont perdre leur patrimoine immobilier. Le ministre a été interrogé sur ce sujet, la réponse n'est pas pour l'instant satisfaisante. Quelques communes ont été classées en état de catastrophe naturelle, d'autres vont l'être, mais le niveau d'indemnisation semble en deçà du niveau souhaitable. Dans le département du Loir-et-Cher, 180 communes ont été candidates, aucune n'a été retenue, en tout 7.000 sont candidates sur le territoire, 1.000 ont été retenues, et 3.000 maximum pourraient être indemnisées. La solidarité nationale est primordiale lorsque surviennent les catastrophes naturelles. S'agissant de la sécheresse de 2003, un financement annuel de 1,2 milliard d'euros est prévu. Il n'est pas suffisant. Un financement pluriannuel, ainsi qu'un traitement au cas par cas pour connaître l'ampleur des dégâts sont aujourd'hui nécessaires.

M. Charles de Courson a souligné, au nom du groupe UDF, qu'à l'occasion de la transposition de cette directive, et pour répondre à la pression exercée par les entreprises d'assurances, des mesures contraires au droit communautaire et dégradant la protection des assurés pourraient être introduites dans notre droit national. Il ne faudrait pas que les Français aient le sentiment que le droit communautaire entraîne une diminution de leurs droits, alors que cette directive a, au contraire, pour objectif d'augmenter la protection des assurés. Ce détournement serait particulièrement mal ressenti.

Premièrement, le texte est mal rédigé, car la protection des assurés est affaiblie et, ce, rétroactivement. Deuxièmement, lorsque l'assureur n'a pas donné tous les éléments d'information, le délai de prescription de trente ans est ramené à cinq ans. Il y a actuellement 200 contentieux en cours, cette mesure va protéger les assureurs pour les fautes qu'ils ont commises. Troisièmement, il est impératif de maintenir la notice d'information dans les contrats d'assurance vie, qui permet à chacun de comprendre le contenu et la portée du contrat. Quatrièmement, la loi permet de ne plus faire figurer dans le contrat la valeur de rachat, mais simplement la méthode de calcul de la valeur de rachat, souvent incompréhensible. Des personnes non spécialistes des assurances ne peuvent faire ce calcul elles-mêmes. Il est très critiquable, sous couvert de transposition d'une directive, d'adopter des mesures anti-communautaires qui restreignent la protection des assurés. C'est pourquoi le groupe UDF déposera quatre amendements.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Auberger, Rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

– s'agissant des garanties offertes par les courtiers, la transposition des directives n'apporte aucune modification. Les courtiers sont déjà tenus de présenter une garantie d'ordre professionnel. La directive se contente d'étendre cette obligation à tous les intermédiaires, dont des intermédiaires « cachés ». Le registre des courtiers existe déjà ;

– s'agissant du délai pour le versement de la prime, il existe une possibilité de renoncer dans un délai de trente jours. En outre, les professionnels ont une obligation d'information sur leurs garanties professionnelles ;

– s'agissant de l'indemnisation de catastrophe naturelle, la direction du Trésor et le ministère de l'Intérieur sont à même d'apporter les précisions nécessaires ;

– lors des travaux du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) au sein duquel siègent aussi des représentants des consommateurs et des assureurs, l'article 3 du projet de loi n'a suscité aucune discussion et aucune contestation de la part des représentants des consommateurs. Ces dispositions n'ont pas, non plus, soulevé d'objection au Comité consultatif du secteur financier (CCSF), qui est une instance de concertation entre professionnels et consommateurs. Depuis, les associations de consommateurs ont seulement fait une remarque sur une ambiguïté du texte, qui semblait indiquer l'effet rétroactif d'une mesure, alors que le Conseil des ministres avait précisé que la réforme n'avait pas d'effet rétroactif. Un amendement sera déposé pour remédier à cette ambiguïté et supprimer tout effet rétroactif ;

– lorsque le contrat est en unités de compte, et non en euros, il n'est pas possible aux professionnels de donner les valeurs de rachat au moment de la souscription. La loi exige donc que soit fourni un mécanisme de calcul dont les modalités seront précisées par voie réglementaire ;

– il existe aujourd'hui un certain nombre de contentieux, mais les requérants ne sont pas toujours de bonne foi. Certains requérants cherchent à se faire rembourser l'évolution défavorable de leur assurance vie, compte tenu de la dégradation de la bourse intervenue ces dernières années. Il existe déjà beaucoup d'assurance vie en obligations. En effet, les contrats d'assurance vie représentent près de 850 milliards d'euros, dont les 3/4 sont souscrits en obligations. Si on veut maintenir la possibilité de développer ce type de produits en actions, il ne faut pas les pénaliser par un régime juridique inapplicable.

M. Charles de Courson a indiqué que s'agissant du contentieux, les avocats exploitent l'article L.131-5-1 du code des assurances, qui précise que lorsque la restitution par l'entreprise d'assurance intervient au-delà de la durée légale, les sommes non restituées produisent de plein droit intérêt au double du taux légal. La transposition n'apporte aucune modification à ce sujet.

Puis la Commission a procédé à l'examen des articles du projet.

Article premier : *Transposition de la directive sur l'intermédiation en assurance*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du Rapporteur, puis l'article ainsi modifié.

Article 2 : *Contrôle des intermédiaires et incapacités professionnelles*

La Commission a *adopté* deux amendements, rédactionnels, du Rapporteur, puis l'article, ainsi modifié.

Article 3 : *Modification des conditions d'information des souscripteurs de contrats d'assurance vie*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Louis Dumont, prévoyant la fourniture d'informations dans la proposition de contrat avant toute souscription.

M. Thierry Carcenac a indiqué que l'amendement visait à modifier la rédaction proposée pour maintenir, à tout le moins, les dispositions protectrices des assurés contenues dans la législation actuelle en matière d'information sur les contrats d'assurance vie.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a émis un avis défavorable à cet amendement en suggérant que le débat ait lieu sur deux amendements suivants, plus substantiels.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques présentés par M. Charles de Courson et par M. Jean-Louis Dumont relatifs à l'obligation d'information incombant aux assureurs.

M. Charles de Courson a expliqué que les assureurs devaient aujourd'hui fournir aux assurés, à l'appui d'un contrat d'assurance vie, une note d'information. Le projet de loi permettrait une forme de fusion des deux documents, ce qui conduirait à affaiblir la protection des consommateurs. Cela serait particulièrement regrettable, s'agissant du premier produit d'épargne des Français. Il faut donc maintenir l'obligation de fournir une note d'information, pour les éléments essentiels du contrat.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a reconnu que les notes d'information présentent un réel intérêt pédagogique, même si elles ne sont pas toujours claires. Cependant, à l'instar des notes d'information soumises à l'Autorité des marchés financiers (AMF), les notes jointes aux contrats d'assurance vie ne pourront que renvoyer au contrat qui, seul, a valeur juridique. Mais dans le souci de l'intérêt des consommateurs, cet amendement peut être adopté.

