

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

- Examen de la proposition de résolution de MM. Christophe Caresche et Guy Geoffroy sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (E3918) (n° 1654) (M. Guy Geoffroy, rapporteur)..... 4
- Examen de la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 1890) (M. Étienne Blanc, rapporteur)..... 9

Mercredi

18 novembre 2009

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

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



La séance est ouverte à 9 heures 30.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

M. Dominique Perben. Monsieur le Président, mes chers collègues, avant que nous n'abordions notre ordre du jour, je souhaiterais revenir sur les conditions dans lesquelles notre Commission a débattu hier, non pour aborder de nouveau le fond, objet d'une claire divergence d'appréciation politique, mais pour appeler à des échanges plus sereins et respectueux. Membre, depuis 1986, de cette Commission à chaque fois que j'ai été parlementaire, je crois pouvoir faire état d'une certaine expérience des débats qui s'y sont jusqu'alors déroulés.

Je me sens d'autant plus fondé à appeler, de manière amicale et confraternelle, tous nos collègues à réfléchir à notre manière de travailler.

Il est aisé de préparer des postures politiques à l'avance et de faire porter sur la majorité ou la présidence la responsabilité de tensions délibérément provoquées. À mon sens, si l'on veut continuer à travailler convenablement, certains mots tels que ceux figurant au compte rendu de la réunion d'hier ne doivent plus être prononcés. Cela n'empêchera aucunement la confrontation des idées et des convictions politiques.

Le respect des personnes doit prévaloir dans cette enceinte. Pour ma part, je réitère ma confiance et mon amitié au Président Jean-Luc Warsmann.

M. Guy Geoffroy. Moi aussi j'ai réfléchi à la tournure de nos débats d'hier.

J'observe que les élus de la majorité ont exposé des points de vue tout aussi légitimes que ceux de l'opposition, sans pour autant tomber dans l'excès et l'outrance. Je considère que le Président Jean-Luc Warsmann a été victime de propos *ad hominem* inacceptables.

Certaines limites ont malencontreusement été dépassées. Avec toute l'estime que je leur porte, j'invite nos collègues de l'opposition, avec lesquels nous avons l'habitude de travailler, à ne plus franchir ces limites.

M. le Président. Je remercie les collègues qui viennent d'intervenir pour leurs propos. J'ai personnellement été choqué par certaines paroles proférées hier, qui figurent en toutes lettres au compte rendu comme nos collègues de l'opposition l'avaient demandé. Je pense notamment au terme « *voyoucratie* ».

Je réunirai le Bureau de notre Commission si vous souhaitez que nous changions nos méthodes de vote. Je rappellerai néanmoins que je me suis borné à appliquer les règles en vigueur pour le déroulement des scrutins. Aucune liste d'émargement n'a été tenue parce que tel n'a jamais été l'usage jusqu'à présent. Lorsqu'un scrutin sur une nomination a lieu, il est procédé à un appel nominal. Nous fonctionnons selon un principe de confiance réciproque et il nous est toujours apparu inutile, sous cette législature comme sous les précédentes, d'envisager des fraudes par la participation induite de non-membres de la Commission ou le dépôt de plusieurs bulletins de vote.

Je n'admets pas être accusé d'avoir instrumentalisé les règles de vote. Je soulignerai notamment que j'ai refusé la participation au vote d'un certain nombre de députés UMP après la clôture du scrutin, alors même que le rapport de voix était clairement plus favorable à la majorité. J'ai ainsi refusé à Mme Brigitte Barèges de prendre part au vote, le scrutin étant clos. Je n'ai pas non plus hésité une seconde à faire droit à la demande de scrutin formulée par Mme Batho, en application de l'article 44, alinéa 2, du Règlement.

Pour conclure, je dirai que je suis ouvert à toutes les critiques justifiées, ainsi qu'aux suggestions d'amélioration. En revanche, je n'accepte pas les insultes.

M. Bruno Le Roux. Monsieur le Président, il y a des termes qui touchent aux systèmes et pas aux personnes.

Mon expérience personnelle de parlementaire m'amène à constater que, à l'occasion de votes par scrutin public, il n'est pas rare que l'appel nominal et le dépôt du bulletin dans l'urne soient fréquemment, pour ne pas dire systématiquement, liés. Nous aurions pu procéder de la sorte hier.

Je ne pense pas que les procédures seraient à revoir si, Monsieur le Président, vous n'aviez cherché à passer en force. Tout s'est déroulé en quelques secondes à peine. Les bulletins ont été distribués à la hâte et les votes émis dans une certaine confusion.

Tout président de Commission a une responsabilité forte dans le climat qui s'instaure pour le fonctionnement de celle-ci. Nous sommes prêts à travailler avec vous à l'amélioration des procédures. Nous ne sommes pas pour autant disposés à occulter qu'hier se sont déroulées des choses contestables.

M. le Président. Je réitère m'être conformé aux usages habituels. Les agents ont ramassé les bulletins au moment de l'appel nominal. Notre nouvelle salle de Commission ne disposait certes pas de la corbeille habituelle, mais elle en est désormais équipée.

M. Sébastien Huyghe. Le « *brouhaha* », je n'emploierai pas volontairement d'autre terme plus explicite, dans lequel la réunion de notre Commission s'est tenue hier n'est certainement pas dénué de lien avec la surprise des auteurs de la proposition de résolution de constater une pluralité de candidatures aux fonctions de rapporteur. Pour ma part, j'estime que les troubles dans le déroulement du vote sont au moins autant, sinon plus, imputables à l'opposition qu'aux conditions dans lesquelles le scrutin a été organisé.

Mme Sandrine Mazetier. M. Jean-Luc Warsmann, il faut que vous assumiez votre responsabilité dans les conditions de déroulement du scrutin désignant le rapporteur sur la proposition de résolution créant une commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée. Celles-ci ont été marquées par une énorme confusion.

Il est pour le moins compliqué de tenir un scrutin fiable quand l'appel nominal se déroule à la hâte et que certains collègues de la majorité arrivent opportunément bien après que leur nom a été prononcé. C'est vous, Monsieur le Président, qui avez précipité la désignation du rapporteur et qui avez refusé de donner la parole à Mme Delphine Batho, auteur de la proposition de résolution, créant ainsi un précédent bien regrettable.

M. Christian Vanneste. Quand ces gamineries vont-elles cesser ? Venons-en à l'ordre du jour de ce matin !

Mme Sandrine Mazetier. À vous, Monsieur le Président, d'assumer votre responsabilité dans l'organisation de ce désordre. Vous avez notre confiance pour organiser nos travaux, mais cette confiance a été remise en cause.

Mme Delphine Batho. Le déroulement de ce début de séance montre bien que la nervosité n'est pas de notre côté.

Nous déplorons les conditions irrégulières d'organisation du scrutin désignant le rapporteur sur notre proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête.

M. le Président. Lesquelles, Madame Batho ?

Mme Delphine Batho. À tout le moins, il aurait été normal que je présente cette proposition de résolution dont j'étais signataire, même si ce cas de figure n'est pas habituel.

J'observe également d'une part, que nous n'avons pas pu voter à l'appel de notre nom et d'autre part, que de nombreux collègues de la majorité, entrés après l'ouverture du scrutin, ont pu participer au scrutin.

Je regrette enfin que, en dépit de toute courtoisie, la parole ait été donnée à M. Michel Hunault avant moi, alors même que j'avais été la première à en formuler la demande.

M. le Président. Je redis que, conformément aux usages en vigueur depuis plusieurs législatures, et comme l'a rappelé M. Le Roux, le vote par scrutin en commission s'effectue après appel nominal et je souligne à cette occasion que chaque membre de la commission peut y participer tant que le scrutin est ouvert. Les commissaires qui entrent à ce moment-là peuvent voter. Mais la clôture du scrutin interdit ensuite toute participation au vote et j'insiste sur le fait que j'ai scrupuleusement observé cette règle. Je remercie les collègues de l'opposition qui hochent la tête et approuvent ce que je viens de dire.

J'ajoute qu'il n'est pas dans les usages de la commission des Lois de faire procéder à des déclarations de candidatures aux fonctions de rapporteur. Les nominations interviennent immédiatement après l'annonce de ces candidatures.

Rien n'interdit de faire évoluer les règles mais, pour ma part, je n'assume pas les mises en cause de ma vigilance à les faire respecter.

Puis, la Commission examine sur le rapport de Guy Geoffroy, la proposition de résolution sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle (E3918) (n° 1654).

M. Guy Geoffroy, rapporteur. La commission des Lois est saisie, en application de l'article 88-4 de la Constitution, d'une proposition de résolution que j'ai eu l'honneur de déposer avec M. Christophe Caresche au nom de la commission chargée des affaires européennes, le 11 février 2009, sur la proposition de directive du Conseil sur la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle.

La proposition de résolution ayant été renvoyée à notre Commission avant l'entrée en vigueur du nouveau Règlement de l'Assemblée nationale, le 25 juin 2009, les dispositions

du nouvel article 151-6 ne s'appliquent pas à elle. En conséquence, la commission des Lois doit examiner et adopter la proposition de résolution afin qu'elle puisse devenir définitive. Dans l'avenir, en application de l'article 151-6, alinéa 2, du Règlement, les propositions de résolution adoptées par la Commission chargée des affaires européennes seront considérées comme adoptées par la commission permanente saisie au fond si celle-ci n'a pas déposé son rapport dans un délai d'un mois suivant leur dépôt.

Le principe de l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations font incontestablement partie des valeurs de l'Union européenne comme de la République française. En France, le principe d'égalité est l'un des trois principes fondateurs de notre République, issu de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen. En ce qui concerne l'Europe, le principe de l'égalité de traitement et la lutte contre les discriminations ont, dès l'origine, fait partie des objectifs poursuivis par les pères fondateurs de la Communauté économique européenne. Ainsi, le principe de la lutte contre la discrimination salariale entre les femmes et les hommes figurait déjà dans le traité de Rome en 1957. Ensuite, la Communauté européenne a adopté plusieurs directives en matière de lutte contre les discriminations, à partir de 1975. Initialement limitée au domaine salarial sur la base du traité de Rome, son intervention s'est ensuite progressivement étendue à l'ensemble des questions d'emploi puis au-delà de ces seules questions, à une grande partie des discriminations, d'abord sous l'effet des décisions de la Cour de justice des communautés européennes et, ensuite, grâce au protocole sur l'Europe sociale annexé au traité de Maastricht et aux ajouts du traité d'Amsterdam en 1997. En effet, ce dernier traité a complété le dispositif, en posant les bases juridiques d'un dispositif de lutte contre toutes les formes de discriminations.

Adoptée par la Commission européenne le 4 juillet 2008, la proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, qui fait l'objet de la proposition de résolution qui nous est soumise, s'inscrit parfaitement dans cette perspective, puisqu'elle vise à compléter l'ensemble constitué des actuelles directives en vigueur.

Je rappellerai brièvement les principales étapes de la législation européenne en matière de lutte contre les discriminations. Tout d'abord, l'article 119 du traité de Rome avait prévu le principe de l'égalité des rémunérations entre les femmes et les hommes. Cette disposition, intégrée dans un traité à caractère économique, permettait de lutter contre les distorsions de concurrence pouvant résulter de différences salariales importantes entre les femmes et les hommes. Ensuite, l'article 94 de ce même traité, en permettant au Conseil de prendre à l'unanimité des directives destinées à assurer le rapprochement des législations ayant une incidence sur le fonctionnement du marché commun, a conduit à l'adoption de plusieurs textes permettant de lutter contre les discriminations. Enfin, l'article 308 autorisant le Conseil, dans les mêmes conditions d'unanimité, à prendre des mesures pour réaliser un des objets de la Communauté dans des domaines où aucun pouvoir d'action n'est prévu, a également permis l'adoption de textes dans ce domaine.

De nombreux textes communautaires, encore actuellement en vigueur, sont progressivement intervenus pour assurer l'égalité entre les genres dans le travail et l'emploi ainsi que, plus largement, dans le domaine social, de la directive du 10 février 1975 à celle du 15 décembre 1997.

Dans un deuxième temps, le dispositif de lutte contre les discriminations s'est étendu à l'interdiction de toutes les formes de discriminations dans l'emploi. Tout d'abord, en 1992,

le protocole sur l'Europe sociale annexé au traité de Rome par le traité de Maastricht, signé par tous les États membres à l'exception du Royaume-Uni, a confirmé que la Communauté pouvait compléter et appuyer l'action des États membres en matière d'égalité entre hommes et femmes sur l'ensemble des questions relatives au travail et à l'emploi, « *en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail* ». Ensuite, en 1997, à la suite de la renonciation du Royaume-Uni à son précédent *opt out*, a également été insérée dans le corps du traité, à l'article 141, la teneur du protocole de 1992, en l'étendant, en outre, à toutes les formes de discrimination dans l'emploi et en prévoyant également le principe des actions positives.

