

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

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

Mercredi

23 juin 2010

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 72

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

- Audition, ouverte à la presse, de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, et examen, en application de l'article 145-7 du Règlement, du rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (MM. Michel Piron, rapporteur et Bernard Derosier, co-rapporteur) ..... 2
- Examen du projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (n° 2520) (M. Jean-Paul Garraud, rapporteur)..... 12
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 21
- Informations relatives à la Commission ..... 24

**Présidence**  
**de M. Guy Geoffroy,**  
***Vice-Président***



*La séance est ouverte à 11 heures 30.*

*Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président.*

*La Commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, et à l'examen, sur le rapport de MM. Michel Piron, rapporteur, et Bernard Derosier, co-rapporteur, en application de l'article 145-7 du Règlement, du rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.*

**M. Guy Geoffroy, président.** Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, pour faire le point sur la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, adoptée à la fin de la précédente législature.

Ce texte a réformé en profondeur la formation professionnelle des agents et a redéfini les rôles respectifs du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des centres de gestion. Nous croyons savoir, monsieur le ministre, que les décrets d'application ont été pris : vous allez pouvoir nous le confirmer. Auparavant, je vais donner la parole à nos deux co-rapporteurs qui, conformément à l'habitude, appartiennent l'un à la majorité, l'autre à l'opposition.

**M. Michel Piron, rapporteur.** La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, que je rapportais en 2007 au nom de la commission des lois, avait fait l'objet d'un relatif consensus, y compris entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Elle a modifié de nombreux pans du droit de cette fonction publique, notamment en matière de formation, d'institutions et de gestion des agents.

En premier lieu, elle a effectué une réforme complète de la formation professionnelle.

La publication des décrets d'application, entre décembre 2007 et août 2008, a permis une entrée en vigueur des principales dispositions au cours de l'année 2008.

Le droit individuel à la formation (DIF), entré en vigueur en février 2008, mais qui a permis d'acquérir des droits à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 19 février 2007, offre aux agents territoriaux 20 heures de formation par an. Il peut être capitalisé, dans la limite de 120 heures, et l'agent est à l'initiative des formations.

La formation d'intégration a été généralisée à l'ensemble des agents territoriaux, y compris les agents de catégorie C, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008. Ainsi, près de 48 000 agents de catégorie C sont concernés par cette formation nouvelle chaque année. La durée de formation d'intégration retenue pour la plupart des cadres d'emplois, quelle que soit leur catégorie, est de cinq jours.

La formation de professionnalisation a été redéfinie et précisée pour les différents cadres d'emploi.

Le congé pour bilan de compétences, de même que le congé pour validation des acquis de l'expérience (VAE), sont entrés en vigueur à compter de janvier 2008 et permettent aux agents d'obtenir un congé rémunéré, correspondant au maximum à 24 heures de service, pour

effectuer un bilan de compétence – une fois tous les dix ans –, ou acquérir un diplôme validant leur expérience professionnelle.

Enfin, le livret individuel de formation, qui a dû être délivré à chaque agent territorial au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2009, doit désormais accompagner chaque agent tout au long de sa carrière.

Les agents doivent maintenant s'approprier ces différents dispositifs, destinés à développer la culture de la formation continue au sein des collectivités territoriales et à promouvoir parmi eux une démarche volontaire. Passer d'une formation hyper-réglémentée à une formation plus souple et à la demande de l'agent suppose une évolution des comportements qui, constatons-le, n'en est qu'à ses débuts.

En deuxième lieu, la loi du 19 février 2007 a prévu une réforme des institutions de la fonction publique territoriale. Cette réforme consistait principalement à recentrer le Centre national de la fonction publique territoriale, le CNFPT, sur sa mission de formation. Ses autres missions, notamment en matière d'organisation de concours, de gestion des carrières ou de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, ont été transférées aux centres de gestion.

Ces transferts de compétences ne se sont pas déroulés de manière très satisfaisante. La négociation entre le CNFPT et les centres de gestion sur les modalités de compensation financière n'a pu aboutir, ce qui a obligé le Gouvernement à fixer d'office le montant de cette compensation, après un audit confié à un conseiller maître honoraire de la Cour des comptes. L'impasse de la négociation a eu pour conséquence, bien entendu, que le calendrier des transferts a pris du retard par rapport aux prévisions initiales. J'ajoute que les négociations ultérieures relatives aux transferts des agents du CNFPT responsables des missions transférées n'ont guère plus abouti. En règle générale, les centres de gestion ont refusé de reprendre les agents du CNFPT, au sein duquel ils ont donc dû être reclassés. Je ne suis pas sûr que c'était la solution la plus efficace.