M. Charles de Courson a insisté sur l'importance d'un contrôle exercé par l'AMF.

M. Pascal Terrasse a émis un avis favorable à cet amendement, déposé à l'identique par le groupe socialiste. La note d'information doit aussi être lisible et transparente que possible, ce qui s'inscrit d'ailleurs dans une démarche de simplification administrative.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a tenu à préciser que l'AMF n'intervenait aujourd'hui que pour un petit nombre de contrats d'assurance vie : ceux qui sont libellés en parts de fonds communs de placement ou de SICAV.

M. Charles de Courson, indiquant qu'il souhaitait une extension du rôle de l'AMF, a demandé au Rapporteur s'il y était favorable.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a répondu qu'il s'agirait d'un important surcroît de travail pour l'AMF que de viser l'ensemble des contrats et des notes, compte tenu de la propension des banques à multiplier les créations de produits d'assurance vie, parfois à durée limitée.

M. Tony Dreyfus, tout en reconnaissant que les « actions collectives » déclenchées par certains cabinets d'avocats peuvent susciter des interrogations, a souhaité que l'on évite toute forme de contrat d'adhésion entre l'assuré et sa compagnie d'assurance. La Caisse d'épargne elle-même a vu sa responsabilité récemment recherchée et reconnue en ce domaine. Un examen des notices d'information par l'AMF est donc la moindre des choses ; il contraindrait les assureurs à prévoir des notices brèves et claires.

La Commission a *adopté* ces deux amendements.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques, présentés par M. Charles de Courson et M. Jean-Louis Dumont, visant à modifier les dispositions du projet relatives aux valeurs de rachat des contrats d'assurance vie.

M. Charles de Courson a fait valoir que l'obligation de faire figurer explicitement la valeur de rachat dans les documents fournis à l'assuré était, certes, techniquement complexe, mais néanmoins indispensable. On pourrait à la rigueur n'accepter que la mention de fourchettes de valeur, mais ne communiquer que des mécanismes de calcul aboutit indéniablement à un amoindrissement de l'information des assurés. Au demeurant, ces informations sont très faciles à fournir dans le cas de contrats obligataires. Le Rapporteur serait fondé à exiger que la valeur de rachat soit précisée, ne serait-ce que dans les cas où aucune clause de garantie n'est prévue, ou bien en fixant un seuil au-delà duquel cette précision deviendrait obligatoire. Le texte n'est absolument pas satisfaisant sur ce point.

M. Pascal Terrasse a estimé que de telles précisions sur les valeurs de rachat font partie d'une réelle protection des souscripteurs. La difficulté technique de calcul qui est opposée aux amendements doit être surmontée dans l'intérêt des assurés. La Commission de contrôle des assurances a elle-même émis une mise en garde à ce sujet.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, est convenu de la simplicité de l'information demandée lorsqu'on a affaire à des contrats en euros ; mais pour les contrats dont le support est en actions, l'opération est impossible. Quant aux contrats garantis, chacun sait bien, et les consommateurs au premier chef, qu'ils ne sont pas du tout attractifs. En outre, il convient de préciser qu'avant la réunion du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, le projet de loi a été soumis pour avis au Comité consultatif du secteur financier, au sein duquel siège M. Pierre Hériaud. Les organisations de consommateurs y sont représentées et le Comité n'a émis aucune observation sur le thème des valeurs de rachat. Il y a donc quelque exagération à se prévaloir, sur ce point, d'une prétendue exigence des consommateurs. Enfin, il est à la fois logique et juridiquement pertinent de

laisser au pouvoir réglementaire le soin de fixer de tels détails. Le Président de l'Assemblée nationale a d'ailleurs lui-même rappelé récemment le nécessaire respect des domaines respectifs de la loi et du règlement. Quant au fond, il faut laisser les assureurs proposer des contrats garantis et les consommateurs intéressés y souscrire, s'ils le souhaitent.

M. Charles de Courson, citant le texte du projet, a maintenu que la disposition relative aux mécanismes de calcul des valeurs de rachat était beaucoup trop vague. Par exemple, si un contrat d'assurance vie est libellé à 90 % en obligations et à 10 % en actions, le texte permet à l'assureur de ne mentionner aucune valeur de rachat. Même sans parler de contrats garantis, des ordres de grandeur pourraient figurer au contrat. Des risques d'abus existent.

M. Pascal Terrasse a adhéré à cette argumentation.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a répété que ces éléments auront vocation à figurer dans l'arrêté qui sera pris en application de la loi. On peut imaginer que dans le cas d'un contrat libellé à 99 % en obligations, une valeur de rachat puisse être mentionnée. Les organisations représentatives des consommateurs n'ont pas souhaité que la loi soit encombrée par de tels détails.

M. Charles de Courson a souhaité savoir si un projet d'arrêté avait été communiqué au Rapporteur.

M. Thierry Carcenac a indiqué que, nonobstant l'attitude initiale des organisations de consommateurs lors des réunions des différents comités consultatifs, de nombreux consommateurs alertaient aujourd'hui les pouvoirs publics. Même s'il n'est pas apparu *ab initio*, le problème est bien réel.

Le Président Pierre Méhaignerie a conclu que le Gouvernement aurait certainement à cœur d'entendre tous les arguments. Il reste que le partage des domaines de la loi et du règlement ne doit pas être ignoré.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

Puis la Commission a examiné deux amendements identiques de M. Charles de Courson et de M. Jean-Louis Dumont tendant à supprimer le délai de cinq ans au terme duquel le souscripteur d'un contrat ne pourra plus se prévaloir d'un défaut d'information de la part de son assureur.

M. Charles de Courson a expliqué qu'en l'état actuel du droit, le consommateur dispose d'un délai de rétractation de 30 jours, délai pouvant jouer à tout moment, dès lors que l'assureur n'a pas rempli son devoir d'information. Une telle situation peut surgir sans limite dans le temps autre que le délai de prescription de droit commun, à savoir trente ans. Le délai de cinq ans prévu par le projet de loi est-il compatible avec la jurisprudence communautaire ? La question mérite d'être posée à la lumière de l'arrêt

Heininger du 13 décembre 2001 par lequel la Cour de justice des Communautés européennes a privé d'effet une disposition de droit allemand fixant à trente jours, puis à un an, un tel délai de rétractation. Dès lors qu'un assureur a commis la faute de ne pas informer correctement un souscripteur, il n'y a aucune raison de le protéger avec ce délai de cinq ans et la directive européenne n'y oblige pas.

M. Thierry Carcenac a approuvé ce raisonnement.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a émis un avis défavorable à l'encontre de ces amendements. La directive ne crée certes aucune obligation, mais laisser les parties dans un état d'incertitude aussi long est illogique. En effet, comment comprendre qu'un assuré qui verse régulièrement des primes pendant des années puisse, de bonne foi, prétendre qu'il n'est pas informé des conditions du contrat ? Il n'est pas acceptable de voir l'attitude des souscripteurs fluctuer au gré des cours de bourse. Certains assurés contestent aujourd'hui leur contrat, alors qu'ils ont arbitré sur des valeurs, ce qui prouve qu'ils connaissaient leurs droits. Un minimum de rigueur oblige à fixer un délai raisonnable. Sachant que le délai normal de prescription en matière d'assurance est de deux ans et qu'en Allemagne il est de trois ans, les cinq ans prévus par le projet de loi apparaissent satisfaisants. Les organisations de consommateurs ne demandent d'ailleurs pas la prorogation de ce délai. Les contentieux en cours sont, le plus souvent, le fait de clients fortunés, qui utilisent tous les silences des textes actuels.

