

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des lois constitutionnelles,
de la législation
et de l'administration
générale de la République**

Mercredi
3 octobre 2007
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 02

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Examen de la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann, Étienne Blanc et Yves Jégo relative à la simplification du droit, (n° 177) (M. Étienne Blanc, rapporteur)..... 2
- Examen du projet de loi de lutte contre la corruption (n° 171) (M. Michel Hunault, rapporteur)..... 11

**Présidence
de M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



Le président Jean-Luc Warsmann a tout d'abord indiqué qu'il avait demandé à la ministre de l'Intérieur que la commission des Lois puisse disposer d'une étude d'impact des mesures législatives envisagées relatives aux chiens dangereux, concernant tant leur chiffrage budgétaire que leur faisabilité. Il a par ailleurs précisé que deux membres de la commission, MM. Éric Ciotti et Bruno Le Roux, participeraient à un groupe de travail constitué par la ministre sur le sujet.

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Étienne Blanc, la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann, Étienne Blanc et Yves Jégo relative à la simplification du droit (n° 177).

Avant de donner la parole au rapporteur, **le président Jean-Luc Warsmann** a exposé que l'examen de cette proposition de loi, qu'il a codéposée avec MM. Étienne Blanc et Yves Jégo, s'inscrivait dans la démarche de simplification du droit engagée par la Commission depuis le début de la législature. Il a rapproché cette initiative législative de l'ouverture d'un site Internet « Simplifions la loi », qui a déjà reçu 460 contributions dont 150 ont été mises en ligne compte tenu de leur intérêt. Il a jugé utile de distinguer parmi ces interventions celles qui feront l'objet de questions écrites au ministère concerné et celles qui appellent une étude législative plus approfondie pouvant, le cas échéant, déboucher sur une proposition de loi.

Il a ensuite précisé que la présente proposition de loi rassemblait l'ensemble des suggestions de simplification qui apparaissaient déjà mures à la suite des premières auditions qu'il avait organisées ou à la lumière des conclusions de divers rapports récents. Il en va ainsi des recommandations du préfet Laffon en ce qui concerne les collectivités territoriales, des propositions du Médiateur de la République ou des suggestions du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ayant trait à la taxe d'apprentissage et à la participation à la formation professionnelle continue.

Il a enfin indiqué que la proposition de loi serait inscrite à l'ordre du jour prioritaire du Sénat avant la fin du mois d'octobre.

Après avoir rappelé que l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi » faisait peser sur le législateur une obligation d'édicter des textes clairs et accessibles, **M. Étienne Blanc, rapporteur**, a souligné que l'intelligibilité et l'accessibilité du droit constituaient désormais des objectifs de valeur constitutionnelle reconnus par le Conseil constitutionnel.

Il a observé que l'inflation législative et la complexification de notre droit avaient été dénoncées de longue date dans de nombreux rapports, notamment celui du Conseil d'État de 1991 mais aussi par plusieurs premiers ministres dans leurs déclarations de politique générale, tels Pierre Messmer en 1972 ou Jacques Chirac en 1974. Il a rappelé qu'aujourd'hui, le stock de lois en vigueur pouvait être estimé à près de 8 000 et celui des actes réglementaires à 400 000.

Le rapporteur a précisé qu'à la suite de ces constats, des outils de simplification avaient vu le jour et permis de réaliser des progrès, en allégeant certaines formalités, en réformant des procédures et en clarifiant le langage administratif. La codification a également revêtu une grande importance dans cette politique de simplification du droit.

Il a rappelé que deux lois de simplification, qui habilitaient le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de simplification dans un grand nombre de domaines, avaient été votées sous la précédente législature. C'est ainsi que 66 ordonnances ont été prises sur le fondement de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Il a également indiqué qu'un troisième projet de loi de simplification avait été déposé au Sénat en juillet 2006, mais que faute de temps ce texte n'avait pas encore pu être inscrit à l'ordre du jour.

Après avoir souligné que la proposition de loi soumise à l'examen de la commission était évidemment plus modeste que les projets précités, compte tenu de son inscription à l'ordre du jour d'une séance d'initiative parlementaire, le rapporteur a présenté les principales mesures du texte, qui comprend 11 articles.

Il a indiqué que l'article 1^{er} constituait une innovation très importante, à savoir l'obligation pour l'autorité administrative, sous peine de voir sa responsabilité engagée, d'abroger les dispositions illégales et devenues sans objet. Cet article constitue un mécanisme « d'auto-nettoyage », destiné à inciter l'autorité administrative à s'interroger sur l'état exact des normes réglementaires dont elle est l'auteur.

Il a ensuite fait valoir que les articles 2 à 4 proposaient des mesures de simplification pour les particuliers et que la mesure relative à la déclaration de la taxe d'apprentissage et à la déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue figurant à l'article 6, permettrait de simplifier la vie des entreprises en supprimant une déclaration faisant double emploi.

Le rapporteur a enfin précisé que les articles 7 à 10 prévoyaient diverses mesures de nature à simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales, et que l'article 11 abrogeait 127 lois tombées en désuétude.