Un autre pan de la réforme institutionnelle consistait à créer une coordination régionale et nationale des centres de gestion, notamment pour faciliter l'exercice des compétences qui leur étaient transférées. Là aussi, l'application est plutôt décevante.

La coordination régionale s'est mise en place avec retard par rapport au calendrier fixé par la loi, mais tous les centres de gestion ont pu finalement signer une charte désignant un centre de gestion coordonnateur au niveau régional. On peut regretter que seules quatre régions aient décidé un regroupement interrégional, dans le « Grand Est », alors que cela permet de réaliser des économies d'échelle indiscutables, notamment pour l'organisation des concours. En outre, la Fédération nationale des centres de gestion nous a fait part de nombreuses dissensions entre les centres de gestion et leur centre coordonnateur, avec, parfois, l'organisation de « concours dissidents » par certains départements.

La coordination nationale, quant à elle, est globalement restée lettre morte. La loi avait institué une conférence nationale des centres de gestion coordonnateurs, qui devait se réunir au moins une fois par an. Une réunion d'installation a eu lieu en février 2008, mais n'a été suivie d'aucune autre, notamment parce que plusieurs centres de gestion coordonnateurs ont refusé d'y participer.

Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de l'échelon départemental des centres de gestion. Bien que de nombreux centres, notamment en zone rurale, rencontrent de grandes difficultés pour financer leurs missions, la coordination au niveau régional ou interrégional reste très limitée. Cela conforte également la position du Parlement qui, en 2007, avait jugé que la création d'un centre national en plus des centres de gestion départementaux engendrerait plus de confusion que de coordination.

En troisième lieu, la loi du 19 février 2007 prévoyait diverses mesures tendant à faciliter la gestion des agents territoriaux. La grande majorité de ces mesures n'a pas posé de problèmes d'application particuliers. C'est le cas, par exemple, de la prise en compte de l'expérience professionnelle dans les concours, de la régulation des mutations pendant les trois premières années de la carrière, de l'abaissement des seuils permettant de créer des emplois fonctionnels, de l'assouplissement du recrutement par contrat de secrétaires de mairie ou d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), de l'intégration des emplois spécifiques de catégorie A, du remplacement des quotas d'avancement par des ratios promu/promouvables ou de la conservation du régime indemnitaire antérieur en cas de transferts de services entre une commune et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Nous avons cependant un problème avec les dispositions réglementaires concernant les contractuels à durée indéterminée. Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat comme l'Assemblée nationale avaient refusé d'autoriser la mise à disposition des agents contractuels, en indiquant explicitement que celle-ci était autorisée uniquement dans le cadre de mutualisations de services entre communes et EPCI. La position des deux rapporteurs, Mme Gourault au Sénat et moi-même, était que les agents contractuels ne doivent pas devenir des quasi-fonctionnaires. Si un agent contractuel souhaite aller travailler dans une autre collectivité, il doit s'y faire embaucher, et non être mis à disposition par sa collectivité d'origine avec le droit de revenir quand il le souhaite. Ce n'est pas aux collectivités territoriales d'organiser la mobilité de leurs agents contractuels. Le Gouvernement n'ayant pas eu gain de cause sur ce point, il a eu recours à un moyen détourné : il a créé un « congé de mobilité » qui ressemble très fortement à une mise à disposition. Ce congé permet, comme la mise à disposition, d'être employé par une autre personne publique pendant une durée de trois ans, renouvelable une fois. Quoi qu'on pense, sur le fond, de cette mesure, il n'est pas très plaisant que le vote du Parlement soit contourné de cette manière.

Enfin, plus de trois ans après la publication de la loi, quelques décrets d'application n'ont toujours pas été publiés. Il s'agit notamment du décret relatif à la protection sociale complémentaire des agents, qui permet aux collectivités territoriales de participer au financement de contrats de protection sociale complémentaire. Nous espérons qu'il pourra être publié dans les plus brefs délais, car il s'agit d'une mesure importante.

