

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2006 – N° 7

Du lundi 6 mars au jeudi 9 mars

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Délégués départementaux de l'éducation nationale
Examen du rapport 445
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
– Financement des établissements d'hébergement des personnes âgées
Auditions 446
- Informations relatives à la commission 446

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Services dans le marché intérieur
Examen du rapport 447
- Audition de M. Jean Syrota, président de la commission de régulation de l'énergie 452
- Loi développement des territoires ruraux
Examen du rapport d'application 459
- Fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France
Examen du rapport 463
- Informations relatives à la commission 464

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Philippe Douste-Blazy, *ministre des affaires étrangères* 465
- Statut des journalistes et correspondants de guerre en cas de conflit
Examen du rapport d'information 472

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Offres publiques d'acquisition
Examen des amendements, art. 88, (deuxième lecture) 476
- Suivi de la MEC sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État (communi-
cation)..... 478
- Audition de M. Jean-Paul Delevoye, *médiateur de la République*, sur la réforme de l'État..... 485
- Suivi de la MEC sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives (commu-
nication).....
- Mission d'évaluation et de contrôle
– Gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF
Auditions 492
- Informations relatives à la commission 492

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

- Situation de l'immigration à Mayotte
Examen du rapport d'information493
- Élection du Président de la République
Examen du rapport496
- Commune de l'enregistrement de l'acte de naissance
Examen du rapport501
- Audition de M. Pascal Clément, *garde des sceaux, ministre de la justice*, sur le projet de loi
relatif au contrôle de la validité des mariages 503
- Informations relatives à la commission..... 508

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**SUR LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES
VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE OU COMMISES CONTRE LES MINEURS**509

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

SUR LE PROJET DE LOI POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES513

COMMISSION D'ENQUÊTE

**CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS
DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER
DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT**

- Auditions527

MISSION D'INFORMATION

SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES

- Auditions528

MISSION D'INFORMATION

SUR L'EFFET DE SERRE

- Auditions529

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

- Auditions530

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 7 mars 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission a examiné, sur le rapport de **Mme Muriel Marland-Militello**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux délégués départementaux de l'éducation nationale (n° 2625).

Mme Muriel Marland-Militello, rapporteure, a tout d'abord rappelé que les délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN) exercent, à titre bénévole, une mission d'interface et de liaison entre les différents acteurs de l'éducation, en particulier l'école, ses usagers, la municipalité et les autorités académiques. Il s'agit d'une fonction très ancienne, souvent remplie par des enseignants à la retraite, à laquelle tous les acteurs de la communauté éducative sont attachés.

La proposition de loi vise à modifier l'article 40 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école. Cet article, issu d'un amendement adopté par le Sénat, dispose que les délégués départementaux de l'éducation nationale « *ne peuvent exercer leur mission que dans des établissements autres que ceux de leur commune ou, à Paris, Lyon et Marseille, de leur arrondissement de résidence* ». Lors de la discussion au Sénat, les auteurs de l'amendement, soulignant la nécessité que le DDEN ne soit pas juge et partie, ont précisé à cette fin qu'il ne peut exercer sa mission dans sa commune de résidence.

Si l'on peut partager la volonté des sénateurs de garantir l'impartialité des délégués, le dispositif adopté par le Parlement semble en pratique inapproprié, dans la mesure où l'exercice de cette mission requiert une grande proximité entre le délégué et les écoles visitées. C'est pourquoi la présente proposition de loi, adoptée par le Sénat, a pour objet de remédier aux difficultés pratiques soulevées par l'application de cette disposition.

Le dispositif proposé ne pose qu'une seule condition à l'exercice de la fonction de DDEN : lorsqu'il exerce un mandat municipal, le délégué ne pourra pas intervenir dans les écoles situées sur le territoire de la commune dans laquelle il est élu. Ce texte apporte donc toutes garanties en matière d'impartialité des délégués.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

M. Pierre-Louis Fagniez a remercié la rapporteure pour la qualité de sa présentation, qui résume parfaitement la situation actuelle. Les DDEN ont un temps craint que des contraintes insupportables ne leur soient imposées. La proposition de loi leur permet d'exercer leurs fonctions dans des conditions pleinement satisfaisantes et elle recueille pour cette raison leur assentiment.

La rapporteure a ajouté que les dispositions actuelles risqueraient d'entraîner des frais supplémentaires de transport pour les DDEN, dont il convient de rappeler qu'ils sont bénévoles.

Soulignant la nécessité d'une modification législative, **Mme Hélène Mignon** a également jugé souhaitable de mettre un terme aux éventuels conflits d'intérêts, en précisant les conditions d'exercice de cette fonction dans le cas où un DDEN exerce un mandat municipal. Les délégués jouent par ailleurs un rôle important, qui nécessite en effet une certaine proximité entre le délégué et les écoles visitées, et il est regrettable que cette fonction ne soit pas toujours suffisamment prise en considération par les collectivités locales et les enseignants.

La commission a ensuite *adopté* l'article unique de la proposition de loi sans modification.

*

* *

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

Jeudi 9 mars 2006

- *Financement des établissements d'hébergement des personnes âgées (rapport)*
- *Auditions sur « la tarification à l'activité dans les établissements de santé » :*
 - *Mme Mireille Elbaum, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.*
 - *M. Jean Castex, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) au ministère de la santé et des solidarités, et Mme Martine Aoustin, directeur opérationnel de la mission tarification à l'activité (MT2A) au ministère de la santé et des solidarités.*

Informations relatives à la commission

I. – *M. Alain Claeys et M. Pierre Cohen* ont donné leur démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Claude Bartolone* et *M. Jean Delobel* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J.O* du 4/03/2006).

II. – La commission a désigné *Mme Muriel Marland-Militello* rapporteure sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux délégués départementaux de l'éducation nationale – n° 2625.

M. Patrick Bloche, M. Bernard Depierre et M. Christian Paul ont donné leur démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement,

– le groupe socialiste a désigné *M. Marc Dolez* et *Mme Ségolène Royal*,

– le groupe de l'UMP a désigné *Mme Michèle Tabarot*,

pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J.O* du 7/03/2006).

III. – *M. Mansour Kamardine* 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 de l'UMP a désigné *M. Alfred Almont* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J.O* du 8/03/2006).

IV. – *Mme Michèle Tabarot* 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 de l'UMP a désigné *M. Bernard Depierre* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J.O* du 9/03/2006).

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

Mercredi 8 mars 2006

Présidence de M. Patrick Ollier, président.

La Commission a tout d'abord désigné **M. Alain Bocquet** rapporteur pour la proposition de résolution sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur (n° E2520) (n° 2923), puis a procédé à l'examen de ce texte.

M. Alain Bocquet, rapporteur, a indiqué que le dépôt de cette proposition de résolution s'inscrivait dans le cadre des séances d'initiative parlementaire. Il a d'abord rappelé la crise traversée par la construction européenne, dénonçant le chômage persistant, les bas salaires, la précarité, les inégalités sociales accrues à l'intérieur des États membres ou entre les partenaires de l'Union européenne. Il a estimé que le modèle du libre marché de biens et de capitaux ne parvenait pas à répondre aux aspirations démocratiques et sociales des peuples, et que la primauté accordée à la concurrence économique, à une compétitivité réduite à la profitabilité des entreprises et au rendement des placements financiers ne pouvait faire office de projet de société commun. Il a déclaré que c'était pourtant ce schéma que tentait d'appliquer la proposition de directive relative aux services dans le marché intérieur, en tournant le dos à un processus d'harmonisation positif pour consacrer une zone de libre échange où la libre prestation de services devenait la règle et les politiques publiques des exceptions à justifier devant la Commission et les juges de la Cour de justice.

Le rapporteur a souligné que la proposition de directive était néfaste dans son principe même, puisqu'elle prenait acte de l'hétérogénéité des situations économiques et sociales dans l'Europe à 25, alors que la construction européenne avait progressé jusque-là conformément à la déclaration Schuman du 9 mai 1950, « par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ». Il a indiqué que Mme Evelyne Gebhardt, rapporteure socialiste au Parlement européen, déclarait en janvier 2005 : « La Commission dit que c'est compliqué d'harmoniser, qu'il faudrait trente directives. Pourquoi pas ? Après tout, c'est la méthode Delors, qui a plutôt bien fonctionné pour le marché des biens ».

Il a ajouté que depuis l'Acte unique de 1986, l'Union européenne se développait certes conformément au principe de la reconnaissance mutuelle, dont les effets étaient très proches de ceux du principe du pays d'origine (PPO), mais que cette reconnaissance mutuelle n'était mise en œuvre que dans des secteurs où une harmonisation préalable avait eu lieu.

Il a estimé qu'avec la proposition de directive dite Bolkestein, qui prévoit l'extension du PPO à des secteurs très larges sans harmonisation préalable, c'est un retournement complet du projet européen que la Commission présentait, marqué par le triomphe de la résignation, la libre concurrence comme valeur suprême, et le moins disant social, fiscal, et environnemental.

Il a rappelé que la résolution votée par l'Assemblée nationale le 15 mars 2005 demandait une harmonisation du droit applicable aux services, en refusant de préciser que cette harmonisation doit se faire par le haut, et que la présente proposition de résolution reformulait cette demande.

Il a ensuite déclaré que le résultat du référendum du 29 mai 2005 devait être respecté, et que le peuple français s'était prononcé contre l'idéologie ultralibérale de la Commission, déplorant l'absence d'études d'impact sérieuses, notamment sectorielles, malgré les annonces faites par la ministre déléguée aux affaires européennes l'an dernier. A cet égard, il a regretté que la Commission des affaires économiques n'ait pas alors donné suite à la demande de création d'une commission d'enquête sur le bilan de l'ouverture à la concurrence des services publics en réseau, proposée par M. Daniel Paul.

Il s'est également interrogé sur la volonté de compromis de la Commission européenne, M. Charlie McCreevy, commissaire en charge du marché intérieur, ayant en effet indiqué à ses collègues le 1^{er} mars qu'il avait l'intention, pour compenser certains amendements du Parlement jugés trop audacieux, de

présenter aux 25 États membres un rappel de la jurisprudence de la CJCE en matière de libre prestation de services et sur les services d'intérêt général (SIG) à caractère social, repoussant en revanche la perspective d'un texte sur les SIG en général, affirmant attendre l'avis du Parlement européen sur le Livre vert de la Commission de 2004, prévu en juillet, ce qui est également l'échéance fixée pour le dépôt de nouvelles offres sur les services à l'OMC.

Le rapporteur a ensuite dénoncé les ambiguïtés de la position des autorités françaises, longtemps favorables à la directive, avant les protestations des mouvements sociaux, et l'irruption de la question dans la campagne pour le référendum.

Il a souligné que la proposition de « directive services » avait d'abord recueilli l'assentiment de toutes les institutions communautaires : le 13 février 2003, le Parlement européen avait adopté une résolution se félicitant des « propositions visant à créer un instrument horizontal pour garantir la libre circulation des services » et approuvant le principe du pays d'origine. Il a indiqué que la Commission avait approuvé le texte à l'unanimité le 13 janvier 2004, et que pendant l'année 2004 les représentants des États membres n'avaient remis le texte en cause à aucun moment, demandant au contraire que l'examen du projet soit une priorité absolue. En réponse à une question de M. Jean-Claude Lefort du 2 décembre 2004, Mme Claudie Haigneré déclarait notamment que « cette proposition de directive justifie un accueil globalement positif » et qu'« il faut une harmonisation préalable avant toute application du PPO ».

Le rapporteur a rappelé que dès le 5 juin 2004 pourtant, dans le cadre du Forum social, l'ensemble des syndicats belges et le mouvement altermondialiste avaient rassemblé plusieurs milliers de manifestants à Bruxelles, et que la Confédération européenne des syndicats (CES) se déclarait déjà très préoccupée.

Il a remarqué que c'était la campagne référendaire qui avait amené le Gouvernement à déclarer la proposition de directive inacceptable, et rappelé les propos du Président de la République le 14 juillet 2005, refusant que la directive « services » ne ressurgisse à l'occasion de l'incertitude créée par le résultat du référendum.

Il a regretté que les partisans de la Constitution européenne aient laissé croire que la France en avait obtenu la disparition, alors que les différentes autorités, et la majorité de l'Assemblée nationale jouaient sur les mots, refusant de demander clairement le retrait d'un texte pourtant jugé inacceptable.

Quant au compromis adopté par le Parlement européen le 16 février dernier, il a reconnu qu'il prenait en compte l'opposition au principe de la primauté de la loi du marché, mais a considéré que cela restait insuffisant.

En effet, le rapporteur a estimé que l'expression avait certes disparu des articles de la proposition de directive (mais pas des considérants), mais que les effets du principe du pays d'origine demeuraient. Il a noté que la droite du Parlement européen avait refusé tous les amendements proposant d'écrire en toutes lettres que le principe du pays de destination s'appliquait. Il a également rappelé que M. Malcolm Harbour, chef de file du PPE sur le texte, avait expliqué à plusieurs reprises que le PPO continuait de s'appliquer, et qu'il restait inscrit dans la jurisprudence de la CJCE. Il a enfin repoussé le principal argument de Mme Evelyne Gebhardt pour convaincre de l'intérêt du compromis, selon lequel sans directive, la CJCE aurait le champ libre : il a estimé que c'était déjà le cas, puisque la proposition de directive consacrait très largement la jurisprudence ultralibérale de la CJCE.

En conséquence, le rapporteur a affirmé que la menace de dumping social restait entière. Il a rappelé que dans la proposition initiale de la Commission, c'est l'État d'origine qui devait s'assurer que ses ressortissants respectent ses règles sur le territoire d'autres États membres, ces derniers n'étant pas nécessairement informés de la présence des prestataires de services, en l'absence de déclaration préalable, interdite. Cela était évidemment impraticable. Il a admis que le Parlement européen avait souhaité renverser la charge du contrôle de l'activité des prestataires de services, qui incombe dorénavant à l'État d'accueil, mais a estimé qu'en réalité, l'amélioration apportée était faible et ne répondait pas aux objections formulées par le Conseil d'État, relatives à l'égalité devant la loi : ainsi, dans la mesure où le PPO subsiste, la France devrait contrôler qu'une entreprise applique bien certaines règles de son pays d'origine sur le territoire français !

Quant au régime d'autorisation, le rapporteur a considéré qu'il changeait peu par rapport au projet de la Commission. Le nouvel article 16 dresse une liste d'exigences que les États membres ne peuvent imposer, bien plus détaillée que la définition des situations pouvant justifier des mesures protectrices.

Le rapporteur a regretté que les États membres ne conservent le droit d'imposer des exigences concernant la prestation de service que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de l'environnement et de santé publique, ainsi que celui d'appliquer leur réglementation concernant les conditions d'emploi, que dans la mesure où elles satisfont aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, appréciés par la CJCE.

Dans ces conditions, et en l'absence de coopération efficace entre les administrations des différents États membres, faute de volonté et de moyens, le rapporteur a craint que les exemples de dumping social (chantier de la centrale EDF de Porcheville, sous-traitants des chantiers de St Nazaire, palais de justice de Thonon-les-Bains, etc.), ne se multiplient.

Il a également déploré que si la proposition de directive préserve les quelques garanties prévues pour les salariés par la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs, rien ne soit prévu pour les indépendants, au risque d'une multiplication des faux indépendants, qui est une tentation récurrente de certaines entreprises.

Il a ensuite abordé le champ d'application de la proposition de directive, dénonçant le refus d'exclure d'autres services que les services d'intérêt général (SIG) au sens strict. Rappelant que les seuls services d'intérêt économique général (SIEG) clairement exclus étaient ceux qui faisaient déjà l'objet d'une directive sectorielle de libéralisation (poste, distribution d'eau ou d'énergie, traitement des déchets), il n'a pas vu là de grande conquête, d'autant qu'ils restent concernés par les mesures de simplification administrative, et celles concernant les autorisations et exigences interdites ou à évaluer, ainsi que les règles sur la qualité des services.

Il n'a rien vu là d'étonnant, compte tenu de la position de la Commission sur les services publics, pour qui il n'est pas possible d'établir a priori une liste définitive de tous les SIG devant être considérés comme non économiques. Il a fait référence au rapport de M. Daniel Paul sur la proposition de résolution du groupe communiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'ouverture à la concurrence des services publics dans les secteurs de l'énergie, des postes et télécommunications et des transports ferroviaires : dès 1992, la Commission estimait que le mode d'organisation des services publics n'était pas compatible avec le développement du marché intérieur.

Sans développer la liste des secteurs que le Parlement européen a entendu exclure du champ d'application de la directive, qui sera présenté dans son rapport, il a voulu souligner certaines ambiguïtés.

Ainsi, il a remarqué que les « services à objectif d'aide sociale » devraient être exclus, sans que le champ de l'aide sociale ne soit précisé. Il a noté que la majorité avait souhaité élargir le champ du logement social pendant les débats sur le projet de loi portant engagement national pour le logement, et qu'il n'était pas sûr que la Commission puis la CJCE en aient une conception aussi vaste...

Il a salué la volonté d'exclure le cinéma et l'audiovisuel, mais rappelé que la culture ne s'y réduisait pas, et que les services de gestion des droits d'auteur, et la presse n'étaient pas exclus. Il a douté que l'exception pour le pluralisme des médias permette de maintenir le régime de la carte de journaliste, et les exigences déontologiques qui le fondent.

En ce qui concerne la santé, il a relevé des discordances entre les amendements adoptés aux articles 1 et 2.

Il a enfin affirmé que les avancées du Parlement devaient être relativisées, la proposition de directive ne faisant souvent que transposer la jurisprudence de la CJCE. Le PPE a en outre accepté la suppression de certaines dispositions à condition que la Commission les reprenne dans d'autres textes, comme en matière de remboursement des soins hospitaliers. Il a donc conclu que l'exclusion de certains secteurs par cette directive ne signifiait pas qu'ils soient épargnés par la libéralisation.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur a appelé les commissaires à envoyer un signal politique fort et clair en exigeant le retrait du texte, demande qui avait été formulée à l'unanimité par la Délégation pour l'Union européenne, et sur laquelle l'Assemblée nationale était revenue.

Il a rappelé que le parcours de la proposition de directive n'était pas achevé, contrairement à une opinion largement répandue, et que le retrait du texte était toujours possible, la Commission donnant régulièrement des exemples de telles décisions. Il a également souligné que dans le cadre de la procédure de

codécision, le Parlement européen et le Conseil devraient s'accorder sur un texte, et que l'un comme l'autre pouvaient donc le rejeter, comme le Parlement l'avait fait récemment pour la proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Alain Gouriou** a indiqué que son groupe s'associait à la demande de retrait de la proposition de directive relative aux services exprimée par le rapporteur dans sa proposition de résolution, et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il a souligné la nécessité de tenir compte de la volonté du peuple français exprimée lors du rejet, par voie de référendum, le 29 mai 2005, du traité établissant une constitution pour l'Europe. Il a rappelé que le Gouvernement avait déclaré avant le référendum que le texte de la directive était inacceptable, et qu'il en avait demandé la « remise à plat », expression jugée ambiguë par les socialistes, ces derniers ayant préféré un retrait pur et simple du projet.

Il a ajouté que les eurodéputés socialistes français avaient également demandé le retrait de la directive, et que de surcroît, il s'associait à la remarque du rapporteur selon laquelle les limitations sectorielles du champ d'application de la directive étaient largement insuffisantes, notamment dans le domaine social.

Il a également illustré les différences de conception de la notion de « service public » existant entre les différents États membres de l'Union européenne, en évoquant la libéralisation des services postaux au Royaume Uni dont les conséquences dommageables étaient telles que dans certaines régions, le Gouvernement avait été contraint de mettre des crédits à disposition de Royal Post.

Il a précisé que les secteurs de l'éducation, de la culture et de la santé n'étaient pas clairement définis, et pourraient par conséquent entrer dans le champ d'application de la directive communautaire.

Enfin, il a fait état du risque d'une diminution globale de la protection des travailleurs, rappelant en conclusion que le groupe socialiste voterait en faveur de l'adoption de la proposition de résolution du rapporteur et de ses collègues du groupe communiste.

M. Alain Cousin, s'exprimant au nom du groupe Union pour un mouvement populaire, a rappelé que la libre circulation des services était partie intégrante de la stratégie de Lisbonne définie au Conseil européen de mars 2000, et que la Commission avait adopté en janvier 2004 la proposition, jugée depuis inacceptable par la France.

Les critiques formulées lors de la campagne référendaire concernaient le principe du pays d'origine, l'inclusion dans le champ d'application de la directive des services d'intérêt général, ainsi que des professions juridiques réglementées, du secteur social, médico-social et sanitaire, de la culture, et des transports notamment.

L'orateur a rappelé que le Président de la République avait demandé une remise à plat du texte début 2005 et que la Commission des affaires économiques avait adopté la proposition de résolution de M. Robert Lecou demandant son réexamen le 1^{er} mars 2005.

L'orateur a souligné que la France était le premier exportateur européen de services, et que ce secteur représentait 7,5 millions d'emplois et concernait plus de 800 000 entreprises.

Il a rappelé que le 16 février 2006, le Parlement européen avait adopté un texte de compromis, tenant compte des objections formulées par la France, puisque ni le droit pénal, ni le droit du travail, ni la fiscalité ne seraient concernés, et remettant en cause, selon lui, le principe du pays d'origine. Le compromis adopté affirme également la primauté des directives sectorielles sur la directive « services », et précise que les motifs d'intérêt général doivent être préservés dans son application. Ont été retenus, plutôt que le principe du pays d'origine, les principes communautaires de liberté d'établissement et de libre prestation de services, tandis qu'ont été exclus les services d'intérêt général, l'aide sociale, le crédit, les transports – de fonds, de personnes décédées, le transport portuaire, les ambulances, notamment – les professions d'avocats et celles liées à l'exercice de l'autorité publique – notamment celle de notaire –, les jeux d'argent, le secteur audiovisuel, et les secteurs visés par des directives sectorielles, à l'instar de l'électricité. Il a ajouté que le système de contrôle avait été modifié, afin que les normes et les certifications relèvent de l'État membre de destination.

L'orateur a estimé que la gauche française était isolée dans ce débat par rapport à la gauche européenne. Précisant que le Gouvernement se félicitait du vote du Parlement européen, et qu'il ferait en sorte

que la Commission européenne en tienne compte, il a indiqué que le groupe UMP se prononcerait contre l'adoption de la proposition de résolution du rapporteur.

En réponse aux différentes interventions, **le rapporteur** s'est tout d'abord félicité de la quasi-unanimité avec laquelle les socialistes, les communistes et les verts français avaient rejeté, au Parlement européen, le texte de compromis qui avait été présenté, consensus dont témoignait l'intervention, au nom du groupe socialiste, de M. Alain Gouriou.

Précisant qu'il ne nourrissait que peu d'espoir de convaincre le groupe UMP de l'opportunité de cette proposition de résolution, il s'est toutefois réjoui de la qualité des arguments échangés, ajoutant qu'il y avait là une occasion d'éclairer les dispositions de la directive qui demeuraient obscures.

Revenant sur ces dispositions, il a ajouté qu'elles s'avéraient perfectibles, regrettant en particulier l'absence dans le texte de toute référence à la notion de pays d'accueil, ce qui lui a semblé de nature à entretenir une grande ambiguïté juridique.

Il a rappelé que lorsque les règles du pays d'accueil s'imposeront, elles s'appliqueront sous réserve du droit communautaire et du droit de la concurrence.

Il a mentionné l'exemple du droit pénal, en théorie exclu du champ de la directive, mais il a cité un considérant rappelant que ces règles ne devraient pas être détournées afin de faire échec aux dispositions de la directive.

Il est également revenu sur le cas des directives sectorielles, comme la directive 96/92/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Il a rappelé à cette occasion que celles-ci laissaient le champ ouvert à la libéralisation.

Il a estimé que dans ces conditions, le vote des citoyens français sur la ratification du Traité portant Constitution européenne le 29 mai 2005, n'était pas respecté.

Il a par ailleurs souligné que pour défendre le texte de compromis adopté par le Parlement européen, M. Malcolm Harbour et M. Graham Watson avaient affirmé que le principe du pays d'origine demeurerait ancré dans la jurisprudence communautaire.

Le Président Patrick Ollier s'est également réjoui de la qualité des débats sur ce sujet, mais a fait part de son désaccord avec l'analyse du rapporteur.

Il a réfuté l'argument selon lequel le Gouvernement se satisferait d'un compromis en trompe-l'œil, rappelant l'engagement constant de ce dernier, ainsi que du Président de la République, pour demander une remise à plat du texte.

Il a estimé que le texte de compromis issu du Parlement européen différait radicalement de la proposition d'origine, et s'en est réjoui dans la mesure où la Commission des affaires économiques avait, à l'occasion de l'examen de la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne sur la « directive services », déjà réclamé une remise à plat en vue d'un réexamen du texte.

Il a néanmoins admis que les vœux de la Commission des affaires économiques de voir rapidement mise en œuvre une harmonisation du secteur des services et examinée une directive sur les services d'intérêt général n'avaient pour l'heure pas été suivis d'effet.

Répondant au rapporteur sur la question de l'impact de la directive sur les dispositions pénales nationales, il a réaffirmé que celles-ci ne seraient en aucune façon affectées.

Regrettant que Mme Evelyne Gebhardt n'ait pas répondu favorablement à l'invitation à venir s'exprimer devant la Commission, il a par ailleurs salué le maintien, dans le texte de compromis, du principe d'une déclaration préalable du prestataire de service auprès de l'État membre.

Le Président a en outre rappelé les dispositions introduites dans le code du travail à l'occasion de l'examen de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, indiquant qu'elles avaient vocation à étendre et renforcer les garanties découlant de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Il a conclu en affirmant que la présente proposition de résolution ne lui paraissait plus justifiée compte tenu des avancées enregistrées par rapport au texte d'origine de la « directive services », et a affirmé sa

confiance dans le Gouvernement français pour défendre auprès du Conseil européen, un texte de compromis qu'il a jugé satisfaisant.

Contrairement aux conclusions du rapporteur, la Commission a alors *rejeté* la proposition de résolution (n° 2923) relative aux services dans le marché intérieur.

*

La Commission a entendu **M. Jean Syrota, Président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**.

Le Président Patrick Ollier, après s'être félicité que l'audition de M. Jean Syrota ait enfin pu être organisée, lui a posé les questions suivantes :

– quel est le bilan de l'ouverture à la concurrence, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix en France et en Europe ? Quelles sont les causes de cette évolution ?

– Les directives européennes prévoient une libéralisation totale des marchés au plus tard au 1^{er} juillet 2007. La France est-elle prête pour ce rendez-vous ? Les opérateurs ont-ils procédé aux adaptations nécessaires ?

– La CRE a émis un avis négatif sur des arrêtés tarifaires fixant les tarifs de l'obligation d'achat en arguant notamment de conditions consenties aux producteurs excessivement favorables. Ces arrêtés tarifaires doivent être revus avant le 31 mars, date d'entrée en vigueur de l'article 36 de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique qui prévoit que les tarifs de rachat ne peuvent conduire à une rémunération anormale des capitaux investis dans les installations de production. La CRE a-t-elle été saisie de projets de nouveaux arrêtés ?

Après avoir remercié la Commission de lui donner l'occasion de présenter l'activité de la CRE, **M. Jean Syrota** a rappelé que celle-ci, autorité administrative indépendante du Gouvernement, tirait sa légitimité du contrôle exercé par le Parlement sur son action.

L'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence, qui a commencé en 2000, mettant un terme à près de cinquante-cinq années de monopole, s'est déroulée sans incident particulier, comme une sorte de révolution tranquille.

Plus de 500 000 sites dans le secteur de l'électricité et plus de 70 000 dans le secteur du gaz ont déjà fait jouer leur éligibilité, ce qui représente plus de 10 % des sites éligibles. Le mouvement continue : chaque mois, quelque 30 000 à 50 000 sites pour l'électricité et 5 000 pour le gaz décident de se fournir en énergie sur le marché libre.

Les marchés sont ouverts à la concurrence pour 70 % du volume de consommation environ. À peu près la moitié de la consommation des sites éligibles se fournit dans le secteur concurrentiel. Plus de 95 % des sites éligibles – 100 % pour l'électricité et 95 % pour le gaz – sont raccordés à un réseau sur lequel interviennent plusieurs fournisseurs.

La CRE a pris l'initiative, en 2002, de créer des groupes de travail sur l'électricité et le gaz, appelés GTE 2004 et GTG 2004, qui ont permis de rassembler autour de la même table tous les acteurs concernés, représentants des producteurs, des fournisseurs, des consommateurs et de l'administration. Il s'agissait de préparer le passage, au 1^{er} juillet 2004, de 3 100 à 4 500 000 sites éligibles pour l'électricité et de 1 200 à 640 000 sites éligibles pour le gaz. L'objectif de ces groupes de travail était que l'ensemble des acteurs se mettent d'accord sur les modalités pratiques d'ouverture des marchés à la concurrence pour tous les professionnels. Progressivement, à la demande des participants, la CRE est passée du rôle de simple conciliateur à celui de décideur.

Il n'appartient pas à la CRE de juger si le nombre de 500 000 sites ayant décidé, pour l'électricité, de faire jouer la concurrence était élevé ou non, mais l'on peut observer, à la lumière de quatre exemples, que le contexte institutionnel et énergétique ne pouvait être considéré comme favorable à l'exercice de la concurrence.

Premièrement, expliquer l'intérêt de l'ouverture des marchés à la concurrence quand les prix des matières premières et de l'énergie flambent est une mission difficile sinon impossible. La concurrence fait baisser les prix mais toutes choses égales par ailleurs. En tout état de cause, l'ouverture des marchés n'a rien à voir avec cette augmentation des prix, qui a débuté vers la fin 2003 alors que l'ouverture des marchés date de

1990 au Royaume-Uni, de 1998 en Allemagne et de 2000 en France. Il existe en revanche une corrélation assez forte entre, d'une part, l'augmentation des prix de gros de l'électricité en France et en Allemagne et, d'autre part, l'augmentation des prix de gros du gaz, eux-mêmes corrélés à l'augmentation des prix du pétrole.

Deuxièmement, les marchés de l'électricité et du gaz sont fortement concentrés, avec des opérateurs historiques hégémoniques, au moins pour l'électricité, et leur domination tend à s'accroître avec les mouvements de concentration actuels. La situation des opérateurs historiques doit néanmoins être mise en perspective. La sécurité d'approvisionnement en Europe ne sera assurée qu'au prix de lourds investissements, que seuls peuvent assumer des acteurs industriels de grande taille mais la Commission européenne est encline à évaluer la situation à travers le prisme des marchés nationaux. Or une entreprise peut être très dominante sur un marché national tout en étant de taille raisonnable à l'échelle européenne. Il conviendrait par conséquent d'anticiper l'émergence de ce marché européen. Il n'en demeure pas moins que toute concentration fait peser des risques d'entente et de manipulation des prix, souvent dénoncés, d'autant que le fonctionnement des marchés français de l'électricité et du gaz n'est pas surveillé systématiquement par une autorité indépendante – la CRE étant simplement habilitée par la loi à contrôler les marchés organisés et les échanges aux frontières mais sans pouvoir exercer cette compétence faute de publication des décrets d'application correspondants et le Conseil de la concurrence n'étant pas spécialisé dans le domaine de l'énergie et agissant *a posteriori*.

Troisièmement, les prix du marché sont décalés par rapport aux tarifs réglementés. Deux logiques très différentes coexistent : les tarifs réglementés sont fixés pour couvrir l'ensemble des coûts ; les prix de marché de la fourniture sont fixés en fonction de l'offre et de la demande présentes et à venir. Le décalage s'accroît, spécialement pour l'électricité, les coûts de production d'EDF étant contenus tandis que les prix de marché se sont envolés. Gaz de France, pour sa part, achète son gaz dans le cadre de contrats à long terme, à un prix indexé sur celui du pétrole mais le Gouvernement ne répercute plus l'intégralité des variations des variations de ses coûts d'approvisionnement ; le décalage significatif entre tarif réglementé et prix de marché qui en résulte freine le passage à la concurrence.

Quatrièmement, l'indépendance des gestionnaires de réseau est insuffisante. Les réseaux doivent être gérés indépendamment des autres activités des groupes intégrés. L'accès doit être libre et non discriminatoire. Des progrès substantiels ont été enregistrés en matière de transport : RTE, le réseau de transport d'électricité, a acquis son indépendance relativement tôt, suivi plus récemment par son homologue dans le domaine du gaz. Les activités de fourniture et de gestion du réseau de distribution ne sont en revanche pas complètement séparées. La communication des groupes intégrés doit cesser d'ignorer la séparation des activités : une confusion très forte demeure entre les logos de la distribution et des maisons mères.

Ce dernier problème est très important, car après la séparation comptable des activités et la séparation juridique des réseaux, la question de la séparation de la propriété des activités des entreprises verticalement intégrées est régulièrement abordée par la Commission européenne : moins EDF et GDF respecteront le principe de séparation complète des activités, plus ils seront touchés lorsqu'arrivera l'échéance de séparation de propriété des réseaux, déjà réalisée dans bon nombre d'États membres, et pas les moindres.

L'échéance du 1^{er} juillet 2007 d'ouverture des marchés à la concurrence à tous les consommateurs est incontournable : prévue par des directives, elle s'imposera à tous, avec ou sans loi nationale. Le nombre de consommateurs éligibles passera alors de 4,5 à 30 millions pour l'électricité et de 500 000 à 10 millions pour le gaz. Il conviendra de prendre des dispositions spécifiques pour les particuliers, généralement dotés de compteurs sommaires relevés une ou deux fois par an.

Pour aborder cette échéance, la CRE a mis sur pied de nouveaux groupes de travail, baptisés GTE 2007 et GTG 2007, rassemblant tous les protagonistes de cet achèvement de l'ouverture du marché, y compris les associations de petits consommateurs. Les systèmes d'information des opérateurs, et spécialement des gestionnaires de réseaux, doivent également s'adapter, les opérations manuelles n'étant plus possibles lorsque le nombre de consommateurs atteint 30 millions. La CRE a exprimé des craintes à ce propos mais celles-ci sont sans doute infondées puisque le Président d'EDF, principale entreprise visée, a déclaré qu'elle serait prête.

Cette échéance ne posera sans doute pas de problème pour les consommateurs, à l'instar de celle du 1^{er} juillet 2004 : aucun dysfonctionnement n'était survenu, et la qualité de la fourniture avait été maintenue puisqu'elle est assurée par les réseaux et non par les fournisseurs.

La CRE, au cours de ses six premières années d'existence, s'est efforcée d'exercer ses missions efficacement et d'être reconnue comme un acteur crédible, indépendant, impartial et réactif, attachant une

grande importance à la concertation et à la transparence. Elle a été active au plan européen dans le cadre de la préparation du marché intérieur et a veillé à défendre l'image de la France, dont l'action des pouvoirs publics, jusqu'alors, avait plutôt perçu comme cherchant à retarder, si ce n'est à empêcher, l'ouverture des marchés. L'indépendance et l'efficacité de la CRE ont été reconnues en deux circonstances : dans un rapport de l'Agence internationale de l'énergie, l'AIE, sur la politique énergétique de la France ; plus récemment, par la bouche du commissaire européen chargé de l'énergie, M. Andris Piebalgs.

M. Daniel Paul, intervenant au nom du groupe communiste, a estimé que la CRE avait bien rempli son office – faire en sorte que la mise en concurrence fonctionne – mais que les faits donnaient de plus en plus raison au groupe communiste, opposé à ce processus. Il a aussi estimé que l'augmentation des prix de gros de l'électricité était corrélée à l'ouverture des marchés, constatant que la courbe avait commencé à monter avant la fin de 2003, quoique moins brutalement qu'après cette époque. Il a d'ailleurs rappelé qu'à l'occasion des travaux de la commission présidée par M. Marcel Roulet, il avait été expliqué très clairement que l'ouverture à la concurrence n'empêcherait absolument pas la progression de prix et qu'il fallait constituer un marché au niveau européen avec des tarifs égalisés non pas par le bas mais par le haut.