M. Bernard Derosier a dit partager la démarche générale de simplification du droit, qui doit pouvoir être comprise par tous les citoyens. Il a regretté toutefois que cette entreprise qui se voulait ambitieuse se concrétise si rapidement par le dépôt d'une proposition de loi modeste, dès la première séance d'initiative parlementaire de la législature. Il faut espérer qu'il ne s'agit là que d'une première étape. Par exemple, le rapport Laffon cité par le Président comporte de très nombreuses propositions de simplification, dont toutes n'ont pas été reprises par la proposition de loi.

Le président Jean-Luc Warsmann a répondu que l'examen de la présente proposition de loi n'était en effet que la toute première étape d'une démarche générale de simplification.

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

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Article 1^{er} (art. 16-1 [nouveau] de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) : *Obligation de prononcer l'abrogation des actes réglementaires illégaux ou sans objet* :

M. Bernard Derosier s'est interrogé sur la portée pratique de cet article qui énonce un principe incontestable mais dont on peut douter de la mise en œuvre, en l'absence de toute sanction prévue en cas de non-respect par l'administration de l'obligation d'abrogation de

textes illégaux ou devenus sans objet. Pour contraindre réellement l'administration, il sera nécessaire de saisir le juge administratif.

Le rapporteur a répondu que l'article 1^{er} visait à donner une valeur législative à la jurisprudence Alitalia du Conseil d'État et à l'étendre. En cas de non-respect de l'obligation d'abrogation, toute personne faisant valoir un préjudice lié à l'absence d'abrogation d'un acte illégal ou devenu sans objet sera fondé à engager la responsabilité de l'État.

Le président Jean-Luc Warsamnn a ajouté que la disposition proposée allait effectivement plus loin que la jurisprudence Alitalia car elle impose non seulement l'abrogation des dispositions devenues illégales mais aussi celle des dispositions devenues sans objet. De plus, le dispositif donne à tous les citoyens le droit de demander à l'administration l'abrogation des dispositions illégales et devenues sans objet, sachant qu'une éventuelle décision implicite de rejet pourra être attaquée devant le juge administratif et engagera la responsabilité de l'administration, ce qui constitue une authentique sanction. D'ailleurs, il faut noter que de nombreux ministères se sont montrés très réticents à l'égard de cette disposition, ce qui montre qu'elle est de nature à les contraindre à modifier leurs pratiques. En effet, les administrations centrales doivent prendre l'habitude de faire le point systématiquement sur les mesures réglementaires à supprimer, sur le modèle de ce que pourrait également faire le législateur, éclairé par des études d'impact, s'agissant des dispositions législatives.

M. Arnaud Montebourg a estimé que l'on ne pouvait que se féliciter de ce progrès, tout en craignant que celui-ci ne soit que virtuel. En effet, le parcours pour démontrer qu'un règlement est illégal est très long pour le citoyen. Celui-ci doit obtenir une décision implicite de rejet, attaquer cette dernière devant le juge administratif, éventuellement devant le Conseil d'État, soit un délai total qui atteint souvent six ans. Sachant que l'administration ne reconnaît jamais ses torts, seules des procédures d'urgence efficaces – astreintes, référés...- pourraient conférer une portée pratique au dispositif proposé. Or, tel n'est pas le cas en France qui souffre d'un déficit de régulation de son administration. Pour que cette disposition intéressante ne reste pas lettre morte, il faudrait engager une réflexion d'ensemble sur la juridiction administrative, ses moyens, ses délais de jugement et son insuffisante indépendance.

Le rapporteur a estimé que la juridiction administrative avait connu des évolutions significatives ces dernières années, notamment dans le domaine des procédures de référé, dont certaines fonctionnent bien, telle celle du « référé expertise ». Sur le fond, il sera utile de continuer à travailler sur l'amélioration du fonctionnement des juridictions administratives, mais ce n'est pas l'objet de ce texte, présenté dans le cadre d'une séance d'initiative parlementaire, qui a un champ beaucoup plus modeste et circonscrit.

La commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions relatives aux particuliers

Article 2 (art. 828 et 884 du nouveau code de procédure civile et article 4 de la loi n 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques) : *Représentation en justice par le partenaire d'un PACS ou le concubin* :

Le rapporteur a présenté un amendement visant à compléter l'article 4 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui pose le principe selon lequel seul un avocat peut assister ou représenter les parties devant une juridiction, afin d'y mentionner expressément les exceptions d'ores et déjà contenues dans les articles 828 et 884 du nouveau code de procédure civile en matière de représentation devant le tribunal d'instance, la juridiction de proximité et le tribunal paritaire des baux ruraux.

Le rapporteur a en outre précisé que ces deux articles du nouveau code de procédure civile étaient modifiés par l'article 2 de la proposition de loi, afin de permettre la représentation d'un justiciable par son concubin ou la personne liée à lui par un pacte civil de solidarité.

Le président Jean-Luc Warsmann a rappelé que cet article 2 était directement issu d'une suggestion faite par le Médiateur de la République dans son rapport 2006 et restée jusqu'ici sans suite.