Manquent encore, également, le décret portant sur le statut des directeurs généraux des services (DGS) des mairies d'arrondissement de Paris, ainsi que le décret plafonnant le montant de la prise en charge des honoraires d'avocat de l'ordonnateur en cas d'examen de sa gestion par la chambre régionale des comptes. Selon les informations qui nous ont été communiquées, le premier devrait être publié prochainement et a déjà été soumis au Conseil d'État. Le deuxième, en revanche, ne semble pas être en cours de rédaction. Certes la disposition en cause, qui résultait d'un amendement sénatorial, n'avait pas de rapport avec la fonction publique territoriale, mais ce n'est pas une raison pour ne pas publier le décret – en l'absence duquel une collectivité territoriale peut être amenée à rembourser la totalité des

honoraires d'avocat d'un ancien élu, sans plafond. Le plafonnement est un garde-fou indispensable.

Pour conclure, l'application de la loi du 19 février 2007 est satisfaisante, malgré quelques retards imputables à des causes diverses – y compris aux échelons territoriaux. Il reste encore aux agents comme aux employeurs territoriaux à se saisir pleinement des nouvelles possibilités ouvertes par cette loi pour faciliter la gestion des ressources humaines et améliorer le déroulement de carrière des agents.

**M. Bernard Derosier, co-rapporteur.** La loi du 19 février 2007 n'a apporté que des changements limités. Des inquiétudes et des incertitudes demeurent. Ce rapport d'application vise à les mettre en évidence, afin que le Gouvernement prenne éventuellement des dispositions.

En ce qui concerne la formation professionnelle, notre collègue Michel Piron a exposé l'ensemble des nouveaux droits ouverts aux agents territoriaux. Je voudrais quant à moi évoquer certains défauts du dispositif actuel.

Le législateur avait souhaité que le plan de formation élaboré par chaque collectivité ait un caractère annuel ou pluriannuel. Or les petites collectivités sont encore nombreuses à ne pas élaborer ce plan de formation, qui est pourtant la base à partir de laquelle doit se développer le droit individuel à la formation.

Quant à la validation des acquis de l'expérience, le décret du 26 décembre 2007 permet d'accorder un congé de 24 heures de service pour sa préparation ; mais certaines VAE exigeant une formation complémentaire longue, notamment dans le champ médico-social, se pose la question des moyens dont dispose l'agent pour trouver le temps nécessaire. L'ajout des heures dont il peut bénéficier au titre du DIF peut ne pas suffire.

Enfin, le DIF est un droit correspondant à 20 heures par an, cumulable dans la limite de 120 heures. Mais si le décret d'application exige une information périodique sur le niveau des droits acquis par l'agent, il ne précise pas la périodicité de cette information. Le pouvoir réglementaire devrait pouvoir remédier à cette lacune.

En ce qui concerne, en deuxième lieu, les aspects institutionnels, je partage le constat de M. Piron sur le caractère insatisfaisant du déroulement des transferts de compétences entre le Centre national de la fonction publique territoriale – dont je salue ici le président – et les centres de gestion, ainsi que sur les insuffisances de la coordination régionale et nationale de ces centres. Cependant je n'en tire pas les mêmes conclusions que lui – ce qui n'est pas étonnant car nous avons eu des divergences lors du débat sur le projet de loi. Il me semble que la logique d'incitation des centres de gestion à se coordonner a montré ses limites.

Dans le projet de loi initial, il était prévu de créer un centre national de coordination des centres de gestion. Cet établissement public administratif aurait été chargé de la gestion des agents de catégorie A et de la coordination de l'action des centres de gestion pour les autres catégories. L'existence d'une structure nationale aurait permis de mieux encadrer les modalités de gestion des agents sur l'ensemble du territoire et de favoriser la mutualisation des actions des centres de gestion. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), lorsqu'il avait été consulté sur le projet, s'était déclaré favorable à cette disposition.

Par ailleurs, je voudrais faire part de l'insatisfaction des membres du collège employeurs du CSFPT sur les conditions dans lesquelles ce collège est consulté. Il devait en effet être associé aux décisions du Gouvernement en matière salariale et, éventuellement, sur toute autre question relative à l'emploi public territorial. Or son rôle est resté mineur. Il a été réuni environ deux fois an, sur des questions telles que l'évolution du point d'indice, la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), la monétisation des comptes épargne-temps, l'action sociale, les régimes indemnitaires ou encore la réforme de certaines catégories. Mais ces réunions ne peuvent pas être dénommées « consultations » car elles se sont limitées à une présentation, par les représentants de l'État, de mesures déjà décidées et préalablement discutées avec les organisations syndicales, sans véritable échange avec les représentants des collectivités territoriales.