M. Charles de Courson a contesté cette attitude consistant à opposer « petits » et « gros » souscripteurs. C'est bien plutôt de la faute commise par les assureurs dont il est question, quand ceux-ci omettent d'informer correctement les souscripteurs. Il n'est pas acceptable de protéger ainsi des assureurs alors que 200 contentieux sont en cours. On pourra toujours pointer le cas d'un ou deux contrats très importants, mais ce sont des millions d'assurés qui sont concernés. Dans le cas du contentieux précité portant sur la réglementation allemande, la Cour de justice s'est appuyée sur le 49^{ème} considérant de la directive de 2002 qui impose la sanction du non respect des dispositions de la directive. Dès lors, il convient bien de s'interroger sur la compatibilité entre ce considérant et le délai de cinq ans fixé par le projet de loi. Un délai de 8 ans était à la rigueur envisageable, compte tenu de la durée de vie moyenne des produits d'assurance vie. L'essentiel est de ne pas protéger les fautifs, en l'espèce quelques grandes compagnies d'assurance vie.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Louis Dumont ne rendant applicable les dispositions du présent article qu'aux contrats conclus à compter de la publication de la loi.

M. Thierry Carcenac a fait remarquer que cet amendement avait, là encore, pour vertu de ne pas renvoyer à un arrêté ministériel des dispositions pouvant être précisées dans la loi. Il est essentiel de limiter explicitement l'effet, pour les souscripteurs, des dispositions de l'article 3 aux seuls nouveaux contrats.

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a indiqué qu'il avait déposé un amendement similaire à un autre endroit du texte et qu'il proposait le retrait de cet amendement au bénéfice du sien.

M. Charles de Courson a confirmé que la seule difficulté posée par cet amendement était celle de sa place dans le texte du projet de loi.

Après que M. Thierry Carcenac a *retiré* cet amendement, la Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 : *Dispositions applicables aux incapacités des intermédiaires en activité à la date d'entrée en vigueur de la loi*

Après avoir *adopté* deux amendements rédactionnels du Rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 : *Dates d'entrée en vigueur*

M. Philippe Auberger, Rapporteur, a présenté un amendement précisant que les dispositions de l'article 3 ne s'appliquent pas aux contrats en cours et n'ont aucun effet sur les contentieux en cours.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi qu'un amendement identique de M. Charles de Courson.

Après avoir *adopté* trois autres amendements, rédactionnels, du Rapporteur, la Commission a *adopté* l'article 5, ainsi modifié.

Article 6 : *Extension du dispositif à Mayotte et à Wallis-et-Futuna*

La Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Elle a ensuite *adopté* le projet de loi, ainsi modifié.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 31 mars 2005

– Audition, sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics, de M. Jean-Pierre Lourdin, délégué général du comité d'orientation de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État, et de M. Michel Hainque, délégué général adjoint

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *MM. Gilbert Biessy et Jacques Desallangre* ont donné leurs démissions de membres de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *MM. François Asensi et Jean-Claude Sandrier* pour siéger à la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan (*J. O.* du 30/03/2005).

II – La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a nommé :

- *M. Bernard Carayon*, rapporteur pour information sur les outils de la politique industrielle.
- *M. Yves Bur*, rapporteur pour avis sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale.

III – Elle a également nommé des rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2006 conformément à la liste ci-après :

- | | |
|---|-----------------------------|
| 1.– Action extérieure de l'État | M. Jérôme Chartier |
| 2.– Administration générale et territoriale | M. Jean-Pierre Gorges |
| 3.– Affaires européennes | M. Jean-Louis Dumont |
| 4.– Agriculture | M. Alain Marleix |
| 5.– Aide publique au développement | M. Henri Emmanuelli |
| <i>Prêts à des États étrangers</i> | |
| 6.– Culture : création ; transmission des savoirs
<i>Cinéma et audiovisuel</i> | M. Olivier Dassault |
| 7.– Patrimoines | M. Christian Cabal |
| 8.– Défense | |
| – Environnement et prospective de la politique de défense | M. Bernard Carayon |
| 9.– Préparation, soutien, équipement des forces | M. François Cornut-Gentille |
| 10.– Développement et régulation économique | M. Hervé Novelli |
| 11.– Direction de l'action du Gouvernement | N... |
| – Coordination du travail gouvernemental | |
| <i>Journaux officiels</i> | |
| 12.– Fonction publique, réforme de l'État ; Prospective | M. Georges Tron |
| <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i> | |
| 13.– Écologie et développement durable | M. Philippe Rouault |
| 14.– Engagements financiers de l'État ; Provisions | M. Daniel Garrigue |
| 15.– Enseignement scolaire | M. Jean-Yves Chamard |

16.– Gestion et contrôle des finances publiques	M. Thierry Carcenac
<i>Monnaies et médailles</i>	
17.– Justice	M. Pierre Albertini
18.– Médias	M. Patrice Martin-Lalande
<i>Soutien aux médias</i>	
19.– Mémoire et liens avec la Nation	M. Jean-Claude Mathis
20.– Outre-mer	M. Alain Rodet
21.– Politiques des territoires	
– Aménagement du territoire	M. Louis Giscard D'estaing
22.– Tourisme	M. Augustin Bonrepaux
23.– Pouvoirs publics, Conseil aux Pouvoirs publics	M. Pierre Bourguignon
<i>Recherche et enseignement supérieur :</i>	
24.– Recherche	M. Jean-Michel Fourgous
25.– Formations supérieures et vie étudiante	M. Michel Bouvard
26.– Régimes sociaux et de retraite	N...
<i>Pensions</i>	
27.– Relations avec les collectivités territoriales	M. Marc Laffineur
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	
28.– Remboursements et dégrèvements	M. Jean-Jacques Descamps
29.– Santé	M. Gérard Bapt
30.– Sécurité	M. Marc Le Fur
31.– Sécurité civile	M. Georges Ginesta
32.– Sécurité sanitaire	M. Richard Mallié
<i>Solidarité et intégration</i>	
33.– Solidarité	Mme Marie-Hélène des Esgaulx
34.– Accueil des étrangers	Mme Béatrice Pavy
35.– Sport, jeunesse et vie associative	M. Denis Merville
36.– Stratégie économique et pilotage des finances publiques	M. Camille De Rocca Serra
<i>Accords monétaires internationaux</i>	
<i>Transports</i>	
37.– Transports aériens et météorologie, <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	M. Charles De Courson
38.– Transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes	M. Hervé Mariton
39.– Travail	M. Alain Joyandet
<i>Ville et logement</i>	
40.– Rénovation urbaine et équité territoriale	M. François Grosdidier
41.– Logement	M. François Scellier
42.– Participations financières de l'État	M. Michel Diefenbacher
<i>Avances à divers services de l'État</i>	

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

Mercredi 30 mars 2005

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, le projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses mesures de transposition de droit communautaire à la fonction publique (n° 2210).

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur, a indiqué que ce projet de loi, examiné par la Commission des Lois du Sénat le 16 mars après l'audition, notamment, des responsables des trois conseils supérieurs de la fonction publique, des centrales syndicales, des associations d'élus et d'universitaires, a été adopté par cette assemblée, le 23 mars, sans modification majeure.