Tous les critères susceptibles d'être à la base des discriminations dans l'emploi ont ainsi été couverts : le sexe ; la race ou l'origine ethnique ; la religion ou les convictions ; le handicap ; l'âge ; l'orientation sexuelle.

Cependant, le dispositif de lutte contre les discriminations reste partiel en dehors du champ professionnel. Le traité d'Amsterdam a apporté de profondes modifications au traité de Rome, à la demande notamment de la France, en matière de lutte contre les discriminations. Ce traité a inséré à l'article 13 une disposition donnant compétence à la Communauté pour lutter contre toutes les formes de discriminations. Par la suite, le traité de Nice a prévu la possibilité de prendre, dans le cadre de la procédure de codécision, des mesures destinées à appuyer celles prises par les États membres dans ces mêmes domaines. Les dispositions antérieurement en vigueur sont ainsi devenues le paragraphe 1 de l'article 13. Deux nouvelles directives, adoptées en 2000 et 2004 sur ce nouveau fondement, ont complété l'édifice juridique européen de la lutte contre les discriminations.

Néanmoins, en dépit de ces indéniables avancées, la protection contre les discriminations en dehors du champ professionnel reste encore incomplète. La proposition de directive qui fait l'objet de la proposition de résolution qui nous est soumise permet de combler les lacunes existant encore dans le dispositif européen de lutte contre les discriminations, et constitue la « *dernière pièce indispensable à la cohérence de l'ensemble* » du dispositif communautaire de lutte contre les discriminations, comme l'a souligné le rapport de la Commission chargée des Affaires européennes dans son rapport d'information.

Pour autant, en dépit de sa nécessité et de la légitimité des objectifs qu'elle poursuit, cette proposition de directive suscite un certain nombre de réserves et de critiques, en raison des imperfections de son dispositif et de ses considérants. Le Sénat a accompli un travail remarquable sur cette proposition de directive et émis des réserves que je partage pleinement dans une résolution adoptée le 18 novembre 2008.

S'agissant de la proposition de résolution que nous examinons, elle émet cinq demandes précises d'évolution de la proposition de directive. Premièrement, elle demande que la rédaction et les définitions de la directive soient améliorées. Deuxièmement, le champ d'application de la directive doit être défini d'une manière plus conforme au traité. Troisièmement, les précisions nécessaires doivent être apportées pour garantir, conformément au principe de subsidiarité et au traité, le plein respect des compétences des États membres. Quatrièmement, les dispositions relatives à l'interdiction des discriminations selon l'âge doivent être améliorées, afin notamment de laisser aux États la possibilité de moduler les actions et politiques publiques selon les âges de la vie. Cinquièmement, la proposition de résolution demande une amélioration et une clarification des dispositions relatives au handicap de manière, entre autres, à assurer leur cohérence avec la convention des Nations unies sur ce sujet.

Les nouveaux contacts que j'ai eus avec les autorités gouvernementales sur l'état d'avancement des discussions me confirment dans l'idée que les améliorations demandées par la proposition de résolution doivent être prises en compte, ce qui me conduit à vous demander d'adopter sans modification la proposition de résolution de la Commission chargée des affaires européennes.

M. Serge Blisko. Je tiens d'abord à remercier nos collègues Guy Geoffroy et Christophe Caresche pour le travail accompli sur cette proposition de résolution, qui nous donne l'occasion de regarder comment les règles communautaires nous permettront de progresser dans la lutte contre les discriminations. Je souscris à l'article unique de cette proposition, et je partage notamment les considérations dont ses derniers alinéas font état, en ce qui concerne la nécessité d'une approche différente des discriminations relatives à l'âge et au handicap, ou touchant aux libertés publiques, à la laïcité et au droit civil : sur ces sujets, le débat ne peut être cantonné à l'échelon communautaire.

Par ailleurs, cette proposition de loi montre l'importance croissante de la lutte contre les discriminations, ce qui devrait conduire à renforcer les moyens de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui est de plus en plus fréquemment saisie par les citoyens. Je trouve donc regrettable que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, les crédits de cette autorité administrative indépendante aient été diminués à l'initiative du président de notre Commission.

M. Jérôme Lambert. Nous avons déjà eu l'occasion de débattre de cette proposition de résolution au sein de la Commission chargée des Affaires européennes de notre assemblée. Mais il me semble que nous ne nous sommes jamais demandés pourquoi les origines ethniques ne figuraient pas parmi les critères de discrimination visés par la proposition de directive faisant l'objet de la proposition de résolution. Cela paraît d'autant plus étrange qu'il s'agit à l'évidence de l'une des premières causes de discrimination ! Cette question est-elle traitée dans un autre texte ?

M. Olivier Dussopt. Cette proposition de résolution montre bien qu'il est nécessaire de préserver les moyens des autorités administratives intervenant dans la lutte contre les discriminations, au premier rang desquelles la HALDE. Il est donc nécessaire de mener dans ce domaine une politique globale et cohérente, qui va bien au-delà de ce seul texte.

La proposition de résolution appelle à respecter les compétences nationales en matière de libertés publiques, de laïcité et de droit civil, ce qui est bien légitime. Pour autant, sur la question particulière des orientations sexuelles, je crois qu'il serait utile que nous ouvrons un débat touchant à l'état civil : nous devrions nous pencher, dans un prochain texte, sur la question de l'égalité des droits des personnes pour le mariage et l'adoption, sans distinctions liées à leurs orientations sexuelles.

Mme Aurélie Filippetti. Je souhaiterais d'abord savoir pourquoi les discriminations liées au genre des personnes ne figurent pas, dans l'intitulé de la proposition de directive, parmi les critères de discrimination qu'il convient de combattre.

Par ailleurs, je regrette que le projet de rapport souligne, dans son avant-dernier paragraphe, les difficultés que la lutte contre les discriminations pourrait poser en matière de développement économique. Cette approche me semble d'autant plus paradoxale que la diversité des ressources humaines constitue avant tout un enrichissement pour une entreprise.

M. Michel Hunault. Je tiens à saluer le travail de notre rapporteur sur cette proposition de résolution. Toutefois, j'aurais aimé que, de la même manière qu'il est fait référence dans le projet de rapport à des conventions et directives, les positions du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme soient mentionnées.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a discuté lundi un rapport de M. Andreas Gross sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle ou le genre. Je crois qu'en faire état permettrait d'enrichir le rapport.

M. Jean-Christophe Lagarde. Comme l'a souligné Aurélie Filippetti, il peut sembler regrettable de ne pas faire figurer le sexe comme source de discrimination. Mais cela est peut-être prévu dans d'autres textes.

D'autre part, l'enfer est pavé de bonnes intentions en matière d'égalité, comme on a pu le voir dernièrement avec la question de la majoration de la durée d'assurance pour la retraite des personnes ayant élevé des enfants. L'égalité ne doit pas conduire à nier les différences. Cela n'est pas rappelé dans la proposition de résolution et je le regrette.

M. Guy Geoffroy, rapporteur. J'indique tout d'abord que j'adhère pleinement à certaines des remarques qui ont été formulées par certains de nos collègues sur la nécessité de mettre en place une politique efficace de lutte contre les discriminations.

Sur les questions de la prise en compte par les textes européens des discriminations fondées sur l'origine ethnique et sur le sexe, la réponse se trouve dans le tableau figurant dans le rapport écrit, qui décrit les domaines et les types de discrimination couverts par les textes en vigueur. Ces deux types de discriminations, fondées sur l'origine ethnique et sur le sexe, sont couverts par la réglementation européenne. S'agissant des discriminations fondées sur le sexe, je rappelle que la lutte contre ces pratiques figurait dès l'origine dans le traité de Rome.

Je confirme également que les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle sont bien couvertes par la proposition de directive en cours de discussion.

Enfin, je partage l'avis émis par Aurélie Filippetti quant au fait que cette directive ne doit pas donner de grain à moudre à ses opposants, notamment à nos amis allemands. Il importe donc que les termes de la directive ne suscitent pas d'inquiétudes sur l'impact économique qu'elle pourrait avoir.

L'article unique de la proposition de résolution est adopté sans modification.

*

* *

Puis, la Commission examine, sur le rapport de M. Étienne Blanc, la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (n° 1890).

M. le président Jean-Luc Warsmann. La présente proposition de loi, déposée le 7 août dernier, est la première à avoir fait l'objet de la nouvelle procédure de saisine du Conseil d'État.

Onze rapporteurs ont été chargés de l'examen des différents articles, et les cinq sections administratives ont été saisies du texte. Des représentants du Gouvernement et de l'administration centrale ont apporté leur contribution au travail des rapporteurs, mais, en application du principe de séparation des pouvoirs, ils n'ont pas assisté aux réunions des sections ; en revanche, des administrateurs de la commission ont pu y assister, dans la mesure de nos possibilités – nos effectifs n'étant pas incommensurables.

Le texte a ensuite été examiné par l'assemblée générale du Conseil d'État, durant trois séances, auxquelles, comme le prévoit la loi, j'ai participé en tant qu'auteur de la proposition de loi. Sur chaque article, les rapporteurs ont donné leur position, un débat a eu lieu, puis l'assemblée générale a rendu son avis, parfois à la suite d'un vote.

L'avis du Conseil d'État a été adressé au président de l'Assemblée, qui l'a transmis à l'auteur de la proposition de loi. La question de la publicité de l'avis a été évoquée en Conférence des présidents et il a été fait le choix que cet avis serait rendu public sur toutes les dispositions dont l'auteur ne proposait pas la suppression. En effet, dans la procédure relative aux projets de loi, le Gouvernement saisit le Conseil d'État d'un avant-projet, enregistre ses observations et modifie le texte en conséquence avant sa présentation en Conseil des ministres ; dans ce cadre, les observations du Conseil d'État n'ont pas vocation à être connues. S'agissant des propositions de loi, le Conseil d'État ne peut être saisi que de propositions déjà déposées .

Toutefois, il est normal que l'auteur du texte tire les conséquences de son avis !

Trois cas de figure se présentent. Sur de nombreux articles, le Conseil d'État a émis un avis favorable sans observation. Parfois, il a émis un avis défavorable, soit qu'il ait déjà été saisi d'un autre projet sur le même sujet, soit qu'il conteste la méthode employée ; dans ce cas de figure, je vous propose de supprimer la disposition en cause ou de la renvoyer au prochain texte de simplification du droit sans qu'il soit donc besoin de reproduire l'avis. Pour les autres articles, le pré-rapport communiqué la semaine dernière inclut l'avis du Conseil d'État ; le rapporteur vous proposera, suivant les cas, de le suivre ou pas.

Je pense que c'est la bonne méthode de travail. Si nous publions tout, les auteurs de propositions de lois auront tendance à ne pas inclure les dispositions les plus délicates, de crainte qu'elles ne fassent l'objet d'un avis défavorable du Conseil d'État. Or l'intérêt de la nouvelle procédure est précisément de pouvoir soumettre à son expertise les mesures les plus compliquées.

Je précise enfin que la simplification et l'amélioration de la qualité du droit passent par la transposition des directives européennes, combat de chaque instant qui fait l'objet de plusieurs articles de la proposition de loi ainsi que d'amendements du Gouvernement. Le

texte prévoit notamment la transposition de plusieurs dispositions de la directive « Services », visant à simplifier l'exercice de certaines professions.

M. Philippe Vuilque. Monsieur le président, nous sommes nombreux ici à ne pas avoir pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'État. Quand a-t-il été mis en ligne ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'avis n'a pas été mis en ligne. Il figure dans le pré-rapport qui vous a été communiqué en application de l'article 86, alinéa 2 du Règlement.

M. Philippe Vuilque. Dont acte, mais nous eussions aimé en avoir une version imprimée !

Je vous rappelle que la procédure retenue, avec demande d'avis au Conseil d'État, répond aussi à une volonté de sécurité juridique, eu égard au « *bug* législatif » qu'a connu la dernière proposition de loi de simplification du droit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous n'allons pas revenir sur les événements du printemps dernier : je crois avoir, assez courageusement, assumé largement ma part dans cette affaire. Avant même le dépôt de cette proposition de loi, j'ai demandé au président de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil d'État. Des extraits de l'avis sont inclus dans le pré-rapport, sous forme d'un encadré précédant le commentaire de chaque article. Ce matin, nous devons non seulement procéder, comme d'habitude, à l'examen du rapport, mais aussi tirer les conséquences de l'avis du Conseil d'État – comme le fait le Gouvernement chaque vendredi après-midi, avant le passage du texte en Conseil des ministres le mercredi suivant.