Le calendrier de transfert des concours pose également problème. Les centres de gestion ne sont devenus compétents en matière de concours qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 et n'ont donc pas pu, avant cette date, commencer à prendre des mesures d'organisation telles que l'ouverture des concours. En conséquence, aucun concours n'a pu se dérouler dans les premiers mois de l'année 2010. Ce report aura des conséquences dommageables pour les candidats comme pour les collectivités territoriales désirant recruter.

J'observe par ailleurs que plusieurs tâches de gestion des agents territoriaux peuvent désormais être confiées aux EPCI plutôt qu'aux centres de gestion. La loi du 19 février 2007 permet à des communes et à l'EPCI dont elles sont membres de gérer eux-mêmes leur comité technique ; et le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit de leur permettre de gérer leur propre commission administrative paritaire. Cela pourrait avoir comme conséquence de réduire les responsabilités des centres de gestion et, en définitive, de remettre en cause le principe de mutualisation à l'échelon départemental, voire régional.

En troisième lieu, je constate les ambiguïtés persistantes sur la question des agents non titulaires sous contrats à durée indéterminée.

Comme l'a indiqué notre collègue Piron, cette loi tend à les transformer en « quasi-fonctionnaires » en calquant leur déroulement de carrière sur celui de la fonction publique. Or la règle est que les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, le recours aux contractuels étant réservé aux besoins ponctuels ou très spécifiques des collectivités.

On peut donc se demander si l'on ne se dirige pas vers la constitution d'une fonction publique *bis*, composée d'agents qui ne seraient pas recrutés dans les conditions égalitaires du concours et qui ne bénéficieraient ni des mêmes garanties que les fonctionnaires, ni des dispositions du code du travail. Une clarification s'impose. Je regrette que le Gouvernement n'ait pas donné suite au rapport que notre collègue Bertrand Pancher et moi-même avons présenté en juillet 2008 sur l'application de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique – et qui comportait diverses préconisations visant à mieux encadrer l'emploi des contractuels à durée indéterminée et à atténuer la précarité de leur situation. Un engagement avait pourtant été pris à l'époque par le secrétaire d'État en charge de la fonction publique, M. Santini.

Par ailleurs, si la loi du 19 février 2007 a consacré le principe d'une contribution des collectivités territoriales au financement des prestations d'action sociale au bénéfice de leurs agents, je regrette que beaucoup de communes n'aient pas délibéré pour déterminer ces actions et que tous les agents territoriaux ne puissent pas bénéficier d'une action sociale.

Enfin, je tiens à signaler que le retard pris pour l'adoption du décret permettant la participation des employeurs territoriaux au financement de la protection sociale complémentaire est particulièrement dommageable. Très attendue par les agents, cette mesure est restée longtemps suspendue aux négociations avec la Commission européenne pour trouver un système d'aides publiques qui ne soit pas contraire au droit de l'Union ; cette difficulté ayant été levée en 2007 pour la fonction publique de l'État, l'État a lancé cette année-là des appels d'offres auprès d'organismes mutualistes pour les fonctionnaires de l'État. Le retard pris pour l'application de ce dispositif à la fonction publique territoriale est donc difficilement compréhensible par les agents.

Tels sont les compléments que je tenais à apporter aux propos de mon collègue Piron, avec lesquels je suis, pour le reste, parfaitement d'accord.

**M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales.**

Un peu plus de trois ans après le vote de la loi sur la fonction publique territoriale, ce bilan d'étape me semble intervenir à un bon moment. Nous disposons en effet de suffisamment de recul pour juger des premiers résultats.

À ce titre, permettez-moi d'adresser mes remerciements aux deux rapporteurs, pour la qualité de leur travail. Soyez assurés que j'y prête un grand intérêt et que, bien entendu, j'en tiendrai compte.

La loi du 19 février 2007 a profondément modernisé la fonction publique territoriale, tant en matière de formation qu'en matière d'organisation institutionnelle. Elle a rénové un grand nombre de dispositifs spécifiques en vue de simplifier les procédures.

Comme le rapport de MM. Piron et Derosier le souligne, le vaste chantier réglementaire qui a suivi cette loi est quasiment achevé. Une vingtaine de décrets d'application ont été publiés, sans compter la modification d'une vingtaine de décrets statutaires induite par la loi. S'agissant des trois décrets qui ne sont pas encore publiés, relatifs aux DGS des mairies d'arrondissement de la ville de Paris, à la protection sociale complémentaire et au remboursement de frais d'avocat, le retard tient au fait que nous sommes tributaires d'autres acteurs.