La philosophie globale de ce texte est guidée par la volonté de mettre notre pays à la fois en règle par rapport à la transposition de diverses directives communautaires mais également avec certains principes fondamentaux communautaires tels que définis par le Traité de Rome et la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE).

S'agissant de la transposition des directives, chacun s'accorde à reconnaître le retard français, la France ayant été condamnée environ une centaine de fois au titre de la procédure en manquement pour non-transposition dans les délais impartis, non-respect de dispositions communautaires et parfois mauvaise transposition d'une directive.

Cette situation, source d'insécurité juridique, a conduit le Gouvernement à agir notamment par voie d'ordonnances et à créer un réseau interministériel de transposition par circulaire du 29 septembre 2004.

Le projet de loi s'inscrit parfaitement dans cette démarche et le Gouvernement, en organisant un véritable débat plutôt que de recourir aux ordonnances, a marqué ainsi une volonté de transparence.

S'agissant des principes communautaires, le projet de loi, qui n'a pas pour objet de transformer notre fonction publique de manière profonde,

aborde l'ensemble des problématiques communautaires qui conduisent inéluctablement à des modifications du droit français de la fonction publique, à l'instar de ce que le Professeur Lemoyne-Deforges a préconisé dans son rapport remis au ministre chargé de la fonction publique en avril 2003.

Il s'agit pour l'essentiel des directives du 11 février 1976 relative à la mise en œuvre des principes d'égalité et de traitement entre hommes et femmes, du 15 décembre 1977 sur les possibilités de travail à temps partiel, du 28 juin 1999 sur le travail à durée déterminée posant comme principe que la forme normale du travail est la relation de travail à durée indéterminée, du 12 mars 2001 relative au rapprochement des législations concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise offrant des garanties à des agents en précarité, du 11 mars 2002 relative à la consultation des travailleurs et, enfin, de la directive du 23 septembre 2002 sur le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes.

Au-delà de ces directives, le projet de loi adapte notre droit aux grands principes communautaires explicités notamment par la CJCE voire par la Cour européenne des droits de l'homme, tels que l'égalité entre les hommes et les femmes, la libre circulation des travailleurs, la pérennité des droits des travailleurs et l'ouverture aux ressortissants communautaires.

Le projet de loi est ainsi articulé en quatre chapitres relatifs au recrutement, à l'accès des ressortissants de l'Union européenne à la fonction publique, aux agents non titulaires et à la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le Sénat a adopté une trentaine de modifications tendant principalement à rappeler que le recours à des agents non titulaires pour occuper un emploi permanent demeure une exception, à assouplir le dispositif transitoire prévu pour les agents non titulaires âgés d'au moins cinquante ans, à prévoir une application différée de la loi pour les dérogations aux conditions d'âge et de diplômes et à simplifier certains dispositifs.

Les articles premier à 4 portant diverses mesures tendant à rapprocher la situation des hommes et des femmes s'agissant de l'accès à la fonction publique, et les articles 16 à 20 renforçant et harmonisant des dispositions réprimant les diverses formes de discrimination liées au sexe et améliorant les droits des fonctionnaires en matière de congés de maternité, de paternité ou d'adoption, il paraît opportun de les regrouper dans un même chapitre intitulé « Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et lutte contre les discriminations ». Les articles 5 et 6 relatifs à l'accès à la fonction publique et à la généralisation du détachement pourraient, quant à eux, être regroupés sous un chapitre intitulé « Ouverture aux ressortissants communautaires ». Les articles 7 à 15 *bis*, qui ont pour objet de clarifier la

situation des agents non titulaires dans un souci de renforcer la lutte contre la précarité par la limitation de l'usage des contrats à durée déterminée (CDD) et leur transformation en contrats à durée indéterminée (CDI) en cas de renouvellement abusif, semblent être les plus innovants du projet de loi, tout en respectant le statut de la fonction publique. Ils pourraient être regroupés dans un chapitre intitulé « Lutte contre la précarité ».

Depuis de nombreuses années, le recours à des agents non titulaires était considéré comme un élément d'adaptation et de souplesse par les employeurs publics, ces agents étant traditionnellement recrutés par voie de CDD. Or, aujourd'hui, 700 000 agents des trois fonctions publiques se trouvent dans une situation où domine la précarité. Cette pratique est en totale contradiction non seulement avec la lettre et l'esprit du statut général, mais aussi avec la directive de 1999 qui aurait dû être transposée avant le 10 juillet 2001.

Le projet de loi conduit à mettre fin à la fois au renouvellement abusif des CDD mais également à assurer une « déprécarisation » de l'agent public en précisant qu'au-delà de six ans, les contrats des agents en CDD ne peuvent être reconduits que pour une durée indéterminée.

Par ailleurs, le projet de loi assure le maintien des droits des salariés d'une entité économique de droit privé faisant l'objet d'un transfert à une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, tirant ainsi les enseignements d'un long débat juridictionnel qui s'est terminé devant le Conseil d'État, le 22 octobre 2004, avec *l'arrêt Lamblin*, dont il convient de confirmer la portée afin de sécuriser la situation des salariés.

Principe de libre circulation des personnes, lutte contre toutes les discriminations, réduction de l'emploi précaire, le texte proposé renforce de grands principes qui placent la fonction publique au cœur d'une véritable politique sociale communautaire sans distinction entre emploi public et emploi privé.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Bernard Derosier a estimé que si le projet de loi contenait des dispositions intéressantes concernant la lutte contre les discriminations, notamment celles fondées sur le sexe, il remettait toutefois en cause un principe fondamental de la fonction publique, celui d'égalité, ce qui avait justifié le dépôt d'une exception d'irrecevabilité par le groupe socialiste.

À la faveur d'un projet de loi de transposition, le Gouvernement introduit une nouvelle voie d'accès à la fonction publique, le contrat à durée indéterminée, alors que rien ne l'y oblige. Si de précédents gouvernements ont

cherché à résorber la précarité des nombreux agents recrutés par contrat à durée déterminée, par exemple par les plans Le Pors, Sapin ou Perben, le présent projet de loi n'a pas cet objectif, d'autant que le CDI ne garantit pas un emploi à vie. Alors que le mode d'accès traditionnel à la fonction publique est le concours, le projet de loi revient sur ce principe et constitue donc bien, contrairement à ce qu'a soutenu le rapporteur, une réforme fondamentale de notre droit de la fonction publique.

M. Jérôme Lambert a précisé que le projet de loi aura pour conséquence de rendre permanente la présence d'agents ne bénéficiant pas du statut de la fonction publique, sans constituer pour autant une véritable voie d'accès à cette dernière. Il a par ailleurs demandé si la suppression des limites d'âge pour l'accès à la fonction publique n'avait pas déjà été introduite dans notre législation récemment.

Le président Pascal Clément a indiqué que cette disposition était effectivement inscrite dans une proposition de loi de M. Serge Poignant adoptée par l'Assemblée nationale le 15 avril 2004, mais qui n'a pas encore été examinée par le Sénat.

En réponse à une question de **M. Jérôme Lambert, M. Bernard Derosier** a précisé que les conditions d'accès à un CDI des actuels titulaires de CDD dans la fonction publique inscrites à l'article 8 étaient cumulatives et que le groupe socialiste proposerait un amendement pour les rendre alternatives.