M. Michel Hunault. Nous partageons tous votre objectif de simplification et de clarification du droit, monsieur le président, mais nous avons également en mémoire ce qui s'est passé en mai dernier. Vous dites que l'avis du Conseil d'État est annexé à chaque article. Cependant, j'ai l'impression d'un texte fourre-tout, et que diverses professions essayent de faire passer des mesures par l'intermédiaire d'amendements. Personnellement, je me sens incapable d'évaluer les conséquences de nombre d'entre eux, que nous allons pourtant devoir examiner très rapidement ce matin. Sachant que des pans entiers de notre droit sont en cause, ne pourrait-on prendre le temps nécessaire pour le faire ? Sous couvert de simplification, il ne faudrait pas que nous adoptions des dispositions lourdes de conséquences.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je partage le même souci que vous, et si certains amendements posaient problème, dans le doute, nous ne les adopterions pas. Je ne connais pas l'origine de tous ceux qui ont été déposés ; en revanche, je suis à votre disposition pour vous expliquer les motifs des dispositions proposées dans le texte.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il convient de préciser une méthode de travail sur les propositions de loi de simplification du droit, la deuxième ayant été l'occasion d'une « sortie de route ».

Habituellement, les textes de loi qui nous sont soumis portent sur une thématique précise, et nous disposons d'un certain temps pour y travailler. La présente proposition de loi comporte cent cinquante articles, touchant à des domaines très divers, ce qui multiplie les risques d'erreur. J'ignore quand la discussion en séance plénière est prévue, mais je souhaite que la Commission consacre davantage qu'une réunion à l'examen de ce texte ; il faut y revenir, non dans le cadre de l'article 88 du Règlement, mais de manière à évaluer avec

précision notre travail, pour éviter tout problème ultérieur. Contrairement à l'examen d'un projet de loi, aucun délai ne nous est imposé. Prenons donc le temps d'aller au fond des choses et d'examiner les conséquences de chaque amendement !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Deux réunions de la Commission ont d'ores et déjà été prévues : celle de ce matin, puis une deuxième à quatorze heures. Si cela ne suffisait pas, nous en prévoirions une troisième.

M. Jean-Christophe Lagarde. Je réclame un délai, non de quelques heures, mais d'une à deux semaines !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous prendrons tout le temps nécessaire. Je rappelle cependant que la proposition de loi a été déposée début août et que le texte du pré-rapport vous a été communiqué la semaine dernière !

M. Jean-Christophe Lagarde. Nombreuses sont les propositions de loi enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale qui ne sont jamais examinées !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Chacun savait que celle-ci le serait ; les administrateurs ont fait un travail remarquable, et la Commission dispose de l'avis du Conseil d'État, ainsi que du pré-rapport d'Étienne Blanc.

M. Philippe Vuilque. Nous devons légiférer dans de bonnes conditions et il importe que ce qui sort de cette commission soit irréprochable. Nous avons eu une cruelle expérience en la matière. En conséquence, faisons usage du principe de précaution ! Or nous sommes saisis d'un kilo et demi d'amendements et nous n'avons pas pu prendre connaissance de l'avis du Conseil d'État dans les délais...

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je ne vous permets pas de dire cela : il vous a été communiqué au sein du pré-rapport.

M. Philippe Vuilque. Il comporte 299 pages, à consulter par voie électronique : 90 % des membres de la Commission n'ont pu en prendre connaissance !

Nous ne contestons pas l'utilité de légiférer sur la simplification du droit, bien au contraire, et votre proposition de loi est intéressante. Mais elle comporte sept chapitres, qui abordent des thèmes très différents, comme la qualité des normes, la législation sur les groupements d'intérêt public ou celle sur l'urbanisme. Il existe même des amendements du Gouvernement concernant les collectivités locales ! Personne ne remet en cause le travail accompli par le rapporteur, mais ne réitérons pas les erreurs du passé, et prenons le temps d'étudier chaque chapitre ! Il est impossible de légiférer correctement en une ou deux séances !

Je demande au nom de mon groupe une suspension de séance.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Auparavant, je vous propose d'écouter les autres intervenants.

M. Michel Hunault. À titre d'exemple, l'amendement CL 404 du Gouvernement modifie en partie le code des marchés publics ! Est-ce cela, la simplification du droit ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Hunault, j'appellerai cet amendement en temps et en heure, le rapporteur donnera son avis et chacun prendra ses responsabilités : telle est la procédure législative !

M. Michel Hunault. Nous parlons d'une proposition de loi, qui émane d'un parlementaire !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je ne suis pas responsable des amendements du Gouvernement !

M. Michel Hunault. Cette façon de faire va à l'encontre de l'esprit du texte !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Si le Gouvernement présente un amendement en son nom, c'est peut-être parce qu'aucun député n'a voulu le signer. Qu'il prenne ses responsabilités !

Mme Maryse Joissains-Masini. Monsieur le président, je salue votre démarche de simplification du droit, qui est réclamée par tous les juristes du pays. Mais procéder de cette manière, en mélangeant tous les problèmes, me paraît extrêmement dangereux. Je m'associe donc aux remarques qui viennent d'être faites, et demande que l'on examine les différentes dispositions thème par thème.

M. Alain Vidalies. Il s'agit d'une grave dérive par rapport à notre objectif initial. Par simplification du droit, tout le monde entendait un balayage de problèmes mineurs ne nécessitant pas d'intervention législative particulière. Or cette proposition de loi est d'une tout autre nature : il s'agit d'un texte majeur, pluridisciplinaire, touchant aux droits des individus. Modifier la recevabilité des recours administratifs et la comptabilité des commerçants serait de la simplification du droit ? Ce n'est pas sérieux !

Comment voulez-vous qu'un député, avec les moyens dont il dispose, abatte autant de travail que le Conseil d'État, avec ses onze rapporteurs, ou que notre rapporteur, aidé par nos administrateurs ? Au moins, mettons en commun nos ressources et répartissons ce texte entre les commissions de l'Assemblée, suivant leurs compétences. Nous nous engagerions sinon dans une voie bien périlleuse.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Toutes les commissions qui le souhaitent ont pu se saisir du texte pour avis. D'ailleurs, nous accueillerons cet après-midi le rapporteur pour avis de la Commission des finances.

M. François Bayrou. J'avoue appartenir au nombre très restreint de ceux qui n'ont pas lu sur Internet les 299 pages du pré-rapport.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le pré-rapport a été envoyé le 13 novembre à dix-huit heures quarante-quatre à l'adresse électronique de chaque membre de la commission.

M. François Bayrou. Eh bien, je ne l'ai pas vu. Monsieur le président, entendez l'émotion sur tous les bancs de la Commission ! On ne peut pas expédier ainsi des dispositions dont nous ne connaissons pas la portée, et qui traitent de sujets totalement étrangers les uns aux autres.

Prenez les alinéas 37 et 36 de l'article 55 de la proposition de loi, qui soumettent à la taxe sur la valeur ajoutée, non seulement « les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires », ce qui ne me dérange nullement, mais aussi « la redevance audiovisuelle ». Vous allez me que c'est sans portée, mais cela mérite que l'on y regarde de plus près – ce qui est impossible au rythme expéditif que vous souhaitez nous imposer.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Bayrou, il n'est pas question d'« expédier » l'examen de ce texte. J'ai été nommé parlementaire en mission auprès du Premier ministre, notamment pour étudier la question de la TVA. J'ai à ce titre rendu un rapport, qui a été discuté, et qui constitue la source de certaines dispositions de la proposition de loi. La Commission des finances s'en est saisie pour avis, et son rapporteur viendra nous présenter ses conclusions cet après-midi.

Ce matin, je vous propose d'écouter notre rapporteur : chacun aura ainsi le temps de réfléchir avant de commencer l'examen des premiers chapitres cet après-midi, et nous avancerons au rythme qu'il faudra.

Je le répète, j'ai assumé plus que ma part de responsabilité sur les événements du printemps dernier : si quelqu'un souhaite éviter tout problème, c'est bien moi !

M. Jean-Michel Clément. Monsieur le président, lorsque la Commission a lancé, à votre initiative, le chantier de simplification du droit, il s'agissait de venir en aide aux usagers confrontés à des dispositions contradictoires ou imprécises.

Le premier texte comprenait cinquante articles. Sur le deuxième, on a observé une dérive, non seulement sur le fond, mais aussi sur la forme, avec une multiplication du nombre des amendements, notamment dans le cadre de l'article 88. Nous n'avons pas eu le temps de tous les examiner et cela a abouti au lamentable épisode relatif à la Scientologie. Tout le monde s'est accordé pour dire qu'il ne fallait plus que cela se reproduise.

La Constitution nous offre la possibilité de corriger cette dérive en sollicitant, en amont, l'avis du Conseil d'État. Mais il convient d'aller jusqu'au bout et d'examiner cet avis, sous peine que ce soit le Conseil d'État qui légifère !

Le texte s'intitule : « Simplification et amélioration du droit ». Pourtant, loin de simplifier ou d'améliorer notre mission de législateur, nous la dénaturons. On nous impose, sans nécessité aucune, une procédure d'urgence ! Un texte qui aurait dû être bienfaisant pour les usagers en devient dangereux. Le *Canard enchaîné* a récemment déclaré que le législateur ne savait plus ce qu'il votait : c'est le sentiment que j'ai aujourd'hui.

M. Guénaél Huet. Plus un dossier est lourd, plus il convient de respecter la procédure. Or nous entamons la discussion générale, voire l'examen de certains amendements, avant même que le rapporteur ne soit intervenu ! Je suis surpris qu'on procède ainsi !

M. Michel Hunault. Nous avons le droit de nous exprimer !

M. Guénaél Huet. Certes, mais après le rapporteur, dans le cadre de la discussion générale. Discutons autant que nous voulons, mais respectons la procédure, sinon nous perdrons du temps !

M. Jérôme Lambert. Mes chers collègues, j'ai une proposition à vous faire. Pour l'heure, la procédure veut que nous écoutions le rapporteur. Toutefois, compte tenu du nombre d'amendements déposés et de la complexité du sujet, je ne pense pas que nous puissions débiter l'examen des articles et des amendements cet après-midi. Pourquoi ne pas renvoyer nos travaux à la semaine prochaine ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous propose de laisser le rapporteur présenter son rapport. Dans la mesure où j'ai invité le rapporteur pour avis de la Commission des finances, je souhaite maintenir la réunion de cet après-midi, en la déplaçant à quatorze heures trente et en la limitant aux trois articles qui le concernent. Nous débiterons la discussion des autres articles mardi matin.

M. Jean-Christophe Lagarde. Il serait également bon de suivre la suggestion de Maryse Joissains-Masini et de regrouper les séances par thème : les dispositions contenues dans ce texte renvoient à tant de textes de loi différents qu'il nous est extrêmement difficile d'en mesurer immédiatement la portée. Par exemple, le droit de la préemption n'a rien à voir avec la preuve de l'identité des personnes physiques.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous allons donc entendre note rapporteur.

M. Étienne Blanc, rapporteur. La Commission des lois avait décidé de faire de la simplification du droit l'un des fils conducteurs de son action pour toute la durée de la XIII^e législature, en s'appuyant sur le constat, largement partagé, que la complexité de notre droit avait des effets nocifs sur l'attractivité de notre pays, sur la compétitivité de nos entreprises et, surtout, sur la vie quotidienne de nos concitoyens. Nous avons donc décidé de travailler activement et de manière pragmatique à des mesures concrètes. La présente proposition de loi est la troisième de la législature en ce domaine.

La matière est complexe, car la simplification n'a pas de limite : nous touchons à des domaines extrêmement divers du droit. C'est pourquoi je comprends parfaitement les observations qui ont été faites. Toutefois, j'ai aussi l'impression que l'on veut se faire peur.

Ainsi, monsieur Bayrou, la redevance audiovisuelle n'était pas hors du champ de la TVA : la proposition de loi ne vise qu'à récrire de manière plus lisible et plus simple une disposition existante.

De même, il ne nous est pas proposé de modifier le code des marchés publics, monsieur Hunault, mais de nous prononcer sur une adaptation mineure visant à rendre le droit positif français conforme aux dispositions européennes pour ce qui concerne les laboratoires d'analyse de l'eau.