Il a déploré que la constitution d'oligopoles ne fasse que commencer, certains rêvant d'un ensemble EDF-GDF-Suez, auquel pourraient même se greffer des opérateurs italiens ou espagnols. Comment ces regroupements se traduiront sur les prix ? Le parc électronucléaire et hydroélectrique de la France ne devrait-il pas mettre les consommateurs d'électricité français à l'abri de la hausse des prix ?

M. Claude Gatignol, intervenant au nom du groupe UMP, s'est dit ravi que la Commission ait pu recevoir le Président de la CRE, observateur privilégié des questions énergétiques. Il a souligné que, comme M. Jean Syrota l'a indiqué, les investissements gigantesques nécessaires dans le secteur énergétique requéraient des entreprises de taille suffisante. Puis, il a posé les questions suivantes :

– comment la CRE, instance indépendante, conduit-elle ses analyses et élabore-t-elle ses conclusions ? Quelles sont ses observations concernant les prix de l'électricité et du gaz, mais aussi le transport et la distribution ? Quel jugement peut-on porter sur l'évolution des capacités de production d'électricité de la France, alors que la consommation globale d'énergie, et particulièrement d'électricité, tend à augmenter ?

– La variation considérable du prix du marché enregistrée depuis 2003 n'est-elle pas imputable au faible pourcentage de consommateurs ayant choisi de quitter le fournisseur historique qui n'a pas permis de faire progresser suffisamment la concurrence ?

– Comment assurer la cohabitation entre les tarifs réglementés et le prix du marché ?

– La multiplication des fournisseurs est-elle de nature à affecter les émissions de carbone ?

M. François Brottes, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a regretté que cette audition n'ait pas eu lieu en amont de l'examen des projets de lois récemment adoptés sur l'énergie. Puis, il s'est interrogé sur l'utilité de la CRE, même forte et indépendante, si elle est cantonnée à un rôle d'observatoire ce dont semblent attester plusieurs faits : le Gouvernement est passé outre l'avis de la CRE en matière d'évolution des tarifs du gaz, le régulateur n'a manifestement pas été consulté à propos de la modification du paysage industriel en cours, M. Pierre Gadonneix, lors de son audition par la Commission, n'avait pas une seule fois fait allusion à la CRE. L'utilité du Parlement semble, au demeurant, tout aussi douteuse : les dispositions interdisant la privatisation de Gaz de France, qui traduisaient un engagement extrêmement clair de M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, sont, peu de temps après leur adoption, remises en cause.

S'agissant de l'éventuelle disparition des tarifs, M. François Brottes a souligné les risques qui en résulteraient notamment dans les territoires ruraux où la concurrence ne s'exercera pas faute d'une rentabilité suffisante.

Puis, il a souhaité connaître l'analyse du Président de la CRE sur les mécanismes mis en place en faveur des consommateurs électro-intensifs, qu'il a jugé, par ailleurs, trop timides compte tenu de l'importance du problème et notamment des risques de délocalisation.

Il a également souhaité savoir si la CRE avait les moyens d'analyser les coûts de production ou d'approvisionnement, d'une part, et de transport et de distribution, d'autre part, de l'électricité et du gaz.

Puis, il a demandé au Président de la CRE son analyse sur les modalités de financement de l'aval du cycle nucléaire, sur les provisions actuellement constituées et sur les modalités envisageables de gestion de ces sommes, notamment sur la mise en place d'un fonds dédié.

S'agissant du développement des énergies renouvelables, il a estimé que son coût devait être apprécié au regard de la nécessité pour l'Europe et pour la France de respecter leurs engagements internationaux.

Enfin, il a souhaité savoir comment la CRE voyait-elle l'avenir en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement et notamment en matière de développement des interconnexions.

M. Jean Dionis du Séjour, intervenant au nom du groupe UDF, a salué l'initiative de la Commission et a témoigné de la disponibilité de M. Jean Syrota pour échanger avec des parlementaires notamment à l'occasion de l'examen des projets de lois relatifs à l'énergie.

Il a insisté sur l'attachement de l'UDF à l'existence d'un vrai régulateur, compte tenu de la consanguinité entre l'État et l'opérateur historique, et s'est enquis des avancées nécessaires pour renforcer le pouvoir de la CRE.

Il a ensuite souhaité savoir si, sur le fond, l'augmentation du prix de gros de l'électricité était imputable à l'ouverture des marchés à la concurrence ou à la corrélation très forte entre les marchés du pétrole, de l'électricité et du gaz.

Enfin, il a indiqué qu'il aimerait également connaître l'avis de la CRE sur le projet de rapprochement entre Suez et GDF.

M. Jean-Paul Charié s'est dit attaché à la libre concurrence qui permet à l'offre et au rapport qualité-prix de s'améliorer, pour le profit de l'usager mais à la condition que le monopole public ne soit pas remplacé par pire encore : un monopole privé ou une entente. Il a estimé que c'était pour lutter contre cette menace que des autorités indépendantes de régulation avaient été mises en place mais encore fallait-il que celles-ci puissent fonctionner efficacement. Il a donc souhaité savoir pourquoi la CRE ne disposait pas de plus de pouvoirs, ce qu'elle aurait fait si elle avait eu des prérogatives plus larges et ce qu'elle a fait jusqu'à présent compte tenu des compétences qui sont les siennes.

M. Claude Birraux a rendu à son tour hommage au Président de la CRE, organisme qui a d'emblée trouvé ses marques et imposé son impartialité.

Puis, il a rappelé que les compétences de la CRE résultent de dispositions législatives et que, lors de la discussion de la loi du 10 février 2000, la majorité d'alors, suivant son rapporteur, M. Christian Bataille, avait justement refusé de lui donner davantage de pouvoir.

Puis, il a souhaité savoir si la CRE entretenait des relations avec les autres opérateurs européens et si elle essayait de convaincre la Commission européenne que le degré d'ouverture du marché ne se mesure pas exclusivement à l'aune du nombre de clients qui ont changé de fournisseur.

En réponse aux différents intervenants, M. Jean Syrota, Président de la CRE, a apporté les prévisions suivantes :

– la CRE tient ses pouvoirs de la loi et n'a jamais cherché à les faire accroître. Elle est, en revanche, intervenue plusieurs fois pour faire clarifier les conditions d'exercice de ses prérogatives. Ainsi, la loi du 10 février 2000 a investi la CRE de la mission générale de veiller au bon fonctionnement du marché de l'électricité avec le ministre chargé de l'Énergie, le ministre chargé de l'économie, les autorités concédantes et les collectivités locales ayant constitué un distributeur non nationalisé « *chacun en ce qui le concerne* ». La filiale de négoce d'EDF a refusé de communiquer des informations à la CRE sur cette base en estimant que cette disposition n'attribuait pas à la CRE de compétence nouvelle par rapport à celles prévues par la loi dans des cas spécifiques comme le règlement des différends.

En conséquence, un amendement précisant les pouvoirs de la CRE a été proposé à des parlementaires qui ont accepté de le défendre à l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'énergie mais M. Patrick Devedjian, alors ministre délégué à l'Industrie, y a été défavorable compte tenu des missions imparties au Conseil de la concurrence. L'amendement a donc été retravaillé pour assurer la coordination avec les attributions du Conseil de la concurrence et il a été adopté par le Sénat, en

deuxième lecture, après avoir été défendu par le Gouvernement. La disposition résultant de cet amendement a toutefois été significativement remise en cause par la Commission mixte paritaire, la CRE ne conservant qu'une mission de surveillance des marchés organisés et des échanges aux frontières mais l'essentiel, c'est-à-dire la formation des prix et les échanges de gré à gré, a été retiré. En outre, un décret conditionnant l'application du dispositif a été introduit par la Commission mixte paritaire et ce décret n'est toujours pas paru. En conséquence, personne ne contrôle vraiment le marché. Or, on sait bien que le but des entreprises n'est pas de se faire concurrence mais de maximiser leurs profits, ce qu'elles peuvent faire en s'entendant.

Au demeurant, de très nombreux autres décrets prévus par la loi n'ont toujours pas été publiés alors que des décrets ont été publiés sans que la loi les ait prévus. La complexité du droit applicable devient d'ailleurs préoccupante. Par exemple, différentes procédures concurrentes peuvent être suivies pour réaliser une ligne privée ce qui rend possible l'annulation contentieuse de celle qui sera choisie.

Les missions de la CRE ressortissent principalement de la surveillance du fonctionnement de la concurrence par la bonne gestion des réseaux, indépendante et avec un accès libre et non discriminatoire. Elle fixe les tarifs d'accès aux réseaux, sous le contrôle du Gouvernement : si celui-ci approuve ou ne réagit pas dans les deux mois, la proposition de la CRE est retenue ; s'il s'y oppose, la CRE réexamine sa proposition, ce qui n'est encore jamais arrivé.

Ces tarifs sont en baisse. Les rendements croissants sont la contrepartie des monopoles naturels. Ils doivent se traduire par une baisse des coûts et des prix ; la CRE y veille. La loi, à cet effet, lui donne tous moyens d'investigation. La CRE a récemment pris l'initiative d'effectuer un audit sur les coûts d'approvisionnement de Gaz de France, qui a d'abord été réticent mais a fini par se soumettre sous la pression d'une arme de dissuasion puissante : un pouvoir de sanction pouvant aller, en cas de récidive, jusqu'à une amende de 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. Il a été constaté à cette occasion, que GDF répercutait correctement les variations de coûts mais procédait à un calage excessif, d'environ 80 millions d'euros par an, des coûts afin de faire face à des risques ;

– la CRE est indépendante du Gouvernement ; son autorité de contrôle est le Parlement. Les administrations ont du mal à comprendre qu'un autre organisme puisse détenir des prérogatives dans ce qu'elles considèrent comme leur secteur d'activité et parfois les exercer avec davantage de compétences qu'elles. Elles supportent donc mal l'existence d'un régulateur et lui compliquent délibérément la tâche ; ainsi, par exemple, les décrets d'application, au lieu de reprendre les termes de la loi, sont rédigés de façon légèrement différente afin de créer un trouble sur les compétences de la CRE. De même, il arrive que les membres des cabinets, souvent issus de l'administration, s'efforcent de convaincre leur ministre de ne pas prendre en compte les avis de la CRE et tout dépend de la personnalité des ministres. Ceci étant, le renouvellement du personnel administratif permet l'arrivée de responsables dénués de préjugés avec lesquels il est plus facile de travailler. D'une manière générale, la CRE a toutefois entretenu des relations convenables avec tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 2000 ;

– la CRE dispose aussi d'un pouvoir de règlement des différends : en complément de la réglementation, elle crée une jurisprudence qui, parce qu'elle est applicable à des dizaines, des centaines voire des milliers de cas similaires, constitue quasiment une forme de réglementation. Ces règlements de différends sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel. EDF fait systématiquement appel mais les décisions de la CRE ont rarement été infirmées, si ce n'est, par deux fois, pour des raisons de forme, le pouvoir d'injonction de la CRE, depuis lors confirmé par la loi, ayant ainsi été contesté ;

– la méthode de travail de la CRE repose sur deux principes : la concertation et la transparence. La commission plénière ne statue qu'après avoir entendu toutes les parties concernées. Ses délibérations sont rendues publiques immédiatement, sauf lorsqu'ils concernent les avis sur les projets de textes réglementaires ou lorsqu'il s'agit de propositions. Dans ce deuxième cas, la loi ne permet leur publication qu'à l'occasion de la publication de l'acte sur lequel il porte. Si le Gouvernement ne donne pas suite, la proposition de la CRE ne sera donc jamais rendue publique et elle sera confidentielle à tout jamais ; c'est l'un des points sur lesquels le Parlement pourrait légiférer pour améliorer le fonctionnement du régulateur et renforcer sa crédibilité ;

– une autre préoccupation de la CRE est que les gouvernements successifs n'ont jamais appliqué l'article 31 de la loi du 10 février 2000, qui prévoit la consultation de la CRE sur les projets de règlement relatifs à l'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, aux ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel et aux installations de gaz naturel liquéfié et à leur utilisation. La CRE n'a jamais été

consultée sur le fondement de cet article mais seulement lorsqu'une autre disposition particulière prévoyait cette consultation ;

– le droit applicable devra probablement également évoluer s'agissant de la régulation de l'accès aux stockages souterrains de gaz. En théorie, ces stockages ne constituent pas un monopole naturel mais comme il est extrêmement difficile d'en créer de nouveaux, leurs propriétaires sont, de fait, en situation de monopole. Or, les fournisseurs ont besoin d'accéder aux stockages et ils ne peuvent aujourd'hui le faire que selon des modalités négociées et non réglementées ;

– l'ouverture à la concurrence n'a rigoureusement rien à voir dans l'augmentation des prix de l'électricité comme l'étalement des dates d'ouverture des marchés européens l'atteste. En revanche, les prix des matières premières ont augmenté : aussi bien le pétrole que le charbon, le nickel, le manganèse ou l'or. Or, le prix du gaz est indexé sur celui des produits pétroliers dans le cadre des contrats d'approvisionnement à long terme et le prix de l'électricité est lié à celui du gaz car nombre de pays d'Europe produisent leur électricité à partir du gaz. Or, ce n'est pas l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité qui explique la hausse des cours du pétrole. Toutefois, si l'augmentation du coût du pétrole joue sur celui de l'électricité, la concurrence, à prix du pétrole égal, doit conduire à faire baisser le prix de l'électricité à condition que cette concurrence soit effective, donc que le marché soit surveillé ;

– les prix de l'électricité et du gaz ne peuvent rester indéfiniment réglementés ; la coexistence entre des tarifs et des prix différents, résultant de deux logiques différentes, est difficile. Le maintien des tarifs réglementés est du ressort du Gouvernement et du Parlement. La protection de certaines catégories de consommateurs est, en tout état de cause, possible, y compris par d'autres instruments que les tarifs ;

– s'agissant des énergies nouvelles et renouvelables, la CRE n'a pas été saisie de nouveaux tarifs d'obligation d'achat. La CRE se prononce sur ces tarifs sur la base des critères fixés par la loi et émet un avis défavorable lorsque ces critères ne lui paraissent pas justifier le niveau du prix choisi, comme cela a été le cas pour l'électricité d'origine éolienne. De même, sur les tarifs réglementés du gaz, il est arrivé à la CRE d'estimer que la loi n'était pas respectée, que le décret ne permettait pas de procéder à un rabais commercial et qu'enfin l'arrêté fixant l'évolution à moyen terme n'était pas non plus respecté ;

– les regroupements d'opérateurs risquent de porter préjudice à la concurrence mais ce n'est pas automatique : il arrive que les deux seuls protagonistes d'un marché se ruinent mutuellement, même s'il est plus courant qu'ils s'enrichissent ! Les regroupements sont inéluctables pour réduire les coûts et procéder aux très gros investissements nécessaires mais il conviendrait que la taille du marché augmente également c'est-à-dire que le marché intérieur européen soit effectivement réalisé. Or, c'est loin d'être le cas. En revanche, la constitution de marchés internationaux à l'échelle, par exemple, de la plaque continentale – Benelux, France, Allemagne voire Autriche – est plus proche mais nécessite encore le développement des interconnexions. Le rôle du régulateur, à cet égard, est crucial, car il détient le pouvoir sur les investissements du gestionnaire du réseau de transport. Encore faut-il se mettre d'accord avec les interlocuteurs de l'autre côté de la frontière : les capacités d'interconnexion avec la Belgique, dont les autorités étaient au départ réticentes, ont doublé, mais c'est plus difficile avec l'Italie ou l'Espagne. Le vrai marché aura éclos lorsque les congestions seront localisées aléatoirement et pas uniquement aux frontières nationales. En attendant, le risque de dérapage sur les prix lié aux concentrations existe, à moins que les marchés ne soient convenablement surveillés. La Commission européenne semble vouloir s'emparer du problème : elle vient de rendre publique un rapport d'étape évoquant des pistes globales, concernant en particulier la surveillance des prix et la séparation de propriété des réseaux ;

– les régulateurs européens sont réunis au sein de deux associations, le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CER) qui est un club informel et le groupe des régulateurs européens de l'électricité et du gaz (ERGEG) dont la Commission européenne assure le secrétariat. Ces associations travaillent bien mais les pouvoirs des différents régulateurs varient fortement ;

– le Président de la CRE n'a pas à s'exprimer sur le sujet du financement de l'aval du cycle nucléaire ; l'ancien Président de la Cogema ne peut que rappeler avoir constitué dans cette entreprise un fonds dont il est ensuite apparu que le montant dépassait les besoins ;

– s'agissant des concentrations, si le régulateur n'a aucun pouvoir, il sera tôt ou tard concerné, à l'initiative de la Commission européenne, compte tenu des implications relatives aux réseaux. L'isolement de Gaz de France a toujours été considéré comme une curiosité et il a été envisagé, par le passé, de le rapprocher,

entre autres, d'un groupe pétrolier public. Depuis quelques années, les rapprochements sont plutôt envisagés entre électriciens et gaziers, la mode voulant qu'une convergence, pourtant fort discutable, existe entre la fourniture des deux énergies. La fusion d'EDF et de GDF n'est pas envisageable compte tenu de ses effets sur la concurrence sur le marché français. Une concentration soumise au contrôle de la Commission européenne nécessite l'examen par celle-ci de ses effets sur la concurrence. Une fusion entre Suez et GDF aurait des effets sur la concurrence en France et en Belgique. Lorsque la concurrence est affectée, la Commission européenne exige des contreparties. Elle a ainsi demandé à EDF, à l'occasion de la prise de participation dans EnBW, de mettre des capacités de production à la disposition de fournisseurs concurrents. On ne peut pas préjuger de ce que demanderait la Commission pour autoriser une fusion entre Suez et GDF mais un sujet majeur est la séparation patrimoniale des réseaux et cette fusion pourrait être une bonne occasion donnée à la Commission d'exiger cette séparation qui est d'ailleurs en cours de réalisation en Belgique. En outre, le cœur des missions de service public, notamment la qualité et la continuité de la fourniture, n'est pas assuré par les fournisseurs mais par le réseau ;

– la CRE s'est battue à plusieurs reprises afin que la Commission européenne ne se contente pas d'un critère unique pour mesurer le degré d'ouverture des marchés et pour qu'elle examine également la mise en œuvre des dispositions arrêtées. Lorsqu'un consommateur est satisfait de son fournisseur, il n'a aucune raison d'en changer. Les Allemands ont prétendu ouvrir leur marché à 100 % – alors que la France ne le faisait qu'à hauteur d'un peu plus de 30 % – mais cet effort a été très théorique et il a été demandé à la Commission européenne d'évaluer, par exemple, la quantité d'électricité et de gaz vendue par des étrangers en Allemagne ou encore la marche à suivre par un consommateur allemand souhaitant se fournir à l'étranger. Les dernières évaluations de la Commission européenne tiennent compte de davantage de critères et la France est d'ailleurs remontée grâce à cela dans le classement des pays méritants en matière de concurrence.

Le Président Patrick Ollier, après avoir remercié M. Jean Syrota pour ses réponses, a signalé que ce dernier s'apprêtait à quitter ses responsabilités. Il a, en conséquence, tenu à saluer en lui un grand serviteur de l'État, associant à cet hommage les représentants des quatre groupes de l'Assemblée. Il a souligné combien la Commission des affaires économiques avait apprécié le travail effectué par M. Jean Syrota à la présidence de la CRE et, en particulier, l'indépendance et l'impartialité dont il avait fait preuve.

*

* *

Mercredi 8 mars 2006

Présidence de M. Patrick Ollier, président.

La Commission a examiné le rapport de **M. Yves Coussain** sur l'application de la loi Développement des Territoires Ruraux en présence de M. Dominique Bussereau, ministre de l'Agriculture et de la Pêche.

Le **Président Patrick Ollier**, après avoir remercié le ministre de l'agriculture et de la pêche, Dominique Bussereau, pour sa présence, s'est félicité de la création, pour la première fois par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, d'une mission d'information portant sur l'application de la loi en vertu de l'article 86 alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale. Il a ensuite annoncé que la commission des affaires économiques allait désormais renforcer ses activités de contrôle, puis il a donné la parole au rapporteur.

Le **rapporteur, Yves Coussain**, a souligné d'emblée que la loi relative au développement des territoires ruraux ne se distinguait pas par sa mise en œuvre rapide, indiquant que seule la moitié des décrets nécessaires à l'application de la loi étaient pris ou devaient l'être prochainement à la date du premier anniversaire de la loi. Il a notamment regretté qu'un certain nombre de dispositions issues du débat parlementaire – tels les articles relatifs aux groupements d'employeurs public-privé, aux unités touristiques nouvelles (UTN) et à certaines mesures d'exonérations de charges sociales en zone de revitalisation rurale – ne soient toujours pas applicables. Il a néanmoins remarqué que la création de la mission d'information sur l'application de la loi par la commission des affaires économiques avait contribué à une accélération des travaux du gouvernement. Ainsi, tout en exprimant sa déception au ministre chargé de la ruralité, il a tenu à signaler que le travail accompli par ce ministère s'agissant des articles le concernant était loin d'être négligeable. Relevant que les principales difficultés dans la mise en œuvre de la loi provenaient de son caractère interministériel, il a désigné les ministères chargés de l'environnement et de l'équipement comme les principaux responsables des retards accumulés dans la parution des textes d'application. À l'appui de son argumentation, il a ainsi cité un certain nombre de dispositions encore non appliquées, tels les articles relatifs aux zones humides, aux sites Natura 2000, à la chasse, à la constructibilité sur les rives des lacs de montagne et aux UTN. Il a en outre signalé que certaines dispositions réputées d'application immédiate appelaient en réalité la publication d'instructions ou de circulaires en direction des services déconcentrés conditionnant leur mise en œuvre effective. À titre d'exemple, il a indiqué que 23 instructions fiscales avaient été recensées comme nécessaires, dont 10 seulement avaient pour l'heure été publiées. Enfin, il a fait part à la commission de ses observations lors de son déplacement dans le Cantal et en Corrèze où il a indiqué avoir rencontré la plupart des services déconcentrés chargés de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux. Il a notamment noté un manque d'information des services concernés sur les dispositifs de la loi ainsi qu'un manque de communication en direction des publics visés, estimant que cette situation pouvait être préjudiciable à une bonne application de la loi. Il a cependant considéré que des progrès avaient été depuis réalisés, le ministère de l'agriculture et de la pêche ayant récemment élaboré des dépliants thématiques sur les principales mesures de la loi relative au développement des territoires ruraux. En guise de conclusion, il a souhaité recueillir le sentiment du ministre sur les difficultés rencontrées au niveau interministériel dans l'élaboration des textes d'application de la loi et également interroger celui-ci sur le calendrier prévu pour la publication des décrets relatifs aux articles 6, 15, 16, 20, 59 et 190 ainsi que, plus globalement, sur la mise en œuvre des dispositions du titre IV relatif aux espaces naturels.

M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, a indiqué à titre liminaire que l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux avait aussi fait l'objet d'un suivi au Sénat, sous la forme d'une question orale avec débat le 24 janvier 2006. Il a par ailleurs rappelé l'engagement qu'il avait pris, lors des débats sur le projet de loi d'orientation agricole, de rendre également compte aux parlementaires du bilan de l'application de ce texte. Il a ensuite souligné que le projet de loi relatif aux territoires ruraux initialement présenté par le gouvernement ne comportait que 76 articles, nécessitant une vingtaine de décrets d'application, contre 240 articles pour le texte promulgué, requérant près de 70 décrets pour leur mise en œuvre. Il a précisé qu'une mission interministérielle des inspections générales avait été mise en place pour veiller au bon avancement des textes d'application, 11 ministères étant impliqués dans leur rédaction.

S'agissant de son propre ministère, il a constaté que sur les 33 décrets dont il avait la charge, 28 avaient été pris ou étaient en cours de signature, et s'est engagé à ce que le solde soit publié d'ici la fin du mois d'avril 2006. Il a souligné que la publication des textes d'application était largement dépendante de la progression du travail au sein du Conseil d'État, pour au moins 47 des 70 décrets attendus. Il a par ailleurs estimé que la pluralité d'intervenants concernés par la loi, si elle était une condition de l'efficacité des mesures en faveur du monde rural, n'en représentait pas moins une difficulté supplémentaire pour le respect d'un délai resserré dans la publication des textes d'application. A partir de ces observations, il a considéré que le bilan d'étape était positif avec 80 % des articles de la loi à ce jour applicables, 40 % des décrets publiés et 25 % des décrets restant devant le Conseil d'État ou en cours de signature. Il s'est donc engagé à veiller à une application pleine et entière de la loi dans un délai raisonnable.

Le ministre a ensuite apporté des précisions sur plusieurs thèmes importants abordés dans la loi :

– il a signalé que le chapitre relatif aux zones de revitalisation rurale (ZRR) était à peu près opérationnel, le décret actualisant les critères de classement en ZRR ayant été publié le 22 novembre dernier et l'arrêté établissant la liste des communes classées en ZRR le 31 décembre. S'agissant du décret relatif au remboursement des avantages consentis aux entreprises qui cessent volontairement leur activité en ZRR prévu à l'article 6 de la loi, il a indiqué qu'il devait encore être finalisé. En revanche, il a rappelé que l'article 15 relatif aux exonérations de cotisations en faveur des associations et organismes d'intérêt général situés en ZRR ne nécessitait pas la parution d'un décret pour son application, de même que l'article 16 procédant à l'extension de cette mesure au monde agricole. Une circulaire devrait néanmoins être publiée sur ces articles, en collaboration avec le ministère chargé de la santé. Enfin, sur un autre dispositif fiscal, les réductions d'impôt pour les investissements dans les résidences de tourisme (article 20), il a noté que le décret d'application avait été examiné la veille en réunion interministérielle ;

– en ce qui concerne les activités économiques en milieu rural, il a estimé que 27 des 32 articles concernés étaient aujourd'hui applicables. Toutefois, il a concédé que la parution des textes réglementaires relatifs au coefficient multiplicateur avait déjà permis de mettre à jour certaines difficultés liées à l'application de ce système et que les dispositions relatives au délai et au seuil de déclenchement seraient donc modifiées avant la fin du mois de mars ;

– sur le volet emploi, le ministre a indiqué que 20 des 24 articles disposaient de leurs textes d'application et que les trois décrets restant étaient en cours d'examen par le Conseil d'État, tel le décret relatif à l'ouverture des groupements d'employeurs aux collectivités. Enfin, il a précisé que l'arrêté relatif à la sécurité des tracteurs était en cours de signature ;

– en ce qui concerne la gestion foncière, il a signalé que le volumineux décret relatif à la procédure d'aménagement foncier et notamment aux modalités de décentralisation de cette procédure aux départements (article 80 et suivants) n'attendait plus que le contreseing de quelques ministres ;

– s'agissant des services au public, il a souligné que les mesures relatives à l'installation des professionnels de santé étaient applicables depuis la publication de l'inventaire des zones déficitaires en matière d'offre de soins par le ministère de la santé. Par ailleurs, il a annoncé que la charte nationale des services publics serait signée d'ici la fin du mois de mars par le Premier ministre, les opérateurs de service public et les associations de collectivités locales ;

– s'agissant du titre IV de la loi consacré aux espaces naturels et à la chasse, il a indiqué que 45 articles étaient déjà applicables. Par ailleurs, il a précisé que le décret d'application nécessaire à la mise en œuvre des nouvelles modalités de gestion des sites Natura 2000 avait été transmis au Conseil d'État et que les décrets relatifs aux zones humides étaient en consultation interministérielle. Enfin, il a souligné que plus des deux tiers des décrets attendus pour le volet consacré à la chasse étaient devant le Conseil d'État ou lui seraient prochainement transmis ;

– enfin, il a relevé que 24 des 27 articles du titre consacré à la montagne étaient applicables. S'agissant du décret relatif aux unités touristiques nouvelles, il a rappelé qu'il avait fait l'objet d'une longue concertation avec les élus et les professionnels de la montagne, concertation qui venait de s'achever, et dont le seul point restant à arbitrer est la question des unités créées en discontinuité d'urbanisation.

Le ministre a ajouté que la moitié des instructions fiscales nécessaires à la mise en œuvre des articles fiscaux de la loi avait été publiée et que le solde le serait d'ici la fin du mois d'avril. Il a insisté également sur l'action de communication de son ministère, qui a diffusé des plaquettes d'information auprès des communes.

Le **Président Patrick Ollier** a indiqué qu'un courrier cosigné par lui-même et le rapporteur serait adressé aux différents ministres concernés par l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux pour souligner les retards existants et demander des solutions rapides.

M. François Brottes, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a souligné tout l'intérêt de cet exercice exceptionnel de contrôle de l'application des lois, rappelant que les citoyens français exigeaient désormais que les lois soient mises en œuvre dans des délais convenables. Il a également félicité le Président de la commission et le rapporteur de cette initiative et a remercié le ministre pour sa présence. Exprimant le souhait que l'information des parlementaires soit réellement améliorée par le biais de cette procédure, utilisée pour la première fois par la commission des affaires économiques, il a estimé qu'il serait judicieux d'indiquer dans les tableaux faisant état du bilan des textes d'application publiés les articles d'origine parlementaire. Il a en effet estimé que les retards sur ces articles pouvaient s'expliquer plus aisément que sur ceux élaborés par le gouvernement. Par ailleurs, des dispositions complémentaires étant susceptibles de figurer dans des lois ultérieures, comme dans la loi d'orientation agricole s'agissant des dispositions « montagne », il a considéré qu'il conviendrait de procéder dans ces cas à un bilan global. Plus généralement, il a indiqué que les problèmes d'application soulevés par la loi relative au développement des territoires ruraux illustraient l'ambiguïté du débat actuel sur le respect des domaines respectifs de la loi et du règlement et expliquaient la volonté des parlementaires de parvenir à rédiger des dispositions qui soient d'application immédiate. Il a enfin suggéré que les autres ministres concernés par l'application de la loi soient également convoqués devant la commission afin d'aider le ministre responsable du suivi du texte à obtenir les arbitrages nécessaires.

Le **Président Patrick Ollier** a répondu que l'origine parlementaire ou gouvernementale des dispositions allait être précisée dans le rapport final et a estimé que la convocation des ministres ne pouvait intervenir qu'en cas d'absence de réponse donnée au courrier de la commission.

M. Jean-Claude Lemoine est ensuite intervenu pour le groupe UMP, se félicitant du « droit de suite » désormais accordé au rapporteur sur un projet de loi pour en contrôler l'application, qui lui semblait être une excellente initiative. Il a en outre insisté sur la nécessité que soient également soumis audit rapporteur les projets de textes d'application, s'appuyant sur l'exemple du premier projet de décret envisagé pour définir la chasse accompagnée qu'il lui avait été donné d'examiner et qu'il avait jugé inapplicable en l'état. Tempérant l'analyse faite par le ministre sur la mise en œuvre de la loi, il a observé que le pourcentage convenable d'application de ses articles ne s'expliquait que par la présence d'un nombre important de dispositions d'application immédiate et a souligné que moins de la moitié des décrets attendus était publiée. À cet égard, il a insisté sur l'urgence de prendre les décrets relatifs à la chasse avant le mois de juillet afin que les dispositions afférentes puissent s'appliquer pour la prochaine saison de chasse. Il a également soulevé un problème spécifique concernant à la fois la chasse et les zones humides relatif à l'interdiction de l'usage du plomb dans ces zones. Enfin, il s'est interrogé sur les raisons susceptibles d'avoir contribué à retarder l'application de certaines mesures de la loi, pourtant très attendues, telles celles relatives au statut de garde-chasse particulier, aux établissements de chasse commerciale, au timbre-amende, à l'agrément des associations de protection de la nature, au permis de chasser, aux plans de chasse ou à la révision régulière des espèces chassables ou protégées, et en particulier sur l'existence de certaines réticences au sein de l'administration. Il a donc estimé qu'il pourrait être utile d'entendre sur ces sujets la ministre de l'écologie et du développement durable.

Mme Françoise Pérol-Dumont a également souligné que cette nouvelle procédure de contrôle contribuait à revaloriser le rôle du Parlement et a remercié le ministre pour sa présence. Elle a estimé que les retards pris dans la promulgation des décrets pouvaient s'expliquer par la profusion des textes votés par le Parlement, considérant que la « machine législative » s'était quelque peu emballée ces derniers mois. Sur le fond, elle a constaté qu'un an après la promulgation de la loi relative au développement des territoires ruraux, l'objectif d'un aménagement harmonieux, solidaire, du territoire était resté au stade des bonnes intentions et que l'offre de services publics continuait à se dégrader dans les zones rurales les plus fragiles. Elle a cité à cet égard la poursuite des fermetures de classes, en dépit de la mise en place de réseaux d'écoles, ainsi que les restructurations des perceptions et des services postaux. Elle a en outre dénoncé le délitement des directions départementales de l'équipement, qui n'étaient plus capables d'offrir des prestations d'ingénierie aux petites

communes, et la baisse des aides et dotations en faveur de ces collectivités, notamment de la dotation générale d'équipement. Elle a regretté que le programme de consolidation du tourisme social en zone rurale ne soit pas abondé avant de conclure sur le caractère prémonitoire du changement de dénomination de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT), révélateur du rôle prédominant donné désormais à la notion de compétitivité au détriment de celle de solidarité.

M. Jean-Michel Bertrand, après s'être associé aux propos tenus par ses collègues sur l'opportunité du travail de suivi des textes, a ajouté que le bilan de l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux était aussi nécessaire au regard de l'immense espoir qu'avait suscité cette loi chez les élus locaux et souligné que peu de nos concitoyens avaient conscience du décalage important entre le temps législatif et la traduction concrète, sur le terrain, des dispositions votées. Il a insisté sur la nécessité d'aller jusqu'au bout de la démarche, en réalisant un nouveau bilan dans six mois de l'état d'avancement des textes d'application restant à publier. Il a ensuite demandé au ministre de préciser le lien entre les mesures prises en faveur du développement des territoires ruraux et la logique des pôles d'excellence en zone rurale, estimant que cette dernière ne devait pas conduire à retenir des petits pôles de compétitivité mais plutôt à privilégier la dimension de soutien social et de développement, en servant d'élément accélérateur pour l'organisation et la structuration des territoires. À cet égard, il a indiqué que pour sa part, il avait déposé un dossier portant sur la coordination de l'accueil enfant-famille, point important soulevé lors des débats sur la loi relative au développement des territoires ruraux. Enfin, il a souhaité obtenir des informations complémentaires sur l'appel à projets dans le cadre des pôles d'excellence rurale avant de conclure plus généralement sur les avancées représentées par l'intercommunalité pour permettre aux territoires ruraux de s'organiser.

M. Yves Simon a pour sa part indiqué qu'il comprenait très bien que le gouvernement ait rencontré des difficultés dans l'élaboration de certains décrets, dont il n'avait pas toujours pu anticiper la rédaction, en raison notamment des importants changements subis par le projet de loi au cours de son examen parlementaire. Il a considéré à cet égard que le niveau actuel de parution des décrets d'application constituait déjà une performance tout à fait honorable. S'agissant de la désertification des campagnes et des fermetures de classe, il a observé que le bilan était plus favorable aujourd'hui que sous la précédente législature, puisque, selon les chiffres fournis par l'inspection d'académie dans le département de l'Allier, la suppression de postes d'enseignants s'effectuait alors au rythme d'un poste pour trois enfants et qu'elle s'est stabilisée depuis 2002 à un poste pour neuf enfants. Il a cependant rappelé l'importance d'assurer un suivi concret et rapide des mesures ayant fait l'objet d'annonces, notamment lorsque la réglementation évolue, afin de ne pas paralyser les décisions d'investissement. Enfin, il a signalé qu'une certaine confusion avait pu résulter de la répercussion de la création d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans certaines zones du territoire sur la dotation globale de fonctionnement dont les maires reçoivent actuellement une première estimation.