M. Arnaud Montebourg, après avoir salué cette initiative et déclaré qu'il voterait l'amendement, a indiqué que d'autres modifications étaient souhaitables en la matière, telle que la suppression du monopole de représentation dans le ressort territorial, qui oblige parfois les justiciables à avoir recours aux services de deux avocats, l'un dans le lieu de leur résidence et l'autre dans le ressort de la juridiction de jugement.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement, ainsi que l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (art. 533-1 du code de la sécurité sociale) : *Suppression de l'obligation de justification de la passation des examens postnataux auprès des CAF* :

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

Article 4 (art. 63 et 169 du code civil et art. L. 2121-1 et L. 2121-2 du code de la santé publique) : *Suppression du certificat médical prénuptial* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** visant à tirer les conséquences de la suppression du certificat prénuptial opérée par cet article, tout en maintenant l'obligation pour les services départementaux de la protection maternelle et infantile (PMI) d'assurer des consultations prénuptiales et de poursuivre une politique d'information à l'égard des jeunes couples.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (art. 805 et 806 du code général des impôts) : *Suppression du récépissé fiscal de déclaration d'ouverture de succession par les organismes d'assurances :*

Le rapporteur a indiqué qu'en matière de succession, deux séries de formalités devaient être remplies, l'une devant le notaire et l'autre devant l'administration fiscale. Le présent article a pour objet de supprimer les récépissés fiscaux de déclaration d'ouverture de succession par les organismes d'assurances, dans le but de faciliter les procédures que ces imprimés alourdissent inutilement.

Après que **le président Jean-Luc Warsmann** eut rappelé que cet article permettra la suppression de 358 000 récépissés chaque année et des économies substantielles, 170 000 euros d'affranchissement étant ainsi évités et 55 emplois en équivalent temps plein étant libérés dans l'administration fiscale, la Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

CHAPITRE II

Dispositions simplifiant les obligations des entreprises

Article 6 (art. 229, 229 A, 229 B, 230 D, 1599 *quinquies* A et 1678 *quinquies* du code général des impôts, art. L. 931-20-1, L. 952-4, L. 951-12, L. 9321-1-1, L. 952-3, L. 991-3 du code du travail, art. L. 6331-7, L. 6331-6, L. 6362-1 du code du travail dans sa rédaction résultant de l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail) : *Suppression de la déclaration des rémunérations passibles de la taxe d'apprentissage, suppression de la déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue pour les entreprises de moins de dix salariés :*

La Commission a été saisie d'un amendement rédactionnel du **rapporteur**. Celui-ci a rappelé que cet article visait à supprimer l'article 229 du code général des impôts prévoyant le dépôt par les entreprises d'une déclaration spécifique relative à la taxe d'apprentissage, déclaration qui fait double emploi avec la déclaration annuelle de données sociales. Il met également en place un mécanisme de sanction incitant les entreprises à s'acquitter de la taxe d'apprentissage auprès des organismes collecteurs et supprime pour les entreprises de moins de dix salariés l'obligation de déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue.

Il a ajouté que le dispositif supprime l'obligation de déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue pour les seules entreprises de moins de dix salariés car pour les autres entreprises, les formalités sont plus complexes et la vérification par les services des impôts doit être maintenue.

Le rapporteur a indiqué que l'article 6 simplifie au total les règles de la taxe d'apprentissage et de la participation au financement de la formation professionnelle continue. Aux termes de l'amendement, la déclaration de cette participation relèvera d'un seul article de nature législative dans le code du travail, et son contenu sera désormais défini par voie réglementaire.

Le président Jean-Luc Warsmann a fait valoir que ce dispositif permet la suppression d'environ un million de déclarations annuelles de taxe d'apprentissage et environ autant de déclarations pour la formation professionnelle continue. Il a salué l'économie de moyens et de temps ainsi réalisée tant pour les entreprises que pour l'administration. Il a

souhaité que ce texte soit adopté par le Parlement au plus vite, afin que cette disposition s'applique au 1^{er} janvier 2008.

Après que **M. Jean-Jacques Urvoas** eut relevé le bénéfice de cette mesure pour l'environnement, la commission a *adopté* cet amendement, ainsi que l'article 6 ainsi modifié.

CHAPITRE III

Dispositions simplifiant le fonctionnement des collectivités territoriales

Article 7 : *Dispositions simplifiant le fonctionnement des collectivités territoriales* :

— Art. L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales : *Simplification des règles de suppléance des membres du comité des finances locales* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** qui, d'une part, apporte des modifications d'ordre rédactionnel et, d'autre part, précise les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles règles de suppléance des membres du comité des finances locales. Après que le rapporteur eut rappelé que cette modification de l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales avait été suggérée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, la Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite adopté un amendement de **M. Bernard Derosier** visant à corriger une formulation désuète de ce même article du code général des collectivités territoriales qui mentionne les « *territoires d'outre-mer* », alors que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a remplacé les TOM par les collectivités d'outre-mer.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Bernard Derosier** visant à préciser que les représentants des administrations siégeant au sein du comité des finances locales ne disposent plus que d'une voix consultative, laissant aux seuls représentants des collectivités locales un pouvoir de décision en son sein.