Lorsque j'ai reçu la proposition de loi, j'ai eu la même réaction que vous : j'ai cru qu'il s'agissait de modifier la totalité du droit ! Au fil du temps, je me suis aperçu que seuls les titres étaient inquiétants ; en réalité, il ne s'agit que d'adaptations mineures, de réécritures et d'observations formelles. Je suis en conséquence convaincu que notre débat permettra de lever nombre d'inquiétudes.

Par ailleurs, si des amendements visaient à modifier substantiellement notre droit positif, je m'y déclarerai défavorable, car je pense, comme vous, que cela exigerait un débat de fond. En revanche, je pourrai donner un avis favorable aux autres.

Cette proposition de loi a cinq sources distinctes.

Certaines mesures sont issues du rapport sur la qualité et la simplification du droit remis en janvier dernier par le président Warsmann au Premier ministre, à la suite de la mission temporaire qui lui avait été confiée ; ce rapport avait d'ailleurs été adopté à l'unanimité de la Commission.

D'autres mesures résultent d'un travail réalisé au sein de la Commission des lois, avec le concours d'une équipe de juristes et de scientifiques, et qui visait à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale. Toute suggestion de simplification en matière pénale a ainsi été transmise à cette cellule afin d'être expertisée et éventuellement incluse dans la proposition soumise à l'Assemblée.

D'autres mesures encore proviennent des sollicitations de nos concitoyens, qui nous signalent des procédures désuètes ou compliquées *via* le site Internet « Simplifions la loi » : il s'agit notamment du volet consacré à la simplification de la vie quotidienne des particuliers.

Une quatrième source est constituée par les études du Conseil d'État – notamment par celles relatives aux groupements d'intérêt public et au droit de préemption – ou les rapports de la Cour de cassation. En effet, les magistrats peuvent repérer, dans les affaires dont ils sont saisis, des contentieux dont l'origine est une imperfection, une illisibilité ou une incohérence de notre droit – je pense, par exemple, à tout ce qui concerne la motivation des droits de préemption, à l'origine d'une partie importante des contentieux administratifs – ce qui nuit non seulement aux particuliers, mais aussi au fonctionnement de nos institutions, dans la mesure où cela provoque une surcharge inutile des juridictions administratives, alors qu'une simple réécriture permettrait d'en diminuer le nombre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le Conseil d'État a montré que le droit de préemption donnait lieu à un taux d'annulation des décisions des collectivités locales très élevé. Il y a là manifestement un problème de droit à régler. Quant aux groupements d'intérêt public, à chaque fois que le législateur en créait un, il devait l'assortir du statut correspondant. Pour éviter d'avoir une multitude de statuts particuliers, l'Assemblée a donné le pouvoir au Gouvernement, il y a environ dix ans, de légiférer par ordonnance pour créer un statut type qui pourrait s'appliquer à la plupart des groupements, mais celui-ci a laissé passer la date limite ! Nous y revenons, ce qui permettra un toilettage considérable des textes.

Dans son rapport annuel, la Cour de cassation nous signale aussi des listes de points à améliorer. Nous les avons tous examinés, même si nous n'avons pas suivi toutes ses suggestions – dans certains cas, le Conseil d'État n'y était d'ailleurs pas favorable – et certaines figurent dans notre texte.

Nous sommes donc revenus sur des dossiers qui avaient pour la plupart déjà été ouverts. C'est encore le cas pour le recours administratif préalable obligatoire, grâce auquel la personne qui conteste une décision peut la faire réexaminer avant d'aller devant le juge. De tels dispositifs fonctionnent bien lorsqu'ils existent déjà. Nous proposons donc de réunir toutes les procédures, comme l'a suggéré le Conseil d'État, et de lancer une expérimentation pour les administrations qui le souhaiteront.

Notre travail est donc fondé sur des sources solides et porte sur des problèmes notables.

M. le rapporteur. J'ai eu l'occasion de demander à plusieurs présidents de chambre de la Cour de cassation si certains contentieux pouvaient être causés par des ambiguïtés dans

les textes. On m'a répondu notamment que de 30 à 35 % du contentieux portant sur les procédures collectives prévues par la loi de sauvegarde des entreprises était dû à l'incompréhension du texte, sur des points aisément modifiables !

La cinquième provient des ministères, étant entendu que certains nous alimentent très régulièrement, comme celui de l'intérieur, alors que des ministères comme celui de l'éducation nationale, par exemple, restent parfaitement silencieux, bien que leurs procédures donnent lieu à des plaintes abondantes.

La proposition de loi comprend sept chapitres. Le premier comprend des mesures d'amélioration de la qualité des normes et des relations des citoyens avec l'administration. Le deuxième a pour objet, sur proposition du Conseil d'État, de clarifier et de simplifier le régime des groupements d'intérêt public. Le chapitre III s'attache à la simplification en matière d'urbanisme, en distinguant notamment le droit de préemption urbain du droit de préemption en matière de périmètres d'aménagement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Beaucoup de décisions sont annulées parce que, la commune faisant jouer son droit de préemption sur une maison par exemple, en prévision d'un projet d'aménagement pour le quartier, le juge lui demande ce qu'elle veut construire exactement à la place et qu'elle est bien incapable de dire déjà à ce moment si ce sera un immeuble de logements sociaux ou la cour d'une école ! Ces annulations ne sont à l'évidence pas dictées par l'intérêt général.

M. le rapporteur. Le chapitre IV traite du défaut d'adoption des textes d'application prévus par les lois. Nous nous plaignons souvent que les textes réglementaires des lois que nous votons ne soient pas pris. Il faut vraiment clarifier les choses à ce sujet.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons écrit l'an dernier à tous les ministères après avoir recensé l'ensemble des dispositions de la précédente législature dont les textes d'application n'avaient pas été pris – ce qui fut un travail de Romain. Le document que le Sénat publie chaque année n'est en effet pas précis : il arrive par exemple qu'un texte soit recensé comme étant l'application d'un seul article au lieu de plusieurs. Les ministères se sont justifiés sur chaque point : dans certains cas, les mesures d'application sont sur le point de sortir – certaines au bout de quatre ou cinq ans ! –, dans d'autres, elles ne sont en fait pas nécessaires, ou bien l'on nous dit encore qu'elles ne seront jamais prises. Nous vous proposons donc de supprimer de la loi les dispositions qui ne seront jamais appliquées.

M. le rapporteur. Le chapitre V s'attache à la clarification de notre législation pénale. Le chapitre VI concerne l'amélioration de la qualité formelle du droit ». Je reconnais que son titre est inquiétant, mais la réalité l'est beaucoup moins.

L'unique article du chapitre VII, enfin, a pour objet d'assurer la recevabilité de la proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi a été transmise par le président Accoyer, conformément à l'article 39 de la Constitution, au Conseil d'État, dont les observations nous ont été extrêmement utiles. Nous proposerons ainsi de retirer certains articles qui opéraient des modifications trop substantielles pour ne pas mériter un débat spécifique. Dans d'autres cas, nous proposerons des modifications afin de parfaire la sécurité juridique du dispositif ou de le clarifier notablement. S'agissant d'un texte aussi varié et aussi complexe, cette procédure me paraît spécialement opportune.

Ce texte s'attaque à des sujets ardu. Même si certaines questions paraissent purement formelles, il suffit de changer un ou deux mots pour changer le sens d'un article. J'espère donc que mes explications auront levé la plupart de vos réserves pour illustrer ces propos du chancelier d'Aguesseau, cité par le Conseil d'État dans une étude de 2008 : « L'esprit le plus pénétrant a souvent besoin du secours du temps pour, par ses secondes pensées, s'assurer de la justice des premières » !

M. Michel Hunault. Vous avez, monsieur le rapporteur, effectué avec le président de la Commission un travail immense, ce qui ne nous empêche en rien de faire preuve de la plus grande vigilance.

Vous serait-il d'abord possible d'établir, d'ici à la semaine prochaine, la liste des directives et des conventions qui devraient être transposées en droit interne et qui ne le sont pas encore ? Par ailleurs, vous êtes-vous référé au rapport public annuel du Médiateur de la République, qui suggère toujours des simplifications du droit ? Vous avez saisi les ministères, mais avez-vous demandé à ce dernier de vous faire des propositions ?

M. Serge Blisko. Ainsi que le président Warsmann vient de le dire, et comme cela figure dans l'exposé des motifs, il arrive que le Gouvernement fasse savoir « qu'il n'envisageait pas d'adopter le texte d'application de la loi, pour différents motifs ». Voilà qui mérite un mot d'explication ! À quoi sert-il alors que nous votions la loi, et que devient la séparation des pouvoirs ? Ce n'est plus le chancelier d'Aguesseau, c'est Montesquieu qu'il faut citer !

M. le rapporteur. Monsieur Hunault, la Commission des lois ne tient aucun registre des directives ou des conventions qui doivent être transposées. C'est l'affaire du Gouvernement et, dans notre Assemblée, de la Commission des affaires européennes.

Par ailleurs, nous entretenons au quotidien des relations très étroites avec le Médiateur de la République. Nous collationnons ses suggestions et les intégrons dans les textes de simplification du droit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'une d'elles, par exemple, est que le cachet fasse foi en matière de paiement des amendes.

M. le rapporteur. Par ailleurs, je suis entièrement d'accord avec M. Blisko : en s'abstenant de prendre certaines dispositions réglementaires, le Gouvernement dénature le travail du législateur. Les lois de simplification doivent être l'occasion de faire l'inventaire des textes en cause et d'obtenir des explications précises.

M. Jean-Christophe Lagarde. Vous parlez de simplifier le droit, mais vous vous livrez parfois à des modifications bien plus substantielles. C'est le cas pour l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, lequel, au lieu de donner la liste des pouvoirs qui peuvent être délégués au maire par les conseillers municipaux, ne va plus mentionner que ceux qui ne peuvent pas l'être. Cette inversion a des conséquences importantes, à commencer par la méconnaissance par les conseillers nouvellement élus des pouvoirs précis pour lesquels ils auront donné une délégation pleine et entière – et je connais peu de maires qui n'utilisent pas pleinement cet article ! Les conseillers ne seront plus informés que de ce sur quoi ils ont le droit de voter. La question mérite qu'on s'y attarde !

Quant au droit de préemption, qui suscite effectivement un contentieux important, je voudrais souligner deux difficultés. Ainsi, si la préemption n'est plus possible pour les zones d'aménagement différé, les choses vont devenir très compliquées : pendant tout le temps où la commune élaborera le schéma d'urbanisme, les transactions continueront, ce qui aboutira à faire augmenter la valeur du bien. Et il existe des agents immobiliers indéclicats qui, dès qu'un bien est mis en emplacement réservé, mettent la commission à la charge de l'acquéreur et en profitent d'ailleurs pour la tripler – j'ai vu passer des ventes de 50 000 euros avec une commission de 40 000 ! – parce qu'ils savent que la puissance publique va acheter. C'est de l'escroquerie pure et simple, face à laquelle les communes sont pieds et poings liés. Prenons le temps de discuter de ces sujets à partir de nos expériences respectives.

M. Jean-Pierre Schosteck. J'aimerais être sûr que le renversement du principe de délégation des pouvoirs des conseillers municipaux apporte une réelle simplification dans la vie quotidienne des maires. Certes, on y gagne en souplesse, mais il y a un risque de recours parce qu'on ne sera jamais sûr de ce qui est permis ou interdit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je vous propose d'avancer dans la présentation des articles.

Mme Delphine Batho. Nous étions tombés d'accord pour entendre le rapporteur aujourd'hui, et n'examiner les articles que la semaine prochaine. Plusieurs de nos collègues ont quitté la salle de réunion...

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il ne s'agit que de la présentation des articles. Il est bien clair qu'aucun vote n'aura lieu.

Mme Brigitte Barèges. Cette proposition de loi mérite un travail plus approfondi. L'inversion du principe de délégation de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales va bien plus loin qu'une simplification, alors même que le système actuel ne fonctionne pas si mal. Bref, on risque de créer un problème là où il n'y en a pas. Il faut prendre davantage de recul.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous examinerons le détail de la question la semaine prochaine.

M. Philippe Gosselin. Nous sommes tous d'accord sur l'objectif, mais il faudrait tout de même veiller à simplifier à droit constant. Cela ne semble pas être le cas sur ce point.