M. Antoine Herth a quant à lui félicité le ministre et le rapporteur pour la qualité de leur travail et a souligné combien il était utile d'effectuer un bilan d'application des lois. En l'occurrence, il a noté que le bilan de l'application de la loi relative au développement des territoires ruraux devrait tenir compte du fait que quatre sujets qui y étaient initialement abordés avaient été approfondis et modifiés par la loi d'orientation agricole : les conditions d'assolement en commun, la production des huiles végétales comme carburants, la fixation des règles d'éloignement des bâtiments agricoles et les modalités de cumul de la dénomination « montagne » et d'une AOC (appellation d'origine contrôlée). Il a d'ailleurs estimé que ce traitement en deux temps s'était finalement révélé fructueux. Enfin, il s'est déclaré prêt, en tant que rapporteur sur le projet de loi d'orientation agricole, à mener à bien le même travail de suivi de la mise en œuvre de la loi sur ce texte.

Réagissant aux propos de M. Antoine Herth, le **président Patrick Ollier** a indiqué son intention d'avoir désormais recours à cette procédure de contrôle de l'application des lois de manière systématique, sur chaque texte soumis à la commission des affaires économiques, évoquant même l'idée de réaliser une brochure spécifique synthétisant les résultats de ces travaux.

M. Claude Gatignol, après s'être associé aux louanges concernant le travail du rapporteur avec le concours du ministre, a évoqué la complexité supplémentaire qu'avait pour l'heure introduite la loi sur le développement des territoires ruraux dans l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des permis de construire dans les communes rurales et littorales, notamment en raison de son incomplète mise en œuvre au niveau réglementaire. Il l'a regretté d'autant plus vivement qu'un mouvement de déplacement des populations

vers les campagnes, notamment afin d'y trouver une meilleure qualité de vie, se dessinait actuellement, ainsi que l'illustraient les récentes statistiques de l'INSEE.

M. Michel Roumegoux, après avoir affirmé la nécessité d'une mise en œuvre rapide des mesures prises en faveur des huiles végétales, a souhaité que l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la publicité sur l'alcool ainsi qu'aux sanctions en cas de dépassement des quotas de production sous AOC, dispositions plutôt défavorables au monde viticole, ne soient pas inopportunément accélérées.

En réponse aux différents intervenants, **M. Dominique Bussereau** a évoqué les points suivants :

– il s'est déclaré prêt à apporter le soutien de ses services à l'élaboration de documents de suivi de l'application de la loi faisant ressortir clairement l'origine gouvernementale ou parlementaire des différentes dispositions ;

– il a estimé que l'association des parlementaires au travail gouvernemental de rédaction des textes d'application lui paraissait une bonne idée, notamment en ce qui concerne la rédaction des ordonnances, et ne pouvait que constituer un atout supplémentaire dans l'adaptation du droit ;

– il a fait part de sa volonté de s'efforcer de respecter l'objectif d'une publication des décrets d'application encore manquants d'ici la fin du mois de juin 2006 et s'est déclaré prêt à faire un nouveau bilan de la mise en œuvre de la loi sur les territoires ruraux avant la fin de l'année ;

– il a souligné les efforts qu'avait produits le gouvernement en faveur des services publics en milieu rural, rappelant qu'une enveloppe de 50 millions d'euros avait été ouverte pour les opérations locales innovantes en matière de service public dans la loi de finances pour 2006, et a indiqué qu'une expérimentation était en cours visant à regrouper les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, dans huit départements où le transfert de la charge du réseau routier aux collectivités locales le permettait ;

– il s'est ensuite félicité du succès rencontré par le programme des pôles d'excellence rurale, 470 dossiers de candidature, défendus pour beaucoup par des groupements de communes et porteurs pour certains de projets très innovants notamment dans le domaine de la valorisation de la biomasse, ayant déjà été reçus pour les 300 pôles prévus ;

– il a déclaré également qu'il demanderait à ses services d'étudier, d'une part, la question du champ d'application de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties et ses modalités de compensation via la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, les difficultés que la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux avaient pu créer pour l'élaboration des documents d'urbanisme en milieu rural ;

– s'agissant du secteur viticole, il a annoncé que le gouvernement présenterait un plan de soutien à l'activité viticole d'ici le 5 avril 2006 et que le conseil de la modération prévue par la loi d'orientation agricole était en cours d'installation ;

– enfin, à la lumière de l'expérience fructueuse qu'avait constitué le travail de suivi de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux, il s'est engagé à aller plus loin encore s'agissant de la loi d'orientation agricole, en diffusant l'information en temps réel aux parlementaires sur l'élaboration des textes réglementaires d'application.

Le **président Patrick Ollier**, en remerciant le ministre pour son active collaboration, a proposé de faire un nouveau point de suivi sur la loi relative au développement des territoires ruraux d'ici le mois de novembre 2006 et s'est proposé d'auditionner les ministres dont les services manifestaient peu d'empressement à produire les textes d'application prévus par la loi.

*

Puis la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Bédier**, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative au **fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France (n° 2846)**.

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a ensuite examiné la proposition de loi (n° 2846), adoptée par le Sénat en première lecture, relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France.

M. Pierre Bédier, rapporteur, a rappelé que l'organisation des transports franciliens a longtemps présenté une forte spécificité au regard du droit commun des services de transports régionaux, fondée sur la compétence d'une autorité décentralisée, assumant la responsabilité du fonctionnement et de l'organisation des réseaux de transports.

Il a indiqué que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales avait mis fin à cette exception en transformant le syndicat en établissement public local et en confiant à la région un rôle prépondérant, la présidence du syndicat étant désormais confiée au Président de la région Île-de-France.

Il a rappelé que ce processus avait occasionné certaines tensions, les contributions publiques au STIF provenant désormais uniquement de la région et des sept départements franciliens.

Il a en particulier souligné que la composition du conseil d'administration du STIF telle qu'elle découle de la loi précitée risquait de porter atteinte au principe constitutionnel en vertu duquel une collectivité ne saurait exercer de tutelle sur une autre ; il a ainsi fait allusion à l'hypothèse dans laquelle la majorité régionale au conseil imposerait des décisions budgétaires à la minorité départementale.

Évoquant l'émoi suscité par l'article 21 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, introduit par un amendement parlementaire, et qui modifiait les modalités de vote au sein du conseil d'administration du STIF, il a indiqué que la présente proposition de loi avait pour objet de surmonter cette difficulté et comportait un article unique de quatre alinéas.

Cet article insère dans le corps de l'ordonnance de 1959 le principe en vertu duquel les décisions budgétaires ou présentant une incidence budgétaire sont adoptées à la majorité absolue des membres du conseil d'administration du STIF. Il marque donc le retour à des modalités de vote de droit commun, c'est-à-dire le vote à la majorité absolue, là où la loi de janvier 2006 prévoyait le recours à la majorité qualifiée.

Il aménage toutefois une exception à ce principe général : si une décision, adoptée selon les modalités décrites ci-dessus, accroît les charges de fonctionnement du syndicat par la création de mesures nouvelles, un vote à la majorité qualifiée des deux tiers peut toutefois intervenir.

Le rapporteur a alors souligné que le déclenchement de ce mécanisme était assorti de deux conditions :

Tout d'abord, il est exclu que le représentant des intercommunalités, ou bien encore celui des milieux économiques contributeurs du versement de transport, puisse former une telle requête.

En outre, cette demande doit être confirmée par l'assemblée délibérante de la collectivité elle-même, par un vote également à la majorité qualifiée des deux tiers, au cours de la réunion qui suit celle au cours de laquelle la délibération contestée a été adoptée.

Le cas échéant, le STIF procède alors à un second vote, à la majorité qualifiée des deux tiers.

Il a enfin précisé qu'il s'agissait d'une disposition transitoire qui avait vocation à s'appliquer jusqu'au 1^{er} janvier 2013.

Saluant un texte modéré et pacificateur, il a demandé à la Commission d'adopter sans modification la présente proposition de loi.

Le Président Patrick Ollier a dit partager les conclusions du rapporteur et s'est félicité de l'occasion donnée à la Commission de corriger l'erreur d'appréciation commise lors de l'adoption de la loi relative à la sécurité et au développement des transports.

La Commission a alors *adopté sans modification* l'article unique de la proposition de loi (n° 2846) relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France.

Informations relatives à la commission

La commission a décidé de créer, sur proposition de son bureau, une mission d'information sur les délocalisations.

M. Jean Delobel a donné sa démission de membre de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Pierre Cohen* pour siéger à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (J.O du 4/03/2006).

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mardi 7 mars 2006

Présidence de M. Edouard Balladur, président.

Après avoir remercié le Ministre, le **Président Edouard Balladur** a évoqué les inquiétudes suscitées par la situation en Iran, en Irak, mais aussi dans les Territoires palestiniens et en Côte d'Ivoire.

M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des Affaires étrangères, a indiqué qu'il aborderait en effet le dossier du nucléaire iranien, la situation en Israël et en Palestine, puis l'évolution inquiétante de l'Irak et la Côte d'Ivoire.

S'agissant du dossier iranien, il a précisé qu'il s'était rendu, le 3 mars, à Vienne, à une réunion, souhaitée par les autorités iraniennes, à laquelle participaient M. Javier Solana, le Ministre des Affaires étrangères allemand, le Directeur politique britannique et M. Ali Laridjani, secrétaire du Conseil suprême de sécurité nationale de l'Iran.

L'objectif était d'écouter Téhéran et de montrer que le dialogue restait ouvert. Toutefois, le préalable indispensable du retour à la confiance tient en quelques mots : l'Iran doit répondre à toutes les demandes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), et notamment revenir à la suspension totale de ses activités nucléaires sensibles, c'est-à-dire les opérations d'enrichissement et de retraitement, y compris en matière de recherche et de développement.

Cette position est celle qui a été définie par les trois Européens, les États-Unis, la Russie et la Chine, en janvier dernier et adoptée dans sa résolution du 4 février par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA. A Vienne, la délégation iranienne n'a montré aucune volonté de se conformer à cette exigence. Les Iraniens veulent notamment poursuivre leurs activités d'enrichissement d'uranium qu'ils qualifient de « recherche-développement ».

Des contacts avec la Russie sont parallèlement en cours. Moscou a confirmé s'en tenir, dans ses discussions avec Téhéran, aux demandes exprimées par l'AIEA, et fait du retour à la pleine suspension la condition de sa proposition pour l'enrichissement en Russie.

Par ailleurs, le Conseil des gouverneurs de l'AIEA s'est ouvert le 6 mars à Vienne. Il est en train d'examiner le rapport sans complaisance établi par M. El Baradei, rapport qui sera envoyé au Conseil de sécurité à la fin de cette semaine, conformément à la résolution du 4 février. Il reviendra ensuite aux membres du Conseil de sécurité de traiter le dossier nucléaire iranien et de décider, en conséquence, des meilleurs moyens de renforcer l'autorité de l'AIEA.

M. Philippe Douste-Blazy s'est ensuite exprimé sur la situation au Proche-Orient, où, en deux mois à peine, la donne régionale a considérablement évolué, à la suite de l'accident de santé du Premier ministre Ariel Sharon, et surtout de la victoire électorale du Hamas, tout cela intervenant à quelques semaines à peine des élections législatives israéliennes, qui doivent se tenir le 28 mars.

Aujourd'hui, l'Autorité palestinienne est confrontée à une situation complexe. Le 18 février dernier, la séance inaugurale du premier Conseil législatif palestinien dominé par le Hamas s'est tenue à Ramallah, en Cisjordanie. M. Ismaïl Haniyeh, l'un des représentants dits « modérés » du Hamas, a été chargé par le Président Abbas de former le nouveau gouvernement. Le Hamas poursuit donc ses consultations pour constituer un gouvernement d'union nationale, apparemment avec l'avis favorable du Président palestinien, qui est désormais au centre du jeu politique palestinien. En effet, largement élu au suffrage universel en janvier 2005, il reste fidèle à une solution négociée du conflit, seule capable d'aboutir à deux États vivant côte à côte dans la paix et la sécurité. Ensuite, il demeurera le partenaire principal, sinon exclusif, de la communauté internationale.

Lors de son discours inaugural devant le Parlement palestinien, le Président Mahmoud Abbas a clairement énoncé les principes politiques qui devront guider l'action du futur gouvernement palestinien ; ceux-ci sont proches de ceux énoncés par la communauté internationale : refus inconditionnel de toute violence ; respect des accords passés entre l'OLP et Israël ; sauvegarde, sur le plan intérieur, des libertés publiques fondamentales.

Le Hamas, qui participait pour la première fois à des élections législatives, a été surpris par l'ampleur de sa victoire. Il doit aujourd'hui opérer une révision complète de son idéologie. Des signaux positifs ont déjà été envoyés, notamment sur la question du respect de la trêve et la reconnaissance tacite du cadre d'Oslo. Mais il est encore trop tôt pour savoir si le Hamas acceptera d'entrer ou non dans une véritable logique de dialogue et de responsabilité. Il convient d'attendre de connaître les orientations de son futur programme de gouvernement.

Le deuxième élément majeur à prendre en compte est la situation en Israël, aujourd'hui en pleine campagne électorale, à quelques semaines des élections législatives du 28 mars prochain. La question qui domine à ce jour est celle du processus de paix et des relations qu'il serait possible d'entretenir avec une Autorité palestinienne partiellement, voire totalement, dominée par le Hamas.

A ce stade, les autorités israéliennes ont fait le choix d'une ligne de très grande fermeté : refus de poursuivre les versements de taxes perçues au nom de l'Autorité palestinienne ; durcissement des conditions de circulation dans les Territoires ; multiplication des contrôles à l'entrée et à la sortie des Territoires – et ce, y compris pour les élus palestiniens au Comité Législatif Palestinien.

Bien que les derniers sondages marquent une certaine érosion de sa popularité, le parti Khadima reste aujourd'hui en tête des intentions de vote, loin devant le parti travailliste et le Likoud. Le Premier ministre par intérim, M. Ehoud Olmert, pourrait ainsi se voir confirmé à son poste ; il est partisan d'une politique de séparation unilatérale, une tendance que les évolutions en cours dans les Territoires risquent de renforcer.

Face à cette nouvelle donne régionale, la communauté internationale veut afficher une position ferme et cohérente et souhaite avant tout procéder à une évaluation générale des politiques dans la perspective d'une relance, à terme, du processus de paix.

L'unanimité s'est imposée très rapidement sur les trois principes fondamentaux que devra respecter tout gouvernement palestinien : renonciation à toute forme de violence, reconnaissance de l'État d'Israël et reconnaissance des accords qui ont été conclus entre Israël et les Palestiniens, et en particulier, des Accords d'Oslo.

Tant que ces principes ne seront pas respectés, l'Union européenne et les États-Unis refuseront tout contact avec les dirigeants du Hamas, car ce mouvement reste inscrit, à ce jour, parmi les organisations terroristes.

L'une des questions cruciales qui se pose aujourd'hui est celle du maintien, ou non, de l'assistance internationale à l'Autorité palestinienne, de l'ordre de 1,3 milliard de dollars par an, qui est indispensable au fonctionnement de l'Autorité. C'est pourquoi l'Union européenne a décidé de maintenir son assistance, qui avoisine les 650 millions d'euros par an, en attendant de connaître la composition et les principales orientations politiques du prochain gouvernement palestinien.

La France, qui contribue à hauteur de 25 millions d'euros par an à l'assistance européenne, a adopté une position similaire. Si nous voulons aboutir à un règlement durable du conflit, nous devons préserver les structures de l'Autorité palestinienne qui préfigurent, de fait, celles du futur État palestinien. Il faut donc poursuivre le versement de cette aide en attendant la formation du nouveau gouvernement palestinien. Celui-ci mis en place, l'Union européenne devra adapter son attitude, quitte éventuellement à imaginer une formule de versement qui échappe au contrôle du Hamas.

L'objectif n'est pas d'isoler le futur gouvernement palestinien, mais de l'amener, ainsi que le Hamas, à se ranger à des positions acceptables par tous et qui permettent, à terme, une relance du processus de paix. Les nouvelles perspectives de paix au Proche Orient dépendent avant tout d'une logique de dialogue et de responsabilité qui soit bien comprise par toutes les parties.

Abordant la situation de l'Irak, M. Philippe Douste-Blazy a fait part des vives préoccupations de la communauté internationale. Malgré les espoirs suscités par les élections du 15 décembre 2005, la violence a

atteint un nouveau palier depuis l'attentat commis contre le mausolée chiite de Samarra et les représailles anti-sunnites qui l'ont suivi. La poursuite des attentats, celle des affrontements interconfessionnels portent aujourd'hui un coup sérieux à la cohésion nationale dans le pays et cette spirale de violence est de plus en plus une menace pour la stabilité de l'ensemble de la région.

Pour autant, il n'est pas trop tard pour enrayer le cycle de la violence et agir efficacement contre les forces qui poussent au repli identitaire.

Cela passe, d'abord et avant tout, par la recherche d'un consensus national. Il est fondamental que tous les Irakiens puissent se reconnaître dans les institutions permanentes qui devraient être mises en place dans les prochaines semaines. Or, la reconduction du Premier ministre Jafaari, proposée par l'Alliance chiite, rencontre l'opposition des Kurdes et des Sunnites.

La recherche d'un consensus national est également indispensable pour faire aboutir, au cours des prochains mois, le chantier institutionnel qui comporte en particulier à la révision constitutionnelle et la préparation du « paquet législatif » nécessaire au fonctionnement des institutions.

Enfin, il est important de disposer d'un horizon crédible de retrait des forces étrangères, pour que les Irakiens entrent véritablement dans une logique de responsabilité et de pleine souveraineté.

Face à ces enjeux, la communauté internationale doit aujourd'hui envoyer des signaux clairs de soutien au processus de transition en cours.

Cela passe par le rappel de son attachement à l'unité, la souveraineté et l'intégrité de l'Irak, par son engagement en faveur de l'État de droit et de la reconstruction du pays et d'un processus politique véritablement inclusif, mais, aussi, par un appui ferme et résolu aux efforts déployés par la Ligue arabe, l'ONU et les États de la région pour instaurer un véritable dialogue national et rétablir la stabilité dans le pays.

Le Ministre a rappelé que la France restait prête à apporter tout son concours à la reconstruction politique et économique d'un Irak indépendant, pluraliste et souverain et avait, dans cet esprit, salué les résultats encourageants de la réunion préparatoire du Caire, qui s'est tenue en novembre dernier à l'initiative de la Ligue arabe. Elle apportera tout son soutien à la convocation d'une conférence d'entente nationale, qui devrait se dérouler en juin prochain, à Bagdad.

Le Ministre a conclu son intervention sur la situation en Côte d'Ivoire

L'évolution du processus de crise a été essentiellement marquée par la réunion, à huis clos, le 28 février dernier, à Yamoussoukro, des principaux responsables politiques ivoiriens : le Président Laurent Gbagbo, le Premier ministre Charles Konan Banny, MM. Henri Konan Bedié, Alassane Ouattara et Guillaume Soro. Il s'agissait en effet de la première réunion depuis septembre 2002, des principaux protagonistes de la crise ivoirienne, sur le sol ivoirien, et en l'absence de toute médiation extérieure, ce qui constituait un signal positif.

Il importe désormais d'avancer concrètement pour favoriser le retour de l'administration sur l'ensemble du territoire, le démarrage effectif du désarmement et la préparation des élections, pour lesquelles la Commission européenne vient d'accorder une aide substantielle.

Par ailleurs, la France a pu mener à bien avec la Côte d'Ivoire en quelques jours la procédure d'extradition de Youssouf Fofana. Celui-ci a été ramené en France le samedi 4 mars, après que son extradition eut été signée le 2 mars par le Président Gbagbo, un peu plus d'une semaine après son interpellation le 22 février à Abidjan, et ce, en conformité avec le droit français et le droit ivoirien.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si l'extradition de Youssouf Fofana qui s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes était le signe d'un changement dans les relations entre la Côte d'Ivoire et la France. Il s'est ensuite demandé si l'attitude de la Russie était parfaitement claire pour ce qui est de l'objectif d'éviter que l'Iran développe des activités nucléaires militaires. Observant que le Ministre avait évoqué une « union nationale » au sein de l'Autorité palestinienne, il s'est interrogé sur le sens de cette expression, alors que le Hamas n'a toujours pas reconnu Israël et n'a pas renoncé à la violence, contrairement au Fatah. Puis il a constaté qu'Israël menait une politique de consolidation des colonies et poursuivait l'édification du mur de séparation ce qui risque de rendre impossible la création d'un État palestinien viable. Le Président Édouard Balladur a, dès lors, souhaité savoir si cette politique était conforme à la feuille de route et, si tel n'était pas le cas, de quels moyens pouvait-on user pour que Israël la respecte.

M. Philippe Douste-Blazy a indiqué que le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, s'était entretenu avec le président Gbagbo ainsi qu'avec le Premier ministre de la Côte d'Ivoire, M. Charles Konan Banny. La coopération entre la France et la Côte d'Ivoire a été parfaite pour ce qui est de l'extradition de M. Fofana. Concernant la situation ivoirienne d'un point de vue général, la position de la France est simple : les élections doivent se dérouler aux dates prévues.

La question iranienne est complexe parce qu'elle suppose que l'on concilie une position ferme à l'égard de l'Iran tout en conservant l'unité de la communauté internationale, notamment avec la Russie et la Chine. Une concertation approfondie a lieu avec ces pays ; elle a pu ainsi aboutir à l'adoption d'une résolution de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne en février dernier. Une désunion de la communauté internationale au sein de cette agence ou au Conseil de sécurité de l'ONU ferait le jeu de l'Iran. La proposition russe consiste principalement à produire en Russie le combustible nucléaire nécessaire aux Iraniens pour leurs activités civiles. Deux conditions doivent cependant être remplies : il ne doit être procédé à aucun transfert de technologies sur l'enrichissement d'uranium au bénéfice de l'Iran ; aucun enrichissement ne doit avoir lieu sur le sol iranien. Or l'Iran refuse de se soumettre à ces deux conditions qui portent aussi bien sur l'aspect industriel de l'enrichissement que sur la recherche et le développement de cette activité.

Le Ministre a ensuite précisé qu'il avait employé l'expression « union nationale » concernant l'Autorité palestinienne pour rendre compte des signes avant-coureurs d'un rapprochement possible du Fatah avec le Hamas, rapprochement qui s'exprimerait par sa participation au nouveau gouvernement. En Israël s'ouvre la période électorale toujours porteuse de certaines tensions. En tout état de cause, la préoccupation de la France est le respect de la feuille de route. La France ne ménagera aucun effort pour atteindre l'objectif de deux États vivant côte à côte en paix et en sécurité.

M. Christian Philip s'est interrogé sur la position que le Conseil de sécurité de l'ONU pourrait prendre dans les prochaines semaines dans l'affaire iranienne. Le Conseil pourrait-il adopter une position ayant un contenu plus substantiel que la déclaration votée récemment par l'Agence internationale de l'énergie atomique ? Le transfert du dossier iranien au Conseil de sécurité a-t-il une chance de déboucher sur une étape nouvelle dans le processus de résolution de cette affaire ? Alors que la communauté internationale entend rester unie face au Hamas, la Russie qui vient de recevoir une délégation de ce mouvement n'est-elle pas en passe de rompre cette unité ? Enfin on constate que le dialogue tente de s'organiser au Liban. Comment la France contribue-t-elle à l'instauration de ce dialogue ? Où en est la commission d'enquête constituée après l'assassinat de Rafic Hariri ?

M. René André, réagissant aux propos du Ministre selon lesquels la France souhaitait maintenir la cohésion de la communauté internationale dans le dossier iranien et irakien, a demandé si cette position était bien conforme aux intérêts de notre pays. Alors que nous nous efforçons d'apparaître comme de bons élèves sur la scène internationale, d'autres en tirent les bénéfices, notamment dans le domaine économique. Est-il exact que les États-Unis se sont récemment opposés à une proposition formulée par le Directeur général de l'AIEA dans le dossier iranien ? Quelle était cette proposition ? Si la Russie et la Chine sont pour l'instant aux côtés de la France sur la question iranienne, ces pays maintiendront-ils leurs positions au Conseil de sécurité ? Quelles sont nos marges de manœuvre dans la négociation ? La France avait par ailleurs annoncé qu'elle formerait sur son territoire des membres des forces de sécurité irakiennes. Cette annonce a-t-elle été suivie d'effet ? Y a-t-il aujourd'hui une présence française en Irak ? Enfin, connaît-on le calendrier du retrait des troupes américaines présentes dans ce pays ?

M. François Loncle a demandé quelle serait la position de la France au sein du Conseil de sécurité si des sanctions à l'encontre de l'Iran étaient envisagées. Quelle est la position de la France dans le dossier irakien, alors même que le pays connaît une situation très difficile marquée par les affrontements religieux. Alors que la France a promis de contribuer à la formation des forces de sécurité irakienne, cette promesse demeure lettre morte. Enfin, alors que les États-Unis et le Royaume-Uni divergent sur l'attitude à adopter en Irak, quelle est la position de la communauté internationale et quels sont ses objectifs dans ce dossier ?

M. François Rochebloine, évoquant la destruction de cimetières arméniens du Nakhitchevan en Azerbaïdjan, a rappelé qu'elle avait entraîné les protestations de l'UNESCO et le vote d'une résolution du Parlement européen demandant l'envoi d'une mission internationale sur place : que compte faire la France en la matière ? Où en est le projet de construction d'un centre culturel français à Tel Aviv, dont l'annonce avait été faite par M. Dominique de Villepin en 2003 et qui devait ouvrir cette année.

Le Ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

— La Russie a fait passer au Hamas les mêmes messages que ceux relayés par le reste de la communauté internationale, afin que ce mouvement reconnaisse Israël, qu'il renonce à la violence et accepte le cadre issu des accords d'Oslo.

— Si l'Iran maintient son activité de recherche et de développement dans le domaine nucléaire, le risque que ce pays puisse franchir le cap technologique de l'enrichissement serait grand et il rendrait plus difficile encore le travail de contrôle de l'AIEA.

— Les décisions du Conseil de sécurité à l'égard de l'Iran dépendront du comportement de ce dernier ; dans un premier temps, le Conseil pourrait reprendre dans une résolution les demandes de l'AIEA, afin de leur donner une autorité politique plus grande ; il faudra ensuite qu'il y ait des discussions et des négociations avec l'Iran ; il n'est donc pas possible de préjuger d'une éventuelle décision du Conseil tant que les discussions restent ouvertes.

— La résolution 1644 du Conseil de sécurité sur le Liban a été adoptée à l'unanimité du Conseil de sécurité ; l'enquête internationale sur l'assassinat de Rafic Hariri se poursuit sous la direction de M. Serge Brammertz ; le Secrétaire général de l'ONU doit par ailleurs faire prochainement rapport au Conseil sur la question libanaise.

— Il est de l'intérêt de la France de préserver l'unité de la communauté internationale sur le dossier du nucléaire iranien, afin que l'Iran ne tire pas parti de divisions éventuelles. Notre position actuelle ne nuit pas à nos intérêts économiques, aucun embargo n'existant contre l'Iran et nos exportations vers ce pays se poursuivent. La prudence s'impose sur ce dossier, notamment pour que la communauté de vues avec la Russie et la Chine soit préservée.

— Il existe un programme européen de soutien à l'État de droit en Irak, qui inclut des actions menées en dehors de ce pays. La France en souhaite cependant la réévaluation, ce programme étant à ce jour peu satisfaisant. La formation de magistrats et de gendarmes en Irak doit être développée, même si la situation sur le terrain rend une telle coopération de plus en plus complexe. S'agissant des propositions spécifiquement françaises de formation des gendarmes irakiens, elles n'ont pas pour le moment été suivies d'effets, faute de réponse précise de la partie irakienne.

— Le retrait des forces américaines d'Irak n'est pas d'actualité immédiate. La division entre communautés dans ce pays est très profonde et suscite notre plus grande préoccupation. Aucun effort ne devra être épargné pour que l'actuel processus politique devienne réellement inclusif ; à cet égard, il faut parvenir à ce que toutes les communautés participent à une conférence nationale qui pourrait avoir lieu au mois de juin, sous l'égide de la Ligue arabe.

— Concernant le centre culturel français à Tel Aviv, l'acquisition d'un terrain pour accueillir le bâtiment du centre est actuellement en négociation.

— S'agissant des lieux de mémoire arméniens en Azerbaïdjan, le Parlement européen a, dans une résolution du 16 février 2006, appelé l'Azerbaïdjan à accepter la venue d'une commission d'enquête internationale. La France, au nom de ses positions constantes en faveur de la préservation du patrimoine culturel mondial, encourage une telle démarche, qui pourrait permettre d'établir un constat objectif de la situation et d'élaborer un plan de remise en état.

M. François Loncle ayant fait observer qu'il avait évoqué, non pas le retrait des troupes américaines, mais les rumeurs relatives à un début de divergence entre Britanniques et Américains, **M. Philippe Douste-Blazy** a estimé que la France n'était pas la mieux placée pour les connaître.

Le Président Edouard Balladur a fait remarquer qu'elle était cependant la mieux placée pour en tirer les conséquences.

Alors que des établissements privés où l'enseignement se faisait en français viennent d'être fermés en Algérie, le Président Edouard Balladur a souhaité aborder la question des rapports que la France entretient avec ce pays. A cet égard, il a rappelé qu'il n'était pas favorable à la signature d'un traité d'amitié qui serait précédé d'une déclaration de repentance et demandé si l'on persistait dans l'idée d'élaborer ce traité.

S'agissant de la fusion entre Gaz de France et Suez, il a fait part de son sentiment selon lequel la France n'avait, en la matière, méconnu aucune des règles de fonctionnement de l'Union européenne. Peut-on, à bon droit, nous faire ce reproche ?

Néanmoins, face à l'augmentation du prix du pétrole, au renforcement considérable des moyens des pays du Proche-Orient et à la puissance de Gazprom sur le marché européen et international, ne faudra-t-il pas, à un moment donné, préférer des alliances entre entreprises issues de pays membres de l'Union européenne à des alliances strictement nationales ?

Sur la perspective d'une fusion entre Suez et Gaz de France, **M. Philippe Douste-Blazy** a répondu que, s'agissant d'une éventuelle mise en cause de l'esprit du marché commun européen, la Commission européenne avait indiqué, en première analyse, que cette fusion ne lui paraissait pas enfreindre les règles de la libre circulation des capitaux. En outre, il n'y a pas eu de tentative formelle de rachat du groupe Suez de la part du groupe italien Enel alors que la fusion de Suez et de Gaz de France était à l'étude depuis plusieurs mois. Enfin, il n'y a pas qu'en France que l'on observe un mouvement de concentration des entreprises énergétiques. On l'observe également dans d'autres pays comme l'Espagne. L'indépendance énergétique est un enjeu stratégique pour tous les pays et il convient de souligner que le rapprochement entre Suez et Gaz de France bénéficie du soutien du gouvernement français mais également du gouvernement belge.

S'agissant d'un éventuel protectionnisme à l'encontre de l'Italie, Enel est déjà présent sur le marché français de l'énergie puisqu'aux termes d'un accord signé avec EDF en 2005 il a pris une participation dans le futur réacteur EPR (*European pressurized reactor*). Enfin, la France est le troisième pays d'accueil des investissements italiens, avec, en 2004, 18 milliards d'investissements.

Face à cela, deux types d'actions européennes sont nécessaires et urgentes. La première porte sur les capacités énergétiques manquantes, la seconde sur les actions à mener vis-à-vis des pays tiers.

La signature du traité d'amitié avec l'Algérie initialement prévue fin 2005 a été repoussée de plusieurs mois. Le retour du Président Bouteflika en Algérie et la fin du débat sur l'article 4 de la loi du 23 février 2005 créent, semble-t-il, des conditions favorables à une signature de ce traité, sans qu'une date puisse être encore annoncée. Cette perspective est inscrite dans la déclaration d'Alger signée par les deux chefs d'État en mars 2003. La France souhaite que ce traité consacre de manière solennelle et durable le partenariat d'exception avec l'Algérie sans oublier les pages douloureuses du passé qui relèvent d'un travail de mémoire. La signature de ce traité est une chance historique pour nos deux pays parce qu'il doit consacrer le rapide développement de nos relations bilatérales.

Concernant les écoles qui ont été fermées en Algérie, ce ne sont pas des écoles françaises mais des écoles algériennes privées où l'enseignement se faisait en français. C'est un problème interne à l'Algérie. Les écoles françaises qui existent en Algérie n'ont pas été remises en cause.

M. Bruno Bourg-Broc a fait observer que le problème était dû au fait que le point commun entre toutes ces écoles qui ont été fermées est qu'elles diffusaient un enseignement en français.

M. Philippe Douste-Blazy a répondu que ce n'est nullement la langue française qui est remise en question dans cette affaire. C'est une affaire intérieure d'application du droit. Le français continue d'être enseigné dans les écoles publiques comme dans les écoles privées agréées selon la législation algérienne qui prévoit un tel enseignement dès le primaire. Sur 117 écoles privées concernées par l'application d'une ordonnance prise en août 2005 qui conditionne l'exercice de leurs activités à un agrément du ministère de l'éducation nationale algérien, à ce jour, 75 ont obtenu cet agrément et poursuivent leurs activités. Certaines d'entre elles travaillent avec le Centre national d'enseignement à distance (CNED).

M. François Rochebloine a estimé que si la signature d'un traité d'amitié avec l'Algérie était en elle-même très souhaitable, le moment n'était peut-être pas le mieux choisi en raison des événements récents.

M. Philippe Douste-Blazy a répondu qu'il s'agissait en l'occurrence d'une question touchant à l'enseignement privé en Algérie.

M. André Schneider a souhaité connaître l'évolution de l'enseignement du français en Algérie.

M. Philippe Douste-Blazy a déclaré qu'il adresserait à M. Schneider des éléments de réponse.

M. Hervé de Charette a déclaré qu'un traité d'amitié entre la France et l'Algérie était certainement un événement historique, mais qu'un certain nombre d'éléments récents s'opposaient à ce que la relation entre les deux pays soit totalement paisible. Les déclarations violentes du Président Bouteflika prononcées il y a quelques mois, puis l'affaire des fermetures d'écoles, rendent le contexte plus difficile.

Après avoir rappelé que la ratification du traité d'élargissement à la Roumanie et à la Bulgarie ferait l'objet d'un débat lors de l'examen du projet de loi autorisant sa ratification, il a demandé des informations sur le calendrier de ce projet de loi et souhaité que le temps nécessaire soit consacré au débat parlementaire sur la ratification de ce traité d'adhésion.

Concernant l'Algérie, **le Ministre des Affaires étrangères** a souligné que le temps était venu pour la France et l'Algérie d'établir une relation d'égal à égal. La présence de l'autre côté de la Méditerranée de 110 millions de francophones est une chance à la fois géostratégique et culturelle pour la France.

Concernant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, la procédure est engagée. La rédaction du projet de loi a eu lieu en décembre, les ministères ont été saisis pour avis le 20 janvier et le projet de loi de ratification pourrait être inscrit au printemps, mais pas avant que la Commission européenne n'ait rendu en mai son rapport de suivi, qui indiquera s'il convient ou non de faire jouer la clause de report d'un an de l'entrée de ces pays dans l'Union. Toutefois, le rapport d'étape de la Commission rendu en octobre dernier, même s'il fait état de quelques retards estime que ceux-ci ne devraient pas faire obstacle à l'entrée de la Roumanie dès le 1^{er} janvier 2007.

Le Président Edouard Balladur a fait savoir que le Ministre des Affaires étrangères de Roumanie avait reporté sa venue devant la Commission des Affaires étrangères prévue la semaine prochaine mais que la Commission entendrait le Ministre des Affaires étrangères de Bulgarie dans quinze jours.

M. Jean-Pierre Kucheida a souhaité obtenir des éclaircissements sur la décision prise le 8 décembre dernier par la France d'augmenter les effectifs de ses troupes en Afghanistan, sur le niveau d'effectif prévu et sur la situation générale de l'Afghanistan.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur le problème des Roms qui sera posé par l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne.