Le rapporteur a émis un avis défavorable sur cet amendement qu'il a jugé aller au-delà de l'objet de la simplification du droit et qui ne lui est pas apparu opportun sur le fond. Après que l'auteur de l'amendement eut regretté, au nom de la libre administration des collectivités territoriales, la prise de position du rapporteur, la Commission a *rejeté* l'amendement.

— Art. L. 2131-2, L. 3131-2 et L. 4141-2 du code général des collectivités territoriales : *Clarification et simplification des règles de transmission des actes en matière de marchés publics* :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Bernard Derosier** visant à supprimer les dispositions relatives à la simplification des règles de transmission des actes en matière de marchés publics. Son auteur a indiqué que dans ce domaine la prudence devait prévaloir pour éviter tout risque de corruption. Le code des marchés publics a été modifié à de très nombreuses reprises dans un passé récent et il serait de meilleure méthode, à ses yeux, de ne pas introduire de nouvelle modification dans le régime des marchés publics pour stabiliser le droit applicable et évaluer dans quelques années les modifications qu'il pourrait être utile, au regard de la pratique, d'y apporter.

Le rapporteur a indiqué que les collectivités territoriales qui lancent un marché public sont tenues de le transmettre au préfet dans le cadre du contrôle de légalité à partir d'un certain montant, fixé par décret, les marchés inférieurs à ce seuil n'étant pas soumis à ce contrôle mais à celui des chambres régionales des comptes. L'article 7 de la proposition de loi vise à inclure les accords-cadres dans le champ des actes transmis au représentant de l'État dans le département. Cette mesure visant à la clarification des règles de transmission, le rapporteur a invité l'auteur de l'amendement à le retirer.

M. Bernard Derosier a indiqué souhaiter que le débat puisse avoir lieu en séance publique sur ce sujet pour que le Gouvernement apporte les précisions nécessaires et a donc maintenu son amendement qui a été *rejeté* par la Commission.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 7.

Après l'article 7 :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Bernard Derosier** visant à réparer l'absence de codification, lors de son abrogation, de l'article 16 de la loi du 2 mars 1982 qui étendait le régime d'intervention économique des communes aux EPCI.

À la lumière des observations du **rapporteur**, qui s'est déclaré favorable sur le principe mais a appelé à plusieurs modifications, **M. Bernard Derosier** a *retiré* cet amendement en vue d'un réexamen dans le cadre de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement de **M. Philippe Gosselin**, visant à éviter la création d'un syndicat mixte *ad hoc* pour la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale lorsque des membres du syndicat mixte ne sont pas concernés par ce schéma. **Le rapporteur** a considéré que cet amendement soulevait un vrai enjeu de simplification et il s'est déclaré favorable à ce qu'il puisse être adopté avec une rédaction différente. Au bénéfice de cette explication, **M. Philippe Gosselin** a *retiré* cet amendement en vue de son réexamen dans le cadre de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

Article 8 (art. L. 151-2 du code de la voirie routière) : *Simplification des conditions d'attribution du caractère de route express :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 (art. L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques) : *Possibilité pour les communes d'accorder une autorisation d'occupation ou d'utilisation de leur domaine public à titre gratuit pour des activités non commerciales :*

La Commission a examiné un amendement de **M. Bernard Derosier** visant à élargir le champ d'application de l'article 9 aux domaines publics des départements, des régions et des établissements publics locaux.

Le rapporteur s'est déclaré favorable au principe de cet amendement mais, observant qu'il appelait une coordination avec un amendement rédactionnel qu'il s'appropriait à défendre sur le même article. Il a demandé son retrait et proposé, par cohérence, le retrait de son propre amendement rédactionnel.

M. Bernard Roman a attiré l'attention des auteurs des deux amendements sur la question du domaine public des intercommunalités. Il a également souhaité qu'ils veillent, lors de l'élaboration d'une rédaction de synthèse, à maintenir une référence systématique au pouvoir de police des maires.

M. Bernard Derosier et le rapporteur ont *retiré* leurs amendements en vue de l'examen d'un amendement de rédaction globale de l'article 9, dans le cadre de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

Puis la Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article 10 (art. 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public) : *Simplification des règles applicables aux avenants aux marchés publics* :

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

Article additionnel après l'article 10 : (art. L. 111-11 et L. 111-12 du code de l'organisation judiciaire) : *Extension du recours à la visioconférence en matière de procédures civiles ou prud'homales* :

La Commission a examiné un amendement du **rapporteur** permettant de recourir à la visioconférence dans toutes les procédures juridictionnelles pour lesquelles cela n'est actuellement pas possible et étendant le dispositif existant, pour ce qui concerne le placement en détention provisoire, au tribunal de première instance de Nouméa.

M. Serge Blisko a considéré que de telles dispositions n'entraient pas dans l'objet de simplification du droit, poursuivi par la proposition de loi. Il a fait valoir qu'il s'agissait au contraire d'une modification substantielle des règles organisant le déroulement des audiences, tout en rappelant que le groupe SRC était très réservé sur le procédé de la visioconférence, qui ne favorise pas une justice de proximité entre les justiciables et le juge. Pour toutes ces raisons, il a qualifié de mystification l'amendement du rapporteur.