M. Jean-Michel Clément. Il est clairement davantage question dans ce texte d'amélioration de la qualité du droit que de simplification. C'est d'ailleurs plus notre rôle : le législateur vote la loi, et c'est le juge qui, le cas échéant, fait des propositions de simplification. Je me félicite donc des dispositions d'amélioration qui sont proposées. Mais il faut se méfier de celles qui, sous prétexte de simplification, reviennent en fait à dénaturer le droit. Il ne faudrait pas que cette proposition de loi vienne créer des perturbations dans des textes qui avaient trouvé leur équilibre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La modification de l'article sur la délégation de pouvoirs aux maires a une raison simple : nous n'arrêtons pas d'en allonger la liste. La dernière fois, de mémoire, il s'agissait de l'encaissement des indemnités d'assurances. Auparavant, si une commune encaissait le chèque de son assureur sans la délibération correspondante, elle était en faute ! Je voulais cette année ajouter à la liste les adhésions de la

commune à diverses associations, qui sont souvent simplement renouvelées chaque année. Arrive forcément le moment où la liste devient trop longue ! Nous avons écrit la liste inverse en partenariat avec la direction générale des collectivités locales et l'avons soumise au Conseil d'État, mais je n'y tiens pas plus que cela. Vous jugerez s'il faut la voter ou non la semaine prochaine.

Ceci dit, nous ne prétendons pas simplifier toujours à droit constant. La modification que nous proposons éviterait des délibérations qui n'ont aucun intérêt, mais elle fait aussi évoluer le droit. Il en est de même lorsqu'on choisit un statut-type pour les groupements d'intérêt public ou qu'on fusionne des procédures : on opère un arbitrage, et les statuts et procédures qui existaient en sont affectés. Je vous propose d'expliquer aujourd'hui la genèse des modifications que nous proposons, et de les examiner en détail la semaine prochaine.

M. le rapporteur. Nous allons commencer l'examen des articles par un sujet important. Comme les élus le savent bien, certains usagers contestent des factures d'eau exorbitantes. L'article 1^{er} prévoit d'obliger le distributeur à les informer en cas de consommation excessive. C'est devenu très facile avec l'informatique : la consommation anormale, que nous avons fixée au double de la consommation moyenne des trois dernières années, ressortira automatiquement. Je proposerai par amendement qu'ensuite le distributeur soit dans l'obligation de prouver que le compteur fonctionne normalement. Toujours par amendement, nous préciserons qu'une fois alerté, l'utilisateur aura un mois pour faire procéder aux réparations qui s'imposent. Une fois qu'il aura transmis la facture de la réparation à l'exploitant, il ne sera plus tenu que de payer le double de sa consommation – sa responsabilité doit en effet être mise en jeu, parce qu'il n'a pas vu la fuite – mais pas au-delà.

Je suis très favorable à ce dispositif qui peut éviter des contentieux aux enjeux financiers importants, souvent jugés par les tribunaux d'instance et qui portent sur des questions très factuelles : la fuite se situe-t-elle avant ou après le compteur, quels sont les détails de la réparation ? Il s'agit d'une véritable simplification dans la vie de nos concitoyens.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le service d'eau potable est responsable jusqu'au compteur. Au-delà, c'est le particulier. Or, lorsqu'une fuite ne se voit pas et que la consommation n'est relevée qu'une ou deux fois par an, il arrive qu'une famille se voie facturer 15 000 mètres cubes au lieu des 120 habituels. Si elle s'adresse au distributeur, il répond que le compteur a tourné et que l'eau doit être facturée, même si elle n'a pas été consommée. Certains en profitent même pour vendre des assurances à la limite de l'escroquerie, très chères, et assorties de franchises très élevées.

L'idée est donc, en attendant la généralisation des compteurs intelligents, qui préviennent en cas de consommation anormale, de proposer un dispositif national pour régler la question. Dès que le distributeur remarque une telle consommation, le client a un mois pour réparer la fuite, auquel cas il ne paiera pas plus du double de sa consommation habituelle. Dans le cas contraire, il paiera le tout. Cela permettra d'éviter un nombre très important de contentieux – et de résoudre des situations particulièrement difficiles, parce que les personnes concernées n'ont évidemment pas laissé leurs robinets ouverts jour et nuit ! Il s'agira vraiment d'une amélioration de la vie quotidienne.

M. Yves Nicolin. Le fait de prendre en compte la moyenne des trois dernières années me paraît assez équitable. Mais j'aimerais attirer votre attention sur la distinction, dans une facture d'eau, entre abonnement et consommation. Dans de nombreuses villes, notamment du

Midi de la France, les coûts d'abonnement sont parfaitement disproportionnés. Je comprends qu'il y ait des frais d'installation de compteur, mais comment justifier des frais d'abonnement si élevés alors que, parfois, la consommation est nulle ? Notre Commission devra un jour se pencher sur le sujet.

M. Pascal Terrasse. L'article tel qu'il est proposé me paraît satisfaisant, mais il faut veiller à ne pas perdre de vue la responsabilité des usagers. Le système assurantiel qui existe n'est pas une escroquerie. Il n'est pas très cher et a le mérite de responsabiliser les citoyens, dont beaucoup se dispensent d'entretenir leurs installations vieillissantes, certaines comportant encore des tuyaux de cuivre, qui provoquent des maladies chroniques.

Par ailleurs, l'eau n'est pas le seul domaine dans lequel il faille développer la prévention et l'information de l'utilisateur. Un grand nombre de consommations courantes sont dans le même cas, à commencer, comme le montrait récemment un grand quotidien national, par la téléphonie mobile : un client s'est vu facturer 45 000 euros de consommation Internet ! On souscrit un contrat avec un accès à l'Internet illimité pour le petit téléphone qu'on a tous dans sa poche, mais sans savoir – c'est écrit en tout petit dans le contrat – que le volume, en kilobits, est limité ! Je me suis moi-même vu facturer le premier mois 1 600 euros de consommation. Les opérateurs de téléphonie mobile doivent prévenir leurs abonnés. Selon UFC-Que Choisir, l'essentiel des plaintes des consommateurs relèvent maintenant de ce secteur. Je ne sais pas si cette question peut s'inscrire dans l'article 1^{er}, mais il faut s'en occuper.

M. Philippe Gosselin. Je suis assez favorable à cet article, mais ne concerne-t-il que les personnes physiques, ou aussi les personnes morales ? Les contrats de ces dernières en effet – entreprises, agriculteurs, notamment – contiennent souvent des dispositions particulières.

M. Philippe Houillon. Si la fuite se situe après le compteur, comment exonérer l'utilisateur de sa responsabilité, même si l'eau n'est pas réellement consommée, et surtout à quel titre la faire supporter par la société distributrice ? Le risque n'est-il pas que tous les autres abonnés finissent par payer, par un phénomène de mutualisation ?

M. le rapporteur. Cet article s'appliquera aux personnes morales autant que physiques. Quant à la mutualisation des surconsommations, il est vrai que ce dispositif représente un changement profond de notre législation. Le cœur du dispositif devient l'obligation pour l'exploitant de surveiller les consommations et d'alerter si c'est nécessaire. Souvent, en effet, le diagnostic est trop tardif. Au lieu de facturer la totalité de la consommation, le distributeur ne pourra pas facturer plus du double de la consommation moyenne.

M. Philippe Houillon. Je reconnais que le contentieux est important, mais à quel titre ne paierait-on qu'une partie de sa consommation au motif qu'on a fait intervenir un plombier par la suite ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Parce que, la plupart du temps, les consommateurs sont d'une totale bonne foi. Ils n'ont aucun moyen de s'apercevoir de la fuite ; seul le distributeur le peut. C'est pourquoi nous encourageons beaucoup la mise en place de compteurs intelligents mais, en attendant, il faut régler les situations où l'on demande soudain à un particulier de régler la consommation de 10 000 mètres cubes d'eau.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Que se passe-t-il si le distributeur s'abstient de constater la consommation anormale ? Une sanction est-elle prévue ?

Le premier Médiateur de l'eau vient d'être nommé : il s'agit de Marc Censi. A-t-il été consulté sur ce dispositif ?

M. le rapporteur. Il m'a répondu que le principe ne le heurtait pas, même s'il suggère des amendements.

Quant à la sanction du défaut d'information de la part de l'exploitant, c'est tout simplement qu'il ne peut pas percevoir plus du double de la consommation moyenne de l'usager, même si la facture est quinze fois plus élevée. Enfin, Yves Nicolin a évoqué la question du prix de l'abonnement. Il existe déjà une règle de proportionnalité dans ce domaine. Surtout, les communes touristiques se sont toujours opposées à baisser les parts fixes, parce qu'un nombre important de leurs habitants ne consomment réellement que quelques semaines par an.

M. Yves Nicolin. C'est l'installation du compteur qu'il faut payer !

M. Sébastien Huyghe. Est-il nécessaire de passer par un professionnel pour effectuer la réparation ? La facture d'un fournisseur de matériaux serait-elle suffisante ?

M. le rapporteur. Ce n'est pas prévu. S'agissant d'une grosse fuite, le recours à un professionnel paraît s'imposer.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'idée est d'éviter que le dispositif ne protège les usagers de mauvaise foi, ou désinvoltes.

M. le rapporteur. Afin de faciliter le traitement des demandes présentées par les usagers, l'article 2 autorise les autorités administratives à échanger entre elles toutes les informations, données et pièces justificatives nécessaires. Les usagers ayant déjà fourni des informations ne seront pas tenus de les produire à nouveau.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette disposition réduira les démarches et assurera une meilleure sécurité en limitant les risques de fraude, notamment lors de la production de l'avis d'imposition à un organisme HLM.

M. Philippe Gosselin. Les organismes HLM font-ils partie des autorités administratives visées par la disposition ?

M. le rapporteur. L'article 3 oblige l'autorité administrative recevant une demande affectée par un vice de forme à inviter l'auteur à régulariser cette demande, en lui indiquant les formalités à respecter et les dispositions légales ou réglementaires qui imposent ces modifications. Un amendement proposera de proroger en conséquence le délai au terme duquel la demande est réputée irrecevable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Excellente mesure de simplification.

M. le rapporteur. L'article 4 contient des mesures de coordination concernant la définition de la profession d'architecte, et il renforce les sanctions pénales réprimant l'usurpation de ce titre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 5 applique aux bénéficiaires du RSA le préavis d'un mois, au lieu de trois, tel qu'il s'appliquait aux bénéficiaires du RMI.

M. le rapporteur. L'article 6, inspiré par une étude récente du Conseil d'État, étend la procédure du recours administratif préalable obligatoire. Le premier paragraphe de cet article prévoit d'inclure dans la liste de décisions à motiver celles qui rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux, en application d'une disposition législative ou réglementaire. Le deuxième paragraphe propose de modifier la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration pour mieux les informer des voies et délais de recours.

Le troisième paragraphe propose de rendre le recours administratif préalable obligatoire applicable aux trois fonctions publiques et prévoit, pour la fonction publique territoriale, qu'une personne ou une instance extérieure sera chargée d'instruire le recours administratif préalable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le Gouvernement proposera un amendement tendant à supprimer la disposition relative à la fonction publique, qui pose de nombreuses difficultés, au profit d'une expérimentation de trois ans dans les ministères volontaires, au terme de laquelle un bilan pourrait être tiré. Je suis prêt à me rallier à cette position de sagesse.

M. Pascal Terrasse. Il importe assurément de désengorger nos tribunaux administratifs. Aujourd'hui, la situation est complexe, les nombreuses demandes de recours amiables étant instruites par les services mêmes qui ont émis des avis négatifs. À l'instar de ce qui existe déjà dans certains départements, l'expérimentation pourrait prévoir l'instauration d'un médiateur des collectivités territoriales. Nombre de maires seraient heureux de disposer ainsi d'une personne-ressource indépendante.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est une excellente suggestion. Nous allons travailler à cette solution, humainement satisfaisante et propre à supprimer du contentieux.

L'article 7 est destiné à renforcer la sécurité juridique dans les collectivités d'outre-mer. J'avais présenté un amendement proposant d'abroger, au terme d'un certain délai, toutes les dispositions antérieures au 1^{er} janvier 1900, à charge de relever durant ce délai celles qu'il conviendrait de conserver. Le Conseil d'État et le Gouvernement préférant plus de circonspection, un amendement du rapporteur demande seulement au Gouvernement de stabiliser le droit positif applicable outre-mer. Je souscris pleinement à cette démarche plus légère.