M. Philippe Douste-Blazy a déclaré que l'évolution de nos effectifs en Afghanistan était liée au rôle que notre pays devait assumer pour la région de Kaboul. Il a par ailleurs rappelé que, de manière générale, les missions de maintien de la paix étaient soumises à une forte contrainte budgétaire. Concernant la situation générale de l'Afghanistan, l'un des problèmes majeurs qui se posent dans ce pays est celui de la drogue.

*

* *

Mercredi 8 mars 2006

Présidence de M. Edouard Balladur, président.

M. François Loncle, Rapporteur, a rappelé que cette mission d'information avait été entreprise, à l'initiative de M. Pierre Lellouche, avant même l'enlèvement de MM. Christian Chesnot et Georges Malbrunot, en réaction à la multiplication des violences commises contre des journalistes et des collaborateurs de presse (photographes, cameramen, techniciens, interprètes, chauffeurs...). Son objectif était de faire le point sur la situation juridique et réelle des journalistes face aux dangers qui les menacent lorsqu'ils couvrent des conflits. Les deux rapporteurs ont rencontré plusieurs dizaines de journalistes et de responsables d'organes de presse, principalement à Paris, mais aussi à Londres, à Amman et à Doha. Ces reporters, dont certains ont eux mêmes été victimes d'enlèvements, leur ont fait part de leur riche et souvent passionnante expérience de terrain.

Ces dernières années, 450 journalistes ont trouvé la mort dans l'exercice de leur profession. Depuis le début des années 1990, neuf journalistes français ont été tués et dix-huit pris en otage alors qu'ils couvraient un conflit. 76 journalistes et collaborateurs de presse ont été tués en Irak et deux ont disparus depuis mars 2003, ce qui fait de ce conflit le plus meurtrier depuis la guerre du Vietnam, qui avait duré près de dix ans. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : depuis la guerre du Liban, les groupes terroristes ont compris qu'ils pouvaient faire parler d'eux en intimidant les journalistes, voire en les enlevant ou en les exécutant. S'ajoutent à ceux-ci des groupes de « simples » malfaiteurs à la recherche d'argent.

Dans le même temps, l'image des médias occidentaux s'est transformée : ils sont désormais moins perçus comme des relais en direction de l'opinion mondiale que comme des représentants de l'ennemi. Les médias ont aussi tendance à envoyer plus de journalistes couvrir les conflits afin de multiplier les points de vue, et de ne pas se contenter de répéter les informations livrées par les belligérants : ils envoient désormais des journalistes incorporés (*embedded*), mais aussi des journalistes « indépendants », qui ne bénéficient pas de la protection des armées.

Enfin, il ne faut pas oublier de signaler que certains journalistes ont été directement visés par des forces armées : le bombardement de la télévision irakienne, l'attaque contre l'hôtel Sheraton de Bassorah ou l'hôtel Palestine de Bagdad en sont des exemples bien connus.

Malgré l'affirmation des principes de liberté d'expression et de droit d'informer dans toutes les déclarations relatives aux droits de l'homme, qu'elles soient internationales, régionales ou nationales, le droit international humanitaire n'apparaît pas suffisant pour garantir la sécurité des journalistes en zone de conflit.

Le droit aujourd'hui en vigueur applicable aux journalistes présents dans les conflits militaires résulte des conventions de Genève de 1949 et des deux protocoles additionnels de 1977. L'article 79 du Protocole I définit les « mesures de protection des journalistes » :

– le journaliste qui accomplit une mission professionnelle dans une zone de conflit armé bénéficie en tant que civil de toute protection accordée par l'ensemble du droit international humanitaire aux personnes civiles ;

– la situation spéciale du correspondant de guerre accrédité auprès des forces armées est maintenue ;

– une carte d'identité standardisée doit prouver que le porteur est un journaliste (celle-ci n'a toutefois pas vu le jour, faute d'un consensus sur les modalités de sa délivrance à l'échelon international).

La notion de journaliste doit ici être entendue au sens large : elle englobe aussi bien celui qui rédige les articles que le photographe, le cameraman ou le technicien qui accompagne le reporter.

Mais, dans les faits, ces mesures de protection apparaissent bien faibles. Le fait que le journaliste capturé soit traité en prisonnier de guerre, lorsqu'il a été accrédité par l'une des forces en présence, ne répond plus aux exigences actuelles et aux risques accrus encourus par la profession. Les raisons en sont les suivantes : cette protection est limitée aux situations de conflits armés internationaux opposant des armées conventionnelles ; la protection spécifique accordée aux journalistes ne se rapporte qu'à la période de détention, c'est-à-dire à celle qui suit la capture ; seuls les journalistes accrédités par les forces armées sont spécifiquement protégés, ce qui constitue une limite à la liberté d'information. Cette situation a conduit à la multiplication des journalistes « *embedded* », dont la situation juridique n'est d'ailleurs pas parfaitement claire,

toutes les armées n'identifiant pas le journaliste « *embedded* » au correspondant de guerre des Conventions de Genève.

En outre, si la liberté d'informer est abondamment affirmée, aucun instrument juridique international ne garantit cette liberté en temps de conflit.

L'ensemble des personnes entendues par la mission d'information a estimé que le principal problème était celui de l'impunité dont bénéficiaient les coupables de violences contre les journalistes, qui ne sont quasiment jamais recherchés, poursuivis et condamnés. Or, la création de la Cour pénale internationale, malgré les espoirs qu'elle a suscités, ne semble pas actuellement susceptible de sanctionner efficacement ces responsables. Les règles de fonctionnement de la Cour font que de nombreux crimes échappent à sa compétence. En effet, sauf si elle est saisie par le Conseil de sécurité des Nations unies d'un crime constituant une menace pour la paix, les faits en cause doivent soit avoir eu lieu dans un pays qui est partie au traité créant la Cour, soit avoir été commis par un ressortissant d'un tel État. La moitié seulement des membres de l'ONU sont parties à ce traité et de très grands pays, comme les États-Unis, y sont fermement opposés, si bien que la Cour est souvent impuissante. Ainsi, lorsque les États concernés n'entreprennent pas de poursuites contre ceux qui s'en prennent aux journalistes, la justice internationale ne peut pas se substituer à eux.

Face à un droit international impuissant à empêcher les attaques contre les journalistes, de nombreuses initiatives ont été prises, sans réelle unité. Dans les années 1970, l'ONU a renoncé à créer un statut spécifique pour les journalistes car elle a refusé de soumettre leur protection à un signe de reconnaissance particulier, qui en aurait fait des cibles encore plus visibles, ou à la détention d'une carte de presse, qui aurait fait dépendre leur protection de la bienveillance de l'autorité chargée de délivrer cette carte. Notamment pour éviter d'aggraver la situation des journalistes « dissidents » issus de pays non démocratiques, l'ONU a donc renoncé à accorder une protection spécifique aux journalistes, préférant souligner leurs droits en tant que civils.

Beaucoup plus récemment, le Conseil de l'Europe a multiplié les initiatives et les déclarations en faveur de la liberté de la presse, y compris en temps de conflit. L'OTAN comme l'OSCE ont témoigné des mêmes préoccupations. Un nombre croissant d'ONG, au premier rang desquelles Reporters sans frontières se préoccupe aussi de ces questions.

M. François Loncle a jugé contestable la position des autorités françaises au cours des dernières années ; cette opinion est d'ailleurs partagée par M. Pierre Lellouche. Certes, des efforts ont été réalisés, notamment au ministère de la Défense, pour aider les journalistes en zone de conflit. La qualité de la formation assurée, sous forme de stage, pour un prix modique par ce ministère a été saluée par tous et est très suivie. Le réseau diplomatique et consulaire français est aussi censé assister les journalistes en difficulté.

Mais, dans les faits, la situation est nettement moins satisfaisante. Si certains ambassadeurs soutiennent volontiers le travail des journalistes, d'autres refusent de les rencontrer ou ne les voient que pour leur demander de quitter le pays. C'est notamment ce qui s'est passé en Irak au lendemain de l'enlèvement de Florence Aubenas. Le chef de l'État, relayé par le ministère des Affaires étrangères, a conseillé aux journalistes français de rentrer en France et a exercé une vive pression sur les récalcitrants.

Cette situation a été considérée comme très choquante par l'ensemble des journalistes et les deux Rapporteurs estiment eux aussi que l'État n'a pas à donner de conseils aux médias dans ces domaines, et qu'il appartient exclusivement aux intéressés et à leurs responsables de direction de décider s'il convient ou non de maintenir un journaliste dans telle ou telle zone de conflit. Tout ingérence extérieure, même si elle est inspirée par un souci de sécurité, constitue un grave manque de respect au principe de la liberté d'informer.

Il est évident que les journalistes qui couvrent un conflit prennent des risques : ils en ont conscience et l'acceptent. Les propositions formulées par les Rapporteurs visent avant tout à renforcer le cadre juridique international, afin que les droits des journalistes soient mieux connus et mieux respectés.

- Réviser la III^e Convention de Genève pour réactualiser la notion de « correspondant de guerre » et clarifier le régime juridique des journalistes incorporés (*embedded*).

- Réfléchir à l'élargissement des possibilités de saisine de la Cour pénale internationale en cas de violation grave du droit international humanitaire (en autorisant le Conseil de sécurité des Nations unies à la saisir dans ce type de cas, ou en ouvrant un droit individuel de saisine), afin de mettre fin à l'impunité de ceux qui s'en prennent aux journalistes.

- Proposer au Conseil de sécurité d'adopter une résolution afin de :
 - réaffirmer solennellement les principes de liberté d'expression et de droit d'informer ;
 - rappeler les droits des journalistes en période de conflit tels qu'ils sont définis par les Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels (notamment, droit à la protection des biens et de la personne des journalistes, interdiction des détentions arbitraires) ainsi que le fait qu'ils doivent bénéficier à toutes les personnes qui contribuent à un reportage (rédacteur, photographe, caméraman, technicien, interprète, chauffeur...) ;
 - souligner l'obligation des États de poursuivre les infractions au droit international humanitaire commises à l'encontre des journalistes et la possibilité de saisir la Cour pénale internationale (sous réserve de ses règles de compétence).
- Élaborer une convention dans le cadre de l'UNESCO affirmant le principe de la liberté d'information et du droit des journalistes à la sécurité en toutes circonstances, y compris en cas de conflit armé ; cette convention pourrait poser le principe du droit d'accès des journalistes aux zones de conflit et définir les obligations des forces armées à leur égard, notamment en codifiant le droit issu de la Commission du Tribunal pénal pour l'ex Yougoslavie ; elle pourrait également inviter les États parties à poursuivre toute atteinte aux droits des journalistes énoncés par la convention et par le droit humanitaire international.
- Confier à l'OTAN l'élaboration d'un « livre vert » définissant une doctrine commune au sein de l'Alliance atlantique à l'égard des journalistes dans les zones de conflit, notamment lorsqu'ils sont incorporés à l'une des armées de l'Alliance.
- Mobiliser les organes du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, afin de garantir le principe de la liberté d'information en période de conflits, y compris pour les conflits intérieurs (comme par exemple en Tchétchénie) ; encourager la coopération des services de renseignement et des systèmes judiciaires en cas de problème affectant un journaliste ressortissant de l'un des États membres du Conseil ou de l'OSCE.
- Mobiliser les postes diplomatiques et consulaires français au service de la liberté d'informer, afin de s'assurer qu'ils seront toujours un recours pour les journalistes, et non des adversaires.
- Créer un fonds de soutien aux journalistes présents dans les zones de conflit, chargé de participer au financement des formations à destination des journalistes envoyés dans les zones de conflit et facilitant les démarches d'indemnisation en cas de dommages corporels, de détention ou de prise en otage d'un journaliste ou d'un collaborateur de presse. Les recettes du fonds affectées à l'indemnisation pourraient provenir d'une cotisation des organes de presse, celle-ci étant majorée en cas d'emploi de pigistes dans les zones de conflit. Le fonds pourrait également être alimenté par une taxe sur les polices d'assurance souscrites par les organes de presse. Enfin, l'État pourrait également, en tant que de besoin, contribuer au fonds, notamment afin d'en garantir l'équilibre financier.

La plupart de ces propositions ont une dimension internationale et notre pays ne peut que lancer des initiatives en leur faveur. Mais de tels signaux semblent indispensables de la part de la patrie des Droits de l'Homme, particulièrement dans le contexte actuel de mise en cause directe de la liberté d'expression. S'il est matériellement très difficile de protéger les journalistes qui couvrent un conflit, au moins faut-il que les démocraties se placent résolument de leur côté et réaffirment, chaque fois qu'elle est mise en cause, leur attachement à la liberté de la presse.

Le Président Edouard Balladur a remercié M. François Loncle pour la qualité du travail accompli. Il lui a fait part de deux réflexions : le rapport indique qu'il n'appartient pas à l'État de décourager les journalistes de se rendre dans les zones de conflit dangereuses, car cela serait contraire à la liberté d'expression, mais le rapport indique dans le même temps que l'État doit jouer un rôle en informant les journalistes des risques qu'ils encourent, en formulant des conseils et en leur prêtant assistance en mobilisant le réseau diplomatique et consulaire ou les services secrets, ce qui démontre que l'État a bel et bien un rôle à jouer en la matière ; l'évolution des conflits, notamment en raison du développement du terrorisme, n'affecte pas uniquement les journalistes, mais également le personnel médical, les chercheurs ou encore les membres du corps enseignant, il faut donc également améliorer la protection de ces personnes au même titre que pour les journalistes.

M. François Rochebloine a déclaré qu'il avait apprécié le rapport et les propositions de la mission d'information. Indiquant qu'il rejoignait sur ce point les déclarations du Président de la Commission, il a estimé que l'État était dans son rôle en demandant aux journalistes de quitter un pays dont la situation en termes de sécurité présentait des risques graves. En cas de problème, les journalistes se retournent en effet vers les services de l'État et non pas vers les organes de presse qui les emploient.

M. François Loncle a apporté les éléments de réponse suivants :

– les journalistes ne constituent pas une catégorie supérieure aux autres personnes intervenant dans les zones de conflit, que ce soient les membres du corps enseignant, les personnels médicaux ou les coopérants ; toutes ces personnes doivent bénéficier des mêmes protections ; la proposition visant à lutter contre l'impunité en cas d'infraction au droit international humanitaire à l'encontre d'un journaliste vaut pour les autres personnels civils et répond ainsi aux préoccupations exprimées ;

– si l'État est dans son rôle lorsqu'il formule des conseils aux journalistes présents dans les zones de conflit, il ne doit pas pour autant exercer sur eux des pressions de nature à restreindre la liberté de la presse ; les déclarations du Président de la République après l'enlèvement de Florence Aubenas demandant aux journalistes français de quitter l'Irak ont été mal ressenties par la profession ; il est vrai que les présidents de chaîne et d'organes de presse ont été sévères envers l'attitude des pouvoirs publics devant la mission d'information, mais qu'ils se sont bien gardés de toute déclaration publique en la matière ; il convient de trouver un équilibre entre les missions de conseil et d'assistance d'une part et l'exercice de pressions contraires à la liberté d'informer, d'autre part.

Le Président Edouard Balladur a estimé que l'État n'avait pas le pouvoir d'interdire aux journalistes de se rendre dans une zone de conflit et qu'il ne disposait pas de pouvoirs de sanctions dans ce domaine ; même lorsque les journalistes ne tiennent pas compte des conseils des pouvoirs publics, l'État ne saurait cesser de leur assurer sa protection. La discussion sur ce point est en conséquence quelque peu théorique.

En conclusion, **M. François Loncle** a jugé que les conseils aux journalistes étaient bienvenus, mais qu'ils ne devaient pas se traduire par un chantage sur la profession. La protection due par les services de l'État doit ainsi s'appliquer en toutes circonstances.

La Commission a *autorisé* la publication du rapport d'information.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Lundi 6 mars 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de **M. Hervé Novelli**, Rapporteur, la commission des Finances a examiné les amendements au projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, relatif aux offres publiques d'acquisition (n° 2876).

Après l'article 1^{er} :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 14 présenté par M. Arnaud Montebourg, précisant que l'Autorité des marchés financiers (AMF) ne pouvait déléguer sa mission de contrôle d'une OPA qu'avec l'accord du ministre chargé de l'Économie.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 15 présenté par M. Éric Besson, précisant que lorsque l'OPA s'accompagne d'un échange de titres, la note d'information présentée par l'auteur de l'OPA doit présenter l'évolution du cours des titres sur une période de cinq ans.

Article 7 (Art. L. 432-1 du code du travail) : *Information du personnel* :

La Commission a examiné l'amendement n° 5 présenté par M. Jean-Jacques Descamps, supprimant l'obligation, introduite par le Sénat, de détailler les conséquences de l'offre au comité d'entreprise. **M. Hervé Novelli, Rapporteur**, a estimé que la suppression pure et simple de ces précisions pourrait laisser penser que les obligations pesant sur l'offrant disparaissent totalement. Il s'en est donc remis à la sagesse de la Commission qui a *repoussé* l'amendement n° 5.

La Commission a également *repoussé* l'amendement n° 18 présenté par M. Éric Besson, précisant que les comités d'entreprise des sociétés cible et initiatrice devaient se réunir conjointement.

Après l'article 7 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 21 présenté par M. Arnaud Montebourg, autorisant le ministre chargé de l'Économie à suspendre une OPA.

Article 11 (Art. L. 233-33 [nouveau] du code de commerce) : *Clause de réciprocité* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 25 présenté par M. Éric Besson, précisant que l'émission des bons de souscription d'actions était décidée par une assemblée générale ordinaire.

Elle a également *repoussé* l'amendement n° 4 rectifié, présenté par M. Bernard Carayon, prévoyant que l'assemblée générale statue dans les conditions prévues pour une assemblée générale extraordinaire, mais à la majorité simple. **M. Hervé Novelli, Rapporteur**, a en effet jugé cet amendement incompatible avec l'amendement n° 1 de la Commission. Un compromis devra être trouvé en séance publique avec le Gouvernement.

Après l'article 20 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 13 présenté par M. Jean Lemièrre, encadrant les ventes au déballage, **M. Hervé Novelli, Rapporteur**, précisant que cet amendement est sans relation avec les dispositions restant en discussion.

Après l'article 26 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 28 présenté par M. Marc Le Fur, prévoyant que la procédure de contrôle des concentrations s'applique au secteur de la grande distribution, dès lors que l'opération de concentration aboutit à ce que l'entreprise détienne plus de 15 % de parts de marché.

*
* *

Mardi 7 mars 2006

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

La Commission a entendu une communication de **M. Georges Tron**, sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que la Commission avait nommé, le 22 février dernier, MM. Marc Laffineur et lui-même rapporteurs d'information sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales et leur financement. Dans ces conditions, on ne comprend pas comment le Président de la Commission des finances, *ès qualité*, a pu s'exprimer le lendemain devant la presse, sur ce sujet, en déclarant que la décentralisation n'a eu de conséquences sur les impôts locaux. Sur la base de quels documents et de quels chiffres pareille assertion peut-elle être énoncée ? Les documents dont il dispose montrent une hausse de la fiscalité locale dans les collectivités locales gérées par la droite comme par la gauche, avec une moyenne de 4,5 % ; dix départements où la droite est majoritaire connaissent une augmentation supérieure à cette moyenne. Quels sont les documents qui démontrent l'inverse ?

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il continuera à affirmer le même message, selon lequel le dérapage des finances locales est la conséquence des choix des gouvernements, à cause de la multiplication des exonérations et dégrèvements fiscaux. La hausse de 15 % de la fiscalité locale est en partie occultée par le fait que seulement 50 % des contribuables paient l'impôt local. Or la croissance des dépenses publiques est contraire à la croissance et à l'emploi. La désresponsabilisation des acteurs locaux a donc des effets très dommageables.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué qu'il tenait à la disposition des membres de la Commission les éléments relatifs à l'exécution des budgets des régions en 2005. L'augmentation de la fiscalité régionale ne peut être liée à la nouvelle vague de décentralisation puisqu'aucun transfert de compétences n'est intervenu en 2005. Laisser penser le contraire relève de la désinformation. S'agissant des départements, il existe un problème spécifique lié au RMI. Il fait l'objet d'un traitement particulier puisque, contrairement au principe affirmé par les lois de décentralisation de 1982, en vertu duquel la compensation de la charge des transferts de compétences est réalisée à partir d'une estimation au moment précis du transfert de compétence, du coût financier qui y est associé, le Gouvernement a accepté de consacrer à cette compensation 457 millions d'euros supplémentaires en 2004 et s'est engagé à mobiliser 500 millions d'euros supplémentaires en 2005, 2006 et 2007. C'est la première fois depuis 1982 que l'État accepte de prendre en compte la dynamique de l'évolution d'une dépense liée à un transfert de compétences.

M. Augustin Bonrepaux a répondu qu'il était faux d'affirmer que la décentralisation n'a pas eu d'effets en 2005 et que les compensations accordées aux régions étaient suffisantes. Sinon, pourquoi 43 millions d'euros auraient-ils été inscrits en loi de finances rectificative ? La compensation accordée aux départements par le biais de la TIPP n'est par ailleurs pas satisfaisante. C'est un leurre, car elle n'est pas évolutive. Enfin, les contrats d'avenir conclus par les collectivités territoriales entraînent une augmentation des coûts, à leur charge, de 20 %, qui devrait être compensée.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé les conclusions de M. René Dosièrè selon lesquelles si l'État n'avait pas pris en charge une part croissante des impôts locaux, il y aurait eu une révolte contre ces impôts. De nombreuses collectivités se constituent des cagnottes, en faisant porter la responsabilité sur le Gouvernement, pour assurer des compétences qui ne sont pas les leurs. L'enchevêtrement des compétences est tel que l'opacité du système permet toutes les démagogies. Pour sa part, l'État doit également adopter un comportement vertueux en évitant la prolifération de normes coûteuses. Il y a, face aux problèmes de l'emploi et de la réduction du pouvoir d'achat des Français, un véritable risque, qu'aucun des autres pays européens ne connaît. C'est en France que les dépenses des collectivités territoriales augmentent le plus. Cette situation n'est pas tenable à terme.

M. Nicolas Perruchot a souligné que le véritable problème réside dans l'organisation territoriale : de nouvelles structures ont été créées au niveau local, comme les communautés de communes et d'agglomérations, sans que la suppression du département ne soit envisagée. Cet empilement des structures est source de complexité et de nouvelles charges.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que la Commission des finances s'honorera à « tout mettre sur la table ».

M. Georges Tron, Rapporteur spécial, a rappelé que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), dans le rapport d'information (n° 2457) du 6 juillet 2005 sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics avait dressé un constat particulièrement sévère. M. Jean-François Copé, Ministre du Budget et de la Réforme de l'État, avait alors approuvé publiquement le diagnostic établi et les propositions avancées. Il a alors donné instruction de mettre en œuvre une réforme reprenant l'ensemble des propositions de la MEC. Il s'est opéré une véritable prise de conscience. Huit mois après, il est possible de dire que des avancées substantielles ont été obtenues sur les principaux points demandés. La commission des Finances ne peut que se féliciter de l'influence des travaux de la MEC sur la politique immobilière de l'État. Les mesures de réforme ont été annoncées en trois étapes : d'abord au moment de la présentation du projet de loi de finances pour 2006, avec la création du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » (article 47), l'expérimentation de loyers budgétaires et la fixation de l'objectif de cessions pour 2006. Ensuite, le 6 janvier dernier, le Président de la République a déclaré à Metz, lors de ses vœux aux fonctionnaires, que la propriété des immeubles de l'État serait confiée à une administration des Domaines rénovée, avec un rôle coordinateur des préfets au niveau déconcentré. C'est la première fois qu'un Chef de l'État mentionne le sujet de l'immobilier de l'État, et il donne ainsi son soutien à la démarche entreprise. Le Président de la République a entamé une nouvelle étape en décidant la fin du régime de l'affectation des immeubles domaniaux aux ministères. La politique immobilière de l'État a enfin fait l'objet d'une communication de M. Jean-François Copé en Conseil des ministres du 22 février 2006. Le ministre a ainsi eu l'occasion de présenter un plan détaillé de mesures, qui constituent une réforme cohérente.

La politique immobilière est un chantier emblématique de la réforme de l'État. L'impulsion est indéniable et le chemin parcouru important. Il restera cependant à s'assurer, au cours des mois à venir, de l'efficacité du dispositif mis en place. La volonté politique ne devra pas faiblir dans la phase, la plus difficile, de mise en œuvre, pour surmonter le conservatisme des services administratifs.

La MEC avait critiqué l'absence d'entité de pilotage de la fonction immobilière de l'État. La réforme en cours de l'administration des Domaines, qui est devenue depuis le 1^{er} février 2006 le service France Domaine, répond à ce besoin. Ses fonctions seront de définir la stratégie immobilière de l'État, de s'occuper du programme de cessions, de gérer le compte d'affectation spéciale, de mettre en œuvre les loyers budgétaires et de superviser la gestion immobilière des ministères. Une trentaine de professionnels de l'immobilier y seraient recrutés, afin d'augmenter sa capacité d'expertise. Il faudra s'assurer qu'il s'agit de vrais professionnels ayant une bonne connaissance du marché, des investissements et de la promotion, et non simplement de techniciens que sont les géomètres experts ou les architectes...

Le rattachement du service France Domaine à la Comptabilité publique permettra de renforcer son positionnement interministériel. Son rang est élevé de simple bureau à celui de service à part entière. Au niveau déconcentré, dans les départements, le TPG, sous la responsabilité directe du préfet, sera le responsable de France Domaine. La réforme du service France Domaine est la pierre angulaire de tout le dispositif. Il ne faudrait cependant pas que cette réforme se réduise à une simple opération de restructuration administrative interne au ministère de l'Économie, avec les problèmes de statut et de transfert de personnel. La MEC avait souhaité un positionnement plus autonome du nouveau service France Domaine, en en faisant un service à compétence nationale, afin de mieux identifier la fonction de pilotage de l'immobilier de l'État. Le Gouvernement fait valoir que ce statut est incompatible avec la présence de services déconcentrés, même s'il n'exclut pas une évolution ultérieure. Il faudra également éviter la dérive technocratique d'un tel service, dans un environnement administratif complexe. La réussite de la réforme de la gestion de l'immobilier de l'État dépendra de l'autorité - et de la capacité de faire - dont pourra disposer le nouveau service France Domaine face aux ministères occupants.

La création de France Domaine a logiquement entraîné la suppression, demandée par la MEC, de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'État et du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics.

Un Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État sera créé dans les semaines qui viennent. Il sera composé de parlementaires, de représentants de l'administration, du responsable du parc immobilier d'une administration étrangère et de professionnels de l'immobilier. Le Ministre du Budget propose d'en assurer la présidence. Son rôle consistera à assurer la mise en œuvre effective des réformes par l'examen régulier de l'état d'avancement de la modernisation de la gestion des immeubles de l'État, et de débattre des nouvelles orientations.

La MEC avait critiqué l'insuffisance de la responsabilisation des ministères à la gestion de l'immobilier. Là encore, les mesures annoncées combleront ces carences.

Les services centraux des ministères devront présenter à France Domaine, avant le 31 mai prochain, un « schéma pluriannuel de stratégie immobilière ». Ces documents devront comporter un diagnostic complet, accompagné de ratios précis, et de véritables orientations stratégiques quantifiées sur cinq ans. L'exercice sera étendu en cours d'année 2006 aux services déconcentrés, sous l'autorité des préfets. Pour assurer les meilleures conditions de transparence, ils seront publics. Ces documents devront être axés sur l'objectif de réduire la dépense immobilière. Les précédents « programmes prévisionnels pluriannuels d'implantation » des ministères n'étaient que de simples compilations des implantations existantes. Le succès de la nouvelle démarche dépendra de la capacité de France Domaine à assurer son autorité en la matière.

En application de la décision du Président de la République de supprimer le régime de l'affectation des immeubles domaniaux, France Domaine conclura avec chaque ministère une convention retraçant les droits et obligations, tant de lui-même que des ministères occupants. Ces conventions seront renégociées périodiquement. Pour ne pas laisser les droits acquis s'instaurer, il serait bon que le terme de ces « baux » ne soit pas trop long. Les loyers budgétaires feront partie intégrante de ces conventions. Après un premier bilan des expérimentations en cours, ces conventions seront appliquées à compter du 1^{er} janvier 2007 à toutes les administrations centrales. Ce dispositif permettra à France Domaine de jouer effectivement sa fonction d'État propriétaire.

Les loyers budgétaires, qui sont en cours d'expérimentation en 2006 sur 178 immeubles occupés par trois ministères (Affaires étrangères, Économie et Justice), seront étendus, à toutes les administrations centrales en 2007, puis aux services déconcentrés. Les gestionnaires doivent payer les loyers sur une dotation reçue en début d'année ; les économies qu'ils réalisent leur restent acquises un certain temps.

Dans la loi de finances pour 2006, les loyers budgétaires ont été calculés sur la base du taux de 5,12 % multiplié par la valeur inscrite au TGPE. Ce taux correspond au taux moyen de remboursement de la dette de l'État, mais est inférieur à celui du marché. De même, les valeurs inscrites dans le TGPE sont souvent calculées sur des bases forfaitaires sans référence aux valeurs vénales. La différence est d'environ un point - un point et demi, et elle correspond à peu près aux frais d'entretien et de grosses réparations. Le risque est que les ministères ne soient pas suffisamment incités à effectuer les arbitrages nécessaires. La mission confiée à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des Ponts et Chaussées a également pour objet de se prononcer sur la valeur de ces taux et de ces bases.

Le rapport de la MEC avait demandé la centralisation de la gestion de l'immobilier dans chaque ministère, au sein d'une direction immobilière unique, sous la responsabilité du secrétaire général de chaque ministère. Le Ministre du Budget annonce qu'une prochaine circulaire du Premier ministre fixera le cadre d'ensemble de la fonction immobilière de l'État. Il faudra vaincre les réticentes des ministères afin qu'ils jouent le jeu. Ainsi le Ministère de la Culture a fait l'objet de nouveaux développements dans le dernier rapport de la Cour des comptes, au motif qu'il n'a pas assez rapidement mis en œuvre les préconisations inscrites dans le rapport particulier. De même, le Ministère de la Défense a tout fait pour rester en dehors du schéma des autres ministères, avec la MRAI (Mission de réalisation des actifs immobiliers). Il pourra être utile, par exemple, de séparer le domaine civil du ministère de la Défense de son domaine militaire, qui est à juste titre soumis à des obligations particulières.

Les autres réformes proposées assureront une meilleure lisibilité ainsi qu'une plus grande transparence. Les objectifs de cessions sont mieux respectés. Alors que les cessions annuelles ne dépassaient pas 100 millions d'euros jusqu'en 2003, elles ont atteint 170 millions en 2004, et 630 millions en 2005. 479 millions d'euros ont été inscrits pour 2006, ce qui est proche de l'objectif d'environ 500 millions par an. En tout état de cause, des objectifs de cession n'ont pas vocation à se substituer à une véritable politique immobilière.

Dans ce cadre, on rappellera que la commission des Finances a obtenu que les cessions de 2006 incluent les deux immeubles affectés au ministère de la Culture et situés rue du Parc Royal et rue Saint Dominique à Paris. En effet, le ministère de la Culture s'était engagé à vendre ces immeubles après l'installation de ses services centraux dans le nouvel immeuble de la rue des Bons Enfants. Or ce ministère s'oppose toujours à l'inscription de ces deux immeubles dans la liste des biens à céder.

Le Gouvernement a confié, dans la loi de finances pour 2006, la cession des terrains de RFF à une foncière particulière, la SOVAFIM. On peut s'interroger sur le risque que ferait courir la multiplication de telles opérations foncières spécifiques en termes de démantèlement de la fonction immobilière de l'État.

Le compte d'affectation spéciale, créé dans la loi de finances pour 2006 impose une validation préalable des grosses opérations immobilières des ministères. Le but est de retracer en toute transparence les opérations de l'État, en faisant figurer en recettes les produits des cessions et en dépenses les coûts de réimplantation des services. Ce compte fonctionnera selon des règles de retour nouvelles : le bilan budgétaire et financier des opérations doit permettre 15 % d'économies, affectées au désendettement. Les ministères, sauf dérogation ou règle particulière, ont un retour de 85 % lors de la cession des immeubles qu'ils libèrent, retour qu'ils doivent affecter impérativement à des dépenses immobilières.

Les méthodes de vente des Domaines, passablement archaïques, sont en train de se moderniser en se rapprochant du niveau de professionnalisme existant dans le privé : il serait également utile de donner des instructions à France Domaine pour que les prix et conditions des ventes réalisées soient publiés sur le site Internet, une fois les opérations définitivement signées.

L'inventaire et l'évaluation des biens immobiliers de l'État ont fait l'objet de travaux importants depuis 2002 avec la mise à jour du Tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Au 1^{er} janvier 2006, le patrimoine immobilier de l'État est évalué à 38 milliards d'euros en comptabilisant les actifs à l'étranger et dans les collectivités d'Outre-mer. Chaque année, 20 % des évaluations devront être réexaminées par France Domaine. Le Ministre du Budget a annoncé que les immeubles des établissements publics feront l'objet d'un inventaire et d'une évaluation précise en 2006.

La gestion des logements de fonction attend toujours sa réforme. Sont seulement en préparation des circulaires sur les avantages en nature, les critères de nécessité absolue de service et le barème des utilités de service. La MEC avait préconisé la réforme de l'attribution et de la gestion des logements de fonction, en ligne avec les conclusions du rapport Hespel.

En conclusion, les mesures annoncées vont dans le sens d'une bonne gouvernance et d'une bonne administration de ce secteur. Nous disposons maintenant des outils et des grandes orientations permettant la réforme de la gestion de l'immobilier de l'État : pilotage, ouverture aux professionnels, responsabilisation des ministères, transparence et lisibilité. Il reste à voir comment ils seront effectivement utilisés, avec notamment la rénovation des Domaines et la participation active des ministères à la réforme.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que l'on ne pouvait se satisfaire de l'immobilisme du ministère de la Culture et du ministère de la Défense, sur lesquels il convient de maintenir le contrôle parlementaire.

Par ailleurs, il apparaît que le contrôleur ne doit pas être le contrôlé. Il conviendrait par conséquent que le Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État soit présidé par un parlementaire.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est félicité de l'ampleur des évolutions connues par le dossier du patrimoine immobilier de l'État depuis huit mois. Tout d'abord, l'organisation administrative a été revue, avec la création du service France Domaine et une articulation claire avec les TPG sous l'autorité des préfets. Si cette novation doit être saluée, il est regrettable que la logique n'ait pas été poussée jusqu'au bout et que ce service ne soit pas autonome, mais rattaché à la Direction générale de la comptabilité publique. En tout état de cause, l'option consistant à externaliser l'administration des domaines n'a jamais été crédible. Ensuite, il a été procédé à une identification des responsabilités de chacun des ministères, avec l'introduction des loyers budgétaires et l'affirmation du principe du retour d'une partie du montant des cessions réalisées au ministère concerné. Toutefois certaines questions demeurent posées. Quelle est la pertinence des évaluations des biens inscrits au tableau général des propriétés de l'État ? Quelles sont les règles de retour s'agissant des loyers ? Qui bénéficiera de l'économie réalisée ? En particulier, demeurera-t-elle acquise au ministère avec un abattement, comme cela se pratique en matière de cessions immobilières ? La réussite de cette réforme suppose que les ministères y soient pleinement associés. Comment les ministères réticents, comme la Culture, seront-ils traités ? Il ne semble pas que l'immobilisme qui caractérise la réforme lancée il y a trois ans s'agissant des logements des gendarmes ait été sanctionné. Compte tenu de ces différents éléments, la proposition de confier la présidence du Conseil de surveillance de l'immobilier de l'État à un parlementaire revêt une importance particulière.

M. Jean-Pierre Brard a exprimé son accord avec les propos tenus par le Rapporteur et les autres intervenants. Il est essentiel de garantir un intéressement des différents ministères. Une caution en la matière serait d'accorder la présidence du conseil de surveillance à un parlementaire.