Mais si le chantier réglementaire touche à sa fin, les changements insufflés par la loi ne se sont pas encore tous concrétisés dans les pratiques, comme votre rapport le souligne. Au-delà de la réglementation, certaines ambitions impliquent une évolution des habitudes – qui se fait lentement, dans la fonction publique comme dans le secteur privé d'ailleurs. Je pense à la validation des acquis de l'expérience, ou encore à la promotion de la parité au sein de l'encadrement supérieur des collectivités territoriales. Je suis déterminé à accélérer ces mutations, y compris si cela implique de compléter certaines dispositions de la loi.

J'en viens, un peu plus dans le détail, au bilan de l'application de la loi de 2007.

Son volet le plus remarquable est sans doute la réforme de la formation professionnelle, dont elle a recentré le dispositif. Le législateur a fait le constat que le modèle traditionnel de formation initiale dans la fonction publique avait vécu. Autrefois, les agents entraient dans la fonction publique avec peu de diplômes, et la formation initiale en faisait des salariés plus qualifiés que la moyenne. Avec le temps, ce qui était un modèle a perdu de sa pertinence : les moyens les plus importants étaient paradoxalement affectés à la formation des agents de catégorie A, désormais surdiplômés, et les agents de catégorie C ne recevaient, pour

la plupart, pas du tout de formation initiale, alors qu'ils représentent près de 75 % des agents territoriaux. En outre, après un gros effort au moment de la formation initiale, rien n'était prévu pour adapter la qualification des fonctionnaires aux évolutions technologiques et organisationnelles.

La loi a procédé à une révision complète du dispositif. D'une part, elle a réduit la formation initiale, désormais baptisée formation d'intégration, à cinq jours et l'a étendue aux agents de catégorie C. D'autre part, elle prévoit des formations de professionnalisation tout au long de la carrière et renforce les droits des agents en matière de formation, avec la création ou l'amélioration de plusieurs dispositifs – droit individuel à la formation, droit à congé pour validation des acquis de l'expérience, droit au congé pour bilan de compétences.

L'équilibre entre formation initiale et formation continue est désormais satisfaisant. Certaines organisations syndicales ont regretté que la formation initiale soit trop courte pour les catégories A et B, notamment par rapport aux formations des fonctionnaires de l'État. Je pense pour ma part qu'il faut sortir d'une forme de fétichisme de la formation initiale, qui serait le marqueur du niveau des différents corps ou cadres d'emplois. Cette vision est dépassée, et l'État a également commencé à réduire la durée de ses formations initiales. C'est plutôt la fonction publique territoriale qui a pris de l'avance en la matière.

La question qui se pose à présent est celle de la mise en œuvre de ces dispositifs. Votre rapport fait le constat, que je partage, que la mise en marche est lente, malgré les efforts incontestables du CNFPT.

Les agents ne sont pas toujours informés par leur collectivité des modalités de formation, qui relèvent pourtant largement de leur initiative. J'interviendrai auprès du CNFPT, dont je salue le président Deluga ici présent, pour que l'effort d'information ne soit pas relâché et que le nombre d'agents profitant des nouveaux dispositifs de formation progresse rapidement.

Vous soulignez également que le congé pour validation des acquis de l'expérience professionnelle ne permet pas de couvrir l'intégralité de la démarche. Celle-ci, souvent longue, n'a pas vocation à se dérouler entièrement sur le temps de travail. En revanche, je conviens que la validation des expériences ne doit pas se transformer en une formation « *bis* », mais bien valider les compétences déjà acquises. Les dispositions réglementaires relatives à la VAE des auxiliaires de puériculture ont d'ailleurs été récemment fortement allégées.

J'en viens à l'organisation institutionnelle de la fonction publique territoriale.

À ce sujet, je veux tout d'abord revenir sur le rôle du collège employeurs du CSFPT, dont je salue le président Derosier.

Je partage tout à fait votre souhait que les employeurs territoriaux s'affirment davantage en amont des décisions. Le Gouvernement a d'ailleurs consulté à cinq reprises le collège employeurs depuis la loi du 19 février 2007. Depuis que j'exerce mes fonctions, le collège employeurs a été consulté ou informé à plusieurs reprises, à ma demande – sur des mesures salariales, incluant notamment la réforme de la catégorie B, sur les modalités de transposition de la prime de fonctions et de résultats, sur la réforme de la catégorie A, sur les mesures relatives à l'encadrement supérieur.