M. le rapporteur. Le Conseil d'État craint que la mesure drastique proposée par le président Warsmann n'entraîne une insécurité juridique. Ce n'est que lorsque le Gouvernement aura procédé à l'inventaire du droit existant que nous pourrions prendre des mesures de cette nature.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il faudra examiner la question que posent les décrets coloniaux.

M. Jean-Michel Clément. Gardons-nous cependant de créer de nouveaux contentieux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement du rapporteur devrait permettre d'avancer au cours de la législature, en procédant au recensement du droit existant. Il reviendra à la prochaine législature de poursuivre le processus.

M. le rapporteur. L'article 8 vise à permettre aux autorités administratives de mieux associer les citoyens aux décisions qu'elles prennent en permettant d'organiser, à la place des consultations d'organismes prévues par certaines dispositions législatives ou réglementaires, une consultation ouverte par Internet, dont un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'organisation.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est là un sujet sur lequel j'ai travaillé lors d'une mission que j'ai effectuée pour le Premier ministre. Certaines consultations sont purement formelles et d'une grande pauvreté, ayant souvent pour seul effet d'ajouter des délais inutiles. Il est donc proposé que le pouvoir réglementaire mette en ligne le projet de règlement, cette mise en ligne valant saisine de la Commission – laquelle peut se réunir ou non, à l'appréciation de son président – et permettant à toutes les organisations représentatives qui le souhaitent de prendre position. L'administration peut ensuite se prononcer en tenant compte des avis exprimés.

M. Sébastien Huyghe. Est-il prévu de notifier l'ouverture de la consultation aux organismes qui auraient dû être consultés ?

M. le rapporteur. Ce point fera l'objet d'un amendement.

M. Lionel Tardy. Cet article modernisera le système de consultation pour les actes réglementaires et rendra probablement obsolètes bien des comités consultatifs, ce dont je me félicite. Quelques sujets d'interrogation demeurent cependant, comme le fait que l'autorité administrative soit seule à décider de l'ouverture d'une consultation et des critères qui s'y appliquent. Je proposerai quelques amendements relatifs à l'organisation de la consultation sur l'Internet, excluant les mesures nominatives et prévoyant la publication de toutes les contributions.

M. Jean-Michel Clément. Le décret en Conseil d'État que prévoit l'article 8 précisera-t-il quelles sont les commissions concernées ? Par ailleurs, qu'advient-il lorsque les avis exprimés seront contraires aux propositions soumises à la consultation ?

M. le rapporteur. L'amendement CL 169 proposera pour l'alinéa 3 la nouvelle rédaction suivante : « Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire par de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article. Sans préjudice du dernier alinéa, la décision d'organiser une consultation ouverte vaut saisine des commissions consultatives compétentes ».

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. La Commission d'accès aux documents administratifs – la CADA – permettra-t-elle la consultation et la libre transmission de tous ces éléments ?

M. le rapporteur. Il est probable que la CADA, autorité administrative indépendante, demandera, au nom de la transparence, que toutes les informations recueillies sur le site soient communiquées. Le processus sera donc très « interactif ».

Monsieur Clément, votre deuxième question trouvera une réponse avec l'amendement CL 170, qui tend à préciser que « [d]emeurent obligatoires les consultations concernant une autorité administrative indépendante, celles qui requièrent un avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, qui constituent une garantie d'une exigence constitutionnelle, celles qui traduisent un pouvoir de proposition et celles mettant en œuvre le principe de participation ». Cette liste pourrait être élargie.

L'article 9 rend optionnelle la réalisation du plan personnalisé de compensation du handicap. Il permet également la délivrance à titre définitif de la carte d'invalidité lorsque l'invalidité est elle-même définitive, afin d'éviter le renouvellement des mêmes démarches de la part des personnes concernées. Il prévoit enfin la délivrance implicite de la carte de stationnement dans un délai de deux mois en cas de silence de l'administration, ce qui poussera celle-ci à répondre rapidement – c'est là une question dont les élus sont souvent saisis dans leurs permanences.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Les délais de délivrance de cette carte tiennent à des lourdeurs que certaines MDPH sont parvenues à alléger. Dans les MDPH, les goulets d'étranglement se situent aux niveaux de l'accueil des dossiers, de l'examen de ces dossiers par des médecins trop peu nombreux et de la saisie des avis. En outre, la carte n'est pas délivrée par la MDPH, mais par le préfet, qui délègue parfois cette étape à la DDASS. Certaines MDPH, qui ont obtenu de la DDASS de procéder elles-mêmes à cette opération, et qui traitent spécifiquement les courriers relatifs aux cartes de stationnement, parviennent à réduire le délai à moins de deux mois. La disposition proposée permettrait donc d'aiguillonner l'administration dans tout le pays. De fait, les bénéficiaires des cartes de stationnement sont des personnes atteintes d'affections lourdes et il n'est pas normal de mettre six mois à leur répondre. L'accusé de réception de la demande pourrait, au terme du délai de deux mois, être utilisé sur le pare-brise comme carte de stationnement.

Par ailleurs, il est inutile d'imposer aux personnes souffrant d'une invalidité permanente de renouveler tous les cinq ans les démarches nécessaires à la prolongation de leur carte d'invalidité. Selon le cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la famille et de la solidarité, ces renouvellements peuvent représenter jusqu'à 10 % ou 15 % de la masse de travail des MDPH. L'enjeu de toutes ces mesures est bien évidemment de rendre un meilleur service à l'utilisateur.

M. Pascal Terrasse. Ce renouvellement automatique est une simplification utile d'un point de vue administratif. Cependant, d'un point de vue humain, il importe de conserver, même pour les personnes souffrant de pathologies lourdes, un délai de « revoyure » permettant une évaluation périodique de leur situation. Les associations actives dans ce secteur y sont très attentives.

M. Sébastien Huyghe. Cette disposition très importante permettra d'éviter, dans les cas où l'amélioration est impossible, de renouveler tous les cinq ans un dossier dont la préparation est parfois lourde. Il faudra, bien évidemment, définir soigneusement les affections concernées.

M. Jean-Pierre Schosteck. D'un point de vue humain, il est bon d'éviter que des personnes qui souffrent d'affections lourdes doivent revenir tous les cinq ans présenter leur dossier devant une commission.

M. le rapporteur. Plutôt que d'apposer sur le pare-brise le récépissé de la demande, ce qui pourrait donner lieu à des fraudes, il semble préférable de prévoir que la carte soit délivrée automatiquement au demandeur par la préfecture après un délai de deux mois en l'absence de réponse.

M. Pascal Terrasse. Ce texte, qui touche au quotidien de nos concitoyens, est très vaste et les amendements que nous lui apporterons, issus de nos échanges, doivent permettre de l'améliorer. Ne bâclons donc pas son examen, qui devrait intéresser d'ailleurs plusieurs commissions.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Tous les présidents de commission sont officiellement informés des textes examinés. Outre la saisine formelle, j'ai rencontré plusieurs de mes collègues à ce propos. J'ai ainsi transmis à la Commission des affaires économiques un document relatif au droit de préemption. Le président Christian Jacob m'a informé que la Commission du développement durable ne se saisirait pas du texte pour avis, mais qu'il transmettrait ses remarques au rapporteur. Le président Patrick Ollier n'a pas répondu. Les différentes commissions ont donc des réactions diverses, mais la démarche est tout à fait transparente. Du reste, le balayage auquel nous procédons ce matin me semble une bonne méthode, qui permet à chacun de s'imprégner du texte avant de l'examiner la semaine prochaine.

M. le rapporteur. L'article 10 est destiné à assurer la conformité des conditions d'inscription au registre des personnels navigants de l'aviation civile avec le droit européen.

L'article 11 propose de consolider l'application en Alsace-Moselle de la procédure d'octroi des libéralités à des établissements ou à des États étrangers et de les soumettre au droit applicable en la matière, c'est-à-dire un régime de déclaration ouvrant un droit d'opposition au ministre de l'intérieur. Il vise également à substituer un régime de déclaration à un régime d'autorisation, en coordination avec l'ordonnance du 28 juillet 2005, dans la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et dans la loi du 12 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et des communautés religieuses de femmes. Il se conforme pleinement à l'avis du Conseil d'État.

L'article 12, qui répond à une suggestion de la Cour de cassation supprime la différence de traitement qui existe, en matière d'obligation de remboursement, entre les souscripteurs de contrats préliminaires pour l'acquisition d'un immeuble à construire, selon qu'ils ont ou non déclaré faire leur affaire de l'obtention d'un prêt.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La simplification consiste ici à appliquer le régime le plus protecteur.

M. le rapporteur. L'article 13 simplifie le dispositif de déclaration en matière de redevance pour obstacle sur les cours d'eau. En effet, cette déclaration doit actuellement être réitérée tous les ans, ce qui induit une gestion très lourde pour les administrations concernées. Cette simplification s'appliquera également dans les départements d'outre-mer. Ce dispositif est conforme à l'avis du Conseil d'État, et il répond à un vœu du ministère de l'écologie.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 14 supprime le versement d'une vacation due par les familles des défunts en cas de contrôle de police inopiné sur les opérations funéraires.

M. le rapporteur. La suppression de cette formalité est bienvenue.

L'article 15, qui vise à simplifier la procédure permettant d'exercer la profession d'expert en automobile, supprime toute référence à la Commission nationale des experts automobiles – ou CNEA – dans la partie législative du code de la route. Le dispositif garantira l'indépendance des experts. La CNEA, dégagée de son rôle administratif, conserve son rôle disciplinaire.

M. Pascal Terrasse. Il importe de préserver l'indépendance des experts vis-à-vis des compagnies d'assurance.

M. le rapporteur. Le texte dispose clairement que « les conditions dans lesquelles un expert en automobile exerce sa profession ne doivent pas porter atteinte à son indépendance ».

L'article 16, qui n'a pas appelé de remarques particulières du Conseil d'État, rend conformes à la directive « Services », diverses dispositions du code rural, relatives aux règles sanitaires et de protection des animaux dans le cadre des activités de toilettage des chiens et chats, à l'agrément sanitaire auxquelles sont soumises les activités de reproduction animale, aux centres de regroupement des animaux – essentiellement les marchés aux bestiaux – et à l'agrément du contrôle technique obligatoire effectué dans d'autres pays européens sur les matériels utilisés pour l'application des produits phytosanitaires et sur l'agriculture raisonnée.

L'article 17 permet, à l'instar de ce qui est déjà possible pour les présidents directeurs généraux et les directeurs généraux relevant du régime général de sécurité sociale, l'affiliation au régime des assurances sociales agricoles des présidents du conseil d'administration et des directeurs généraux délégués des organismes de la filière agricole.

M. Pascal Terrasse. La réciproque est-elle vraie dans le régime général pour les titulaires de mandats sociaux au sein d'organismes non agricoles ?

M. le rapporteur. C'est précisément parce que c'est déjà le cas depuis la loi du 12 mai 2009 qu'il a paru souhaitable de le permettre aussi pour les régimes agricoles.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 18 simplifie le régime applicable au déversement à l'égout d'eaux usées assimilables à des rejets domestiques provenant d'activités économiques.

M. le rapporteur. Cela représente pour les collectivités territoriales et leurs regroupements un allègement important des procédures administratives. Les charges administratives induites peuvent être évaluées entre 100 et 400 millions d'euros par an. Je propose une rédaction strictement conforme à l'avis du Conseil d'État.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 19 vise à simplifier les règles applicables aux opérateurs réalisant les diagnostics et les contrôles relatifs au plomb.

M. le rapporteur. Cet article est conforme aux principes de la directive « services ».

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 20 clarifie les compétences en matière de formations sanitaires.

M. le rapporteur. Cet article vise à inclure les cadres de santé et les préparateurs en pharmacie hospitalière parmi les bénéficiaires des formations sanitaires.

M. Pascal Terrasse. Cela représente une forme de transfert de compétences aux régions, alors que la loi constitutionnelle et l'ensemble de notre dispositif législatif exigent que la commission locale chargée de l'évaluation des transferts financiers soit préalablement consultée.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Depuis le début de l'examen du texte, j'ai dit que je refusais tout transfert de compétences. Sur ce point précis, il m'a été assuré que, dans les faits, cette compétence relevait déjà des régions. S'il s'agissait d'un transfert de compétences, je proposerais le retrait de cet article.

M. Pascal Terrasse. Seuls les instituts de formation en soins infirmiers – IFSI – sont actuellement de la compétence des régions. Des formations professionnelles aujourd'hui reconnues dans le code de la santé, comme celles des chiropracteurs ou des ostéopathes, n'entrent pas dans le cadre de la formation financée par les régions – ce qui est d'ailleurs un vrai problème. Si cet article représente effectivement une simplification, la question de la charge financière pour les régions demeure.