En ce qui concerne les logements de fonction, il faut bien affirmer que les conditions matérielles de certains hauts fonctionnaires ne sont pas légitimes ; on peut s'interroger, par exemple, sur les conditions de logement des architectes en chef des monuments historiques. Mais ces accusations ne doivent pas déstabiliser l'ensemble de la fonction publique. Il faut mettre fin à des pratiques immorales, sans jeter de discrédit sur tous les fonctionnaires, qui ne sont pas nécessairement dans des conditions très avantageuses.

Il est également essentiel de ne pas donner de la commission des Finances une image trop « anti-culture », perçue comme obsessionnelle : la Commission ferait mieux de s'attaquer à Bercy, où il y a sans doute plus d'économies à réaliser, que de se focaliser toujours sur le ministère de la Culture.

On ne peut que se féliciter de la suppression de l'organisme interministériel chargé d'accorder les autorisations pour les délocalisations d'emplois publics. Cette suppression est une bonne chose, car cet organisme n'avait pas beaucoup de pouvoir, s'occupait peu d'aménagement du territoire et ralentissait les procédures. Ces constats ont aussi été faits dans le cadre du rapport spécial concernant les services du Premier ministre.

Enfin, on peut s'étonner du souhait formulé par le Président de la République concernant le rôle de France Domaine, car cet organisme ne relève pas de sa compétence constitutionnelle.

Après s'être réjoui de l'exercice aussi rapide d'un droit de suite sur la MEC, **M. Michel Bouvard** a posé les questions suivantes :

– un échéancier précis existe-t-il pour mettre en place le paiement de loyers par les différents ministères ?

– est-il possible de suivre avec précision l'application des règles concernant le patrimoine immobilier des différents opérateurs de l'État, qui ont des efforts de gestion à faire en la matière et cherchent à échapper au contrôle parlementaire ?

– y a-t-il toujours 10 % de logements de fonction vacants ? qui y a droit ? quelle valorisation est envisageable ?

– où en est la réalisation des actifs fonciers de RFF ?

– le responsable du programme Gendarmerie a-t-il les moyens de peser sur la gestion de son patrimoine immobilier ?

– le ministère des Finances envisage-t-il de mener une concertation sur le terrain dans le cadre de la réorganisation régionale du service des Domaines ? Il serait en effet dommageable que la réforme de la gestion des immeubles tombés en déshérence n'aboutisse à des surcoûts et à des longueurs de procédures pour les collectivités territoriales.

M. Yves Deniaud s'est inquiété des risques de perte de dynamisme en matière de gestion immobilière de l'État, les vieilles habitudes pouvant rapidement reprendre le dessus s'il n'y a pas une vigilance continue de la part des parlementaires. En ce qui concerne les logements de fonction, évoqués de façon récurrente et souvent caricaturale par la presse, il est souhaitable, avant toute réforme, d'appliquer avec rigueur la réglementation existante, en particulier les notions de nécessité absolue de service et d'utilité de service.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé que le caractère novateur de ce rapport permet de prendre à bras-le-corps un problème qui sclérose l'administration. Il faut cependant éviter que France Domaine ne devienne une usine à gaz en raison d'une trop grande centralisation des procédures d'évaluation. Pour cela, une véritable déconcentration des procédures et la présence d'un parlementaire à la tête du conseil de surveillance sont des garde-fous indispensables.

Il est également souhaitable d'associer au maximum les professionnels du marché local de l'immobilier, car eux seuls ont l'expérience suffisante et la connaissance du terrain pour valoriser au mieux le patrimoine immobilier de l'État. À terme, une externalisation complète de la gestion de ce patrimoine est souhaitable, afin de la professionnaliser. Des expérimentations pourraient, d'ores et déjà, être menées en la matière, par exemple pour la gendarmerie ou dans une région.

M. Jean-Louis Dumont s'est félicité de la volonté politique commune d'avancer sur ce sujet, qui doit permettre d'imposer des changements à l'administration. Les services fiscaux doivent cependant pratiquer une véritable gestion des ressources humaines pour bénéficier des compétences professionnelles les plus adéquates afin de mener à bien les tâches de valorisation du patrimoine immobilier de l'État.

Une préoccupation forte avait été exprimée à l'occasion du débat budgétaire concernant le patrimoine de RFF, notamment s'agissant du secteur du logement locatif social. Il serait souhaitable que les autorités gestionnaires s'impliquent en la matière. Un suivi spécifique doit donc être réalisé sur ce point. Pour dynamiser les processus, il est essentiel que tous les ministères bénéficient d'intéressements dans les opérations menées. En pouvant profiter d'un retour sur opérations, ils auront une véritable capacité de négociation avec Bercy. En ce qui concerne le patrimoine immobilier de la gendarmerie, une volonté hégémonique de la Caisse des dépôts et consignations doit être dénoncée. Les opérations doivent revenir au marché, et il se trouve que des organismes HLM sont le plus souvent plus compétitifs pour gérer des casernes.

M. Georges Tron a déclaré partager l'avis du Président Pierre Méhaignerie concernant la présidence du conseil de surveillance : on ne peut pas être à la fois contrôleur et contrôlé.

L'évaluation des immeubles est forfaitaire, ce qui la rend contestable, mais chaque année 20 % des immeubles fera l'objet d'une mise à jour de valeur.

Les loyers budgétaires seront appliqués aux services centraux de tous les ministères avant le 1^{er} janvier prochain. Il est prévu que les économies réalisées sur ces loyers seront conservées par le ministère qui les a réalisées pendant un certain temps. 85 % du produit des cessions pourra être utilisé dans l'année par les ministères pour des dépenses immobilières. Les ministères sont donc incités à réaliser de telles économies.

Le rapport de la MEC a tenté de ne pas trop se focaliser sur le problème des logements de fonction. Force est, cependant, de constater que l'on a peu avancé sur cette question ; est seulement envisagée la réécriture de certaines circulaires, comme celle sur le réexamen des conditions de reconduction des « nécessités absolues de service ». La commission des Finances doit continuer à œuvrer pour que l'on progresse sur ce sujet. Il faut rappeler que de nombreux fonctionnaires de catégorie C, notamment des gardiens, disposent de logements de fonction. Le nombre de logements vacants diminue, mais certainement trop lentement encore. Le taux de vacances semble, en moyenne, de 18 à 20 %.

La Commission suivra également avec attention l'avancée des travaux d'inventaire et d'évaluation des nombreux immeubles des opérateurs de l'État.

Concernant l'immobilier de RFF, une société foncière, la SOVAFIM, a été créée, dont M. Olivier Debains est président. Sa mission est très ambitieuse : réaliser 350 millions d'euros de cessions en 2006. Enfin, la SOVAFIM ne pourra bénéficier de la décote de 35 %, mais elle a pour mission de vendre les biens de RFF dans des conditions qui permettront de construire des logements sociaux là où cela est nécessaire et là où les communes le souhaiteront.

La mise en garde de M. Jean-Jacques Descamps contre le risque de trop grande centralisation du service France Domaine est fondée. Il pourrait être utile de refaire le point sur l'avancement des réformes (opérateurs, logements de fonction, loyers...) avant la fin de l'année.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé que la communication de M. Georges Tron fasse l'objet d'une publication, sous forme d'un rapport d'information.

Il faut demander que la présidence du Conseil de surveillance revienne à un parlementaire. Par ailleurs, il y a encore des ministères qui achètent des locaux pour leurs services déconcentrés, notamment les Directions Départementales de l'Équipement, alors qu'en même temps on décentralise leurs compétences. Quelque 60 % des constructions neuves sont commandées par les administrations publiques... L'administration ne pourra pas faire face aux frais de fonctionnement. Le Rapporteur doit entreprendre quelques missions en région sur ce sujet. La commission des Finances devrait également auditionner le responsable du programme « Gendarmerie nationale ».

Enfin, le Président a rappelé que la commission des Finances avait adopté un amendement autorisant la ratification du protocole de Londres, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la recherche. Cet amendement a été retiré, ce qui n'est pas conforme à l'intérêt général. Il convient donc de poursuivre un travail sur le thème des langues utilisées pour le dépôt des brevets.

La Commission a alors *approuvé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

*
* *

Mercredi 8 mars 2006

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président
puis de M. Michel Bouvard, Vice-président*

La commission des Finances a procédé à l'audition de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, sur la réforme de l'État.

M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, a remercié la commission des Finances de son invitation à évoquer la réforme de l'État, et a rappelé que sa première initiative, au moment de sa prise de fonctions, en avril 2004, avait été – au risque, souligné par certains, de « faire entrer le loup dans la bergerie » – de demander à la Cour des comptes d'effectuer un bilan, tâche qui fut finalement assumée par l'Inspection générale des finances. L'indépendance ne doit pas signifier opacité, et tout gestionnaire de l'argent public, quel que soit son statut, doit rendre compte en toute transparence, et la pérennité d'un service public ne doit pas être liée au statut de celui-ci, mais à son utilité et à la qualité du service qu'il rend. Aussi serait-il bon qu'à l'avenir les commissions des Finances des deux assemblées puissent suivre l'action de cette autorité administrative indépendante qu'est le Médiateur de la République.

Dès avril 2004, des réunions du personnel de l'institution ont été organisées afin de préparer la mise en œuvre de la LOLF, de résoudre les problèmes des locaux, d'intégrer des éléments budgétaires dans le rapport annuel. Un processus de traitement des commandes publiques a été créé, ainsi que des procédures d'engagement et de mandatement. Une méthode d'évaluation des moyens et des coûts a été instaurée, ainsi qu'une comptabilité de type analytique – ne permettant toutefois pas encore de prendre en compte les personnels mis à disposition.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, des groupes de travail par métiers ont été mis en place, ainsi qu'un comité de participation, et un plan pluriannuel de formation. Le régime indemnitaire a été mis à plat, le statut juridique des 300 délégués clarifié et le statut des contractuels doit encore être sécurisé – car il est absurde et inacceptable, tant sur le plan humain que pour la bonne marche de l'institution, que les fonctions des contractuels prennent fin *ipso facto* à l'achèvement du mandat du Médiateur lui-même, d'où la prorogation des contrats pour trois mois, à titre conservatoire, décidée en avril 2004.

En mai 2005, a été tenue une première « convention » des services ; a été également adoptée une charte d'engagements et d'éthique – car l'indépendance est essentielle à la tâche de médiation. Un nouveau logiciel de gestion informatique des dossiers a été mis en service, et une cellule d'urgences créée, en même temps qu'un portail Intranet permettant aux personnels du siège parisien et des délégations départementales de travailler en réseau. L'offre de médiation a été développée grâce à la modernisation des outils de communication externe et à la médiation « directe ».

Un comité des réformes a été installé. Le Médiateur participe, par ailleurs, au club des médiateurs du service public. Des protocoles d'accord avec les organismes partenaires ont été signés. Des processus de mutualisation avec les autres autorités administratives indépendantes ont été mis en place.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si cette mutualisation pouvait éventuellement conduire à une réduction de l'enveloppe financière du Médiateur.

M. Jean-Paul Delevoye a répondu que le sujet n'était nullement tabou : tout euro mal dépensé a vocation à être supprimé, tout euro bien dépensé à être conforté. Si l'on estime, à l'aune de ce principe, que le budget du Médiateur est excessif, il faut le réduire ; dans le cas inverse, il faut l'augmenter. L'important, c'est d'assurer la traçabilité de la dépense.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que cet état d'esprit pourrait utilement servir d'exemple aux responsables d'autres autorités indépendantes.

M. Jean-Paul Delevoye a rappelé que, dans l'architecture de la LOLF, le Médiateur de la République est une action au sein du programme « Coordination du travail gouvernemental », et dispose d'un budget

opérationnel de programme. La LOLF a amené l'institution à mener une réflexion sur l'affectation des moyens, les résultats *ex ante* et l'évaluation *ex post*. Dans les faits, l'autonomie budgétaire du Médiateur est entamée par la gestion des emplois des personnels mis à disposition, qui lui échappe entièrement : depuis que, voici quelques mois, l'un d'eux est reparti à la direction de l'ANPE, le ministère de l'emploi et celui de la santé n'arrivent pas à se mettre d'accord pour pourvoir à son remplacement. Il faudrait mettre en place une cellule d'observation des effets, positifs et pervers, de la LOLF, qui peut notamment être un frein à la mobilité au sein de la fonction publique et aller à l'encontre de l'objectif de modernisation. Ce n'est pas au comptable de guider la politique, mais l'inverse. Il conviendrait également de créer une cellule de suivi des contentieux, afin d'épargner à l'État, à l'heure où celui-ci cherche à faire des économies, d'avoir à payer des pénalités de retard importantes parce qu'il tarde à s'acquitter des sommes auxquelles il est condamné.

Chaque année, le Médiateur de la République traite 60 000 affaires, dont 10 000 au siège, que l'on peut classer en trois grandes catégories. À cet égard, trois grands effets comportementaux se révèlent. Il y a, d'abord, les abus de droits, nourris par une tendance actuelle et croissante à utiliser toutes les armes de la procédure pour faire valoir sa position, voire pour contester le droit : une personne privée de son permis de conduire, par exemple, exigera de se le voir restituer afin de pouvoir aller travailler pour nourrir sa famille. Il peut même s'agir, dans certains cas, de véritables filières organisées de fraude, par exemple s'agissant des prestations familiales ou du RMI, favorisées par l'absence d'interconnexion des fichiers départementaux. On a même découvert, dans un département du Sud, une filière « mafieuse » d'abandon de mineurs étrangers de douze ou treize ans sur le territoire français, visant à les faire prendre en charge par le département jusqu'à leur majorité, âge auquel ils seront inexpulsables et rétrocéderont aux organisateurs une partie des prestations auxquelles ils auront alors droit. Il est impératif de s'attaquer à ces agissements, afin de ne pas nourrir des tentatives extrémistes visant à la remise en cause générale des dispositifs de protection sociale eux-mêmes.

Il existe également de nombreuses situations, tout aussi préoccupantes, de ruptures de droits. C'est le cas, par exemple, de salariés partis travailler dans un autre pays européen et qui, revenus en France, s'aperçoivent qu'ils n'ont pas droit aux ASSÉDIC, parce que leur employeur n'a pas cotisé. C'est aussi le cas de personnes divorcées qui se trouvent engagées, sans le savoir, par les dettes que leur conjoint a contractées, organisant, le cas échéant, de façon malhonnête, leur insolvabilité. Enfin, il peut s'agir, plus classiquement, de conflits de droits, de conflits éthiques entre légalité et légitimité, entre le juste et l'injuste, mais aussi de conflits de normes, notamment nationales et européennes.

Les nouveaux enjeux sont la poursuite de l'installation de délégués dans les établissements pénitentiaires ; le développement du réseau des délégués en fonction de l'augmentation du nombre de zones urbaines sensibles ; l'expérimentation de permanences dans les chambres consulaires, conformément à la loi « PME-PMI » du 2 août 2005 ; la coordination de l'action des délégués avec les personnes référentes des maisons départementales du handicap, conformément à la loi du 11 février 2005 et des réformes de portée sociétale. Il s'agit, notamment, de mettre le système français d'amendes en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme : actuellement, en effet, le paiement de l'amende vaut reconnaissance de faute et prive, de ce fait, le payeur de tout recours ; en outre, la procédure de l'avis à tiers détenteur devrait être réservée aux amendes fiscales. Les Français ne sont prêts à accepter d'être verbalisés avec une sévérité accrue que si, en contrepartie, les voies de recours sont améliorées – quitte à sanctionner, naturellement, les procéduriers abusifs.

Les fichiers « STIC » et « JUDEX » de la police et de la gendarmerie nationales posent également problème, notamment pour l'accès à certaines professions ou fonctions publiques soumises à agrément préfectoral : certaines personnes ayant quitté leur emploi à la suite de leur admission à un concours ont ainsi perdu le bénéfice de celle-ci en raison d'informations erronées. Ces fichiers n'apportent pas toutes les garanties que sont en droit d'attendre chaque citoyen ; ils servent à cloisonner l'administration. Les tutelles et les curatelles sont devenues un moyen préoccupant de détournement de patrimoines, et le risque s'accroît du fait du vieillissement de la population et du développement des maladies neuro-dégénératives. Les familles ne sont pas consultées sur la gestion des biens par les tuteurs et curateurs, et les archives ne sont accessibles qu'au bout de cent ans ! Les associations familiales et les associations de personnes handicapées s'emploient activement à faire prendre conscience de la gravité du problème ; de leur propre aveu, 90 % des patrimoines ainsi gérés échappent à tout contrôle.

Dans le domaine des affaires familiales, la question de la fiscalité des couples a fait l'objet d'un rapport, demandé à la Cour des comptes, qui fait apparaître de fortes inégalités et laisse craindre l'instauration d'une « famille à la carte », selon le régime matrimonial. Se pose également le lancinant problème des enfants nés sans vie, qui n'ouvrent aux parents ni droits sociaux, ni possibilité d'introduire une action en responsabilité médicale, ni le droit de disposer d'un livret de famille, s'agissant d'un couple non marié, et d'accorder un nom à cet enfant.

Il faut agir en synergie avec le Parlement sur un certain nombre de points. Les missions d'information sur la famille et sur l'amiante ont auditionné le Médiateur qui a attiré l'attention sur l'injustice faite à des travailleurs exclus de toute indemnisation, au motif qu'ils avaient changé de régime. La question de la réforme des tutelles et celle des allocations logement sont également en débat. Il est inéquitable d'instituer un plancher de 24 euros.

En conclusion de son propos, le Médiateur de la République a rappelé qu'il remettrait son rapport annuel le 27 mars au Président de la République et le présenterait publiquement à l'Assemblée nationale le 29 mars.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié le Médiateur de la République. Certains des dossiers évoqués mériteraient d'être suivis de façon approfondie par deux membres de la commission des Finances, désignés à cet effet.

M. Michel Bouvard a estimé qu'il y aurait même matière à étude pour chacun des rapporteurs spéciaux, et s'est interrogé sur l'ampleur, et donc l'urgence respective des différents dossiers cités par le Médiateur – bien que certains cas encore isolés puissent constituer des « bombes à retardement » jurisprudentielles.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a jugé très intéressante la conception des autorités indépendantes développée par le Médiateur : l'indépendance doit avoir pour contreparties la transparence et l'efficacité. Le Parlement a cependant un problème général de relations avec ces autorités, dont certains de ses membres contestent la légitimité au motif qu'elles les dépouilleraient de leurs prérogatives. Sans aller jusque-là, ne faudrait-il pas mettre au point une sorte de méthodologie de l'évaluation desdites autorités ? Cela permettrait de sortir « par le haut » des débats, douloureux et récurrents, auxquels donne lieu leur création.

Parmi les dizaines de milliers de cas dont est saisi, chaque année, le Médiateur, ne pourrait-on dégager trois ou quatre thèmes prioritaires, que le Parlement pourrait suivre de façon privilégiée ?

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que l'interconnexion des fichiers, pourtant utile, tant pour lutter contre les fraudes que pour assurer l'égalité concrète des chances, se heurte à un certain dogmatisme de la part de la CNIL, au demeurant partagé par le Sénat, qui s'oppose au nom des grands principes républicains à tout outil de connaissance statistique des minorités visibles. Le soutien du Médiateur sur cette question serait le bienvenu.

M. Alain Rodet a rappelé que M. Eric Woerth disait être le 43^e ministre chargé de la réforme de l'État depuis le début de la V^e République et demandé au Médiateur de la République quels étaient ses rapports avec ce ministère.

Une question préoccupe beaucoup d'agents économiques : celle de la publicité et de la mise en ligne des marchés publics. Des progrès notables sont constatés sur le terrain, mais il y a un blocage au niveau de la direction de la Concurrence et de la direction de la Comptabilité publique du ministère de l'Économie. Comment lever cet obstacle ?

M. Jean-Paul Delevoye a répondu que les relations entre les autorités indépendantes et les pouvoirs publics pouvaient être perçues comme un problème, et regretté de ne pas avoir de relations institutionnalisées avec les commissions des Finances des deux assemblées. Mais les hommes politiques doivent aussi balayer devant leur propre porte : lorsque la défenseure des enfants a critiqué, à tort ou à raison, l'action des départements en matière de protection de l'enfance, les sénateurs, dont un grand nombre président des conseils

généraux, ont, par mesure de rétorsion, amputé son budget de 100 000 euros ! L'indépendance, c'est aussi le droit à l'impertinence.

Il est nécessaire que s'instaure, sur la question des moyens du Médiateur, un arbitrage en amont. C'est au Parlement et au Gouvernement qu'il appartient de fixer le cadre général, car il ne serait pas convenable qu'une autorité indépendante puisse s'abstraire du contexte budgétaire d'ensemble. Mais, au moins, ces autorités devraient-elles, pour que leur indépendance soit confortée, être épargnées par les régulations *a posteriori*.

L'évaluation est une question-clé. Il faut que l'on puisse savoir si l'existence de telle autorité est toujours justifiée ou pas, si ses missions se sont accrues ou ont au contraire diminué, et fixer ses moyens en conséquence. Quels indicateurs de performance retenir pour le Médiateur ? Le nombre de dossiers traités n'a pas de vraie signification, car toute publicité faite à un problème quelconque, celui des contraventions de police, par exemple, a pour effet d'accroître le nombre de contentieux de ce type. Plus pertinents sont les indicateurs de qualité du service rendu : c'est pourquoi le Médiateur s'est fixé pour objectif d'accuser réception de tous les dossiers sous quinzaine, et de leur apporter une réponse dans les trois ou six mois.

Un contact permanent entre le Parlement et la Médiature sur certains dossiers serait très utile, afin d'amener le pouvoir politique à décider de la nécessité de réformes. Le Médiateur n'est pas un décideur politique : il fournit à celui-ci des éléments de réflexion sur les réformes à faire ou à ne pas faire.

Pour avoir été le 42^e ministre chargé de la réforme de l'État, l'actuel Médiateur a le sentiment d'avoir contribué à davantage de réformes dans l'exercice de ses fonctions présentes que dans celui de ses fonctions passées, ce qui s'explique très naturellement par le fait qu'un ministre est le chef de son administration, et craint de la perturber en faisant trop bouger les choses.

S'agissant des tutelles et des curatelles, seul le rapport des forces politiques pourra faire évoluer les choses, et il en va de même du revirement, souhaité, de la jurisprudence en matière de droit de la consommation : actuellement, un tribunal d'instance ne peut soulever un moyen de droit non invoqué par le plaignant, de sorte que le faible, qui se passe souvent d'avocat – comme il en a le droit devant cette juridiction, est mal protégé.

Le Médiateur a mis en place un suivi des réformes, notamment en matière de maladies professionnelles, ou lorsqu'il s'est agi de mettre fin à cette absurdité qui voulait que certains étrangers ayant fait venir leur famille ne pouvaient recevoir de prestations familiales, les CAF exigeant un certificat de l'OMI.

Le Médiateur est saisi d'un nombre croissant de contentieux dus au fait que la résidence alternée des enfants de parents divorcés se développe : un seul des deux parents perçoit la totalité des allocations familiales, alors que les frais d'hébergement et d'éducation sont supportés par les deux. Par ailleurs, et c'est là un remord de l'ancien ministre de la fonction publique à l'époque, la réforme des retraites de 2002 n'a malencontreusement pas étendu les bonifications pour enfants aux fonctionnaires ayant adopté – puisqu'ils n'ont pas interrompu leur activité aussi longtemps que dans le cas d'un congé de maternité.

Il faudrait, enfin, s'efforcer d'éviter que les abus de pouvoir reprochés à l'État puissent l'être à certains élus locaux – ceux qui, par exemple, s'obstinent contre toutes les décisions des tribunaux administratifs à refuser, pour des raisons personnelles, un permis de construire à tel ou tel administré.

M. Albert Facon a appelé l'attention sur le scandale des assurances-vie que personne ne vient réclamer après le décès du souscripteur, banquiers et assureurs s'abstenant de rechercher les bénéficiaires et conservant les fonds par-devers eux. On estime les montants en cause à quelque 20 % des sommes placées. Un tel comportement n'est-il pas assimilable au vol aggravé ?

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a demandé au Médiateur s'il estimait justifié le maintien de l'obligation de passer par un parlementaire pour le saisir, et d'autre part si, parmi ses propositions de réforme, certaines sont de nature à entraîner, non pas des extensions de droits et donc de nouvelles dépenses, mais au contraire des économies.

M. Jean-Paul Delevoye a souligné que le ministère des finances a accompli de grands efforts pour rendre plus harmonieux les rapports entre les citoyens et l'administration, ainsi qu'en témoigne la forte diminution du nombre des contentieux fiscaux, grâce au développement de la prévention des conflits et de l'information dispensée aux contribuables. Les tribunaux d'instance, par contre, voient augmenter le nombre de litiges portant sur des sommes faibles, de l'ordre parfois d'une trentaine ou d'une cinquantaine d'euros, et qui semblent surtout nés de la volonté du plaignant de « punir » son adversaire.

Parmi les suggestions du Médiateur, l'une au moins est susceptible d'améliorer le service rendu au citoyen : il s'agit, au lieu de se réfugier derrière des standards et des serveurs vocaux sophistiqués qui servent surtout l'intérêt des opérateurs téléphoniques, d'humaniser l'accueil en développant l'écoute des usagers et l'information des personnes vulnérables sur leurs droits. Le besoin de médiation est très fort, mais trop souvent, comme en matière de santé, le curatif prend le pas sur la prévention.

S'agissant du filtre parlementaire, la relation entre le Médiateur et les parlementaires est très précieuse, mais ceux-ci ne peuvent constituer la seule voie d'accès : la France est d'ailleurs l'un des deux seuls pays d'Europe à pratiquer encore la saisine indirecte, et sera le tout dernier lorsque le Royaume-Uni, comme il est sur le point de le faire, y aura renoncé. Le « monopole » s'écroule sous la réalité des faits, qui parlent d'eux-mêmes : les citoyens sont de plus en plus nombreux à saisir directement le Médiateur, y compris des enfants qui vivent à l'étranger et sont l'enjeu de conflits entre leurs parents, séparés. La pratique consiste, en pareil cas, à traiter le dossier sans attendre, en orientant le requérant, pour que la bonne règle soit respectée, vers un député ou un sénateur – qui est généralement, dans l'exemple cité, le président du groupe d'amitié avec le pays en question. Au demeurant, un député peut ne pas souhaiter être impliqué dans un litige local, et un citoyen, inversement, peut ne pas souhaiter que son député soit au courant de sa situation. Les parlementaires apportent une valeur ajoutée, qui est l'éventuelle résolution législative des problèmes juridiques, parfois inextricables, que révèle la saisine.

La question des assurances-vie non réclamées pose celle des pratiques des banquiers et des assureurs en général : la France peut-elle continuer d'avoir un système financier qui ne gère plus les risques des entreprises et se paie sur les particuliers, notamment en leur faisant souscrire des crédits qui aggravent leur endettement au-delà du raisonnable ? On peut, même avec de faibles revenus, obtenir un crédit de 10.000 euros en 24 heures, et il y a des gens qui ne découvrent qu'au moment de leur divorce qu'ils sont enchaînés à vie par l'endettement démesuré de leur conjoint. Le surendettement des fonctionnaires, en particulier, est un phénomène préoccupant, dont l'ampleur est trop souvent insoupçonnée. Faut-il opter pour un fichier « positif » – celui des emprunts – ou un fichier « négatif » – celui des incidents de paiement ? La Fédération française des banques penche pour le second.

La question du surendettement est alimentée par la faible capacité de certains à résister à des offres de crédit extrêmement alléchantes. On peut comprendre que les hommes politiques cherchent, au nom de la croissance, à stimuler la consommation, mais il faut prendre garde à ce que l'illusoire n'éclipse pas le nécessaire : or, actuellement, le chiffre d'affaires du commerce de détail recule, tandis que progressent les dépenses de téléphonie mobile ou de jeux divers, ainsi que de logement. Il s'agit certes, dans ce dernier cas, de dépenses nécessaires, mais le nombre de logements construits est un indicateur trompeur, qui masque une pratique croissante de la part de certains constructeurs, nouveaux « marchands de sommeil », consistant à proposer des surfaces trop restreintes pour vivre décemment. Autant de sujets que le médiateur de la République a vocation à porter sur la place publique.

M. Michel Bouvard, Président, a remercié le Médiateur de la République et a considéré que la Commission et ses rapporteurs spéciaux avaient manifestement un travail à poursuivre en commun avec lui.

*

* *

La Commission a ensuite entendu une communication de M. Denis Merville sur le suivi de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives.

M. Denis Merville, Rapporteur spécial des crédits de la jeunesse, des sports et la vie associative, a rappelé que le rapport de la MEC demeure, un an après, un sujet conflictuel et même passionné. La preuve en a été donnée par le communiqué de presse publié par la commission des Finances en octobre dernier, en réaction à l'initiative de certains dirigeants du monde sportif d'exprimer publiquement leur opposition à la volonté du ministre des sports d'encadrer par décret la compétence des fédérations sportives pour édicter des règlements applicables aux équipements sportifs.

Il est essentiel de rappeler que les membres de la Commission restent fidèles à l'esprit des conclusions de la MEC – adoptées à l'unanimité – et insensibles aux pressions qui peuvent s'exercer. Le Président de l'Association des maires de France (AMF) soutient d'ailleurs cette démarche. Les élus nationaux et locaux connaissent bien, en effet, l'absurdité des coûts engendrés, pour les finances locales, par l'application de normes nouvelles – souvent peu justifiées – pour des équipements sportifs aux dimensions et aux besoins parfois modestes... Le décalage entre les exigences des grandes ligues et les réalités des petites communes est parfois aberrant ! François Scellier ou Michel Bouvard ont encore récemment fait part d'exemples de gâchis d'argent public dans leur circonscription. Dans ce contexte, on ne peut que se réjouir que les propositions les plus concrètes du rapport soient en passe de devenir les acquis les plus tangibles de la MEC. D'une part, la proposition n° 19 s'est traduite, dans les faits, avec la publication du décret du 22 février 2006, relatif aux règles édictées en matière d'équipements sportifs par les fédérations sportives. Même si ce décret n'est paru que le 24 février dernier – et non en 2005 comme la MEC le demandait –, il reprend totalement les préconisations de cette dernière. Son article 1^{er} énonce ainsi, très clairement, que les fédérations ne peuvent imposer, en matière d'équipements sportifs, « *des règles dictées par des impératifs d'ordre commercial* », telles que la « *définition du nombre de places* » et « *des espaces affectés à l'accueil du public* » ou des installations « *ayant pour seul objet de permettre la retransmission audiovisuelle des compétitions* ». Le décret intègre également, dans son article 3, la demande de la MEC, en contraignant les fédérations à transmettre au ministre « *tout projet de règlement en matière d'équipements sportifs* » ou « *tout projet de modification* » de celui-ci et, ce, afin de permettre au Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS) de rendre un avis préalable sur toute modification.

Quant à l'article 2 du décret, il s'inspire directement des propositions de la MEC visant à prévoir des délais raisonnables pour la mise en œuvre des normes, proportionnés à la nature, à l'ampleur et à la difficulté des travaux, puis une fois un équipement réalisé, à prévoir un délai minimum avant toute nouvelle mise aux normes. Ainsi cet article énonce-t-il des principes généraux de nécessité et de proportionnalité des normes nouvelles, lesquelles doivent notamment être « *publiées dans le bulletin de la fédération* » et prévoir des « *délais raisonnables* » pour la mise en conformité des installations existantes « *notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires* ». Enfin, l'article 4 du décret correspond au souci de la proposition n° 1 de la MEC, visant à clarifier le vocabulaire et les termes employés afin d'identifier clairement, pour toutes les disciplines sportives, la force juridique de chaque règle nouvelle et la responsabilité de son auteur. Au total, ce nouveau décret est une bonne nouvelle : il était nécessaire pour clarifier, dans le sens des précisions qu'un avis du Conseil d'État avait, d'ailleurs, déjà apportées en novembre 2003, le contenu de la délégation octroyée aux fédérations sportives en matière d'organisation des compétitions et de définition des règles techniques. Il rend donc inutile le recours à la dernière préconisation de la MEC visant à donner une valeur législative aux termes mêmes de l'avis du Conseil d'État.

D'autre part, la proposition n° 9 est, elle aussi, en cours de mise en œuvre puisque le ministère a quasiment achevé la rédaction du guide synthétique et pédagogique sur l'étendue du pouvoir normatif des fédérations. Ce guide « *juridico-pratique* » est désormais bien avancé. Son élaboration s'est faite de façon concertée, puisqu'un groupe de travail associant le mouvement sportif et toutes les associations d'élus s'est réuni de façon régulière. Comme la MEC l'avait demandé, le ministre a associé le Rapporteur spécial à son élaboration. Ce guide, d'une quarantaine de pages, qui sera régulièrement réactualisé, intègre parfaitement la logique de l'avis du Conseil d'État et est illustré par des exemples concrets permettant de dégager une ligne de conduite vertueuse. Le groupe de travail doit finaliser le 13 mars prochain ce document, qui fera l'objet d'une large diffusion au niveau local, dans le courant du deuxième trimestre 2006, utilement relayée par les associations de maires.

En revanche, on regrettera que certaines préconisations de la MEC n'aient pas encore été mises en œuvre. Il n'existe toujours pas d'outil ou d'indicateur de mesure de l'évolution des surcoûts liés à l'édition des normes, pourtant indispensable à une bonne connaissance des conséquences financières des normes nouvelles sur les budgets des clubs et les finances locales. Ces conséquences restent, aujourd'hui encore, mal connues, alimentant spéculations et fantasmes. Surtout, la proposition n° 4 de la MEC, qui exigeait de disposer avant la fin de l'année 2005 de la carte des équipements sportifs existants, n'est pas entièrement mise en application. Souhaitée par le ministre des sports, cette carte est une nécessité, ne serait-ce que pour la répartition des crédits par le Centre national pour le développement du sport (CNDS). Le recensement des 310.000 équipements dispersés sur le territoire est désormais totalement terminé. Cette phase a mobilisé près d'un millier d'intervenants issus des services de l'État, du secteur associatif, ainsi que des collectivités territoriales. Reste désormais à achever la phase d'intégration des données brutes à un outil d'exploitation performant. De plus, pour que les informations collectées conservent leur pertinence, elles doivent être régulièrement actualisées dans le cadre de la déclaration des équipements sportifs qui incombe obligatoirement à chaque propriétaire : pour faciliter cette déclaration et en liaison avec l'AMF, le ministre s'apprête à publier un nouveau décret, mettant en place une procédure cohérente avec le nouvel outil du recensement des équipements sportifs.

Les outils d'exploitation des données devraient être totalement opérationnels – et mis à la disposition de tous les acteurs du sport – avant le 15 avril 2006. Une autre interface Web sera, par ailleurs, mise en ligne pour le grand public sur le site du ministère des sports, en mai 2006, avec notamment une possibilité de visualiser « spatialement » les équipements sportifs. Mais il demeure essentiel, dans l'esprit de la MEC, que le ministre des sports confirme la mise à disposition la plus large et la plus transparente possible de cet outil nouveau, dans l'intérêt d'un aménagement du territoire national en équipements nouveaux, qui soit à la fois rationnel sur le plan budgétaire et adapté aux besoins des bassins de vie. Si les équipements sportifs sont largement entre les mains des collectivités locales, l'Etat a également un rôle important à jouer.

Le bilan de la MEC est, au total, très positif, l'unanimité réunie sur les préconisations formulées ayant, de toute évidence, constitué un signal très positif pour stopper la surenchère normative en matière d'équipements sportifs. Il faut continuer à le faire savoir sur le terrain. Pour autant, ce rappel à une juste mesure des choses n'est en aucun cas incompatible avec la modernisation et le développement des équipements dont un pays comme le nôtre a besoin pour rester à la pointe du sport européen.