M. Michel Piron a estimé qu'un contrat à durée indéterminée, sans accorder la garantie de l'emploi à vie, offrait néanmoins davantage de stabilité à ceux qui en bénéficieraient et constituait ainsi un progrès indéniable.

M. Jean-Pierre Dufau a considéré que seule une véritable intégration dans la fonction publique constituerait un progrès pour les agents non titulaires de la fonction publique. Or, au prétexte de transposer une directive communautaire pour lutter contre les discriminations dans la fonction publique, le Gouvernement introduit des dispositions qui amorcent un démantèlement de la fonction publique traditionnelle. Il aurait été préférable d'en rester à la simple transposition des directives et attendre, pour introduire des réformes substantielles, le grand projet de loi sur la fonction publique dont le dépôt a été annoncé.

M. Jean-Pierre Dufau a également contesté la possibilité pour une administration de recourir à un nouveau CDD pour pourvoir un poste occupé précédemment par un agent dont elle n'aurait pas souhaité transformer le CDD en CDI au bout de six ans. Enfin, il a relevé que le projet de loi ne résolvait en rien le problème de la précarité des vacataires, très nombreux dans l'éducation nationale.

M. Xavier de Roux a estimé que les dispositions du projet de loi relatives aux emplois précaires permettraient de résoudre des difficultés concrètes, comme celles qui l'ont conduit à devoir se séparer, à la demande du préfet, d'une collaboratrice qui n'avait jamais voulu passer de concours et qui ne remplissait pas les conditions de diplôme fixées par la loi « Sapin ».

M. Jérôme Lambert a demandé si le dispositif proposé s'appliquerait aux emplois de cabinet.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a rappelé que les directives que la France aurait dû transposer avant 2001 ne concernaient pas uniquement les discriminations mais également la lutte contre la précarité.

Il a souligné que la directive avait pour objet de rendre moins précaire le statut des agents non titulaires puisqu'ils se verront offrir un CDI au bout de six ans de présence. Il ne s'agit pas d'un dispositif idéologique mais de l'amélioration pragmatique d'une situation précise et il est donc urgent de l'adopter d'autant que le projet de loi à venir concernera spécifiquement la fonction publique territoriale.

Le président Pascal Clément a précisé que les emplois de cabinet relevaient de règles particulières qui ne sont pas modifiées, les contrats des collaborateurs s'achevant logiquement avec les fonctions des élus dont ils dépendent.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 de M. Jean-Marc Ayrault et la question préalable n° 1 du même auteur, la Commission est passée à l'examen des articles.

CHAPITRE PREMIER

Recrutement

Avant l'article premier :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** modifiant l'intitulé du chapitre premier, afin de fusionner celui-ci avec le chapitre IV qui traite également de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la lutte contre les discriminations.

Article premier (art. 8 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975) :
Extension aux hommes des dérogations en matière de limites d'âge pour l'accès aux emplois publics :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Bernard Derosier** tendant à rendre les limites d'âges inopposables aux hommes et femmes veufs, divorcés ou séparés qui vivaient sur les ressources de leur conjoint. Le **rapporteur** ayant précisé qu'un tel avantage ne concernerait

qu'un nombre très limité de candidats, en raison de la progression du taux d'activité des femmes, et créerait une inégalité de traitement entre les couples mariés et les couples non mariés, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2 (art. 21 de la loi n° 76-617 du 9 juillet 1976) : *Extension aux hommes ayant élevé un enfant du report de la limite d'âge à quarante-cinq ans pour les concours de catégorie A :*

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

Article 3 (art. 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Situation des personnes tenues de servir pendant une durée minimale :*

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

Article 4 (art. 2 de la loi n° 80-490 du 1^{er} juillet 1980) : *Extension aux pères de famille des dérogations en matière de conditions de diplôme :*

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

Article additionnel après l'article 4 (art. 6, 6 bis, 6 ter et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Compléments aux dispositions relatives aux discriminations et au harcèlement sexuel :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant l'article 16 au sein du chapitre premier.

Article additionnel après l'article 4 (art. 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) : *Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique de l'État :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant l'article 17 au sein du chapitre premier.

Article additionnel après l'article 4 (art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique territoriale :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant l'article 18 au sein du chapitre premier.

Article additionnel après l'article 4 (art. 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) : *Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique hospitalière :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant l'article 19 au sein du chapitre premier.

Article additionnel après l'article 4 (art. L. 711-9 du code de la sécurité sociale) : *Possibilité pour les parents adoptifs de se répartir le congé d'adoption* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** insérant l'article 20 au sein du chapitre premier.

CHAPITRE II

Accès des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de l'Espace économique européen aux emplois dans la fonction publique et mobilité en cours de carrière

Avant l'article 5 : *Modification de l'intitulé du chapitre II* :

La Commission a *adopté* un amendement de simplification rédactionnelle présenté par le **rapporteur**.

Article 5 (art. 5 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 (art. 13-1 [nouveau] de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Mobilité par voie de détachement au sein de la fonction publique* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE III

Agents non titulaires

Avant l'article 7 : *Modification de l'intitulé du chapitre III* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** de nature rédactionnelle.

Article 7 (art. 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) : *Régime des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État* :

Le rapporteur ayant rappelé les obligations communautaires qui s'imposent au législateur français, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article présenté par **M. Bernard Derosier**.

Puis elle a été saisie d'un amendement du même auteur ayant pour objet de restreindre le recours aux contractuels pour les fonctions très spécialisées et hautement qualifiées. **M. Jean-Pierre Dufau** a relevé la contradiction résultant de la suppression par le Gouvernement de postes de titulaires et la création concomitante de CDI dans la fonction publique.

Le **rapporteur**, après avoir rappelé que le projet de loi avait pour objectif de supprimer le renouvellement abusif des CDD et non de modifier les conditions elles-mêmes de recours à ce type de contrat, a émis des doutes sur la possibilité de définir de manière précise les notions mentionnées dans l'amendement. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a été saisie d'un amendement présenté par **M. Bernard Derosier** prévoyant, avant toute transformation de CDD en CDI, l'obligation pour l'employeur de proposer un accès à la fonction publique par voie de titularisation, son auteur précisant que le projet créait une fonction publique parallèle à la fonction publique de carrière et que le dispositif qu'il proposait n'excluait pas un toilettage du statut général.

Le **président Pascal Clément** a fait observer qu'un tel dispositif, contrairement aux intentions de l'auteur de l'amendement, contribuerait à instituer une inégalité de traitement entre les fonctionnaires qui ont accédé à la fonction publique par la voie ordinaire du concours et les agents non titulaires qui y accèderaient par une procédure parallèle.

Le **rapporteur** a estimé qu'il existait d'ores et déjà plus de 50 000 agents recrutés sur la base d'un CDI dans la seule fonction publique de l'État et qu'en tout état de cause une telle procédure de titularisation serait contraire aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution. La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Bernard Derosier** ayant pour objet de subordonner la transformation d'un CDD en CDI à la possession par l'agent contractuel intéressé d'un diplôme ou d'acquis professionnels correspondant au niveau de recrutement de l'emploi occupé, après que le **rapporteur** eut précisé qu'une telle proposition soit risquait, dans la pratique, de maintenir les personnels concernés en état de précarité, soit était inutile puisque les six années passées en CDD constituaient l'expérience professionnelle requise.