Le rapporteur a estimé, pour sa part, que son amendement vise une véritable simplification, en généralisant l'emploi de nouvelles technologies de l'information et de la communication, auxquelles les particuliers et l'administration ont de plus en plus recours, dans les procédures de justice. Il a précisé que l'amendement respectait les prescriptions posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 novembre 2003, en conditionnant l'utilisation de la visioconférence au consentement des parties, à la continuité des transmissions et à la publicité des débats. Il a ajouté que les avocats auraient le loisir de s'assurer que ces garanties sont respectées.

Mme George Pau-Langevin a souligné que cet amendement visait davantage à modifier le cadre du procès qu'à simplifier le droit. Elle a jugé que, si la majorité souhaitait généraliser la visioconférence à toutes les procédures existantes, elle ferait mieux de le faire dans le cadre d'un texte spécifique et non dans la présente proposition de loi.

M. Bernard Roman a regretté qu'un texte se voulant consensuel traite de manière subreptice d'aménagements de fond de la procédure pénale. Il en a déduit qu'il ne voterait pas, si cet amendement était adopté, la proposition de loi et que l'ensemble du groupe SRC pourrait être amené à réviser son appréciation.

Le président Jean-Luc Warsmann a indiqué que l'amendement n'intéressait pas la procédure pénale puisqu'il vise, au contraire, à étendre aux litiges civils le recours à une procédure existante en matière pénale.

Après que **MM. Bernard Roman et Arnaud Montebourg** eurent insisté sur la nature de cavalier de l'amendement, **M. Bernard Derosier** a fait valoir que l'initiative du rapporteur risquait de modifier l'état d'esprit de l'opposition à l'égard de la proposition de loi, vis-à-vis de laquelle elle se trouvait pourtant *a priori* dans de bonnes dispositions, et il a déploré que la majorité aborde un sujet ne relevant pas fondamentalement de l'objet du texte.

M. Bernard Roman a jugé paradoxal que le rapporteur se montre défavorable à l'amendement de M. Bernard Derosier sur le fonctionnement du comité des finances locales, au motif qu'il ne constituait pas une simplification, et qu'il présente par la suite une réforme de la procédure applicable aux audiences, dont le rapport avec la proposition de loi n'est pas démontré.

Le rapporteur a trouvé, quant à lui, une différence fondamentale entre les deux amendements, le premier concernant le fonctionnement du comité des finances locales, alors que le second permet d'éviter des déplacements parfois coûteux et pénibles aux justiciables, qui y verront une véritable simplification du déroulement des instances.

Après avoir pleinement souscrit aux observations de ses collègues du groupe SRC, **M. Jean-Michel Clément** a estimé que le débat autour de cet amendement préfigurait, en quelque sorte, un débat plus large sur les conséquences de la modification de la carte judiciaire sur les moyens de traitement des contentieux et des litiges. Il a observé qu'il conviendra de réfléchir aux aménagements des méthodes de travail de la justice, tout en cantonnant le recours des nouvelles technologies à un usage télématique et non à un usage procédural et judiciaire.

Le rapporteur a fait valoir que cette préoccupation n'était pas absente de la proposition de loi puisque le recours à la visioconférence est encadré.

Puis, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 10 : (art. L. 512-1, art. L. 512-3, art. L. 512-4, art. L. 513-11, art. L. 532-17 du code de l'organisation judiciaire) : *Désignation du remplaçant du représentant du parquet général aux tribunaux de première instance de Saint-Pierre et Miquelon et de Mata-Utu* :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** visant à simplifier les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement du magistrat du parquet général aux tribunaux de première instance de Saint-Pierre et Miquelon et de Mata-Utu, son auteur faisant valoir que la situation actuelle, dans laquelle le choix porte systématiquement sur un fonctionnaire local, pose de réels problèmes d'indépendance. Le rapporteur a donc suggéré de prévoir la saisine du procureur général près la Cour d'appel de Paris, afin qu'il désigne un remplaçant au magistrat du parquet dans ces juridictions.

MM. Arnaud Montebourg et Bernard Roman ainsi que **Mme George Pau-Langevin** ont estimé que l'objet de l'amendement du rapporteur n'avait rien à voir avec celui de la proposition de loi, puisqu'il porte sur un problème d'administration de la justice.

Le rapporteur a considéré qu'il convenait de voir dans l'alignement d'une situation exceptionnelle sur le cas général une œuvre de simplification bienvenue.

M. Bernard Derosier a jugé que l'initiative du rapporteur ternissait la démarche de simplification du droit engagée par le président Jean-Luc Warsmann.

M. Bernard Roman a observé que, finalement, le rapporteur aurait pu profiter de l'examen de la proposition de loi pour suggérer quelques aménagements concernant l'administration de la justice en Polynésie, même si le prochain projet de loi relatif au mode de scrutin en Polynésie permettra sans doute à la majorité de le faire. Il a estimé que la reprise de certaines demandes émanant manifestement de la Chancellerie ne se justifiait pas dans le cadre de l'adoption d'un texte d'initiative parlementaire.

La Commission a alors *adopté* cet amendement.

Après l'article 10 : (Chapitre III *bis* : Dispositions relatives au fonctionnement de la justice) : *Division et intitulé nouveaux* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**, créant une division et un intitulé nouveaux.