M. Michel Bouvard, Président, a salué le travail effectué par le Rapporteur et a noté que les travaux de la MEC avaient été suivis de résultats et qu'elle jouait, par conséquent, parfaitement son rôle.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné la nécessité d'assurer le suivi des travaux de la MEC et a demandé si les élus locaux étaient représentés au Conseil national des activités physiques et sportives (CNAPS). C'est en faisant preuve de ténacité que la commission des Finances suscitera des réformes. Les résultats obtenus sur l'immobilier montrent que les travaux de la MEC sont suivis d'effets. Marie-Hélène des Es-gaulx devra aussi assurer le suivi des préconisations faites sur le dossier, très important, du droit d'asile.

M. Denis Merville, Rapporteur spécial, a répondu que les élus locaux étaient représentés au CNAPS et que si les travaux de cette mission ont davantage concerné les finances locales, elles n'en étaient pas moins riches d'enseignements sur la maîtrise de la dépense publique. Il est essentiel que les élus, notamment l'association des maires de France et l'association des départements de France, soient associés au groupe de travail qui assure le suivi de ce dossier.

*

* *

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**Jeudi 9 mars 2006**

– *Audition sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF :*

- *M. Jean Fabbri, secrétaire général du Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) ;*
- *M. Roger Pietrini, secrétaire général du Syndicat national du personnel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (SNPTES), accompagné de MM. Jacques Drouet, Alain Halère et Alain Favennec ;*
- *M. Jean-Luc Villeneuve, secrétaire général des Syndicats généraux de l'éducation nationale (SGEN-CFDT) ;*
- *M. Benjamin Vetele, vice-président de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), accompagné de Mmes Anne Delbende et Sophie Binet ainsi que de M. Jean-Baptiste Prevost ;*
- *M. Jean-François Martins, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;*
- *M. Olivier Vial, délégué national de l'Union nationale inter-universitaire (UNI).*

Informations relatives à la commission

I. – *M. Claude Bartolone* a donné sa démission de membre de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Alain Claeys* pour siéger à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (J.O du 4/03/2006).

II. – La commission a nommé *M. Jean-Pierre Brard* rapporteur d'information sur l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer.

III. – La commission des finances, de l'économie générale et du Plan a nommé *M. Philippe Rouault* rapporteur pour avis sur le projet de loi, adopté par le Sénat, sur l'eau et les milieux aquatiques (n° 2276).

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

Mercredi 8 mars 2006

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Didier Quentin**, les conclusions de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte.

M. Didier Quentin, rapporteur, a rappelé que les troubles liés aux questions d'immigration, survenus au début de l'automne 2005 à Mayotte, avaient conduit la Commission à créer, le 26 octobre dernier, une mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, conformément au vœu exprimé par la Conférence des présidents. Cette mission, constituée le 8 novembre dernier, a entendu au cours des derniers mois plus d'une centaine de personnes, à Paris mais aussi à La Réunion, à Mayotte et aux Comores, où elle a séjourné du 10 au 17 décembre dernier. À l'écoute de tous les points de vue, elle a mené ses travaux dans une ambiance largement consensuelle, s'efforçant de dresser un état des lieux objectif et d'envisager, de manière constructive et sans préjugés, les moyens de retrouver la maîtrise de cette immigration.

Le rapporteur a indiqué que la mission avait d'abord constaté que l'immigration clandestine avait pris, au cours des dernières années, des proportions inquiétantes sur cette île, au point de déstabiliser désormais la société mahoraise et de retarder son développement. Trop longtemps négligée, la problématique migratoire à Mayotte est devenue primordiale : on estime aujourd'hui qu'un tiers de la population de l'île, soit plus de 50 000 personnes, vit dans la clandestinité – il est difficile de disposer d'évaluations précises. 90 % des étrangers en situation irrégulière sont originaires des îles voisines de l'Union des Comores – et notamment de l'île d'Anjouan, distante de seulement 70 kilomètres de Mayotte. Ces étrangers effectuent la traversée à bord d'embarcations en plastique, souvent surchargées – es *kwasa-kwasa* –, au péril de leur vie, moyennant le paiement de 150 euros environ à des passeurs très organisés et sans scrupule.

Une fois arrivés à Mayotte, ces étrangers sont contraints de vivre dans de véritables bidonvilles ; leur prise en charge par les services publics de santé ou d'éducation représente un défi chaque jour croissant. La maternité de Mamoudzou, avec près de 8 000 naissances par an, est la première de France, et malgré la construction de trois nouveaux établissements scolaires tous les deux ans, le manque de locaux contraint des écoliers à suivre une scolarité en alternance le matin ou l'après-midi.

Assurément, l'immigration clandestine déstabilise la société mahoraise : 70 % des délinquants, comme des détenus de la maison d'arrêt de Majicavo visitée par la mission, sont des étrangers en situation irrégulière. Surtout, le travail clandestin, qui concerne 10 000 à 15 000 personnes, a gangrené des secteurs entiers de l'économie (agriculture, bâtiment et emplois à domicile notamment), avec la complicité active de nombreux élus ou fonctionnaires en poste à Mayotte. Enfin, l'importation d'un fondamentalisme islamique peut créer un risque terroriste à Mayotte et, de là, en métropole, tandis que des réactions de xénophobie apparaissent, tant à Mayotte qu'à la Réunion, où la mission s'est rendue les 10 et 11 décembre et où le slogan « Comores dehors » s'entend de plus en plus souvent.

Cette immigration s'explique avant tout par l'écart de développement croissant entre les Comores (État classé au 136^e rang mondial par l'indicateur de développement humain des Nations unies) et Mayotte, île pour laquelle l'État a accompli des efforts spectaculaires au cours des cinq dernières années, dans la perspective d'une future départementalisation. Les clandestins fuient la misère et recherchent à Mayotte une vie meilleure, sur les plans sanitaire, éducatif, économique, juridique et politique. L'accès à la nationalité française constitue pour eux une opportunité supplémentaire, qui, en règle générale, ne fonde pas leur démarche mais leur fait espérer une implantation durable à Mayotte.

La mission estime que, pour contrôler ces flux migratoires, les forces de l'ordre n'ont pas été dotées de tous les moyens requis. Les effectifs sont longtemps restés insuffisants, mal formés notamment aux activités maritimes, leurs équipements étant peu nombreux et dépassés – la police de l'air et des frontières ne

disposait que d'une vieille vedette poussive, et aucun moyen aérien permanent n'était disponible sur l'île ! Malgré les efforts réels accomplis en 2004 et surtout en 2005, en particulier grâce à l'affectation à Mayotte de nouvelles vedettes et grâce à l'implantation, bientôt achevée, de deux radars fixes permettant de détecter ces fameux *kwasa-kwasa*, la mission estime que la mobilisation n'est pas encore à la hauteur des besoins. Elle juge absurde, à titre d'exemple, la venue de métropole, pour quelques jours seulement, d'un avion Falcon, elle remarque que la couverture radar, incomplète, est déjà contournée, et elle note que le manque de vedettes et de personnels ne permet pas de patrouiller en permanence pour vérifier tous les échos détectés par ces radars.

Le rapporteur a indiqué que la mission proposait deux séries de propositions pour retrouver la maîtrise de l'immigration à Mayotte : les premières pour réduire le flux des nouveaux arrivants, les secondes pour éloigner les immigrés clandestins déjà présents.

Il a souligné que la diminution des flux ne pourrait pas être obtenue tant que Mayotte resterait aussi « attirante » pour les candidats à l'immigration clandestine. À cet égard, il est fondamental de traiter la cause durable de l'immigration venue des Comores en développant fortement la coopération avec ce pays. Il est vrai que cet État, qui a connu 19 coups d'État en 30 ans d'indépendance, souffre d'une instabilité politique chronique. Cette fragilité explique que l'aide au développement fournie par la France, déjà limitée en 1997 à environ 18 millions d'euros, ait ensuite été drastiquement diminuée. Toutefois, la mission a constaté, en se rendant aux Comores où elle a rencontré le colonel Azali, qu'un climat politique plus propice, à l'approche d'échéances électorales déterminantes, permet à présent d'espérer un renouveau de cette coopération. Le colonel Assoumani Azali, président de l'Union des Comores, a ainsi déclaré à la mission qu'il acceptait de « laisser de côté » provisoirement le contentieux territorial relatif à Mayotte pour renforcer rapidement la coopération entre la France et les Comores. Par ailleurs, la France a annoncé qu'elle contribuerait au développement des Comores à hauteur de 65 millions d'euros pour la période 2006-2009. Le rapport de la mission propose de cibler l'aide au développement sur des secteurs stratégiques, au regard des causes de l'immigration vers Mayotte (éducation, santé, état civil) et de mieux contrôler celle-ci, par exemple en fournissant plus fréquemment une aide en nature. Il suggère aussi d'offrir un meilleur accès au marché mahorais pour les produits agricoles comoriens et de lier l'importance de l'aide au développement à la qualité de la coopération policière qui pourra être mise en place avec l'État comorien pour prévenir les départs.

La mission propose également d'améliorer les modalités de contrôle des flux migratoires. Cet objectif pourrait être atteint en renforçant les effectifs et le rôle de la police de l'air et des frontières, en la dotant de quelques nouvelles vedettes, ainsi que d'un avion ou hélicoptère, et en complétant la couverture radar (pour que celle-ci permette une surveillance à 360 degrés des eaux entourant l'île). Ces efforts matériels devraient être complétés par une adaptation de la politique de visas, pour permettre des séjours courts et strictement contrôlés de certains Comoriens – certaines femmes anjouanaises pourraient, par exemple, se voir accorder des « visas obstétricaux » pour venir accoucher en sécurité à Mayotte et regagner ensuite les Comores. Cette politique supposerait notamment l'élaboration de visas biométriques, qui devraient pouvoir être délivrés sur l'île d'Anjouan – où il n'existe pas actuellement d'antenne consulaire – et pas seulement à Moroni.

Enfin, la mission propose de réduire l'attractivité de Mayotte par des aménagements juridiques ciblés. Pour des raisons constitutionnelles, la mission ne propose pas de revenir sur l'application du droit commun de la nationalité à Mayotte, notamment pour ce qui est de la question emblématique de l'accès à la nationalité française sur le fondement du lieu de naissance, communément appelé « droit du sol ». Pour autant, la mission souhaite que les contrôles soient renforcés face aux mariages de complaisance et surtout face à la forte augmentation des reconnaissances de paternité abusives – qui permettent à un enfant comorien d'acquérir immédiatement la nationalité française quand sa mère parvient à lui « acheter un papa » mahorais. En revanche, le droit du travail et le droit des étrangers, qui dérogent déjà au droit commun à Mayotte, pourraient être utilement adaptés pour dissuader plus efficacement l'emploi clandestin et faciliter l'interpellation des étrangers en situation irrégulière.

Pour éloigner les immigrés clandestins déjà présents à Mayotte, la mission juge primordiale une remise en ordre de l'état civil sur cette île. Tant que les actes de naissance et de mariage des personnes ne seront pas rigoureusement établis à Mayotte, l'identification des étrangers en situation irrégulière y restera illusoire. Le manque de fiabilité des actes d'état civil est tel que certains enfants originaires des Comores présentent parfois des papiers selon lesquels ils sont plus âgés que leur propre mère ! Cette désorganisation administrative, ajoutée à une interprétation parfois trop restrictive du principe de possession d'état de Français, explique également l'existence à Mayotte de « Français sans papiers ». Cette situation paradoxale et

inadmissible est celle de Mahorais qui, bien qu'inscrits sur les listes électorales depuis plusieurs décennies, se voient refuser le renouvellement de leurs titres d'identité.

La mission préconise donc une série de mesures destinées à renforcer substantiellement les moyens de la Commission de révision de l'état civil (CREC), mise en place en 2001 – cette commission, qui devait initialement avoir terminé ses travaux au début de cette année 2006, n'aura certainement pas traité toutes les demandes en 2010... La mission suggère également d'anticiper à Mayotte la mise en place de titres d'identité biométriques, car les Comoriens ont acquis un « savoir-faire » remarquable en matière de faux documents. Elle juge enfin nécessaire de verser aux mairies mahoraises une dotation exceptionnelle d'équipement informatique et de confier provisoirement la gestion de l'état civil à des fonctionnaires d'État.

Par ailleurs, l'application du droit local en matière d'état et de capacité des personnes et le rôle ambivalent des cadis ont entretenu cette confusion juridique. La mission remarque notamment que les cadis, s'ils ne sont plus, depuis 2001, chargés de tenir les registres d'état civil des personnes relevant du droit local, continuent néanmoins à célébrer des mariages sans officiers d'état civil, ainsi que des mariages de droit local entre Mahorais et étrangers, ce qui est interdit dans les deux cas ! La mission, prenant acte de la volonté quasi-unanime des Mahorais de se diriger vers une complète départementalisation du statut de l'île, préconise donc une extinction progressive du statut personnel de droit local et une transformation du rôle des cadis – qui pourraient devenir de simples « médiateurs de proximité » rémunérés par le conseil général de Mayotte.

Enfin, la mission appelle de ses vœux des moyens complémentaires pour éloigner un plus grand nombre d'étrangers en situation irrégulière. Afin d'augmenter l'efficacité des contrôles terrestres, elle suggère en particulier de renforcer la présence de policiers mahorais, et de permettre aux policiers métropolitains expérimentés de prolonger leur présence à Mayotte. De même, elle propose diverses mesures pour améliorer les modalités pratiques des reconduites à la frontière, telles que l'agrandissement du centre de rétention administrative, qu'elle a visité, ou l'utilisation de navires ou d'avions de grande capacité appartenant à l'État (en lieu et place des petits avions actuellement loués à Comores Aviation...).

En conclusion de son propos, M. Didier Quentin a souligné que les problèmes posés par l'immigration clandestine à Mayotte sont complexes et ne peuvent trouver de réponse unique. Face au risque avéré de graves troubles sociaux, cette situation appelle en tout état de cause la mobilisation de la représentation nationale et des services de l'État, ce petit archipel, grand comme l'île d'Oléron et l'île de Réunion, n'ayant pas vocation à accueillir toute la misère de l'Océan indien. En outre, personne ne saurait contester à la population mahoraise le choix d'un avenir français, dans la paix, la prospérité et le progrès.

Enfin, le rapporteur s'est interrogé plus largement sur la possibilité pour Mayotte de fournir l'exemple d'un Islam réussissant à trouver sa juste place dans le cadre de la laïcité républicaine.

M. René Dosière, président de la mission d'information, s'est félicité du climat excellent qui a prévalu au sein de la mission d'information et de la convergence des points de vue face à un sujet difficile que le rapporteur a très bien exposé.

Il a considéré que la situation des clandestins à Mayotte s'apparentait à une forme d'esclavage moderne, ceux-ci étant victimes à la fois des passeurs, des employeurs et de ceux qui leurs fournissent des logements dans de véritables *favelas*. Certes, « la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde », mais il ne faut pas oublier la seconde partie de cette phrase, prononcée en 1989 par M. Michel Rocard, alors Premier ministre, à savoir que la France se doit d'accueillir dignement ceux qu'elle ne peut pas refuser.

M. René Dosière a ensuite insisté sur le problème majeur selon lui constitué par l'état civil à Mayotte, qui nécessite encore des efforts considérables sans lesquels tous les autres efforts seront vains. En effet, la tradition islamique ne considère pas qu'un état civil écrit soit indispensable, mais l'appartenance de Mayotte à la République l'exige. A cet égard il y a manifestement un gouffre entre la réalité observée sur le terrain et la perception du ministère de la Justice.

L'inaction face à la situation à Mayotte serait catastrophique, elle pourrait y favoriser la pénétration d'un Islam fondamentaliste et conduire également à un afflux de migrants en provenance du continent africain. A l'inverse, la mise en œuvre de solutions adéquates sera la preuve que l'Islam peut vivre en s'intégrant pleinement dans la République.

Le président Philippe Houillon a précisé que le rapport avait été adopté à l'unanimité des membres de la mission d'information, à l'exception de M. Jean-Claude Lefort, qui a qualifié son abstention de « positive ».

M. Jacques Floch a souligné que, depuis plusieurs années, la commission des Lois s'intéressait de près à Mayotte, notamment au fil des évolutions statutaires de l'île, qui va entrer dans un « tournant » de son histoire, avec la préparation d'une consultation décisive sur son avenir. Ce contexte rend d'autant plus nécessaire la mise en œuvre de solutions aux problèmes de l'état civil à Mayotte, qui pourraient avoir des conséquences fâcheuses sur l'établissement des listes électorales.

Il a par ailleurs indiqué que l'immigration clandestine à Mayotte n'était pas uniquement d'origine comorienne, mais que se développaient des réseaux en provenance d'Afrique de l'Est et de la région des grands lacs, qui posent des problèmes spécifiques. Il a conclu que les deux priorités étaient d'améliorer les moyens de l'administration sur l'île, et d'accentuer la coopération avec l'Union des Comores, car le différentiel considérable de développement de l'archipel avec Mayotte explique l'importance de la pression migratoire.

M. Mansour Kamardine a estimé que les conclusions du rapport étaient excellentes et a remercié ses collègues de la mission de s'être intéressés avec conviction et émotion aux problèmes de Mayotte. Il s'est donc déclaré heureux qu'un certain consensus se dessine sur ce problème, dont l'absence de solution pourrait remettre en cause l'appartenance de l'île à la République.

Il a ensuite souligné que Mayotte constituait une singularité car il s'agit du seul territoire français habité faisant l'objet d'une revendication territoriale de la part d'un État étranger. A cet égard, il est assez irritant que les Comoriens, qui ont fait le choix respectable de l'indépendance, insistent à Paris sur leur revendication territoriale sur l'île, et, au contraire, se revendiquent Français à Mayotte.

L'immigration clandestine est une véritable « plaie » pour le développement de Mayotte qui ne peut, compte tenu de sa taille, accueillir les 700 000 Comoriens qui veulent s'y installer, sans compter les nouvelles filières en provenance d'Afrique continentale et de Madagascar.

M. Mansour Kamardine a espéré que la quasi-unanimité de la Représentation nationale incitera le Gouvernement à agir rapidement sur l'état civil et sur le développement des moyens de détection et de contrôle de l'immigration clandestine. Il est également nécessaire d'émettre un signal fort à l'encontre des employeurs de clandestins, même si le Garde des Sceaux a donné des instructions au parquet de Mayotte pour mener une action publique plus ferme en la matière. En effet, c'est un problème considérable, auquel des fonctionnaires de l'État ont malheureusement été mêlés.

Après avoir précisé que l'abstention positive de son groupe, qu'il a confirmée, s'expliquait notamment par la place insuffisante donnée par la mission à l'aide au développement en direction des Comores, **M. Jacques Brunhes** a rappelé qu'une précédente mission à laquelle il avait participé avec Mme Catherine Tasca sous la précédente législature avait formulé des propositions comparables qui n'avaient pas été mises en œuvre. Il a regretté que les conclusions des rapports parlementaires soient si peu prises en compte par le Gouvernement.

M. Jean-Luc Warsmann a suggéré que le rapporteur revienne devant la Commission dans quelques mois pour faire le point sur la mise en œuvre des propositions de la mission, sur le modèle de ce qui se pratique en matière de suivi de l'application des lois.

Le président Philippe Houillon a jugé cette proposition intéressante et a indiqué que la Commission veillerait, en tout état de cause, à ce que le rapport de la mission d'information ne demeure pas sans suite.

Puis, conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Morel-A-L'Huissier**, le projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République (n° 2883).

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur, a fait observer qu'à l'approche de la prochaine élection du Président de la République, prévue dans un peu plus d'un an, il n'était pas incongru que le Parlement soit saisi d'un tel projet de loi organique modifiant la loi du 6 novembre 1962 qui précise le régime de cette élection en complément de l'article 7 de la Constitution.

Cette démarche est devenue habituelle. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel, en vertu de l'article 58 de la Constitution, fait, après chaque scrutin, une série d'observations qu'il réitère, voire complète, avant le suivant, aux fins d'actualiser et de perfectionner le cadre juridique de l'élection présidentielle. Dans un second temps, le législateur organique s'empare des observations du Conseil et modifie la loi de 1962. Pour ne prendre que les exemples les plus récents, la loi de 1962 fut modifiée selon ce même schéma en 1988, en 1995 et, la dernière fois, en 2001.

La présentation du présent projet de loi organique constitue d'autant moins une surprise qu'elle intervient un an avant l'échéance, ce qui permettra de tenir compte du délai incompressible fixé aux futurs candidats pour ouvrir un compte de campagne. En effet, en application de l'article L. 52-4 du code électoral, qui est rendu applicable à l'élection présidentielle par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, « *le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne* ». Le mandat de l'actuel Président de la République devant s'achever le 16 mai 2007 à minuit, l'élection devant se tenir, un dimanche, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, le premier tour devrait se tenir soit le 15 avril, soit le 22 avril 2007 et le second tour, soit le 29 avril, soit le 6 mai. Le rapprochement de ces deux impératifs, d'ouverture des comptes et de date de l'élection, impose donc un calendrier précis à toute modification de la loi de 1962.

Le présent projet de loi organique reprend de manière rigoureuse les observations les plus techniques faites par le Conseil constitutionnel en novembre 2002 et en juillet 2005. Ainsi, a été écartée la proposition tendant à mettre fin à la possibilité donnée aux partis d'accorder des prêts avec intérêts aux candidats. A également été écartée la proposition tendant, dans la procédure dite de « parrainage », à augmenter le nombre minimum de signatures – aujourd'hui fixé à cinq cents – qu'un candidat doit recueillir pour être inscrit sur la liste établie par le Conseil constitutionnel.

Outre la mise à jour des références du code électoral applicables à l'élection du Président de la République, le présent projet de loi organique propose des mesures techniques touchant à la fois l'organisation du scrutin et le financement de la campagne.

En premier lieu, parmi les mesures relatives à l'organisation du scrutin et suivant les recommandations du Conseil constitutionnel, il est proposé d'avancer la date limite de recueil des présentations, c'est-à-dire les « parrainages », de dix-huit jours avant le premier tour de scrutin au sixième vendredi avant cette date, soit trente-sept jours avant le premier tour.

Cette mesure permettra à la fois de laisser plus de temps au Conseil constitutionnel pour établir la liste des candidats après vérification des présentations et d'allonger la période s'étendant de la publication de cette liste à la tenue du premier tour.

Suivant également les recommandations du Conseil constitutionnel et à l'instar de ce qui a été introduit pour la Polynésie en 2004, l'élection dans les départements et collectivités d'outre-mer situés en Amérique ainsi que dans les bureaux de vote tenus par les ambassades et les postes consulaires situés également en Amérique pourrait être organisée le samedi au lieu du dimanche, afin de concilier décalage horaire et égalité du suffrage qui devrait interdire que des citoyens votent encore alors que les résultats en métropole sont déjà connus.

À l'heure des premières estimations et de la diffusion des résultats partiels en France métropolitaine, à vingt heures, il n'est que quinze heures dans les Antilles et seize heures en Guyane, les bureaux de vote étant encore ouverts. Les 778 000 électeurs inscrits dans les collectivités d'outre-mer concernées et les 104 000 Français établis hors de France inscrits dans les centres de vote de la « zone Amérique » ont connaissance des résultats de la métropole avant la fermeture de leurs propres bureaux de vote.

Par ailleurs, il est proposé d'actualiser la liste des personnes habilitées à présenter un candidat à l'élection présidentielle, les « présentateurs », pour y inclure le président du gouvernement de Nouvelle-

Calédonie, alors même que la loi organique du 27 février 2004 y avait ajouté le président de la Polynésie française.

En second lieu, plusieurs mesures portent sur le financement de la campagne.

À ce jour, le Conseil constitutionnel a eu à examiner à deux reprises, en 1995 et 2002, les comptes de la campagne présidentielle. Il est proposé, sur sa recommandation, de confier désormais l'examen de ces comptes, en première analyse, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP).

Cette proposition d'extension des pouvoirs de cette dernière correspond à un moment où son assise a été renforcée par l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplification du droit électoral. En effet, si elle était reconnue par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État, comme appartenant à la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI), la Commission n'était pas expressément instituée comme telle.

Cette position incertaine entraînait de nombreux inconvénients, notamment pour assurer son financement, comme la commission elle-même l'avait régulièrement dénoncé dans son rapport annuel. L'ordonnance du 8 décembre 2003 précitée a pleinement consacré le caractère d'AAI de la commission et en tire les conséquences pour parachever le dispositif permettant une plus grande responsabilité et une plus grande souplesse de gestion. Ainsi, elle peut, en particulier, recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement.

La charge supplémentaire à laquelle la commission va se trouver confrontée – même si elle sera mieux répartie dans le temps grâce à l'étalement des échéances électorales en 2007 et 2008 adopté récemment – nécessitera, sur un laps de temps relativement court, des moyens supplémentaires importants, exigence à laquelle seule une souplesse de gestion accrue permettra de répondre.

Cette modification présente, en outre, quatre avantages.

D'abord, cette modification du régime de contrôle des comptes constitue une nouvelle étape significative dans la simplification de l'architecture du droit électoral. Désormais, la CCFP sera compétente pour toutes élections, sans exception, sous le contrôle soit du juge administratif, pour les élections locales, soit du Conseil constitutionnel, pour les élections parlementaires et l'élection présidentielle.

De plus, cette simplification conduira à une harmonisation des pratiques. Dans l'état du droit, le risque que tel type de dépense traité par la Commission nationale, dans le cadre d'une élection locale, le soit de manière différente par le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une élection présidentielle, n'est pas nul. L'institution du quinquennat a eu des conséquences certaines sur le rapprochement de l'élection présidentielle et des élections législatives. Dès lors, pour une dépense considérée, il peut être particulièrement délicat de faire le départ entre ce qui relève de la campagne présidentielle et ce qui relève de la campagne législative. Ce phénomène impose au Conseil constitutionnel et à la Commission nationale d'organiser une coordination permanente, qui fragilise assurément la sécurité des analyses. La modification proposée permettra de dépasser cette difficulté.

En outre, les changements proposés renforceront l'efficacité des contrôles. La Commission nationale possède une expérience diversifiée du contrôle des comptes de campagne. Toute son organisation est dédiée à cette tâche. Elle pourra utilement établir, pour un même type de dépense, une règle commune à l'ensemble des élections.

En dernier lieu, elle permettra au Conseil constitutionnel de dégager du temps pour l'exercice de ses autres fonctions. Les séances plénières du Conseil pendant tout le mois de septembre 2002 ont été consacrées au contrôle des comptes de la campagne présidentielle, retardant d'autant l'examen du contentieux des élections législatives.

Afin de respecter la mission constitutionnelle confiée au Conseil constitutionnel, il est prévu de lui confier l'examen des recours en pleine juridiction portés contre les décisions de la Commission nationale. Ainsi, il pourra non seulement annuler la décision prise par la Commission, mais aussi la remplacer, c'est-à-dire la réformer. En offrant un double examen des comptes, cette mesure renforce la qualité du contrôle et la sécurité juridique offerte au candidat.

Enfin, dans un souci d'équité et de proportionnalité des sanctions et conformément aux observations du Conseil constitutionnel, une marge d'appréciation est ouverte au profit de la Commission

nationale et, en cas de recours, au Conseil lui-même dans la fixation du montant du remboursement forfaitaire qui pourra désormais, en cas d'irrégularités, être modulé. Aujourd'hui, le Conseil n'a de choix qu'entre refuser ou accorder l'ensemble du remboursement forfaitaire.

Compte tenu des sommes en jeu – un vingtième du plafond des dépenses avec 5 % des suffrages, la moitié au-delà –, le Conseil peut hésiter à prononcer une décision de privation de ce remboursement. Pour rendre le système efficace, il convient donc de permettre cette modulation en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités constatées.

Le rapporteur a conclu son propos en estimant qu'il convenait d'écarter tout soupçon qui ne manquerait pas de naître de toute initiative qui irait au-delà du strictement nécessaire pour assurer la rectitude juridique du futur scrutin.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Considérant que l'élection présidentielle est le scrutin central de notre vie politique, **M. René Dosière** a fait part de sa déception et son insatisfaction devant un projet de loi qui se contente d'une réforme *a minima*. Il a en outre noté que certaines propositions émises par le Conseil constitutionnel n'ont pas été reprises. S'agissant du financement de la vie politique, il a rappelé que les rapports du Conseil constitutionnel sur les comptes de campagne sont très instructifs et a annoncé que le groupe socialiste déposera des amendements sur ce thème. Il a, par ailleurs, regretté que le projet de loi ne contienne aucune disposition ni sur le statut « fiscal » de la présidence de la République, ni sur le statut pénal du Président, alors que, au début de la présente législature, le Premier ministre avait annoncé au président du groupe socialiste son intention de légiférer sur ce point. Au total, il a dénoncé le caractère mineur et purement technique du projet de loi.

M. Jean-Luc Warsmann a justifié l'opportunité du projet de loi par la nécessité de mettre en œuvre les améliorations proposées par le Conseil constitutionnel. Il a estimé que changer les règles de l'élection présidentielle un an avant la prochaine échéance serait contraire à la tradition républicaine et que, par conséquent, le projet de loi doit se contenter de donner des suites aux propositions techniques émises par le Conseil constitutionnel.

Le président Philippe Houillon a fait observer que, s'il s'est prononcé en faveur d'un redécoupage des circonscriptions électorales, le Conseil constitutionnel n'a pas exclu que cette réforme intervienne après les élections, appelant ainsi au respect de la tradition républicaine.

Le rapporteur a rappelé que la dernière réforme de l'élection du Président de la République, intervenue en 2001, a eu également un caractère très largement technique.

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

Article 1^{er} (art. 3, paragraphe I, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Allongement de la période préparatoire à l'élection – Actualisation de la liste des « présentateurs » :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du **rapporteur**.

M. René Dosière a présenté un amendement visant à rendre publique la liste de l'ensemble des présentateurs au *Journal officiel* et sur le site internet du Conseil constitutionnel, conformément à une recommandation de celui-ci.

Le rapporteur a rappelé que le projet de loi a pour objet une adaptation *a minima* du régime électoral du Président de la République à travers des mesures strictement techniques, issues pour la plupart des observations du Conseil constitutionnel. Il a craint que la publication de la totalité des présentateurs nuise à certains candidats putatifs, pousse certains présentateurs à ne pas accorder leur parrainage, et, en influençant les électeurs, constitue une rupture d'égalité entre les candidats. Il a en outre fait observer que l'amendement présenté par M. René Dosière soulève des difficultés rédactionnelles, la mention d'une publication sur le site Internet du Conseil pouvant difficilement figurer dans une loi organique.

M. Michel Piron a jugé inopportun de poser la question de la publication des parrainages à la veille de la future échéance.

M. Bernard Derosier a objecté que le Gouvernement avait eu la possibilité de le faire avant.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

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

Article 2 (art. 3, paragraphe II, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée) : *Actualisation des références au code électoral – Compétence de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – Organisation du scrutin dans les bureaux de vote en Amérique :*

La Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur** introduisant une référence au quatrième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral, permettant à la CCFP de saisir le parquet lorsqu'elle a connaissance d'irrégularités dans l'application de la législation sur le financement de la campagne.

Elle a *rejeté* un amendement de **M. René Dosière** visant à réduire le plafond des dépenses électorales autorisées pour la campagne présidentielle, le rapporteur ayant émis un avis défavorable.

M. René Dosière a ensuite présenté un amendement interdisant aux partis et groupements politiques de consentir aux candidats à l'élection présidentielle des prêts avec intérêts.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cet amendement qui reprend une proposition émise en 2000 par le Conseil constitutionnel, mais non suivie par le gouvernement de l'époque, au motif qu'il introduirait une forte inégalité entre les candidats, seuls les très grands partis ayant les moyens de consentir des prêts sans intérêts. Le rapporteur a précisé que la CCFP ferait prochainement des propositions sur ce sujet.

M. Xavier de Roux a fait remarquer que les partis politiques ont le droit d'emprunter avec intérêts et qu'il n'était pas incohérent qu'ils répercutent cette contrainte sur le candidat.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a *adopté* trois amendements rédactionnels du **rapporteur**, puis l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (art. 3, paragraphe III, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée) : *Compétences du Conseil constitutionnel dans le contrôle des comptes de campagne :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 (art. 3, paragraphe V, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée) : *Régime de remboursement des dépenses de campagne :*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du **rapporteur**.

M. René Dosière a présenté un amendement limitant la possibilité, pour la CCFP, de moduler le remboursement forfaitaire en cas de dépassement du plafond de dépenses autorisées. Il a estimé que, s'agissant de l'élection présidentielle, cette possibilité de modulation doit être aussi limitée que possible.

Après que le **rapporteur** a jugé inopportun de revenir sur la liberté de modulation offerte par le projet de loi, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (art. 4 [nouveau] de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée et art. 8 et 18 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) : *Date d'applicabilité à l'élection présidentielle des dispositions du code électoral – Mention de l'adresse électronique sur la liste électorale consulaire :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant aux Français établis à l'étranger de voir figurer leur adresse électronique sur la liste électorale consulaire, afin de faciliter la diffusion de l'information relative au scrutin.

Elle a ensuite *adopté* l'article 5 ainsi modifié, puis l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Après avoir désigné **M. Jacques Brunhes**, rapporteur de sa proposition de loi tendant à accorder la primauté à la commune de résidence des parents pour l'enregistrement de l'acte de naissance (n° 2894), la Commission a procédé à l'examen de cette proposition de loi.

M. Jacques Brunhes, rapporteur, a tout d'abord rappelé que, sous l'Ancien Régime, les registres paroissiaux faisaient office d'état civil. La loi du 20 septembre 1792 créant l'état civil prévoyait que l'enfant devait être porté à la maison commune pour être enregistré et l'article 55 du code civil de 1804 avait maintenu cette présentation de l'enfant, supprimée par une loi de 1919. Depuis cette loi du 20 novembre 1919, l'article 55 du code civil prévoit que la déclaration de naissance doit être effectuée dans les trois jours de l'accouchement à l'officier d'état civil du lieu de naissance.

Cette disposition date d'une époque où les accouchements se faisaient à domicile. Actuellement, selon une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques, sur les 804 000 naissances en France en 2001, seulement 3 000 (soit 0,37 %) ont lieu hors d'un hôpital ou d'une maternité, par exemple à domicile.

Les femmes accouchent, après la quasi-disparition des petites maternités situées près de leur domicile, presque exclusivement dans des ensembles hospitaliers ou établissements spécialisés localisés dans les grandes agglomérations. Seulement 1 800 des 36 700 communes françaises ont vu naître un bébé et parmi celles-ci, 1 200 communes ne voient naître qu'un ou deux bébés dans l'année. La quasi-totalité des naissances survient dans les 520 communes qui concentrent les maternités ou les hôpitaux. En 1980, 36 % des mères accouchaient dans leur commune de domicile ; en 2001 ce chiffre est passé à 29,1 %.

Il en résulte que la plupart des petites, des moyennes et même des grandes communes n'enregistrent plus que des décès. Or non seulement une commune sans naissance peut être perçue comme une commune dévitalisée, mais ses habitants se voient ainsi privés d'un moyen d'affirmer leur attachement à leur pays natal d'où peut être originaire leur famille. Le décret n° 2005-41 du 19 janvier 2005 relatif à l'inscription des naissances sur les tables annuelles et décennales de l'état civil, qui étend aux enfants naturels la publicité des naissances survenues hors de la commune, réservée jusqu'alors aux enfants légitimes, ne règle pas le problème de ce déracinement administratif.

De plus, l'article 55 contrevient au principe du rapprochement du service public du citoyen, qui devrait être un élément essentiel d'une politique d'aménagement du territoire. En effet, pour l'obtention d'un extrait d'acte de naissance, les administrés sont amenés, dans de très nombreux cas, à s'adresser aux services d'état civil d'une commune autre que celle de leur résidence habituelle.

Pour l'ensemble de ces raisons, la proposition de loi modifie l'article 55 du code civil afin de permettre, lorsque les parents le souhaitent, la déclaration de naissance à l'officier de l'état civil de leur lieu de résidence. Cette possibilité ne semble pas poser de problème de sécurité juridique. La question de la compétence territoriale de l'officier de l'état civil peut être décidée par la loi. De plus, dans la mesure où les formalités légales de déclaration de naissance prévoient la présentation à l'officier d'état civil du certificat d'accouchement établi par le médecin ou la sage-femme, la présentation de ce certificat, soit à l'officier de l'état civil de la commune de naissance, soit à l'officier de l'état civil de la commune de résidence, permettra d'éviter toute double inscription sur les registres de l'état civil.