En cohérence avec la position qu'elle a déjà adoptée sur la question de la titularisation, la Commission a également *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Dufau** ayant pour objet d'interdire la requalification d'un CDD en CDI dans le cas où l'agent intéressé aurait refusé sa titularisation.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement présenté par **M. Bernard Derosier** interdisant à un employeur d'engager un contractuel sur un emploi précédemment occupé par une personne sur la base de CDD successifs d'une durée totale de six ans. Le **président Pascal Clément** a estimé qu'il convenait de laisser la liberté à l'employeur de ne pas renouveler le contrat d'un agent contractuel qui ne donnait pas satisfaction sans pour autant

faire disparaître le poste correspondant. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a aussi *rejeté* un amendement du **même auteur** tendant à pérenniser la mesure temporaire prévue par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, dans le chapitre II de son titre premier, au profit des agents susceptibles d'être titularisés dans un emploi de catégorie C, le **rapporteur** ayant précisé que cette mesure, par la charge qu'elle créait, était contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution.

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

Après l'article 7 :

Après que le **rapporteur** eut indiqué que la mesure présentée par **M. Bernard Derosier** dans un amendement tendant à introduire un mécanisme spécifique d'information des comités techniques paritaires sur les emplois contractuels avait été retirée au Sénat au bénéfice des engagements du ministre de la fonction publique, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 8 : *Régime des contrats à durée déterminée en cours à la date de publication de la loi dans la fonction publique de l'État :*

La Commission a, tout d'abord, *rejeté* trois amendements présentés par **M. Bernard Derosier**, le premier de suppression de cet article, le deuxième subordonnant la transformation de CDD en CDI à l'épuisement des voies d'accès ouvertes par la loi du 3 janvier 2001 précitée, le troisième subordonnant la requalification des CDD en CDI des agents contractuels de plus de cinquante ans à un refus de titularisation de leur part. Elle a *adopté* l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) : *Régime des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale :*

La Commission a *rejeté* six amendements présentés par **M. Bernard Derosier**, le premier de suppression de l'article, le deuxième limitant le recours à des agents contractuels aux fonctions très spécialisées et hautement qualifiées, le troisième de coordination, le quatrième imposant aux employeurs de proposer aux agents en CDD depuis plus de six ans une mesure de titularisation, le cinquième réservant la titularisation aux agents qui disposent des diplômes ou de l'expérience nécessaires pour occuper les postes proposés, le sixième interdisant à un employeur d'engager un contractuel sur un emploi précédemment occupé par une personne sur la base de CDD successifs d'une durée totale de six ans.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10 : *Régime des contrats à durée déterminée en cours à la date de publication de la loi dans la fonction publique territoriale* :

La Commission a, en premier lieu, *rejeté* quatre amendements présentés par **M. Bernard Derosier**, le premier de suppression de l'article, le deuxième précisant que les transformations de CDD en CDI doivent être effectuées après qu'aient été épuisées les voies d'accès ouvertes par la loi du 3 janvier 2001 précitée, le troisième excluant les contrats conclus pour des emplois du niveau de la catégorie C du dispositif prévu par le projet de loi, le quatrième subordonnant la requalification des CDD en CDI des agents contractuels de plus de cinquante ans à un refus de titularisation de leur part.

Elle a, en deuxième lieu, *rejeté* un amendement, présenté par M. Didier Quentin, élargissant les possibilités de recrutement spécifique prévue par la loi du 3 janvier 2001 aux agents recrutés avant le 1^{er} janvier 1996, après que le **rapporteur** eut fait observer que les conséquences financières d'un tel amendement ne pouvaient qu'être contraires à l'article 40 de la Constitution.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11 (art. 9 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) : *Régime des contrats à durée déterminée et à durée indéterminée dans la fonction publique hospitalière* :

La Commission a *rejeté* cinq amendements présentés par **M. Bernard Derosier**, le premier de suppression de l'article, le deuxième de coordination, le troisième imposant aux employeurs de proposer aux agents en CDD depuis plus de six ans une mesure de titularisation, le quatrième réservant la titularisation aux agents qui disposent des diplômes ou de l'expérience nécessaires pour occuper les fonctions proposées, le cinquième interdisant à un employeur d'engager un contractuel sur un emploi précédemment occupé par une personne sur la base de CDD successifs d'une durée totale de six ans.

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article 12 (art. 9-11 [nouveau] de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) : *Présentation clarifiée des cas de recrutement d'agents contractuels au sein de la fonction publique hospitalière* :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par **M. Bernard Derosier** imposant pour chaque recrutement de contractuels saisonniers ou occasionnels la consultation préalable des comités techniques paritaires (CTP). Le **rapporteur** a fait remarquer que, compte tenu de la nature des contrats visés, la consultation des CTP, si elle pouvait être utile dans la délimitation des besoins *a priori*, semblait une procédure particulièrement lourde pour des recrutements au cas par cas et des périodes très limitées. Il a ajouté que les CTP n'intervenaient aujourd'hui qu'à la marge dans la gestion

des agents non titulaires. La Commission a *rejeté* cet amendement et *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13 (art. 10 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) :
Coordination :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 14 : *Régime des contrats à durée déterminée en cours à la date de publication de la loi dans la fonction publique hospitalière* :

Après avoir rejeté trois amendements présentés par **M. Bernard Derosier**, le premier de suppression de cet article, le deuxième imposant l'épuisement des possibilités ouvertes par la loi du 3 janvier 2001 précitée avant toute transformation de CDD en CDI pour les agents en poste à la date de promulgation de loi et le troisième soumettant la requalification des CDD en CDI des agents contractuels de plus de cinquante ans à un refus de titularisation de leur part, la Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Régime des salariés employés par une entité économique dont l'activité est reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur** ayant pour objet de mettre en cohérence les termes du projet de loi avec ceux utilisés en droit communautaire. Elle a ensuite *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

Après l'article 15 :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Bernard Derosier** définissant les conditions d'une reprise totale d'ancienneté pour tous les personnels d'un établissement de santé privé repris par un établissement public.

Le **rapporteur** a estimé qu'il n'était pas opportun de prévoir une titularisation obligatoire des agents lors de la transformation d'un établissement privé à caractère sanitaire et social en établissement public, cette disposition tombant en outre sous le coup de l'article 40 de la Constitution. Il a précisé qu'un certain nombre d'emplois hospitaliers n'étaient pas organisés en corps de fonctionnaires, ce qui rendrait impossible, dans ce cas, un recrutement dans la fonction publique. Il a ajouté qu'une telle opération de titularisation placerait certains salariés du secteur privé dans une position moins favorable que celle qu'ils occupaient avant le transfert, ce qui serait contraire à la directive européenne. Enfin, il a fait observer que la reprise totale d'ancienneté des services privés dans tous les corps pour les seuls agents intégrés dans le cadre

des transferts créerait une inégalité de traitement entre fonctionnaires d'un même corps. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 15 bis (art. 63 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) :
Abrogation d'une disposition devenue inutile :

La Commission a *adopté* l'article 15 bis sans modification.