M. le rapporteur. Les régions exercent déjà ces compétences et reçoivent, à cette fin, des dotations de transfert. Toutefois, comme nous n'avons obtenu sur le sujet aucune réponse précise, j'ai déposé un amendement CL 183 qui spécifie que la mise en application de cet article dépendra du transfert financier correspondant, conformément du reste à l'avis du Conseil d'État.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 21 concerne la reconnaissance de la certification établie par les organismes des États membres en matière de dispositifs médicaux.

M. le rapporteur. Cet article est, lui aussi, conforme aux principes de la directive « services ».

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 22 vise à simplifier les modalités de revente des dispositifs médicaux d'occasion.

M. le rapporteur. Il s'agit toujours de se mettre en conformité avec la directive « services ».

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 23 concerne la simplification des formalités des employeurs relatives aux obligations sociales.

M. le rapporteur. Cet article vise à simplifier les formalités demandées aux employeurs étrangers qui ont à remplir des obligations sociales pour l'emploi de salariés relevant de la législation française de sécurité sociale. Il vise donc à garantir le financement de la protection sociale des salariés.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 24 offre la possibilité d'accorder un nouveau congé de présence parentale au-delà de la période initiale de trois ans.

M. le rapporteur. En cas de rechute de la pathologie de l'enfant.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 25 concerne l'application du droit commun des congés payés au chèque-emploi associatif.

M. le rapporteur. La rémunération portée sur le chèque-emploi associatif inclut une indemnité de congés payés dont le montant est égal au dixième de la rémunération totale brute due au salarié pour les prestations réalisées. L'article propose que le chèque-emploi associatif entre dans le droit commun des congés payés, qui est caractérisé par une prise effective des congés et limite le versement d'une indemnité au seul cas de la rupture du contrat de travail. Cette modification permettra de conformer le chèque-emploi associatif à la directive de 2003, dont l'article 7 demande que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé de quatre semaines au moins et que la période minimale du congé annuel payé ne puisse être remplacée par une indemnité financière – sauf s'il est mis fin aux relations de travail.

M. Sébastien Huyghe. Cette mesure ne risque-t-elle pas de faire perdre de son intérêt au chèque emploi associatif ?

Le rapporteur. Peut-être, mais nous devons conformer le chèque-emploi associatif à la directive européenne, ce qui a déjà été fait pour le chèque-emploi service.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 26 vise à simplifier la tenue des comptes des petits syndicats.

Le rapporteur. Cet article n'appelle aucun commentaire.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 27 adapte la législation sur les publications destinées à la jeunesse.

Le rapporteur. Il s'agit toujours de la transposition de la Directive « services ».

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 28 concerne la procédure de délivrance des titres d'identité.

Le rapporteur. Je propose la suppression de cet article.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 29, qui concerne le fonctionnement de la CNIL, reprend deux articles de la proposition de loi de Mme Delphine Batho et M. Jacques Alain Bénisti relative aux fichiers de police.

Le litige avec le Gouvernement a été réglé puisque celui-ci accepte la création par la loi de toutes les catégories de fichiers, ce qui permet de ne pas interdire à un Gouvernement de créer un nouveau fichier à partir du moment où la loi en prévoit déjà la catégorie. La primauté de la loi est donc affirmée.

Alors que la démarche de Jacques Alain Bénisti dans les amendements qu'il défendra, répond au souci de permettre l'adoption de ces deux articles de la proposition de loi dans les meilleurs délais, le groupe SRC vous proposera de supprimer cet article au profit de sa proposition de loi, qui sera examinée demain jeudi 19 novembre.

M. Jean-Michel Clément. Je regrette que le travail entrepris par Mme Batho et M. Bénisti n'ait pu aboutir à un texte consensuel, d'autant que la présence de cet article au sein d'une proposition de loi de simplification du droit dénature nos travaux. Il s'agit d'une

entorse au consensus qui s'était dégagé entre nous sur la question des fichiers. C'est regrettable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Lorsque j'ai déposé la proposition de loi de simplification, j'ai averti Mme Batho de la rédaction de cet article, afin d'aboutir rapidement à une solution sur le sujet, compte tenu de l'encombrement du calendrier législatif. D'autre part, nous avons été nous-mêmes surpris que le groupe socialiste ait inscrit, sans m'avoir averti, sa proposition de loi. Mais l'excellent travail de Mme Batho et de M. Bénisti conserve tout son intérêt et un accord reste possible : il convient que les mesures qu'ils envisagent en matière de fichiers de police entrent le plus rapidement possible dans le droit positif.

L'article 30 étend aux petites sociétés l'option d'une « comptabilité de trésorerie » en cours d'exercice.

M. le rapporteur. Cet article vise à simplifier la présentation des annexes comptables.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La comptabilité des PME, était, avec les marchés publics et la TVA, un des trois chantiers définis par le Premier ministre lors de ma mission sur la simplification générale du droit. Le problème de la simplification des marchés publics a trouvé des solutions à la fois dans le cadre réglementaire et au moyen du projet de loi sur la relance présenté par M. Devedjian. La présente proposition de loi apporte des réponses sur les deux autres sujets.

Les petites sociétés n'auront plus à fournir qu'une simple comptabilité de trésorerie par an. Il s'agit donc d'une très importante simplification.

M. Jean-Michel Clément. Le régime simplifié dépend du seuil d'imposition, et donc d'un seuil de chiffre d'affaires. Or, si ce seuil était relevé, cette simplification pourrait, demain, concerner des entreprises plus importantes.

Par ailleurs, même s'agissant de petites entreprises, l'annexe comptable contient des informations qu'il serait utile de conserver pour apprécier le bilan. C'est ainsi que le recours au crédit-bail pourrait se révéler pertinent.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette proposition permet d'unifier les seuils entre les personnes physiques et les personnes morales. Elle représente une économie considérable pour les petites entreprises.

M. le rapporteur. Les seuils demeurent inchangés : 267 000 euros pour le bilan et 534 000 euros pour le chiffre d'affaires.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 31 vise à supprimer le rapport rédigé par le commissaire aux comptes en cas d'augmentation de capital.

M. le rapporteur. Cet article n'appelle aucune observation.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 32 concerne la possibilité d'interrompre et de reprendre la procédure d'alerte.

M. le rapporteur. Aujourd'hui, lorsqu'une procédure d'alerte est interrompue, elle est reprise *ab initio*. Cet article, qui vise à permettre au commissaire aux comptes de la

reprendre au point où il avait estimé pouvoir y mettre un terme, évitera des lourdeurs de procédure. Il s'agit d'une demande ancienne.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 33 concerne la suppression de plusieurs commissions administratives. Le Conseil d'État, que le rapporteur a suivi, a proposé de retirer de la liste plusieurs de ces commissions. En revanche, le Gouvernement défendra un amendement visant à en rajouter.

L'article 34, qui limite à cinq ans la durée des dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, s'inscrit dans la chasse aux rapports, déjà entamée l'année dernière.

L'article 35 renforce, quant à lui, la sécurité juridique lorsque l'autorité administrative procède à une consultation.

M. le rapporteur. Il vise en effet à limiter les cas d'annulation des décisions prises après avis d'un organe consultatif.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le rapporteur proposera un amendement tendant à récrire le texte de cet article, qui a suscité un vif débat au Conseil d'État. Une disposition ne pourra plus être annulée que si l'irrégularité touchant la consultation porte atteinte au sens de la décision. Il s'agit d'une mesure de sécurisation juridique considérable.

J'avais initialement proposé un dispositif, que le Conseil d'État a jugé trop complexe, visant à distinguer le cas de la consultation obligatoire de celui de la consultation non obligatoire, afin qu'une irrégularité dans une consultation non obligatoire ne puisse entraîner l'annulation d'un acte pris par une autorité administrative.

M. Jean-Michel Clément. Êtes-vous certain, monsieur le président, que cette mesure diminue le nombre des contentieux, car le débat pourra porter sur le contenu même de l'interprétation qui aura été donnée ?

M. Jean-Pierre Schosteck. Ma commune est située dans une zone de carrières. Or une commune n'est désormais plus tenue de consulter l'inspection générale des carrières en cas d'instruction d'un permis de construire. Nous continuons toutefois de le faire par précaution car le risque demeure. Mais la consultation de l'inspection des carrières n'étant pas obligatoire, est-on obligé de suivre ses prescriptions ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement du rapporteur prévoit les cas d'irrégularités : « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur l'avis rendu par l'organisme consulté ou sur le sens de la décision prise au vu de cet avis peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision. »

Cette disposition, que l'assemblée générale du Conseil d'État a approuvée, a pour objet d'éliminer les cas d'annulation pour des raisons purement formelles. L'évaluation de la loi nous permettra d'estimer le degré de sécurisation apporté par cette disposition.

L'article 36 concerne les polices d'agglomération.

M. le rapporteur. Il vise à modifier les compétences des préfets en matière d'ordre public et de direction des services de police et de gendarmerie afin de donner à la mise en

place de la police d'agglomération toute sa mesure. Cette disposition est identique à l'article 32 du projet de loi LOPPSI. Une adoption rapide paraît nécessaire en vue de compléter la réforme de la police du Grand Paris dont la mise en œuvre a commencé par la création, le 14 septembre 2009, d'un service de police dont la compétence couvre Paris et les départements de la petite couronne.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette disposition, issue de la LOPPSI, est utile, d'autant que disposer d'une police d'agglomération est un vrai gage d'efficacité et de simplification.

M. Pascal Terrasse. Si j'ai bien compris, nous sommes dans un cadre départemental et non pas seulement d'agglomération.

M. le rapporteur. L'autorité sera assurée par le préfet de police auquel sera adjoint un directeur territorial pour chaque département de la petite couronne.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il n'y aura plus de directeur départemental de la sécurité publique. Les pouvoirs de police passeront du préfet au préfet de police.

M. Jean-Pierre Schosteck. Et cela, donc, sur les trois départements qui constituent la petite couronne.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 37 modifie les règles applicables à la protection fonctionnelle des fonctionnaires, des militaires et des élus locaux.

M. le rapporteur. La protection sera organisée par la collectivité publique qui les emploie à la date des faits en cause et non par celle dont ils dépendent au moment de la procédure. La question se posait notamment pour la procédure de diffamation, qui est en deux temps – la constatation des faits qui ont généré la qualification et la diffamation elle-même par voie de communication.

L'article dispose en outre que cette protection peut être retirée dans un délai de six mois après une décision juridictionnelle définitive qui fait apparaître des faits constitutifs d'une faute personnelle.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 38 simplifie la procédure permettant aux exploitants d'aérodromes civils de confier à différents services des missions de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs et de prévention du péril animalier.

M. le rapporteur. Cette disposition n'appelle aucune observation particulière.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 39 donne la possibilité à l'État de mettre le coût de récupération d'éléments de cargaison perdus en mer et susceptibles de présenter un risque pour l'environnement à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire.

M. le rapporteur. Lorsque l'État est amené à faire réaliser lui-même cette intervention, il peut en mettre le coût à la charge de l'armateur ou du propriétaire du navire et non à celle du seul propriétaire de la cargaison, ce qui permettra de recouvrer plus facilement les montants des frais engagés.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La disposition ne saurait être appliquée qu'avec équité afin de ne pas engendrer des frais exagérés.

L'article 40 prévoit la consultation des juridictions administratives par les collectivités territoriales.

M. le rapporteur. De même que le Gouvernement consulte le Conseil d'État afin d'obtenir des garanties juridiques, cet article propose, à titre expérimental, qu'une collectivité territoriale puisse saisir un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel.

M. Jean-Pierre Schosteck. Sera-ce une garantie en cas de contentieux ultérieur ?

M. le rapporteur. Non, car il ne s'agira que d'un avis. Mais cela réduit le risque.

M. Jean-Pierre Schosteck. Le même tribunal pourra donc condamner une collectivité qui aura suivi son avis !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le Conseil d'État, saisi au contentieux sur un décret en Conseil d'État, peut lui aussi changer d'avis. Il peut de même donner un avis favorable à un article d'un projet de loi que le Conseil constitutionnel annulera.

M. Jean-Michel Clément. Les élus ont déjà pour habitude de solliciter le contrôle de légalité en amont d'une décision complexe. Or, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, chacun connaît le peu de moyens dont ils disposent en fonctionnement. Cette disposition ne risque-t-elle pas de ralentir davantage encore la justice administrative ? Cette disposition prometteuse risque de rester sans suite.