En cohérence avec cette première modification, il est proposé de préciser, à l'article 57 du code civil, que le lieu de la naissance sera celui de la déclaration de naissance, afin que la démarche des parents puisse trouver une traduction dans l'état civil des enfants.

Le rapporteur a alors résumé son propos en expliquant que la proposition de loi présentée est une proposition de bon sens. Il a rappelé que des propositions de loi similaires ont été déposées par des députés de la majorité dès la fin de l'année 2002 et que de nombreuses questions parlementaires ont manifesté l'intérêt de la Représentation nationale pour cette question. Aussi, il a invité ses collègues à trouver un consensus et à voter la proposition de loi.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

Après avoir reconnu que le sujet abordé par la proposition de loi ne recouvre pas un clivage politique traditionnel, plusieurs propositions similaires ayant été présentées par des parlementaires émanant de divers groupes, le **président Philippe Houillon** a considéré que, de son point de vue, les dispositions envisagées portaient d'un bon sentiment mais risquaient de conduire à une aberration juridique. Il apparaît en

effet difficile d'institutionnaliser un mensonge sur le lieu de naissance, le lieu de déclaration de naissance ne pouvant pas lui être assimilé quand il en diffère.

M. Jacques Floch, tout en ne contestant pas les arguments juridiques soulevés par le président Philippe Houillon, a estimé que la question posée était malgré tout très importante. Rappelant qu'il avait été le maire d'une ville de banlieue très peuplée, il a souligné que, faute de maternité, les administrés se trouvaient dans l'obligation d'effectuer des déplacements pénalisants pour accomplir de simples formalités liées à l'obtention d'un extrait d'acte de naissance. Il a insisté sur la nécessité de trouver une solution raisonnable à cette difficulté pratique rencontrée quotidiennement par de nombreux Français. Pour cette raison, il s'est prononcé en faveur d'un débat le plus complet possible sur la proposition de loi soumise à la Commission.

M. Francis Delattre a souscrit aux arguments avancés par le rapporteur et expliqué qu'il voterait la proposition de loi, dès lors que le choix pourrait être laissé entre la déclaration au lieu de naissance et celle au lieu de résidence. Il a ensuite déploré que des communes doivent le plus souvent se contenter d'enregistrer les décès et non les naissances, soulignant la grande frustration qui en résulte tant pour les administrés que pour les services de l'état civil.

M. Mansour Kamardine a indiqué qu'il était tenté de voter en faveur de la proposition de loi, en raison de la similarité des problèmes qu'elle vise à résoudre avec ceux que rencontre actuellement Mayotte. Jusqu'à présent, les dix-sept communes de ce territoire d'outre-mer possédaient chacune une maternité, mais le regroupement des installations sanitaires en trois unités a été décidé, pour des raisons de sécurité compréhensibles. Beaucoup de mères mahoraises, qu'il a déjà été difficile de convaincre d'accoucher à l'hôpital au lieu de le faire à leur domicile, sont attachées à ce que la déclaration de naissance s'effectue sur leur lieu de résidence. Pour cette raison, sous réserve qu'il soit prévu que cette proposition de loi s'appliquerait aussi à Mayotte, le texte soumis à la Commission mérite de retenir l'attention.

M. Jean Leonetti a souligné une réalité sociale désormais bien établie : 80 % des Français meurent aujourd'hui à l'hôpital et 95 % naissent à la maternité. Tout en comprenant la motivation qui a conduit au dépôt de cette proposition de loi, il a fait valoir qu'on ne peut, par la loi, modifier l'endroit où chacun naît effectivement, ce qui constituerait un travestissement de la vérité. Il a estimé plus importante pour la vitalité d'une commune la présence d'enfants que leur naissance dans cette commune. Soulignant que la question était davantage de nature administrative que juridique, il s'est déclaré ouvert à une réflexion sur un aménagement des formalités administratives liées à l'état civil, ce problème pouvant se régler en dehors du cadre de la loi. C'est d'ailleurs à cette conclusion qu'était parvenu le bureau du groupe UMP, lorsqu'il a longuement débattu sur la question.

M. Michel Piron s'est déclaré sensible, lui aussi, au désir de racines, tout en ajoutant que cela ne l'empêchait pas de rester rationnel. Le localisme présente en effet des limites et il est difficile de nier juridiquement la réalité géographique du lieu de naissance de chacun. En revanche, il n'est pas interdit d'envisager de nouvelles modalités de gestion des registres de l'état civil, sans que cela passe par la loi.

Tout en déclarant comprendre le but poursuivi par la proposition de loi, **M. Jean-Luc Warsmann** s'est interrogé sur les difficultés qu'elle est censée résoudre, compte tenu du fait que les services des communes peuvent d'ores et déjà parfaitement être informés des naissances au sein des familles qui y vivent et les porter à la connaissance des habitants par l'intermédiaire de bulletins d'information communaux. Il a ensuite souligné le problème que pose l'article 2 de la proposition de loi, estimant qu'une loi ne peut disposer que le lieu de résidence sera assimilé au lieu de naissance, en totale contradiction avec les faits. Il a ajouté qu'il n'était pas évident que, même sur un plan pratique, la proposition de loi constitue un progrès dans la mesure où les services de l'état civil sont sans doute plus performants dans les grandes communes enregistrant de nombreuses naissances.

Partageant le raisonnement de M. Jean-Luc Warsmann, **M. Christian Decocq** a estimé que la proposition de loi mélange trois concepts importants : la déclaration de naissance, la naissance et le lieu de résidence. Si déclaration et naissance semblent distinguées par le texte, on constate que le problème de la résidence s'y greffe de manière assez confuse, ouvrant la voie à d'autres considérations, ayant trait notamment à la nationalité. Adopter ce texte reviendrait à ouvrir une boîte de Pandore administrative, juridique voire médiatique.

M. Xavier de Roux s'est montré perplexe sur les arguments opposés aux dispositions prévues à l'article premier de la proposition de loi, même si leur rédaction gagnerait à être améliorée. Il a jugé légitime de

vouloir permettre aux parents d'effectuer la déclaration de naissance de leurs enfants sur leur lieu de résidence. Il a observé, en revanche, que l'article 2 suscite de grandes réserves, car le lieu de naissance ne peut être modifié par la loi.

M. Francis Delattre a rejoint le point de vue de M. Xavier de Roux sur l'article premier. Il a suggéré que l'article 2 fasse l'objet d'amendements.

Après que **le président Philippe Houillon** eut souligné la difficulté pratique de concevoir des services de l'état-civil recensant des déclarations effectuées soit au lieu de naissance, soit au lieu de résidence des parents ou, à défaut de résidence commune des parents, au lieu de résidence de la mère ou, après accord de celle-ci, du père, **M. Francis Delattre** a estimé que les services d'état civil des communes de résidence sont à même de gérer les déclarations de naissances.

M. René Dosière a fait valoir que l'ensemble des prises de position au cours de la discussion montrait que la proposition de loi s'attaquait à un vrai problème. Convenant du caractère insatisfaisant de la rédaction du texte, il a néanmoins plaidé en faveur d'un examen des articles qui permette de les améliorer, d'autant plus que le sujet dépasse les clivages entre la majorité et l'opposition.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a considéré qu'il était inopportun de parler d'aberration juridique alors que 77 députés UMP ont déposé une proposition de loi identique, à l'instar, au demeurant, de M. Robert Badinter au Sénat. Il a fait valoir que le droit évolue avec la société. Or, le fait est qu'aujourd'hui, tant les communes rurales que beaucoup de communes urbaines n'enregistrent aucune naissance. L'exposé des motifs de la proposition de loi UMP ne soulignait-il pas qu'être originaire d'une commune constitue un facteur d'intégration, de joie et même de fierté ?

L'objectif de la proposition de loi est de mettre le droit à l'heure d'aujourd'hui. L'enregistrement de la déclaration de naissance dans la commune de résidence ne constitue pas plus une falsification de la réalité que la transcription des actes de décès sur les registres de l'état civil de la commune de résidence, qui est prévue par l'article 80 du code civil. Les possibilités d'aménagement de la règle existent déjà pour les naissances au cours d'un voyage.

Le rapporteur s'est également déclaré prêt à amender ou supprimer l'article 2. Quant à la rédaction de l'article premier, elle reprend les dispositions qui s'appliquent aux patronymes, dont l'attribution dépend de la déclaration conjointe des parents.

M. Jacques Brunhes a conclu en insistant sur l'intérêt que représente ce texte pour la revitalisation des communes. Au nom d'une certaine forme de patriotisme local, dont il s'est déclaré partisan, il a souhaité que la Commission procède à l'examen des articles de la proposition de loi.

À l'issue de ce débat, la Commission a décidé de ne pas présenter de conclusions sur la proposition de loi tendant à accorder la primauté à la commune de résidence des parents pour l'enregistrement de l'acte de naissance (n° 2894).

*

La Commission a procédé à l'audition de **M. Pascal Clément, garde des Sceaux**, ministre de la Justice, sur le projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages (n° 2838) (M. Patrick Delnatte, rapporteur).

M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, a déclaré qu'il s'agissait d'un plaisir partagé. Après avoir souligné que le projet tend à rendre obligatoire à l'étranger ce qui l'est en France, il en a présenté l'enjeu en quelques chiffres. De 1999 à 2003, le nombre de mariages célébrés, en France, entre Français et ressortissants étrangers a augmenté de 62 %. Aujourd'hui, sur 275 000 mariages célébrés en France, près de 50 000 sont des mariages mixtes. Dans le même temps, 45 000 autres mariages sont contractés à l'étranger par des Français, essentiellement avec des ressortissants étrangers. En définitive, près d'un mariage sur trois est un mariage mixte ; or seul un enfant sur dix naît d'un couple mixte. La comparaison de ces deux chiffres et le décalage qui en résulte suffisent à révéler que le mariage est utilisé à des fins étrangères à l'instauration du lien conjugal et à la fondation d'une famille.

Chacun le sait, c'est d'abord un enjeu migratoire important : de nombreux étrangers recherchent, par le mariage avec un ressortissant français, l'accès au séjour et à la nationalité. Il en va donc aussi de la défense de la valeur de l'institution matrimoniale.

Il est donc indispensable de renforcer le contrôle exercé sur la validité de ces mariages. Le projet a ainsi l'ambition, tout en protégeant la liberté fondamentale du mariage de tous ceux qui entendent effectivement s'engager dans les liens conjugaux, quelles que soient leur nationalité et leur situation, de lutter contre les détournements de cette institution.

Concernant les mariages célébrés en France, les lois de 1993 et de 2003 ont déjà apporté des outils efficaces. L'audition préalable des époux et la possibilité de saisir le procureur de la République afin qu'il puisse surseoir à la célébration ou former une opposition permettent de lutter efficacement contre les mariages simulés ou arrangés. La circulaire du 2 mai 2005 destinée aux magistrats du parquet et aux officiers de l'état civil a précisé l'ensemble du dispositif afin d'en permettre une application vigilante et cohérente.

Ce projet tend toutefois à le clarifier et à le renforcer sur trois points. En premier lieu, l'expérience a montré que de nombreux maires rencontrent des difficultés dans le déroulement des formalités préalables. En effet, certains officiers de l'état civil font publier les bans avant d'avoir procédé aux vérifications utiles. Or, la publication des bans constitue la démarche ultime qui témoigne que le dossier est complet et ne pose pas de difficulté aux yeux de l'officier de l'état civil. Avec la nouvelle rédaction de l'article 63 du code civil, la chronologie des formalités préalables au mariage apparaîtra plus clairement. Ensuite, dans un souci de lutte contre la fraude, l'identité des candidats au mariage sera mieux contrôlée. Enfin, l'opposition du ministère public ne sera plus caduque après une année. Les personnes qui souhaitent se marier devront contester l'opposition du parquet et ne pourront plus se contenter d'attendre un an pour représenter un nouveau dossier de mariage.

L'essentiel de la réforme a trait au contrôle des mariages contractés par les ressortissants français à l'étranger. En l'état du droit, ce contrôle ne s'exerce qu'*a posteriori*, à l'occasion de la transcription du mariage sur les registres de l'état civil français. Ce système est doublement insuffisant, d'une part parce que le mariage d'un Français célébré à l'étranger peut produire certains effets en France même sans avoir été transcrit, d'autre part parce que le contrôle *a posteriori* est généralement trop tardif, et les formalités préalables inefficaces.

Le projet remédie à cette faiblesse en introduisant dans le code civil un nouveau chapitre intitulé « *Du mariage des Français à l'étranger* ». Ce chapitre présente un dispositif entièrement nouveau qui soumet les mariages de Français à l'étranger aux mêmes règles et aux mêmes contraintes que les mariages célébrés sur le territoire national. Ces mariages ouvrant les mêmes droits sur notre territoire, il est normal qu'ils soient soumis à un contrôle de même nature. Que l'on ne se méprenne pas : il ne s'agit pas d'instaurer un régime particulier pour les mariages de Français à l'étranger, mais de rétablir l'équilibre entre les droits des Français qui se marient en France et ceux qui se marient à l'étranger.

À cette fin, et en premier lieu, le projet fait de la transcription du mariage sur les registres de l'état civil français une condition de son opposabilité en France. Il s'agit là de l'application à tous les Français de la règle déjà prévue par l'article 194 du code civil, aux termes duquel « *nul ne peut se prévaloir de la qualité d'époux s'il ne produit un acte inscrit sur les registres de l'état civil* ». Le respect de cette règle n'est actuellement exigé que pour les mariages célébrés en France. Il n'y a aucune raison que les Français qui se sont mariés à l'étranger n'y soient pas également soumis.

Par ailleurs, la validité du mariage sera contrôlée avant sa célébration et sa transcription. Ainsi les candidats au mariage devront, préalablement à la célébration de leur union, obtenir de l'autorité diplomatique ou consulaire un certificat de capacité à mariage. Ce certificat existe déjà en droit, mais sa délivrance n'est pas obligatoire et les pratiques sont très différentes selon les pays et les postes consulaires. Le projet de loi généralise l'obligation d'obtenir la délivrance de ce certificat. Cette délivrance sera l'occasion de vérifier que les futurs époux ont effectivement l'intention de s'engager dans les liens du mariage. Tout comme les candidats à un mariage célébré en France, ils devront remettre un dossier de mariage, ils seront entendus par l'officier de l'état civil et il sera procédé à la publication des bans.

Dès avant la célébration du mariage, le procureur de la République pourra former opposition à sa célébration.

Le principe de l'indépendance souveraine des autorités étrangères interdit évidemment que les autorités françaises empêchent la célébration du mariage par l'autorité locale. Aussi le respect ou le non-respect des formalités prévues par la loi française sera-t-il sanctionné au moment de la demande de transcription sur les registres de l'état civil français. Le dispositif envisage les trois hypothèses possibles.

Si les époux ont obtenu le certificat de capacité à mariage préalablement à la célébration de l'union, la transcription sera en principe acquise. Toutefois, si des indices nouveaux de fraude apparaissent au moment de la demande de transcription, l'officier de l'état civil pourra saisir le procureur, mais à défaut d'une action de ce dernier dans un délai de six mois, la transcription sera de droit. Il est en effet normal que ceux qui se sont soumis aux lois françaises bénéficient d'une présomption de bonne foi.

Si les époux se sont mariés en dépit d'une opposition formée par le procureur de la République, ils ne pourront obtenir la transcription qu'après avoir obtenu du juge une décision l'ordonnant.

Si les époux se sont mariés à l'étranger sans avoir respecté les formalités préalables prévues par la loi française, ils devront nécessairement être entendus au moment de la demande de transcription. En cas de doute, l'officier de l'état civil saisira le procureur de la République et les époux ne bénéficieront pas de la présomption conduisant à une transcription de droit : à moins que le procureur ait ordonné la transcription, il appartiendra aux époux de saisir le juge pour l'obtenir.

Il en résultera un dispositif dissuasif à l'égard des personnes qui entendent se marier à l'étranger en toute connaissance de l'irrégularité de leur démarche. Ces personnes sauront qu'elles ne pourront se prévaloir en France du mariage célébré à l'étranger qu'après avoir fait vérifier sa régularité.

Par ailleurs, le projet a également l'ambition de mieux lutter contre les mariages forcés, car la validité des mariages ne concerne pas seulement les mariages de complaisance.

Sur cette question, l'Assemblée nationale a récemment introduit dans la proposition de loi relative à la lutte contre les violences au sein du couple des amendements qui reprennent les propositions de la mission d'information sur la famille et les droits de l'enfant. Ces amendements ont reçu l'approbation du Gouvernement. Le projet de loi les complète, en améliorant les conditions d'audition des futurs époux. Ainsi, le futur conjoint mineur sera entendu seul, hors la présence de sa famille ou de son futur conjoint. En effet, même si le Parlement a élevé à 18 ans l'âge du mariage des filles, le mariage des mineures existe encore dans certaines législations étrangères, et les autorités consulaires françaises auront donc encore à procéder à l'audition de futurs conjoints mineurs.

S'agissant de l'audition des futurs époux, subsiste une divergence entre le projet et la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition relative aux violences au sein du couple. Il s'agit de la possibilité pour l'officier de l'état civil de déléguer à un fonctionnaire de la mairie ou du consulat le soin d'entendre les époux. Ce projet ne le prévoit pas, mais un amendement en ce sens a été introduit dans la proposition. L'audition est un acte important qui relève de la mission de l'officier de l'état civil. Néanmoins, l'officier de l'état civil peut déjà déléguer à certains fonctionnaires de la mairie certaines missions et, comme l'objectif poursuivi est de rendre systématique l'audition des futurs époux, on ne peut exiger que seuls le maire et ses adjoints puissent y procéder. Aussi, dès lors que la faculté de délégation est précisément circonscrite à un agent du service de l'état civil, la Chancellerie ne s'opposera pas à une telle faculté de délégation.

Enfin, le projet permettra d'améliorer la lutte contre la fraude à l'état civil en simplifiant le dispositif de vérification de l'authenticité des actes de l'état civil étrangers, introduit par la loi du 26 novembre 2003. Ainsi le principe de la vérification des actes de l'état civil étranger en cas de doute est maintenu. Le dispositif complexe qui avait été instauré en 2003 est supprimé, mais un décret précisera le régime des vérifications administratives des actes et donnera à l'administration un délai allongé lorsqu'elle doit faire vérifier un acte de l'état civil auprès d'une autorité étrangère.

M. Pascal Clément a ensuite remercié M. Patrice Delnatte, rapporteur du projet de loi, pour la qualité du travail qu'il a accompli dans le court délai qui lui était imparti.

M. Patrick Delnatte, rapporteur, a observé que l'augmentation du nombre des mariages mixtes traduit l'évolution d'une société qui se mondialise, mais qu'elle résulte aussi d'un détournement de la finalité du mariage. Le texte tente d'y remédier en alignant ce qui se fait à l'étranger sur les pratiques en vigueur en France et en insistant sur la prévention par une action destinée à améliorer en amont la sécurité du mariage.

Cependant, quelques questions demeurent. Ainsi, en son article 3, le projet distingue la validité des mariages célébrés à l'étranger et leur opposabilité : un mariage pourra, parce qu'il n'a pas été transcrit, être valable en France mais non opposable. Quelle est la différence entre ces deux notions ? Quel sera le champ d'application de l'absence d'opposabilité ? Jouera-t-elle uniquement vis-à-vis des tiers ? Jouera-t-elle pour l'état des personnes ? Jouera-t-elle en matière patrimoniale ?

Par ailleurs, plusieurs conventions bilatérales dispensent les États signataires de la légalisation de leurs actes de l'état civil. Quels sont les pays couverts par ces conventions ? Comment s'articuleront-elles avec la disposition du projet qui lie l'opposabilité du mariage à sa transcription ? Le Gouvernement a-t-il l'intention de renégocier certaines de ces conventions ?

Enfin, le projet renforce le rôle des postes diplomatiques et consulaires ainsi que celui du parquet de Nantes dans la lutte contre la fraude au mariage. Quels moyens le Gouvernement compte-t-il donner aux services concernés pour remplir leurs nouvelles missions ?

M. Pascal Clément a rappelé qu'en l'état actuel du droit, un Français marié à l'étranger peut rapporter la preuve de son statut d'époux en produisant soit l'acte de mariage étranger, soit sa transcription sur les registres de l'état civil français. Le projet impose que la preuve du statut d'époux soit uniquement rapportée par la production de l'acte transcrit sur les registres de l'état civil français. La transcription permet en effet de s'assurer de la validité du mariage par le contrôle réalisé à cette occasion, et elle contribue aussi à lutter efficacement contre la fraude documentaire. Déjà, en l'absence de transcription, le mariage ne produit d'effet ni pour la délivrance d'un titre de séjour en France, ni pour l'acquisition de la nationalité française, ni pour l'obtention d'un livret de famille. Le projet généralise cette orientation et, faute de transcription, les époux ne pourront se prévaloir de leur mariage à l'égard des tiers et notamment des autorités publiques.

Pour autant, l'intention du Gouvernement n'est pas d'affaiblir les obligations et les effets familiaux du mariage entre époux ou à l'égard des enfants, qu'il s'agisse de filiation, de succession ou d'obligation alimentaire. Le mariage doit produire ses effets familiaux même s'il n'est pas transcrit, et la commission des Lois pourrait par amendement préciser le projet de loi sur ce point.

Certaines conventions internationales contiennent en effet des dispositions qui dispensent de légaliser les actes de l'état civil dressés à l'étranger, privant ainsi les autorités françaises de la possibilité de vérifier l'authenticité de l'acte étranger et la qualité de son signataire. C'est pourquoi, dans le cadre du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, le ministre des affaires étrangères a reçu mandat d'entamer la renégociation de certaines conventions internationales de cet ordre ; ces travaux seront engagés dans les mois à venir. S'agissant spécifiquement du mariage, le dispositif prévu par le projet ne concerne que les mariages célébrés à l'étranger impliquant un ressortissant français. Les mariages célébrés à l'étranger entre personnes de nationalité étrangère continueront d'être reconnus selon les règles du droit international privé.

Enfin, les services diplomatiques et consulaires doivent être mobilisés sur l'objectif de contrôle de la validité des mariages célébrés à l'étranger, ce qui demandera sûrement davantage de personnel, et il est prévu qu'au-delà des moyens existants des moyens supplémentaires y soient affectés. S'agissant du ministère de la justice, le parquet de Nantes qui, depuis le 1^{er} mars 2005, a compétence exclusive pour contrôler les mariages célébrés à l'étranger, a reçu le renfort de quatre fonctionnaires et de deux magistrats supplémentaires. La centralisation a déjà permis, en quelque mois, de traiter l'ensemble des procédures dans un délai moindre et de manière uniforme, et chaque dossier fait désormais l'objet d'une réponse dans le délai de six mois prévu par l'article 170-1 du code civil.

M. Thierry Mariani a rappelé que, comme le montre son rapport sur l'application de la loi de 2003 relative à l'immigration, nombre d'excellentes dispositions votées par le Parlement ne peuvent s'appliquer en raison d'accords bilatéraux signés avec les pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne. Ainsi, l'accord franco-algérien déroge-t-il entièrement aux règles relatives à l'acquisition de la nationalité par mariage. La Commission doit prendre connaissance de la liste des accords internationaux en ces matières et des nombreuses dérogations qu'ils entraînent.

M. Jean-Pierre Blazy s'est ému que l'on s'apprête à nouveau à légiférer sur le contrôle de la validité des mariages sans avoir, faute de recul suffisant, véritablement évalué l'effet de la loi de novembre 2003. Avant de modifier ce texte, un bilan chiffré est nécessaire. Ce bilan a d'ailleurs été annoncé par le Premier ministre, en réponse à une question du président Philippe Houillon. Qu'en est-il, par ailleurs, de l'étude

réalisée par la Chancellerie mais qui n'a pas été publiée à ce jour ? Le Parlement devrait avoir à en connaître avant de débattre de ce projet.

Ce texte tend à contrôler l'immigration, dont le mariage, à l'étranger en particulier, est soupçonné d'être la porte d'entrée principale. À cet égard, le nombre d'enfants issus de mariages mixtes n'a aucune force probante, contrairement à ce que le garde des Sceaux a laissé entendre. Il n'est pas question de contester l'existence de mariages frauduleux organisés pour pénétrer sur le territoire français par ce biais, phénomène observé par de nombreux maires, notamment en banlieue, mais l'équilibre est difficile, car il faut éviter à la fois le laxisme et une dérive qui serait à la limite de l'inconstitutionnalité. Le droit au mariage est un droit constitutionnel, qui figure aussi dans la Convention européenne des droits de l'homme. On peut se demander si la stratégie du soupçon qui anime le Gouvernement ne fait pas courir un risque en cette matière.

M. Guy Geoffroy a fait valoir que le texte traduit lucidité et non suspicion.

M. Jean-Pierre Blazy a souligné que le principe du contrôle de la validité des mariages ne doit pas avoir pour objectif exclusif le contrôle de l'immigration. S'agissant de la faisabilité du contrôle du libre consentement des époux, il s'est interrogé tant sur les effectifs des consulats que sur l'impact des conventions bilatérales. À défaut d'informations précises sur ces points, la Commission ne pourrait débattre en connaissance de cause. En conséquence, il a demandé au président Philippe Houillon d'organiser l'audition du ministre des Affaires étrangères.

M. Mansour Kamardine a affirmé souscrire sans états d'âme au projet, les mariages fictifs étant pour lui source de sérieuses préoccupations. Il a rappelé que le sujet est évoqué dans le rapport que la Commission vient d'adopter, notamment par ceux des commissaires qui se sont rendus à Mayotte. Le recours aux mariages de complaisance et surtout à la technique de la reconnaissance de paternité fictive consiste pour une femme, à « acheter » à son enfant un père mahorais, afin d'obtenir de manière certaine et immédiate la nationalité française. D'ailleurs, le nombre de reconnaissances de paternité a quintuplé à Mayotte entre 2002 et 2004. Il y a donc plus qu'un détournement de procédure. Puisque la pratique des mariages de complaisance a cours aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger, il convient précisément de mieux contrôler le dispositif pour endiguer le phénomène. M. Mansour Kamardine a enfin souhaité avoir la confirmation que le projet sera applicable à Mayotte.

M. Émile Blessig s'est interrogé sur la compatibilité du projet avec la Convention européenne des droits de l'homme. Le fait qu'un étranger entré régulièrement soit marié avec un ressortissant français peut faire obstacle à son expulsion. C'est un moyen sérieux qui peut être invoqué devant un tribunal administratif, et il arrive que l'argument soit reconnu. Compte tenu de l'existence de ce moyen de droit d'une part, de l'incidence de conventions bilatérales d'autre part, on peut se demander si le dispositif présenté sera vraiment applicable.

Répondant à M. Thierry Mariani, **M. Pascal Clément** a indiqué que deux conventions bilatérales, l'une avec le Maroc, l'autre avec la Pologne, traitent du mariage, et qu'aucune n'oblige la France à reconnaître sans contrôle les mariages mixtes. Plusieurs conventions, dont la liste sera communiquée à la Commission, empêchent l'authentification d'actes d'état civil étrangers ; elles seront renégociées par le ministre des affaires étrangères.

En réponse à M. Jean-Pierre Blazy, le ministre a souligné que, si près d'un mariage sur trois est un mariage mixte, seul un enfant sur dix naît d'un couple mixte. Un tel écart conduit à s'interroger sur la finalité de certains de ces mariages. Sont-ils vraiment conclus pour fonder une famille ? N'est-ce pas, plutôt, un détournement de procédure ? Quant à la loi du 26 novembre 2003, elle n'avait pas le même objet que le texte présenté aujourd'hui, qui tend à régir les mariages célébrés à l'étranger. Le nombre d'étrangers qui deviennent Français par mariage est maintenant de 30 000 par an, ce qui représente la moitié de l'ensemble des acquisitions de nationalité française. C'est une donnée qui sous-tend le projet et qui oblige à garantir la symétrie des droits et des devoirs en France et à l'étranger. À cette fin, le Premier ministre a demandé au ministre des affaires étrangères de renforcer les moyens des consulats.

Le ministre a répondu à M. Émile Blessig que la jurisprudence relative à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas en cas de mariage fictif, car il y a alors fraude à la loi.

À M. Mansour Kamardine, il a précisé que le projet de loi sur l'immigration que présentera sous peu le ministre d'État, ministre de l'intérieur, contiendra un dispositif relatif à la reconnaissance de paternité

applicable en Guyane et à Mayotte qui devrait lui donner satisfaction. Quant au texte présenté aujourd'hui à la Commission, étant relatif à l'état des personnes, il s'applique de droit à Mayotte.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que le rapporteur présentera son rapport à la Commission le 15 mars et qu'il n'était pas prévu d'entendre le ministre des affaires étrangères dans l'intervalle. L'usage, qui a été respecté, est en effet d'auditionner le ministre signataire du projet, qui en soutient la discussion, et représente au demeurant l'ensemble du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Blazy a estimé cette décision regrettable, en faisant valoir que, comme M. Thierry Mariani l'a souligné, la Commission doit disposer de tous les éléments d'information nécessaires avant de se prononcer. On ne peut fonder une politique sur la seule proportion de naissances dans les couples mixtes rapportée au nombre de naissances de l'ensemble des couples mariés.

M. Patrick Delnatte, rapporteur, a précisé avoir entendu le directeur des Français à l'étranger, qui lui a donné toutes précisions utiles.

M. Jacques Floch a rappelé que des difficultés de fond ont été relevées par différents commissaires, qui, tous, ont demandé des précisions. Celles que pourra lui fournir le rapporteur seront donc les bienvenues.

Le Président Philippe Houillon a souligné que le rapporteur apporterait les précisions nécessaires au cours de la réunion du 15 mars.

Informations relatives à la commission

I. – *M. Marc Dolez, Mme Ségolène Royal et Mme Michèle Tabarot* ont donné leur 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 socialiste a désigné *M. Patrick Bloche et M. Christian Paul*,

– le groupe de l'UMP a désigné *M. Bernard Depierre*,

pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. (*J.O* du 7/03/2006).

II. – *M. Alfred Almont* 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 de l'UMP a désigné *M. Mansour Kamardine* pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. (*J.O* du 8/03/2006).

La Commission a désigné *M. Jacques Brunhes* rapporteur sur sa proposition de loi tendant à accorder la primauté à la commune de résidence des parents pour l'enregistrement de l'acte de naissance (n° 2894).

III. – *M. Bernard Depierre* 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 de l'UMP a désigné *Mme Michèle Tabarot* pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. (*J.O* du 9/03/2006).

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT
LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DES VIOLENCES AU SEIN DU COUPLE
OU COMMISES CONTRE LES MINEURS

Mardi 7 mars 2006

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi n° 138 (2005-2006) renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs s'est réunie au Sénat le mardi 7 mars 2006.

Elle a procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean-Jacques Hyest, sénateur, président ;
- M. Philippe Houillon, député, vice-président.

La Commission a ensuite désigné :

- M. Henri de Richemont, sénateur,
- M. Guy Geoffroy, député,

rapporteurs respectivement, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

M. Henri de Richemont, rapporteur pour le Sénat, a d'abord rappelé que le présent texte avait été élaboré à partir de deux propositions de loi sénatoriales, la première déposée à l'initiative de M. Roland Courteau par plusieurs membres du groupe socialiste, la seconde déposée par Mme Nicole Borvo et les membres du groupe communiste républicain et citoyen. Il a relevé que plusieurs des dispositions proposées initialement dans ces deux textes n'avaient pu être retenues en raison de leur caractère réglementaire et non parce qu'elles se seraient heurtées à un désaccord de fond.

Il a en outre indiqué que la navette parlementaire avait permis de compléter le texte, le Sénat relevant dans un premier temps l'âge nubile des femmes, tandis que l'Assemblée nationale adoptait par la suite des dispositions relatives à la lutte contre les mariages forcés et la pédopornographie.

Il a souligné que la proposition de loi avait fait l'objet d'un travail très constructif entre les deux assemblées. Il s'est félicité en particulier que, conformément aux engagements pris par le président Philippe Houillon lors de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales, ce texte ait pu être inscrit rapidement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il a observé que les deux lectures successives avaient fait apparaître un très large accord entre les deux assemblées et qu'il ne restait plus que trois articles en discussion parmi lesquels seul un aspect du viol commis au sein du couple continuait de faire débat.

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est également déclaré très satisfait du travail mené en commun par les deux assemblées en soulignant la célérité avec laquelle les députés avaient examiné cette proposition de loi. Il a ajouté que les points en discussion traduisaient davantage une approche différente entre les deux assemblées que des divergences fondamentales.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

A l'article 1^{er} D (nullité du mariage pour vice de consentement), **M. Henri de Richemont, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait en deuxième lecture supprimé la précision introduite à cet article par l'Assemblée nationale selon laquelle l'exercice d'une contrainte au mariage constitue un cas de nullité de celui-ci, ainsi que l'article 1^{er} F introduit en première lecture par l'Assemblée nationale, qui tendait à préciser que l'article 1114 du code civil, qui prévoit que la seule crainte révérencielle envers un ascendant sans

violence exercée n'est pas une cause de nullité du contrat, ne peut faire obstacle à l'annulation d'un mariage pour vice du consentement.

Il a précisé que l'Assemblée nationale avait réintroduit ces dispositions, en déplaçant la référence à la crainte révérencielle de l'article 1114 du code civil, relatif au droit des contrats, vers l'article 180 (et donc vers l'article 1^{er} D) relatif au vice du consentement au mariage.

Tout en estimant ces dispositions redondantes, l'article 146 du code civil précisant déjà qu'il n'y a pas de mariage sans consentement et l'article 180 permettant l'annulation d'un mariage pour violence, ce qui inclut la violence morale, il a reconnu qu'elles pouvaient avoir un rôle pédagogique et a proposé de retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, alors que **M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, soulignait l'importance de la pédagogie et de la prévention sur ces questions.

M. Patrice Gélard, sénateur, a toutefois rappelé que ces dispositions feraient prochainement l'objet d'un nouvel examen dans le cadre du projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages.

La Commission a adopté cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Abordant l'article 4 (circonstances aggravantes pour le viol commis au sein du couple), **M. Henri de Richemont, rapporteur pour le Sénat**, a rappelé que le Sénat avait souhaité pour sa part chercher une formulation équilibrée qui permette de reconnaître explicitement la possibilité d'incriminer le viol au sein du couple. Il a rappelé que la position retenue par le Sénat au terme d'une large concertation permettait de consacrer la jurisprudence adoptée par la Cour de cassation depuis 1990. Il a indiqué qu'elle répondait pleinement aux préoccupations qui avaient été exprimées par les représentants des associations entendues dans le cadre des auditions destinées à préparer l'examen de la proposition de loi et qu'elle avait été approuvée par l'ensemble des groupes politiques au sein du Sénat. Enfin, il a relevé que la rédaction proposée par le Sénat avait été améliorée et complétée en deuxième lecture afin d'incriminer non seulement le viol mais aussi les autres agressions sexuelles et de prévoir que la présomption à l'acte sexuel entre conjoints ne valait que jusqu'à preuve du contraire.

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que le choix fait par l'Assemblée nationale d'appliquer les circonstances aggravantes au viol commis au sein du couple s'inscrivait dans la cohérence globale de la proposition de loi. Il a relevé qu'il serait illogique et même dangereux de retenir l'application de circonstances aggravantes pour toutes les formes de violences commises au sein du couple, et de ne pas la prévoir pour l'une des formes de violences les plus graves, à savoir le viol. Il a noté que la position adoptée par les députés avaient fait l'objet d'un débat approfondi en commission, puis en séance publique.