CHAPITRE IV

Lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes

Avant l'article 16 :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant le chapitre IV, dont le contenu a été précédemment transféré au sein du chapitre premier.

Article 16 (art. 6, 6 bis, 6 ter et 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983) : *Compléments aux dispositions relatives aux discriminations et au harcèlement sexuel :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant l'article 16. En conséquence, un amendement de **M. Bernard Derosier** tendant à interdire toute mesure défavorable concernant les rémunérations annexes et les avantages en nature à l'encontre d'un agent victime d'une discrimination est devenu sans objet.

Article 17 (art. 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984) :
Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique de l'État :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant l'article 17.

Article 18 (art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) :
Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique territoriale :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant l'article 18.

Article 19 (art. 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) :
Congé de maternité, de paternité et d'adoption dans la fonction publique hospitalière :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** supprimant l'article 19.

Article 20 (art. L. 711-9 du code de la sécurité sociale) :
Possibilité pour les parents adoptifs de se répartir le congé d'adoption :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** *supprimant* l'article 20.

Article additionnel après l'article 20 :

La Commission a *rejeté* deux amendements de **M. Bernard Derosier** permettant aux pères d'au moins trois enfants nés avant le 31 décembre 2004 de bénéficier d'une retraite anticipée après quinze ans de service, le **rapporteur** ayant expliqué que cette mesure aurait un coût d'environ 1,5 milliard d'euros et était par conséquent contraire à l'article 40 de la Constitution. Elle a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur énonçant le principe de parité entre les trois fonctions publiques, le rapporteur ayant estimé que cet amendement ne concernait pas la transposition du droit communautaire.

Article 21 (art. 63 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) :
Abrogation d'une disposition devenue inutile :

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

CHAPITRE V

Dispositions finales

Avant l'article 22 :

Le **rapporteur** a *retiré* un amendement tendant à prévoir la remise par le Gouvernement d'un rapport sur l'application de la loi dans un délai de deux ans, le **président Pascal Clément** ayant jugé cette disposition inutile.

Article 22 : *Entrée en vigueur :*

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

Intitulé du projet de loi :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Bernard Derosier** tendant à modifier l'intitulé du projet pour mettre l'accent sur les nouvelles modalités de recrutement dans la fonction publique par le biais de contrats à durée indéterminée, le **rapporteur** ayant rappelé que le projet ne créait pas de nouveau mode d'accès à la fonction publique.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *Mme Michèle Tabarot* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné *M. Claude Gaillard* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 31/03/2005).

II – *Mme Anne-Marie Comparini* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. Yvan Lachaud* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 31/03/2005).

**COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE**

Mercredi 30 mars 2005

– Audition de M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France et président du conseil régional d'Aquitaine, accompagné de :

- M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Ile-de-France,

- M. Michel Vauzelle, président du conseil régional de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur,

- M. Michel Sapin, président du conseil régional de la région Centre,

- M. Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional de Rhône-Alpes,

- Mme Ségolène Royal, présidente du conseil régional de Poitou-Charentes,

- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

Mardi 29 mars 2005

– *Audition de M. Christian Jacob, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat des professions libérales et de la consommation*

– *Audition de M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable*

– *Audition de Mmes Marianne Lefort et Anne-Marie Chèvre, de l'INRA*

Mercredi 30 mars 2005

– *Audition de M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille*

**OFFICE PARLEMENTAIRE
D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION**

Mercredi 30 mars 2005

Présidence de M. Pascal Clément

L'Office a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, sénateur, les suites à donner à la saisine de la commission des Lois du Sénat relative aux autorités administratives indépendantes.

M. Pascal Clément, président de droit, après avoir rappelé que l'Office avait été saisi par la commission des Lois du Sénat d'une étude dressant le bilan des autorités administratives indépendantes (AAI), alors qu'il avait lui-même évoqué cette éventualité au cours des débats sur la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations, a indiqué qu'il incombait aujourd'hui à l'Office de se prononcer sur les suites à donner à cette saisine et, dans l'hypothèse de l'engagement d'une étude, sur le recours à des collaborations extérieures.

M. Patrice Gélard, sénateur, rapporteur, a tout d'abord rappelé que, aux termes de l'article 7 du règlement intérieur de l'Office, le rapporteur sur la saisine peut soit proposer de ne pas y donner suite, soit suggérer à l'auteur une nouvelle formulation, soit enfin proposer d'engager une étude pouvant conduire à l'établissement d'un rapport, cette étude pouvant être réalisée au sein de l'Office ou être confiée à des experts ou organismes extérieurs, dont les conclusions nourriraient la réflexion du rapporteur.

S'agissant des motifs de la saisine, le rapporteur a souligné qu'une vingtaine d'organismes sont aujourd'hui qualifiés par la loi ou la jurisprudence d'autorités administratives indépendantes, rassemblant des instances très diverses quant à leur domaine d'intervention, leurs pouvoirs, leur organisation et leurs moyens.

Pour sa part, dans son étude consacrée à ces autorités en 2001, le Conseil d'État a identifié quatre critères justifiant la création de telles instances : garantir l'impartialité des interventions publiques dans un domaine touchant aux droits et aux libertés ; assurer la participation de personnes d'origine et de compétences diverses ; permettre une action rapide et adaptée de l'État ; enfin, faciliter le recours à la médiation.

Leurs missions peuvent être regroupées en deux catégories distinctes : la régulation, notamment dans certains secteurs économiques, et la protection des libertés publiques. Certaines d'entre elles, à l'instar du Conseil de la concurrence, peuvent exercer un pouvoir de sanction considérable, y compris financier.

Dans la plupart des cas, ces autorités ont été créées en réponse à des difficultés ponctuelles, sans approche préconçue, sans cohérence d'ensemble, et sans vocation systématique à perdurer dans leur forme initiale. Cette hétérogénéité justifie aujourd'hui que le Parlement souhaite en dresser le bilan, proposer des améliorations et tracer éventuellement des perspectives d'évolution.

Sans viser à définir un modèle juridique trop uniforme, qui ne serait pas adapté aux différents cas d'espèce, il conviendrait en particulier d'identifier les difficultés que peut présenter leur articulation avec les juridictions et les administrations centrales, de s'interroger sur l'adéquation de leurs pouvoirs et de leurs moyens à leur mission, et d'évaluer globalement les garanties de leur indépendance. À cet égard, les incidences éventuelles de la loi organique relative aux lois de finances sur l'indépendance financière de ces autorités appelleront un examen approfondi, tant en ce qui concerne la pertinence de la place de ces autorités dans la nomenclature des missions et des programmes, que leur soumission aux principes de fongibilité des crédits, voire de régulation budgétaire par l'autorité même qu'elles sont chargées de contrôler. De même l'Office devrait-il rechercher les voies d'un équilibre entre la nécessaire indépendance de ces structures et le suivi parlementaire de leur activité et de leur gestion.

Au-delà de la notion d'autorité administrative indépendante, est apparue récemment la catégorie des autorités publiques indépendantes. Celles-ci sont dotées d'une indépendance institutionnelle et financière encore supérieure, puisqu'elles disposent de la personnalité morale, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers et de la Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, celle-ci bénéficiant même de ressources financières propres.