M. Pascal Terrasse. Le problème des moyens mis à la disposition des tribunaux administratifs est réel. Sans remettre en cause l'orientation de cet article – j'y suis favorable –, je tiens à rappeler que les tribunaux administratifs mettent trois ans en moyenne pour rendre leurs conclusions en matière de conflit entre les collectivités territoriales et leurs administrés. Méfions-nous d'une mesure de simple affichage qui n'apporterait aucune réponse à la question des moyens.

Par ailleurs, en application des orientations de la RGPP voulue par le Premier ministre, les services du contrôle de légalité dans les préfectures ont été particulièrement allégés : les contrôles *a priori* ne s'exercent presque plus et il en est de même des contrôles *a posteriori*, puisque les préfets préfèrent désormais laisser les tribunaux administratifs juger les fautes que les élus locaux sont susceptibles de commettre.

Si je pense que les élus locaux n'ont effectivement plus besoin du contrôle de l'État en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, en revanche, nous devrions demander au Gouvernement, dans le cadre de la RGPP, que les préfectures assurent toute la partie technique de l'aide aux collectivités territoriales, d'autant que l'augmentation des recours tend aujourd'hui à les menacer gravement.

M. le rapporteur. L'évaluation de cette expérimentation devra être tirée. Cette mesure se révélera particulièrement utile dans un projet compliqué comme une ZAC.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 41 concerne le délai de convocation de la première réunion du conseil municipal suivant l'élection.

M. le rapporteur. Cet article harmonise à trois jours francs dans toutes les communes le délai de convocation de la première réunion suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 42 simplifie les nominations auxquelles le conseil municipal doit procéder.

M. le rapporteur. Lorsqu'une seule candidature sera déposée pour un poste à pourvoir au sein des commissions municipales ou dans les organismes extérieurs, il ne sera pas procédé à une élection mais à une nomination qui prendra immédiatement effet : il en sera donné lecture par le maire.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous reviendrons de manière approfondie la semaine prochaine sur l'article 43, qui concerne la délégation de pouvoirs au maire.

L'article 44 vise à déterminer le préfet compétent pour l'organisation des secours en cas de survenance d'un accident dans un tunnel ou sur un pont s'étendant sur plusieurs départements.

M. le rapporteur. Le problème s'est déjà posé à plusieurs reprises.

Lorsque un tunnel ou un pont s'étend sur plusieurs départements, la direction des opérations de secours, relevant de la police municipale en application de l'article L.2212 du code général des collectivités territoriales, est confiée en cas d'accident, sinistre ou catastrophe, pour les tunnels routiers au représentant de l'État compétent pour intervenir comme autorité administrative chargée de la sécurité, et dans les autres cas, au représentant de l'État dans le département sur le territoire duquel la longueur d'implantation de l'infrastructure de transport est la plus longue.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette disposition concerne de nombreuses infrastructures.

M. Jean-Michel Clément. A-t-on identifié tous les domaines qui provoquent une double intervention préfectorale ?

M. le rapporteur. C'est le Conseil d'État qui nous a demandé de restreindre le champ de cette mesure afin d'en déterminer avec précision le contour.

M. Jean-Michel Clément. Je pense notamment au cas d'une ligne à grande vitesse traversant plusieurs départements : dans chacun des départements, les procédures ne suivent ni le même chemin ni le même rythme, ce qui est dommageable. Il conviendrait d'améliorer le système.

M. le rapporteur. Cet article ne concerne que la responsabilité de la direction des opérations de secours en cas d'accident.

M. Pascal Terrasse. N'oublions pas que certains tunnels relèvent de l'État à 90 % – les tunnels de plus de trois kilomètres, dans la loi relative aux tunnels adoptée à la suite de l'accident de tunnel du Mont-Blanc – et d'autres qui relèvent d'une compétence départementale, voire communale. Les pouvoirs de police s'exerceront-ils autant sur des ouvrages relevant du département que sur ceux qui relèvent de l'État ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 45 clarifie les dispositions applicables au président et au bureau des établissements publics de coopération intercommunale.

M. le rapporteur. C'est un article de coordination avec les dispositions qui sont applicables aux maires et aux adjoints d'une commune ainsi qu'aux membres du conseil municipal.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 46 proroge le mandat des délégués des communes à un établissement public de coopération intercommunale dans le cas où le conseil municipal doit être renouvelé.

M. le rapporteur. Cet article n'appelle aucun commentaire particulier.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 47 proroge, quant à lui, le mandat des délégués en cas de transformation d'un syndicat de communes en communauté d'agglomération ou en communauté de communes, et cela pour un mois.

M. Pascal Terrasse. Un mois, c'est un peu juste.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le délai pourra être revu la semaine prochaine.

M. le rapporteur. Je n'y suis pas opposé.

L'article 48 dispose que, lorsqu'un établissement de crédit est informé du décès d'un de ses clients, il doit lui-même en informer les organismes sociaux prestataires.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est un vrai problème puisque, dans les conseils généraux une personne est chargée de lire tous les matins les avis de décès dans le journal pour enregistrer le nom des personnes décédées pour le service de l'allocation personnalisée d'autonomie – il en est de même dans les maisons départementales des personnes handicapées. En effet, si les services de prestation n'ont pas connaissance à temps d'un décès, ils continuent de verser indûment des sommes qu'ils devront recouvrer au terme d'une lourde procédure administrative. Or, la banque, qui est avertie rapidement du décès d'un client, est le seul organisme qui connaît l'ensemble des prestations dont celui-ci bénéficiait.

Le Gouvernement travaille dans le même sens, en vue de dématérialiser l'information. C'est la raison pour laquelle il se prépare à donner accès au répertoire national de l'INSEE des personnes décédées, à tous les organismes sociaux – mais comment y retrouver, par exemple, une bénéficiaire du régime social des indépendants ?

Nous ouvrons avec cet article un vrai débat de gestion administrative. Il apporte à l'heure actuelle la solution la plus efficace.

M. Jean-Michel Clément. Vous ouvrez également un marché car cette disposition entrera dans les prestations facturées par les organismes bancaires.

M. le rapporteur. N'oublions pas que les personnes qui ont reçu indûment un an ou un an et demi de prestations sont souvent en difficulté pour les rembourser. Si elles sont de bonne foi, aucune pénalité ne leur est appliquée et des délais leur sont accordés, ce qui n'est

pas le cas si elles sont de mauvaise foi. Ce service se révélera très utile, même s'il coûte quelques dizaines d'euros.

M. Pascal Terrasse. C'est assurément une bonne mesure. Toutefois, dans 80 % des cas, il est remis par les pompes funèbres aux familles un fascicule avec des pré-imprimés à envoyer aux caisses de retraites – les familles ont pour obligation de le faire. Ne serait-il pas dès lors préférable de rendre obligatoire pour les familles le devoir d'informer également les prestataires sociaux et de prévoir à cette fin, dans ce fascicule, des pré-imprimés en direction des organismes concernés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ? Du reste, c'est, dans la plupart des cas, le liquidateur de la succession qui s'en occupe, à savoir le notaire.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Souvent les enfants ignorent la caisse de retraite complémentaire ou la mutuelle de leurs parents décédés. Quant aux notaires, ils mettront plusieurs mois à informer les organismes concernés.

M. Sébastien Huyghe. D'autant que la plupart du temps, ces versements indus concernent des défunts dont les revenus étaient peu importants : leur succession ne passe pas par le notaire car elle n'est pas soumise à une obligation de déclaration.

M. le rapporteur. Sans constituer la réponse absolue, cet article permettra d'éviter des difficultés supplémentaires aux familles.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 49 concerne la conservation des archives anciennes par les communes de moins de 2 000 habitants.

M. le rapporteur. Il s'agit de rendre plus aisé le dispositif permettant aux communes de moins de 2 000 habitants de conserver leurs archives.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 50 étend les critères de compétence de la juridiction française en cas d'infractions commises hors du territoire de la République à bord ou à l'encontre d'un aéronef.

M. le rapporteur. Cet article ajoute deux critères : le lieu du décollage et la destination de l'aéronef.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 51 concerne le champ des actions de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé pour lesquelles elle perçoit une taxe et prévoit l'exigibilité immédiate de celle-ci.

M. le rapporteur. Je n'ai pas de commentaire particulier à ajouter.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 52 étend les dispositions de l'article L. 242-1-1 du code de la sécurité sociale au travail dissimulé par dissimulation d'activité.

M. le rapporteur. Je propose que cet article soit retiré puisque la disposition a été inscrite dans le cadre du PLFSS.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 53 comporte des mesures de coordination avec la suppression des directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une correction de forme visant à modifier les dispositions législatives du code de la sécurité sociale faisant référence aux directions régionales des affaires sanitaires et sociales, qui seront supprimées le 1^{er} janvier 2010 en application de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, relative aux patients, à la santé et aux territoires.

M. Pascal Terrasse. De nombreux articles de loi du code des affaires sociales, du code de la famille ou du code de l'action sociale font référence aux DRASS. Comment modifier l'ensemble de ces articles de loi ? Est-il possible de le faire au moyen d'un seul acte législatif, visant à substituer dans tous les textes concernés les mots « agences régionales de santé » aux mots « directions régionales des affaires sanitaires et sociales » ?

M. le rapporteur. Ce n'est possible. Il faudra le faire texte par texte. N'oublions pas non plus qu'une grande partie de ces dispositions sont d'ordre réglementaire. La même question se pose à propos de textes faisant encore référence à la peine de mort ou au bannissement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il en a été de même lors de la suppression des chambres d'accusation. C'est pourquoi la commission des lois refuse quand elle le peut que des noms d'organismes soient inscrits dans la loi.

L'article 54 vise les obligations des personnes morales en matière de lutte contre le travail dissimulé à l'égard de leur cocontractant.

M. le rapporteur. Le code du travail prévoit que pour tout contrat d'un montant supérieur à 3 000 euros, le donneur d'ordre doit se faire communiquer par les entreprises tous les six mois les pièces qui justifient de leur immatriculation à l'Urssaf ainsi qu'une déclaration sur l'honneur attestant qu'elles n'ont pas recours au travail dissimulé.

Or, la transmission de déclarations sur l'honneur n'est pas un moyen très efficace pour dissuader le co-contractant de recourir au travail au noir. De plus, ces mesures génèrent des formalités administratives lourdes et nombreuses.

Cet article vise donc à substituer à ces formalités peu opérantes un engagement souscrit dans le contrat lui-même, avec, en cas de violation, des pénalités infligées au co-contractant.

M. Jean-Michel Clément. Cet article oscille entre des dispositions contractuelles et des dispositions quasiment d'ordre public. En effet, la sanction ne sera pas automatique puisqu'elle devra être contractualisée, l'alinéa 5 précisant que « le donneur d'ordre peut appliquer des pénalités ».

Ne faudrait-il pas rendre les pénalités mécaniques pour rendre la disposition vraiment efficace, alors que l'article laisse aux parties contractantes le soin d'inscrire cette disposition dans le contrat ?

M. le rapporteur. Si la clause ne figure pas dans le contrat, le co-contractant encourt tout de même les pénalités en faveur de l'Urssaf, voire une sanction pénale pour travail dissimulé, puisque c'est le droit commun qui s'applique alors.

Cet article supprime des formalités lourdes en les remplaçant par une clause prévoyant, dans les cahiers des clauses administratives générales, les sanctions appliquées en cas de travail dissimulé.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le système actuel est aussi dépensier en papier que peu efficace. De plus, l'outil actuellement à la disposition du donneur d'ordre est contre-productif puisque l'annulation d'un marché retarde l'opération prévue. La sanction pécuniaire me paraît meilleure que l'arme de l'annulation qui se retourne en premier lieu contre celui qui l'utilise.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux. Nous les reprendrons cet après-midi sur les dispositions dont la commission des Finances s'est saisie pour avis.

La séance est levée à 13 h 05.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Manuel Aeschlimann, M. Abdoulatifou Aly, Mme Brigitte Barèges, M. François Baroin, Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Alain Cacheux, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. François Deluga, M. Bernard Derosier, M. René Dosière, M. Olivier Dussopt, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Houillon, M. Guénhaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jérôme Lambert, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, Mme Sandrine Mazetier, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, M. Yves Nicolin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Éric Straumann, M. Pascal Terrasse, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. André Vallini, M. Christian Vanneste, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, M. Michel Zumkeller

Excusé. - M. Bernard Roman

Assistaient également à la réunion. - M. Olivier Carré, M. Jean Mallot, M. Lionel Tardy