M. Henri de Richemont, rapporteur pour le Sénat, tout en reconnaissant la logique juridique qui présidait au choix de l'Assemblée nationale, a rappelé que l'objectif poursuivi par le Sénat, dans le cadre de la proposition de loi, visait à renforcer la répression de certaines violences commises au sein du couple qui n'étaient pas encore aujourd'hui suffisamment poursuivies. Il a estimé que le viol, qui constituait un crime et était déjà, à ce titre, sévèrement puni, ne soulevait pas le même ordre de difficultés.

Mme Michèle André, sénatrice, a indiqué que les membres de son groupe avaient d'abord eu pour préoccupation d'obtenir l'incrimination explicite du viol au sein du couple car une telle reconnaissance demeurerait parfois, malheureusement, contestée. Elle s'est félicitée par ailleurs que cette proposition de loi ait pu être adoptée dans des délais rapides grâce au travail harmonieux conduit au sein des deux assemblées. Elle a estimé indispensable de mieux lutter contre les violences conjugales qui portaient en elles-mêmes le germe de tous les excès et elle a formé le vœu que celles des dispositions initialement proposées par le groupe socialiste qui n'avaient pu être retenues dans la présente proposition de loi, puissent être prises en compte par le Gouvernement dans le cadre d'une politique globale et cohérente de lutte contre les violences conjugales.

M. François Zocchetto, sénateur, a indiqué que, s'il n'avait pas été favorable à la rédaction d'abord adoptée par le Sénat pour l'article 4, qui lui paraissait redondante avec la formulation actuelle de l'article 222-22 du code pénal, il s'y était néanmoins rallié afin de fixer dans le code pénal l'interprétation de la Cour de cassation et d'éviter toute remise en cause liée à un revirement, toujours possible, de la jurisprudence. Il a estimé qu'il n'était pas souhaitable cependant de prévoir l'application de circonstances aggravantes qui semblerait présupposer un lien de vulnérabilité entre les deux membres du couple et pourrait également renforcer la tentation de pénaliser davantage les séparations.

M. Patrice Gélard, sénateur, a estimé, à l'instar du rapporteur pour le Sénat, que, s'il était nécessaire de renforcer la répression contre les délits, qui n'étaient sans doute pas suffisamment poursuivis aujourd'hui, tel ne semblait pas devoir être le cas pour les crimes déjà lourdement punis. Il a jugé en outre excessif de passer de l'absence actuelle d'incrimination explicite du viol au sein du couple dans le code pénal à l'application de circonstances aggravantes. Enfin, il a regretté la tendance récurrente du législateur à aggraver les sanctions pénales.

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que la démarche suivie par le Parlement avait conduit à donner progressivement de l'ambition et de la cohérence à la proposition de loi sénatoriale. Il a ajouté que le milieu associatif avait suivi attentivement les travaux législatifs et pleinement adhéré à ce principe de cohérence.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a observé qu'aux termes de l'article 222-24 du code pénal, les circonstances aggravantes s'appliquaient d'ores et déjà au viol commis par l'ascendant de la victime et de manière générale lorsque cette infraction était perpétrée à l'encontre de personnes vulnérables. Il a relevé que la circonstance aggravante visait ainsi à prendre en compte la plus grande vulnérabilité de la victime, comme tel pouvait être justement le cas dans le cadre d'un couple dans un climat de violences conjugales.

M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a observé que la violence conjugale ne procédait pas nécessairement d'une succession de faits avérés, mais s'inscrivait dans le contexte de domination de l'un des membres du couple sur l'autre, victime d'une violence permanente. Il a jugé indispensable de ne laisser aucun doute sur la volonté du législateur de réprimer rigoureusement ce type de comportement.

Mme Catherine Troendle, sénateur, s'est demandé si la victime d'un viol commis par un inconnu comprendrait qu'une sanction aggravée ne serait applicable qu'au cas de violences par le conjoint.

M. Mansour Kamardine, député, a estimé plus grave le viol commis par le conjoint dès lors que la vie de couple avait précisément pour vocation de procurer sécurité et protection.

M. Patrick Delnatte, député, a jugé pour sa part que le viol commis au sein du couple s'inscrivait dans un processus de destruction de la personne et qu'à ce titre, l'application de circonstances aggravantes apparaissait pleinement justifiée.

Selon **M. Alain Vidalies, député**, l'infraction apparaissait d'autant plus grave qu'elle pouvait être favorisée par le lien de proximité. Il a estimé que l'absence de circonstances aggravantes pour le viol au sein du couple, alors même que celles-ci étaient déjà prévues pour les autres formes de violences, pourrait donner lieu à des interprétations *a contrario*, à rebours des objectifs poursuivis par le législateur.

Mme Michèle André, sénatrice, a rappelé qu'il était indispensable de reconnaître l'incrimination, trop longtemps niée, du viol au sein du couple mais que, par ailleurs, les peines actuellement encourues pour le viol, aux termes de l'article 222-23, apparaissaient déjà lourdes.

M. Charles Guené, sénateur, a observé que les dispositions relatives aux circonstances aggravantes permettaient d'ores et déjà de prendre en compte la vulnérabilité des personnes et qu'il serait par ailleurs anormal de prévoir l'application des circonstances aggravantes au viol commis au sein du couple sans l'étendre également au viol commis par l'ancien conjoint.

M. Henri de Richemont, rapporteur pour le Sénat, a alors proposé, dans un souci de compromis, de combiner le texte du Sénat, qui prévoyait une incrimination explicite du viol au sein du couple, et celui de l'Assemblée nationale, qui permettait l'application des circonstances aggravantes. **M. Guy Geoffroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a approuvé cette suggestion.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a souligné l'intérêt du texte du Sénat, qui permettait de consacrer la jurisprudence encore récente de la Cour de cassation. Il a estimé également que la relation de dépendance qui pouvait naître au sein du couple et l'enchaînement de violences susceptibles de s'ensuivre justifiaient l'application de circonstances aggravantes.

La commission a alors adopté l'article 4 dans la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur pour le Sénat.

La commission a enfin adopté l'article 5 (éloignement du conjoint violent) dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve, d'une part, d'une modification rédactionnelle afin de remplacer, à la fin de chacun des quatre paragraphes I-A, I-B, I-C et I-D, l'expression « *l'éloignement portant alors sur le domicile de la victime* » par la formulation « *le domicile concerné étant alors celui de la victime* » et, d'autre part, de la correction d'une impropriété au paragraphe IV de cet article en visant la « *personne physique ou morale* » plutôt que le « *service* » chargé d'assurer le suivi d'une personne dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi ainsi rédigées.

Informations relatives à la commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le jeudi 2 mars 2006 et par le Sénat dans sa séance du mardi 28 février 2006, cette commission est ainsi composée :

	Députés	
Titulaires		Suppléants
M. Philippe Houillon		M. Pierre-Louis Fagniez
M. Guy Geoffroy		M. Sébastien Huygue
M. Patrick Delnatte		Mme Maryse Joissains-Masini
M. Mansour Kamardine		Mme Martine Aurillac
Mme Liliane Vaginay		M. Yvan Lachaud
M. Alain Vidalies		M. Christophe Caresche
M. Patrick Bloche		N.
	Sénateurs	
Titulaires		Suppléants
M. Jean-Jacques Hyest		M. Nicolas Alfonsi
M. Henri de Richemont		M. Yves Détraigne
M. Patrice Gélard		M. Charles Guené
M. Philippe Goujon		M. Jean-René Lecerf
M. François Zocchetto		M. Jean-Pierre Sueur
Mme Michèle André		Mme Catherine Troendle
Mme Josiane Mathon-Poinat		M. Richard Yung

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION
DU PROJET DE LOI POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES

Mardi 7 mars 2006

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'égalité des chances s'est réunie le mardi 7 mars 2006 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean-Michel Dubernard, député, président ;
- M. Nicolas About, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. Laurent Hénart, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Alain Gournac, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a rappelé qu'après neuf jours et neuf nuits de débats en séance publique, le Sénat a adopté le projet de loi relatif à l'égalité des chances. Il a procédé à un examen approfondi des dispositions du texte, d'abord en commission, puis en séance publique. La commission des affaires sociales, comme les quatre commissions saisies pour avis, ont procédé à un grand nombre d'auditions ayant permis de recueillir des expertises et des opinions de sensibilités très différentes, qu'il s'agisse d'organisations syndicales et patronales, d'organisations étudiantes ou d'experts. En séance, 101 sénateurs se sont exprimés pendant près de 90 heures. Sur plus de 900 amendements défendus, 132 ont été adoptés. Le texte comportait initialement 28 articles ; il en contient aujourd'hui 56.

Par rapport au texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, le Sénat a adopté conformes 11 articles, en a supprimé 4 et modifié 23. Il a en outre adopté 18 articles additionnels. Le Sénat a adopté sans changement l'article 3 *bis* relatif au contrat première embauche (CPE).

En matière d'apprentissage, le Sénat a adopté plusieurs amendements tendant notamment à renforcer le tutorat des apprentis. S'agissant des stages, il a précisé que leur durée totale ne peut dépasser six mois, sauf dans le cas de stages intégrés à un cursus pédagogique. En ce qui concerne les zones franches urbaines (ZFU), le Sénat a recentré le dispositif d'exonération sur les entreprises de moins de 50 salariés à la date d'implantation et il a harmonisé les régimes applicables aux différentes générations de ZFU. Par ailleurs, pour éviter les distorsions de concurrence, il a rejeté les dispositions dérogatoires en matière d'exonération de taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, ainsi que les procédures dérogatoires d'autorisation d'implantation pour les surfaces commerciales et pour les multiplexes cinématographiques. Les sénateurs ont surtout voulu rétablir le rôle du maire et de la commission départementale d'équipement commercial (CDEC) dans ces décisions

d'implantation, tout en raccourcissant les délais. Concernant l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, le Sénat a précisé ses missions. Il a inscrit le financement des contrats de ville par la nouvelle agence et prévu la présence de parlementaires et de représentants du monde associatif au sein du conseil d'administration.

S'agissant de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Sénat a substitué au dispositif envisagé par le projet de loi – et déjà considérablement amélioré par l'Assemblée nationale – une procédure de transaction pénale. Ce pouvoir permettra à la HALDE de proposer à l'auteur d'une discrimination une transaction consistant à verser une amende, à indemniser la victime, à afficher ou à diffuser une indemnité, à publier la décision au sein de l'entreprise. Cette transaction sera soumise à l'homologation du procureur de la République. Cette procédure devrait permettre à la Haute autorité de sanctionner efficacement et rapidement les discriminations, sans porter atteinte à la séparation des pouvoirs. En matière de lutte contre les discriminations, le Sénat a adopté trois mesures. Il a intégré la lutte contre les discriminations dans les contrôles effectués sur les centres de formation des apprentis. Il a adopté le principe du *curriculum vitae* anonyme, garant de la non-discrimination à l'embauche. Il a enfin obtenu qu'un rapport soit remis au Parlement sur les moyens de promouvoir la diversité dans l'entreprise.

Sur le contrat de responsabilité parentale, le Sénat a donné la possibilité au président du conseil général de proposer toute mesure d'aide sociale à l'enfance en fonction de la situation. Il a également requis une évaluation du dispositif au plus tard à la fin de l'année 2007 et fixé le principe de la compensation pour les départements. Enfin, les modalités concrètes de la suspension des prestations familiales ont été précisées.

Sur les derniers articles du projet de loi relatifs à la lutte contre les incivilités et au service civil volontaire, le Sénat a adopté des amendements de clarification et de précision.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a jugé que les modifications apportées par le Sénat confirment et précisent le travail effectué par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale. Malgré le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, le gouvernement a retenu 48 des 50 amendements majeurs adoptés par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale.

On constate une convergence des priorités entre les deux assemblées sur les points essentiels du texte : le renforcement du tutorat, le cadre légal des stages, la sécurisation du dispositif des zones franches urbaines, les caractéristiques de la nouvelle agence créée dans le cadre de la politique de la ville et le contrat de responsabilité parentale rendu plus compatible avec la libre administration des collectivités locales par la rédaction retenue par le Sénat.

Le Sénat a beaucoup travaillé sur le sujet des discriminations à l'embauche et au travail. Un des points essentiels est la mise en conformité du texte avec la Constitution et les engagements internationaux de la France. S'agissant de la HALDE, le Sénat a procédé au réaménagement de la procédure en introduisant une transaction pénale, ce qui renforce l'efficacité de la procédure et la sécurise.

La commission a également beaucoup travaillé sur le sujet des discriminations à l'embauche et à l'emploi, notamment à l'initiative de M. Francis Vercamer, député. Sans doute en raison du manque de temps, aucune solution satisfaisante n'a été trouvée par l'Assemblée sur le sujet du *curriculum vitae* (CV) anonyme, alors même que les partenaires sociaux travaillent actuellement sur ce sujet complexe.

Pour la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, la quasi-totalité des modifications apportées par le Sénat ne posent aucun problème. C'est dans un esprit de coopération que ses membres s'appêtent à travailler sur le sujet complexe de la lutte contre les discriminations.

M. Roland Muzeau, sénateur, a estimé que le Sénat aurait pu discuter plus longtemps si les manœuvres de la majorité ne l'en avaient empêché. En tout cas, on ne peut que se féliciter que l'article 49, alinéa 3 de la Constitution ne puisse pas être appliqué au Sénat. Il convient de rappeler l'opposition résolue des deux groupes communistes de chaque assemblée à la fixation à 14 ans de l'âge d'entrée en apprentissage et à la création du contrat première embauche. Aujourd'hui, des centaines de milliers de manifestants ont défilé contre ce qui constitue une véritable discrimination à l'encontre des jeunes. En outre, ce dispositif n'est pas compati-

ble avec les engagements internationaux de la France, qui prescrivent que le motif de la rupture du contrat de travail soit notifié au salarié.

M. Yves Durand, député, a d'abord voulu rendre hommage à l'optimisme du rapporteur pour l'Assemblée nationale : s'il fait référence aux 48 amendements de la commission, il semble oublier que l'Assemblée nationale n'a pu discuter que de trois articles. Les propos du rapporteur prennent un tour ubuesque dans un contexte où la discussion a été tronquée et où le gouvernement a demandé l'urgence sur le texte. L'après-midi du 9 février, alors que l'Assemblée nationale était en pleine discussion, le Premier ministre a eu recours à la procédure prévue à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution et a clos ainsi le débat d'une manière très regrettable. Le Premier ministre a montré qu'il ne respecte ni le Parlement ni les débats qui s'y tiennent.

Même si quelques articles du projet peuvent faire consensus, notamment celui relatif à la HALDE, le groupe socialiste tient à souligner son opposition de principe aux dispositions du texte. C'est notamment le cas de l'entrée en apprentissage à 14 ans : les heures de débat sur cet article ont montré que cette mesure va à l'encontre du principe de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. De même, la disposition relative au contrat première embauche, introduite par amendement gouvernemental, remet en cause un principe fondamental du droit du travail et a aujourd'hui suscité de nombreuses manifestations. Sur ces deux points, le débat parlementaire a été tronqué.

M. Francis Vercamer, député, a rappelé que le groupe UDF avait tout d'abord abordé avec enthousiasme la réforme annoncée, qui semblait augurer de grands changements dans la société française, dans l'espoir qu'elle permette de résoudre les difficultés de certains jeunes, mais aussi celles des *seniors* et des personnes handicapées. Le texte du projet de loi, une fois déposé, a suscité davantage de perplexité, dans la mesure où il ne comportait en définitive que peu de mesures permettant de répondre efficacement aux problèmes de discriminations, hormis les dispositions concernant la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Enfin, l'accélération du calendrier parlementaire, l'introduction du contrat de première embauche (CPE) ainsi que le recours à l'article 49-3 de la Constitution n'ont pas permis d'examiner sereinement ce texte et de l'améliorer substantiellement en matière de lutte contre les discriminations.

On ne peut néanmoins que se féliciter de l'adoption par le Sénat d'un amendement concernant l'anonymisation des *curriculum vitae* (CV), qui est proche de celui adopté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale au cours de l'examen du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, dont le gouvernement avait souhaité le retrait jugeant préférable de s'en remettre au dialogue social et à la concertation engagée sur cette question. Il s'agit là en effet d'un élément important de lutte contre les discriminations à l'encontre non seulement des personnes d'origine étrangère, mais aussi des personnes âgées de plus de 50 ans ou encore des jeunes, car la discrimination à l'embauche existe malheureusement partout. Si certains hommes politiques et chefs d'entreprise s'opposent aujourd'hui à cette mesure, il faut rappeler que les CV anonymes existent pourtant déjà dans plusieurs pays anglo-saxons dits libéraux. Si la rédaction actuelle de l'amendement adopté par le Sénat n'est peut-être pas tout à fait satisfaisante, on ne saurait pour autant supprimer ces dispositions du présent texte, car elles constituent un vecteur efficace d'égalité des chances.

M. Nicolas About, sénateur, vice-président, a jugé très important que le Parlement pose clairement le principe du CV anonyme et n'abdique pas ses prérogatives au profit de ceux qui n'ont pas nécessairement la légitimité pour le faire. D'ailleurs, les modalités d'application de cette mesure pourront être précisées par voie réglementaire, après large consultation des partenaires sociaux. Pour pouvoir être réellement entreprise, la lutte contre les discriminations devrait reposer sur un triptyque constitué par l'analyse de la diversité de la société française, la mise en place du CV anonyme et la mesure de la diversité au sein du personnel des entreprises. Seul le CV anonyme figure actuellement dans le texte du projet de loi, ce qui constitue un premier pas dans une démarche qu'il conviendra d'amplifier pour ne pas laisser perdurer des situations de discrimination inacceptables dans notre pays.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a remercié le vice-président d'avoir insisté sur ce point important.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

MESURES EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION, DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Section 1

Apprentissage

Article 1^{er} A

Apprentissage et maîtrise de la langue française à l'école

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er}

Création de « l'apprentissage junior »

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur**, visant à préciser que l'élève stagiaire doit effectuer son parcours d'initiation dans des branches d'activité différentes. Cet amendement vise à offrir la possibilité au stagiaire de découvrir des métiers variés et de faire son choix d'apprentissage de manière éclairée.

Suivant l'avis défavorable de **M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et de M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat**, la commission mixte paritaire a *rejeté* l'amendement.

La commission mixte paritaire a ensuite *adopté* l'article 1^{er} dans la rédaction du Sénat.

Article 2

Modifications du code du travail nécessaires à la mise en œuvre de l'apprentissage junior

La commission mixte paritaire a *adopté* un amendement conjoint de MM. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, procédant à la rectification d'une erreur matérielle.

La commission mixte paritaire a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur**, visant à exclure les apprentis âgés de quinze ans des dérogations prévues par le code du travail en ce qui concerne le travail de nuit, le dimanche et les jours fériés, notamment dans les bars-tabacs et débits de boisson où leur présence est normalement interdite avant l'âge de seize ans.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, s'est opposé à l'amendement, en soulignant que cette question a déjà fait l'objet d'une longue discussion en séance publique et que les sénateurs ont adopté en leur âme et conscience cet article dans sa rédaction actuelle.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est également déclaré défavorable à l'amendement après avoir rappelé les différentes garanties actuelles, issues notamment de la loi de juillet 2005 et du décret du 16 janvier 2006, concernant les conditions de travail des mineurs de moins de seize ans.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a souhaité lever le malentendu relatif au champ d'application du décret du 13 janvier 2006. Au cours du débat au Sénat, M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes a en effet indiqué qu'il s'applique aux apprentis de quinze à seize ans. La question est donc beaucoup plus large que ne le laisse entendre le rapporteur de l'Assemblée nationale. Il serait peut-être souhaitable de distinguer entre la première et la deuxième année d'apprentissage dans le cadre de la négociation collective.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que la loi est intervenue pour organiser le droit. Il y a eu en effet trois circulaires en trente ans dans le domaine du travail du dimanche et des jours fériés mais ces dispositions étaient très imprécises et la jurisprudence fluctuante.

En ce qui concerne les débits de boisson et les tabacs, le ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes a indiqué son intention de revenir sur leur inclusion dans le champ du décret précité. En outre, ce décret précise que le travail de nuit des apprentis de moins de dix-huit ans ne peut être effectué que sous la responsabilité effective du maître d'apprentissage. Rien n'empêche au demeurant les partenaires sociaux d'adopter un dispositif encore plus protecteur que la règle générale.

La commission mixte paritaire a *rejeté* l'amendement puis a *adopté* l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3

Crédit d'impôt au profit des entreprises employant des apprentis juniors

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis A

Lutte contre les discriminations à l'occasion du recrutement des apprentis

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis B

Disponibilité et formation des maîtres d'apprentissage

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis C

Négociation interprofessionnelle sur la fonction de tuteur

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Section 1 bis

Emploi et formation

Article 3 ter

Réglementation des conventions de stage et gratification des stages

La commission mixte paritaire a examiné un amendement présenté par **M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat**, visant à rendre systématique la signature de la convention de stage par l'établissement d'enseignement.

Mme Valérie Pecresse s'est interrogée sur l'existence de stages intervenant après l'obtention d'un diplôme et donc en dehors du cursus universitaire.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a apporté la précision suivante : soit le stage est effectué dans un cadre professionnel, comme il en va des stagiaires de la formation professionnelle, auquel cas il y a rattachement à l'entreprise ; soit le stage est réalisé dans le cadre des dispositions du code de l'éducation et il y a alors rattachement à un établissement d'enseignement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement.

La commission mixte paritaire a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur**, qui prévoit que lorsqu'un stagiaire est embauché par l'entreprise où il a fait son stage, la durée du stage est déduite de la durée de la période d'essai prévue par l'entreprise.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que cette solution existe pour le contrat première embauche et qu'il doit faire l'objet d'une évaluation. Il convient donc d'attendre les résultats de celle-ci.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement car la période d'essai d'un contrat à durée indéterminée ne peut être comparée à la période de consolidation du CPE.

La commission mixte paritaire a donc *rejeté* cet amendement puis a *adopté* l'article 3 *ter* ainsi rédigé.

Article 3 quater

Rémunération des stages en entreprise

La commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

Article 3 quinquies A

Statut social des stagiaires

La commission mixte paritaire a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par les deux rapporteurs.

Elle a ensuite *adopté* l'article 3 *quinquies A* ainsi rédigé.

Article 3 quinquies B

Ouverture des classes préparatoires aux élèves provenant des ZEP

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 3 quinquies***Lutte contre les enchères électroniques inversées**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 bis A***Statut du volontaire pour l'insertion signant un contrat de travail en alternance ou temporaire**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 ter A***Financement des actions nationales de communication et de promotion de l'apprentissage**

La commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination présenté par les deux rapporteurs puis l'article 4 *ter* A ainsi rédigé.

*Article 4 ter B***Possibilité pour les employeurs de procéder à des dépenses libératoires de la taxe d'apprentissage sous la forme de subventions aux CFA et aux sections d'apprentissage, au titre du « hors quota »**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 quater A***Promotion de la diversité dans l'entreprise**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 quater***Absence de prise en compte des salariés d'entreprises sous-traitantes dans le calcul de l'effectif de l'entreprise d'accueil**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 quinquies A***Rectification d'une erreur matérielle en matière de calcul d'assiette des exonérations sociales**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 4 sexies***Anonymat des informations transmises par un candidat à un emploi**

La commission mixte paritaire a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par M. Dominique Tian.

M. Dominique Tian, député, a indiqué que les conclusions du rapport de la commission présidée par M. Roger Fauroux sont très prudentes quant à l'intervention du législateur en matière de CV anonyme et privilégient la négociation collective. En outre, la rédaction même de cet article est de nature à créer une incertitude juridique grave. En effet, l'article L. 121-6 du code du travail vise à la fois les candidats à un emploi et les salariés. Il est à craindre, d'une part, que la mise à sa charge de l'obligation d'anonymat se retourne contre le candidat et, d'autre part, que cette disposition soit inapplicable dans l'entreprise à l'égard des salariés déjà embauchés.

M. Nicolas About, sénateur, vice-président, a reconnu que la rédaction adoptée au Sénat comporte une ambiguïté entre les salariés et les candidats à un emploi et peut donc s'avérer d'application délicate. Il s'est toutefois déclaré opposé à la suppression de cet article et donc du principe de l'anonymat des CV et a proposé une nouvelle rédaction rendant obligatoire, dans les entreprises de cinquante salariés et plus, l'examen des informations communiquées par le candidat à l'emploi dans des conditions préservant son anonymat.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que la rédaction initiale du Sénat pose effectivement un réel problème juridique. L'amendement présenté par M. Nicolas About est donc préférable puisqu'il permet d'avancer et d'être en phase avec les délais de consultation des partenaires sociaux.

M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, s'est également prononcé en faveur de cette nouvelle rédaction à la condition toutefois qu'il soit précisé que les modalités d'application de ces dispositions feront l'objet d'un décret en Conseil d'Etat et a présenté un sous-amendement en ce sens cosigné par le rapporteur de l'Assemblée nationale.

M. Nicolas About, sénateur, vice-président, s'est interrogé sur les risques de retard dans l'application de la mesure qu'implique le recours à un décret en Conseil d'Etat. Il a cependant estimé que ce délai pourrait permettre aux partenaires sociaux de trouver un accord sur le CV anonyme avant que la loi n'entre en vigueur. En tout état de cause, l'expérience montre que le recours au décret simple ne constitue pas un gage absolu de plus grande célérité de l'action publique.

Abondant dans son sens, **le président Jean-Michel Dubernard, député**, a estimé que la procédure du décret en Conseil d'Etat a au surplus un caractère solennel qui en l'espèce revêt une forte signification.

M. Gaëtan Gorce, député, a quant à lui jugé qu'alourdir le dispositif d'un décret en Conseil d'Etat plutôt que de le supprimer purement et simplement, c'est préférer l'euthanasie à l'assassinat, c'est-à-dire parvenir au même but mais de manière beaucoup plus discrète.

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a contesté le fait que l'on puisse réduire l'application du dispositif du CV anonyme aux seules entreprises de plus de cinquante salariés. Les études concernant l'apprentissage montrent que les pratiques de discrimination sont également très présentes dans les très petites entreprises. Néanmoins, favorable au dispositif du CV anonyme, il a indiqué qu'il votera cet amendement.

M. Alain Joyandet, député, a estimé que l'amendement de M. Nicolas About est opportun aussi bien sur la forme que sur le fond et convient autant aux salariés qu'aux entreprises. Il ne faut pas perdre de vue que pour être véritablement opérationnelle, la mesure proposée ne peut s'appliquer que dans des structures suffisamment organisées pour être dotées d'un véritable service de gestion des ressources humaines ; l'appliquer à toutes les entreprises créerait à l'évidence des difficultés qui se retourneraient contre le salarié.

Mme Valérie Pécresse, députée, a déclaré partager les propos du député Alain Joyandet. La mesure concerne au premier chef les grandes entreprises qui d'ores et déjà trient les nombreux CV qui leur parviennent en recourant à de simples « mots-clés » quand les petites entreprises, moins sollicitées, peuvent réellement les examiner. Elle a ensuite précisé que recourir à la procédure du décret en Conseil d'Etat ne revient pas forcément à céder à la lenteur – certains décrets soumis à cette procédure paraissent plus vite que des décrets simples – et qu'en tout état de cause le passage devant le Conseil d'Etat constitue un « label de qualité ».

M. Francis Vercamer, député, a dit son attachement à une disposition mettant en place le CV anonyme, jugeant qu'une telle mesure est à l'évidence plus favorable à l'emploi des jeunes et à la lutte contre les discriminations que le contrat première embauche (CPE). S'agissant du dispositif retenu et notamment du nombre de salariés par entreprise au-delà duquel il s'applique, il a indiqué n'avoir pas de position figée : si lui-même avait proposé un seuil fixé à 250 salariés, la limite proposée de 50 salariés est acceptable même si l'on peut s'interroger sur les moyens dont disposent les petites entreprises pour rendre anonymes les courriers qu'elles reçoivent. Enfin, concernant la procédure retenue pour le décret d'application, simple ou en Conseil d'Etat, une chose est certaine : conformément aux dispositions de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale introduites par la résolution n° 256 du 12 février 2004, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sera amenée, dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la loi, à examiner si tous les décrets d'application prévus par le texte sont parus.

Le président Jean-Michel Dubernard, député, a souligné que la commission procède systématiquement au contrôle de la mise en application des lois et a suggéré à M. Dominique Tian de retirer son amendement.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a précisé qu'en tout état de cause, il n'est pas impossible qu'un accord interprofessionnel vienne réécrire la loi. Ainsi que l'a très bien dit M. Nicolas About, l'objectif de l'article est très clairement d'afficher une volonté et de définir un cadre. Quant au décret en Conseil d'Etat, il constitue un gage de qualité.

Après que **M. Dominique Tian, député**, a retiré son amendement de suppression de l'article, la commission mixte paritaire a *adopté* le sous-amendement de MM. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat, et Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale puis l'amendement de M. Nicolas About, ainsi sous-amendé.

La commission mixte paritaire a ensuite *adopté* l'article 4 *sexies* ainsi rédigé.

Section 3

Zones franches urbaines

Article 6

Création de nouvelles zones franches urbaines

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis

Rapport au Parlement préalablement à la création de zones franches urbaines

Après que **M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur**, a *retiré* un amendement de coordination, la commission mixte paritaire a *adopté* l'article 6 *bis* dans la rédaction du Sénat.

*Article 6 ter***Clôture des anciens régimes d'exonération pour la création d'activités dans les zones franches urbaines existantes**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 7***Allègement d'impôt sur les bénéficiaires**

La commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de coordination relatif aux zones franches urbaines (ZFU) de deuxième et troisième générations de **M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat**, cosigné par MM. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale et Philippe Dallier, sénateur, puis elle a *adopté* l'article 7 ainsi rédigé.

*Article 8***Investissements des grandes entreprises dans les ZFU**

M. Philippe Dallier, sénateur, a présenté un amendement cosigné par les deux rapporteurs tendant à harmoniser les conditions de calcul des seuils de chiffre d'affaires et de bilan des différents régimes applicables aux zones franches urbaines et à intégrer la condition relative à la définition de l'activité non sédentaire dans les critères permettant de caractériser l'implantation en zone franche urbaine.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'amendement puis l'article 8 ainsi rédigé.

*Article 9***Exonérations de cotisations sociales patronales dans les ZFU**

La commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de précision présenté par **M. Philippe Dallier, sénateur**, et les deux rapporteurs, puis l'article 9 ainsi rédigé.

*Article 9 bis***Extension aux associations du régime des exonérations de cotisations sociales dans les ZFU**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 10***Mise en œuvre de la clause locale d'embauche dans les nouvelles ZFU**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 11***Prorogation et extension aux nouvelles ZFU de l'exonération de cotisations sociales personnelles**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 11 bis***Coordination dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 12***Assouplissement de la procédure d'autorisation des implantations commerciales en ZFU**

M. Jean-Pierre Godefroy, sénateur, a présenté un amendement abaissant à deux mois le délai dans lequel une commission départementale d'équipement commercial se prononce sur l'implantation d'un commerce, quelle que soit sa localisation. Il a jugé que la procédure d'autorisation abrégée mise en place au bénéfice des entreprises demandant à s'installer en zone franche urbaine crée une distorsion de concurrence qui peut être évitée en généralisant le délai raccourci de deux mois.

M. Pierre André, sénateur, a fait observer que le projet de loi ne peut pas réformer complètement l'urbanisme commercial. Une proposition de loi a été déposée au Sénat et le ministre chargé des petites et moyennes entreprises a fait part de sa volonté de réformer la législation.

M. Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et **M. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat**, ont exprimé un avis défavorable sur l'amendement.

La commission mixte paritaire a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de précision de **MM. Alain Gournac, rapporteur pour le Sénat**, et **Laurent Hénart, rapporteur pour l'Assemblée nationale**.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'article 12 ainsi rédigé.

*Article 13***Dispense d'autorisation pour les projets de multiplexes cinématographiques**

La commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

*Article 14***Dispense d'autorisation pour les projets d'équipement commercial d'une surface inférieure à 1 500 m² et l'établissement de certains établissements hôteliers**

La commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

*Article 15***Exonération de taxe d'aide au commerce et à l'artisanat**

La commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

*Article 15 bis***Compétence régionale en matière d'aide aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales initiales**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE II

MESURES RELATIVES À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

*Section 1***Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances***Article 16***Création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 17***Substitution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Section 2***Renforcement des pouvoirs de sanction de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et diverses dispositions relatives à l'égalité***Article 19***Sanctions pécuniaires prononcées par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 19 bis***Droit de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité d'être entendue par toute juridiction**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 19 ter***Contenu du rapport annuel de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 21***Reconnaissance du recours à la pratique des tests comme mode de preuve au pénal**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Section 3***Actions en faveur de la cohésion sociale et lutte contre les discriminations dans le domaine audiovisuel***Article 23***Cohésion sociale dans le domaine audiovisuel**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE III

CONTRAT DE RESPONSABILITÉ PARENTALE

*Article 24***Définition du contrat de responsabilité parentale**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*Article 25***Suspension des prestations familiales**

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE IV
LUTTE CONTRE LES INCIVILITÉS

Article 27

Procédures alternatives à l'encontre des auteurs d'actes d'incivilité

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE V
SERVICE CIVIL VOLONTAIRE

Article 28

Création du service civil volontaire

La commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

*

La commission mixte paritaire a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi élaboré et figurant ci-après.

Informations relatives à la commission mixte paritaire

À la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le 6 mars 2006 et par le Sénat dans sa séance du 5 mars 2006, cette commission est ainsi composée :

Titulaires	Députés
<p style="text-align: center;">Titulaires</p> M. Jean-Michel Dubernard M. Laurent Hénart M. Alain Joyandet Mme Valérie Pécresse M. Dominique Tian M. Yves Durand M. Gaëtan Gorce	<p style="text-align: center;">Suppléants</p> M. Michel Heinrich M. Denis Jacquat M. Bernard Perrut Mme Irène Tharin M. Francis Vercamer M. Christian Paul N.
<p style="text-align: center;">Titulaires</p> M. Nicolas About M. Alain Gournac M. Pierre André M. Philippe Dallier M. Jean-René Lecerf M. Jean-Pierre Godefroy M. Roland Muzeau	<p style="text-align: center;">Sénateurs</p> <p style="text-align: center;">Suppléants</p> M. Michel Esneu M. Guy Fischer Mme Françoise Henneron Mme Raymonde Le Texier Mme Catherine Procaccia M. Philippe Richert M. Jean-Marie Vanlerenberghe

COMMISSION D'ENQUÊTE
CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE
DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT

Mardi 7 mars 2006

Audition de M. Jean-Luc Viaux, psychologue.

*

Mercredi 8 mars 2006

Audition de M. Yves Bot, procureur général près la Cour d'appel de Paris.

*

Jeudi 9 mars 2006

– Audition conjointe de MM. Jean Michel Bretonnier, rédacteur en chef de La Voix du Nord, Laurent Renault et Éric Dussart, journalistes.

– Audition de M. François Xavier Masson, commissaire au service régional de police judiciaire de Lille.

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES**

Mercredi 8 mars 2006

Table ronde sur la question de la vaccination des oiseaux contre la grippe aviaire :

- *M. Bernard Vallat, directeur général de l'Organisation internationale des épizooties (OIE) ;*
 - *M. Philippe Vannier, directeur de la santé animale à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) ;*
 - *MM. Louis Egron et Pascal Paulet, représentants du laboratoire Intervet SA, retenu, après appel d'offres, pour la fourniture à la France de vaccins animaux contre la grippe aviaire ;*
 - *un représentant de l'École vétérinaire de Maisons-Alfort.*
-

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'EFFET DE SERRE**

Mardi 7 mars 2006

– *Audition, de M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche.*

– *Audition de M. Yves Martin.*

*

Mercredi 8 mars 2006

– *Table ronde sur « le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique ».*

– *Table ronde « constructeurs automobiles ».*

– *Audition de M. François Loos, ministre délégué à l'industrie.*

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

Mercredi 8 mars 2006

- *Audition de la Commission nationale d'évaluation des recherches pour la gestion des déchets radioactifs (CNE).*
-