Article 11 : *Abrogation de dispositions devenues désuètes ou sans objet* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur**, complétant, en s'inspirant du troisième projet de loi de simplification et d'harmonisation du droit, déposé en 2006 sur le bureau du Sénat, la liste des textes abrogés par la proposition de loi, ce qui portera le nombre de ces derniers à 130 environ.

M. Bernard Derosier a remarqué que la liste des lois obsolètes ou en désuétude visées par l'amendement n'était certainement pas exhaustive, tout en observant qu'elle portait sur des textes parfois très anciens.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 : *Compensation des charges et pertes de recettes pour les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et l'État* :

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Puis, elle a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

*

* *

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Michel Hunault, le projet de loi relatif à la lutte contre la corruption (n° 171).

M. Michel Hunault, rapporteur, a présenté l'objet principal du projet de loi relatif à la lutte contre la corruption, qui est la transposition en droit interne des obligations nouvelles en matière d'incrimination de la corruption imposées par la convention pénale du

Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999 ainsi que par la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

Il a rappelé que la lutte contre la corruption est une priorité depuis une décennie et que, dans ce cadre, le législateur a d'abord adopté la loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, puis la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000, qui a procédé à la transposition en droit interne des dispositions de la convention du 17 décembre 1997 de l'OCDE relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Il a signalé que le Gouvernement prévoit, à l'occasion du dépôt des instruments de ratification de la convention pénale du Conseil de l'Europe, qui interviendra après l'adoption du présent projet de loi, d'émettre une réserve d'interprétation permettant de ne pas incriminer le trafic d'influence commis en vue d'orienter la décision d'un agent public étranger. Après avoir expliqué que cette réserve du Gouvernement est justifiée par le fait qu'un grand nombre d'États ne connaissent pas cette incrimination et que son introduction en droit pénal français pourrait entraîner des distorsions de concurrence au profit des ressortissants d'autres États ne connaissant pas d'infraction équivalente, le rapporteur a estimé qu'une telle réserve pourrait toutefois faire l'objet d'une discussion plus approfondie.

Il s'est enfin félicité de cette nouvelle étape, qui permettra d'adapter l'arsenal législatif en matière de lutte contre la corruption internationale.

Après avoir observé que le droit international évoluait plus rapidement que celui des États, **M. Arnaud Montebourg** a déploré que le processus législatif en faveur de la lutte contre la corruption enclenché au début des années 2000 se soit ralenti depuis. Il s'est donc réjoui de la discussion du présent projet de loi. Il a affirmé que si les avancées proposées sont bonnes en théorie, il n'en demeure pas moins que les obstacles à la répression de la délinquance économique et financière se sont multipliés. Il a estimé que les attaques contre les magistrats de la part de responsables politiques de premier plan ne sont pas rassurantes quant à l'indépendance des juges du siège ou du parquet. Après s'être inquiété de l'« assèchement » des brigades financières des SRPJ qui ont perdu beaucoup de leurs effectifs du fait de redéploiements de personnels, il a jugé très insuffisant le nombre des agents et officiers de police judiciaire en charge de ces questions et s'est interrogé sur les risques de la déstabilisation du pôle financier parisien.

Ayant rappelé le faible nombre de condamnations pour des faits de corruption depuis 10 ans, il a estimé que les difficultés pour découvrir et prouver ces infractions pouvaient expliquer ces statistiques décevantes.

Il a considéré que le projet de loi méritait d'être adopté, même si les progrès en matière de lutte contre la corruption nécessitent aussi des moyens supplémentaires et un meilleur respect de l'autorité judiciaire. Tout en indiquant que le groupe SRC soutiendrait ce texte, il a cependant tenu à s'élever contre les évolutions récentes observées dans les juridictions et notamment les pressions exercées sur les parquets pour enterrer certains dossiers. Il a en particulier regretté que le Président de la République et le Garde des Sceaux traitent les procureurs comme des « préfets judiciaires », au mépris de la séparation des pouvoirs.

Soulignant que les moyens de lutte contre la corruption seront renforcés par le projet de loi, le **rapporteur** a précisé que depuis l'adoption de la Convention de l'OCDE en 1997, la France est l'une des démocraties qui s'est donné les moyens les plus complets de lutte contre la corruption. Il a rappelé que plusieurs rapports avaient identifié les obstacles qui demeurent en la matière et indiqué que les services de l'État, les magistrats et les professionnels entendus lors des auditions ont tous considéré que le projet de loi renforce les pouvoirs d'investigation des juges. Estimant que ce texte concrétise donc les objectifs fixés en matière de corruption et conforte la compétence du tribunal de grande instance de Paris, le rapporteur a indiqué que certains des amendements proposés tendent à accorder des moyens supplémentaires aux magistrats.

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

Avant l'article premier :

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** tendant à étendre aux délits de corruption et de trafic d'influence les règles de procédures applicables à la criminalité et à la délinquance organisées.