Le bilan proposé permettrait de mesurer les conséquences de ces évolutions, de suggérer le regroupement de certaines autorités aux missions analogues, ou d'établir un ensemble de préconisations applicables, le cas échéant, à la création de nouvelles instances.

En conclusion, le rapporteur a proposé d'engager deux études complémentaires, la première dressant un bilan complet des autorités administratives indépendantes, la seconde prenant la forme d'une étude de droit

comparé. Il a également proposé à l'Office de se prononcer sur le cahier des charges du marché dont ces deux études constituent chacune un lot.

Le président Pascal Clément a souligné que les choix opérés par le Gouvernement dans le classement des autorités administratives indépendantes dans la nouvelle nomenclature budgétaire pourraient donner lieu à discussion. Il s'est également étonné de la possibilité de réduire les crédits de ces dernières en cours d'année, avant d'observer que ces autorités se caractérisaient surtout par leurs différences, certaines étant dotées de pouvoirs considérables, et d'autres de moyens fort réduits. Soulignant l'importance de l'étude envisagée, il a souhaité connaître les raisons qui militaient selon le rapporteur pour confier l'étude envisagée à des intervenants externes, et non à l'Office lui-même.

Le rapporteur a souligné l'ampleur des investigations à entreprendre et l'intérêt du recours à une expertise extérieure, notamment universitaire.

Le président Pascal Clément a suggéré que, s'il était indispensable de financer une étude externe, il ne fallait pas s'interdire de recourir aux services d'un cabinet de conseil ou d'audit, dans la limite des crédits disponibles à cet effet, et a évoqué la possibilité de s'appuyer sur le travail remarquable que la Cour des comptes, insuffisamment entendue par le Gouvernement, était également susceptible de produire. Il a relevé que, pour intéressante que puisse s'avérer une démarche de droit comparé, celle-ci ne devait pas faire perdre de vue l'essentiel, c'est-à-dire la pertinence du recours à la formule des autorités administratives indépendantes en France.

Le rapporteur, soulignant la pratique insuffisante du droit comparé en France, a estimé que l'observation des expériences menées dans des pays voisins permettrait d'éviter de commettre bien des erreurs. S'agissant des AAI, qui existent partout en Europe et sont confrontées à des problèmes comparables, une étude de droit comparé paraît donc particulièrement opportune.

Quant aux organismes susceptibles de répondre à l'appel d'offre, il est à craindre que les cabinets de conseil demandent des honoraires trop élevés par rapport aux ressources de l'OPEL, contrairement aux laboratoires universitaires.

M. Jean-Jacques Hyst, premier vice-président de droit, a précisé que l'Office devait d'abord s'interroger sur la question du recours ou non à une collaboration extérieure, sachant que la conduite des travaux restera de la responsabilité du rapporteur. À cet égard, il a rappelé sa propre expérience de rapporteur de l'OPEL sur les entreprises en difficulté : une étude avait alors été demandée à trois personnalités dont les conclusions fondées sur

des expériences variées ont contribué utilement à sa propre réflexion. Quant aux cabinets de conseil, la pratique montre que la fiabilité de leurs analyses n'est pas toujours assurée.

En tout état de cause, si la décision de faire appel à un organisme extérieur est prise, il faudra ensuite arrêter un cahier des charges, sur la base duquel des candidats se déclareront. Il n'est donc pas possible de préjuger aujourd'hui du résultat de l'appel d'offres. L'OPEL aura à déterminer les candidatures retenues lors d'une prochaine réunion.

M. Bernard Derosier, député, s'est dit très intéressé par la présentation faite par le rapporteur et a souhaité pouvoir disposer de la liste complète des AAI. Il s'est déclaré réservé sur le recours à une collaboration extérieure préalable, considérant que si les cabinets de conseil peuvent avoir une utilité en matière d'organisation et de méthode, ils ont trop souvent tendance à orienter leurs conclusions en fonction de ce que souhaite le client. En revanche, il existe des compétences qu'il serait souhaitable de mobiliser, telles celles des rapporteurs spéciaux des commissions des finances ou celles des magistrats de la Cour des comptes.

Le rapporteur a précisé que la Commission des finances du Sénat s'était occasionnellement livrée à un exercice de ce type, mais qu'elle n'avait alors pas suffisamment abordé la dimension juridique du problème, d'où l'utilité de l'Office, qui est un organe regroupant des représentants de l'ensemble des commissions des deux Chambres.

M. Xavier de Roux, député, a estimé que le foisonnement et la diversité des compétences et des pouvoirs des AAI exigeaient probablement d'avoir recours à des expertises multiples et que celle de la Cour des comptes pourrait être opportunément envisagée.

Le président Pascal Clément, a regretté que la création d'autorités indépendantes soit souvent la seule réponse que la puissance publique propose lorsque surgit un problème. Cette tendance est d'ailleurs favorisée par l'Union européenne qui incite à la création de telles structures.

M. Jean-Jacques Hyest, premier vice-président de droit, a indiqué que le projet de cahier des charges faisait précisément entrer la dimension européenne dans le champ de l'étude.

Conformément aux conclusions du rapporteur, l'Office a décidé de donner suite à la saisine, d'engager une étude pouvant conduire à l'établissement d'un rapport et de recourir à des collaborations extérieures pour réaliser deux études complémentaires, la première dressant un bilan complet des autorités administratives indépendantes, la seconde, de droit comparé.

*

Le rapporteur a alors présenté le projet de cahier des charges pour les deux lots du marché public à passer, le premier relatif à une étude dressant le bilan des autorités administratives indépendantes, le second relatif à une étude de droit comparé. Il a indiqué que l'appel d'offres sera clos le 9 mai 2005 et que l'office se réunira à nouveau pour choisir les personnes ou organismes chargés de réaliser les études, étant précisé que des rapports d'étape devraient être remis en juillet, et les rapports définitifs à la fin du mois d'octobre, au plus tard au mois de novembre. Il a ajouté que l'équipe des experts devra comporter, pour le premier lot soumis à appel d'offres, un expert en finances publiques.

Le président Pascal Clément, président de droit, s'est interrogé sur l'étendue du champ de la première étude, extrêmement détaillé puisqu'il compte neuf champs principaux, et qui pourrait être plus succinct.

Le rapporteur a précisé que chacun des points figurant dans l'appel d'offres devait être examiné afin d'éviter une approche trop sectorisée de la question.

M. Xavier de Roux, député, a souligné que certains des points faisant l'objet de la commande, comme par exemple les raisons et circonstances conduisant le Parlement et le Gouvernement à créer des autorités administratives indépendantes, ne pourront dispenser les membres de l'Office de donner dans un second temps leur propre explication politique.

M. Jean-Jacques Hyest, premier vice-président de droit, a rappelé que le rapport final serait établi par le sénateur Gélard et que les deux études faisant l'objet du cahier des charges ne constitueront que des aides à la réflexion.

L'Office a adopté sans modification le projet de cahier des charges présenté par le rapporteur.

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

Mercredi 30 mars 2005

*– Audition de M. Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du
développement durable, sur les instruments de la politique de développement
durable*

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

Mercredi 30 mars 2005

*– Audition sur le thème de l'égalité salariale de représentants
d'organisations syndicales et de membres de l'Observatoire de la parité entre
les femmes et les hommes.*