Le **rapporteur** a observé que cet amendement permettrait d'appliquer à la « délinquance astucieuse » toutes les mesures pouvant être employées dans la lutte contre la criminalité organisée, notamment les saisies conservatoires, les écoutes téléphoniques et la possibilité de recourir à une garde à vue de quatre-vingt-seize heures et à des perquisitions nocturnes. Précisant qu'un de ses propres amendements avait une portée similaire sans pour autant permettre le recours à ces deux derniers dispositifs, il a invité M. Arnaud Montebourg à retirer son amendement.

Le Président Jean-Luc Warsmann ayant fait part de sa satisfaction de voir les députés socialistes proposer d'étendre des règles de procédure qu'ils avaient jugées, lors de leur instauration, attentatoires aux libertés, **M. Arnaud Montebourg** a considéré qu'il convenait de traiter la délinquance économique avec la même sévérité que la criminalité organisée, avant de *retirer* son amendement au profit de celui du rapporteur.

Article premier (art. 432-11, 433-1, 433-2, 434-9 et art. 434-9-1 [nouveau] du code pénal) : *Corruption et trafic d'influence concernant les agents publics et les magistrats et personnes exerçant une fonction juridictionnelle en France :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** tendant à harmoniser le régime des peines complémentaires pour le délit de corruption passive d'un agent public national et celui prévu pour le délit de corruption passive d'un agent public d'un État étranger ou d'une organisation internationale publique.

Elle a *adopté* un amendement du **même auteur** harmonisant les peines complémentaires en cas de corruption et trafic d'influence à l'égard d'agents judiciaires français avec celles prévues en cas de corruption et trafic d'influence à l'égard d'agents judiciaires d'États étrangers ou d'organisations internationales.

Elle a enfin *adopté* un amendement du **même auteur** apportant aux incriminations de corruption passive et active de personnes n'exerçant pas une fonction publique les mêmes précisions qu'en matière d'incrimination de la corruption passive et active d'agents publics.

Puis elle a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 (art. 435-1 à 435-6 et art. 435-7 à 435-15 [nouveaux] du code pénal) : *Incrimination de la corruption et du trafic d'influence des agents publics étrangers et internationaux, du personnel judiciaire étranger et international. Peines complémentaires :*

Section 3

Peines complémentaires et responsabilité des personnes morales

— Art. 435-15 [nouveau] du code pénal : *Responsabilité et sanction des personnes morales :*

La Commission a *adopté* un amendement de précision du **rapporteur** et un amendement rédactionnel du **même auteur**.

Puis elle a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 (art. 689-8 du code de procédure pénale) : *Compétence élargie des juridictions françaises pour la corruption internationale :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 (art. 704 et 706-1 du code de procédure pénale) : *Compétence concurrente du tribunal de grande instance de Paris pour les infractions de corruption et de trafic d'influence d'agents publics étrangers :*

Après avoir *adopté* un amendement du **rapporteur** corrigeant une erreur de référence dans le code de procédure pénale, la Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Avant l'article 5 :

M. Arnaud Montebourg a *retiré* un amendement plaçant sous l'autorité de magistrats certains officiers et agents de police judiciaire.

Article 5 (art. 706-73 et 706-1-1 [nouveau] du code de procédure pénale) : *Utilisation des nouvelles mesures de surveillance, d'infiltration et de sonorisation en matière de corruption :*

Après que **M. Arnaud Montebourg** eut *retiré* un amendement de suppression de cet article, la commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** rendant applicable en matière de corruption la possibilité de saisie-conservatoire des avoirs de la personne mise en examen, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, comme en matière de délinquance organisée. **Le président Jean-Luc Warsmann** a présenté un sous-amendement tendant à permettre dans ce cadre de procéder à des écoutes téléphoniques, en soulignant leur caractère particulièrement adapté à la recherche de preuves d'un délit occulte comme la corruption. La Commission a alors *adopté* ce sous-amendement puis l'amendement ainsi modifié.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** étendant à l'ensemble des infractions de corruption ou trafic d'influence à l'égard d'agents publics ou de magistrats étrangers l'utilisation de techniques d'enquête spéciales.

Puis elle a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 5 (art. L. 1414-4 du code général des collectivités territoriales) : *Infractions interdisant de soumissionner à un contrat de partenariat* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du **rapporteur**.

Après l'article 5 :

La Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** tendant à ce que le rapport annuel établi par le cocontractant d'un partenariat public-privé comporte systématiquement des informations financières.

Après avoir rappelé ses réticences sur le principe même des contrats de partenariat public-privé (PPP), **M. Arnaud Montebourg** a rappelé que l'ordonnance qui permet d'y recourir avait échappé à la discussion parlementaire. Il a affirmé la nécessité de procéder à l'évaluation de ce dispositif et invité le président de la Commission à créer une mission d'information sur ce sujet.

Le président Jean-Luc Warsmann a précisé que M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur, avait constitué un groupe de travail chargé d'évaluer les contrats de partenariat et de proposer d'éventuelles évolutions législatives, et que, le Parlement devant y être associé, il serait préférable d'attendre ses conclusions avant de légiférer en cette matière.

M. Claude Goasguen a indiqué partager l'avis du Président. Un groupe d'études examinant cette question, il convient de ne pas donner, par l'adoption d'un tel amendement, un signal de défiance à l'égard de cet outil juridique.

Après avoir rappelé que le Royaume-Uni avait beaucoup utilisé ce type de contrats, qui accroissent le hors-bilan budgétaire des collectivités publiques, **M. Arnaud Montebourg** s'est inquiété des conséquences sur celles-ci en cas de crise financière. Il a considéré qu'il n'appartient pas seulement au Gouvernement d'évaluer les contrats de partenariat, et que le Parlement doit également se saisir de ce sujet, d'où sa demande de constitution d'une mission d'information placée sous la co responsabilité de la majorité et de l'opposition.

M. Étienne Blanc a rappelé que le choix de recourir ou non à un contrat de partenariat doit s'effectuer après un calcul financier à long terme, que les collectivités publiques peuvent conduire avec l'appui de la mission. S'il s'est déclaré favorable à l'objectif de l'amendement, il s'est cependant interrogé sur la nature des informations financières susceptibles de figurer dans le rapport annuel. En effet, la donnée la plus importante réside dans l'écart de coût entre un financement par un emprunt classique et par un contrat de partenariat. Il apparaît donc plus sage de ne pas adopter l'amendement dans l'attente d'un projet de loi relatif à cette question.

M. Claude Goasguen a estimé à nouveau que traiter de la question des contrats de partenariat dans un texte relatif à la lutte contre la corruption pouvait conduire à en donner une mauvaise image et a souligné la qualité des travaux de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, présidée par M. Noël de Saint-Pulgent.

M. Arnaud Montebourg a maintenu son soutien à l'amendement du rapporteur en raison de l'opacité financière régnant autour des contrats de partenariat.

Après que le **rapporteur** eut indiqué que cet amendement visait seulement les caractéristiques financières des contrats de partenariat et non à jeter la suspicion sur ces derniers, la Commission a *rejeté* l'amendement du rapporteur.

Article additionnel après l'article 5 (art. L. 2313-1-1 et L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales) : *Amélioration de l'information des élus locaux sur les comptes des sociétés d'économie mixte locales* :

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **même auteur** précisant que les comptes certifiés des sociétés d'économie mixte locales sont obligatoirement transmis aux élus de la collectivité qui en est actionnaire et que cette obligation concerne également les régions, réparant ainsi une omission de l'ordonnance du 26 août 2005.

Après l'article 5 :

La Commission a examiné un amendement du **rapporteur** permettant aux associations reconnues d'utilité publique, ayant pour objet la lutte contre la corruption, de se porter partie civile en ce qui concerne les infractions de corruption. Son auteur a précisé que l'objectif de cet amendement n'était pas d'entraver l'instruction, mais de permettre à ces associations de pouvoir participer à l'audience en tant que partie civile.

M. Claude Goasguen a considéré que cet amendement compliquerait à l'excès le droit applicable sauf à admettre que toutes les associations reconnues d'utilité publique pourraient se constituer partie civile, puisqu'aucune d'entre elles ne peut avoir pour but de promouvoir la corruption.

M. Étienne Blanc s'est interrogé sur le rôle de certaines associations comme l'a montré l'affaire dite d'Outreau, où l'intervention d'associations avait perturbé le déroulement des débats en Cour d'assises. Par ailleurs, les magistrats en charge des dossiers de corruption s'accordent à dire qu'il convient de savoir arrêter l'instruction même si tous les éléments, notamment ceux portant sur des faits commis à l'étranger, n'ont pu être exploités. L'amendement pourrait ainsi conduire à ce que des associations demandent des actes d'instruction supplémentaires susceptibles de retarder les jugements.

Ayant rappelé que, dans l'affaire dite d'Outreau, le parquet n'avait pas non plus été exemplaire, **M. Arnaud Montebourg** a ajouté que ce n'est pas parce que des associations formuleraient des demandes d'actes d'instruction supplémentaires que celles-ci seraient automatiquement acceptées. Il s'est donc déclaré en faveur de l'amendement.

Après avoir indiqué qu'il tenterait d'améliorer sa rédaction afin de limiter l'intervention des associations à la seule audience, le **rapporteur** a *retiré* cet amendement en vue de son réexamen dans le cadre de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** permettant aux associations de consommateurs agréées et aux associations reconnues d'utilité publique d'assister, avec voix consultative, aux commissions d'appel d'offres.

Après s'être déclaré favorable à l'amendement, **M. Serge Blisko** a déploré que depuis la réforme du code des marchés publics, les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) ne participaient

plus, dans les faits, aux commissions d'appel d'offres. Bien que désormais facultative, leur présence pourrait apporter un regard professionnel très utile.

M. Étienne Blanc a indiqué qu'il lui semblait plus important de permettre une présence effective des agents de la DGCCRF dans les commissions d'appel d'offres que d'y introduire des associations. En outre, une telle modification pourrait affecter la nécessaire confidentialité liée à l'ouverture des plis.

Après que **M. Philippe Gosselin** eut jugé que l'amendement alourdirait les procédures devant les commissions d'appel d'offres, la commission a *rejeté* l'amendement.

Article 6 (art. 3 de la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000) : *Abrogation d'une disposition devenue sans objet* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 : *Application dans les collectivités d'outre-mer* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