De même, à l'instigation de mon collègue Éric Woerth, le collège employeurs du CSFPT a participé aux réunions de négociations, avant d'être signataire fin 2009, de l'accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

Je souhaite poursuivre dans cette voie. Je soumettrai au collège employeurs, début septembre, des projets de décrets relatifs à l'encadrement supérieur des collectivités territoriales, en amont du CSFPT, de façon à pouvoir, le cas échéant, amender les textes avant leur finalisation.

Cependant, il est difficile de demander à cette instance de délibérer sur un texte, alors que les négociations en cours avec les syndicats peuvent nécessiter de le faire évoluer. C'est la raison pour laquelle des réunions informelles ont lieu régulièrement avec les grandes associations représentatives des élus. J'ai tenu à ce qu'un représentant du collège employeurs soit invité à ces réunions. Mes collègues Éric Woerth et Georges Tron font de même pour les sujets communs aux trois fonctions publiques.

Dans ce cadre, il faudrait sans doute renforcer la possibilité pour le collège employeurs de désigner formellement un mandataire parmi ses élus, qui aurait le pouvoir de négocier. Je suis prêt à y travailler avec vous.

Parallèlement, il me semble nécessaire de renforcer les liens entre le collège employeurs et les grandes associations représentatives des élus. En effet le Gouvernement ne peut ignorer la position des associations d'élus sur des sujets qui engagent parfois lourdement les finances des collectivités territoriales. Or ces associations ne se sentent pas toujours complètement engagées par l'avis de leurs représentants au CSFPT. Une meilleure coordination entre le collège employeurs et les associations d'élus permettrait au collège employeurs de devenir le lieu de débat entre élus et de faire émerger une position commune aux diverses catégories de collectivités locales.

Par ailleurs, la loi sur la réforme du dialogue social dans la fonction publique devrait permettre au collège employeurs de s'affirmer davantage. En effet le vote par collèges conduira à mieux distinguer sa position de celle des représentants du personnel. De même, la présence de représentants des employeurs territoriaux, dont le président du CSFPT, au sein du Conseil commun de la fonction publique renforcera leur implication sur les dossiers communs aux trois fonctions publiques.

S'agissant toujours des questions institutionnelles, l'organisation des centres de gestion reste un sujet d'actualité.

La mise en œuvre des dispositions de la loi relatives à ces centres a été particulièrement complexe. Il était prévu que les centres de gestion coordonnateurs et le CNFPT règlent entre eux les conditions de transfert, sur la base d'une convention-type. L'État ne devait intervenir qu'en cas de défaillance de cette procédure.

Malheureusement, le CNFPT et les centres de gestion n'ont pas pu s'entendre. Les négociations nationales n'aboutissant pas, j'ai demandé, avec l'accord des parties, à un magistrat de la Cour des Comptes, M. Capdeboscq, un rapport d'évaluation des montants financiers devant faire l'objet d'une compensation.

Malgré cette base de travail, le CNFPT et les centres de gestion n'ont signé aucune convention locale, si bien que le Gouvernement a dû décider par décret des modalités de transfert.

L'évolution ultérieure des montants financiers est déjà prévue par les décrets, puisque ceux-ci fixent la compensation des compétences transférées en pourcentage – 1 % – de la cotisation au CNFPT. Par conséquent, cette compensation évoluera annuellement parallèlement à la masse salariale globale. Dans ce cadre, il n'y a pas lieu de prévoir une clause de revoyure financière.

Vous évoquez par ailleurs la possibilité pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale, y compris celles qui sont affiliées à un centre de gestion, de transférer la gestion des commissions administratives paritaires à l'EPCI. Un amendement au projet de loi de réforme des collectivités territoriales vient d'ailleurs d'être voté à l'Assemblée nationale en ce sens.

Je suis ouvert à une réflexion sur ce sujet. En effet les centres de gestion ont été créés à l'origine pour mutualiser un certain nombre de missions, mais certaines missions opérationnelles pourraient à présent être gérées plus près du terrain. Cependant il ne faut pas précipiter les choses car la réforme issue de la loi de 2007 n'est pas encore complètement mise en œuvre et il ne faut pas fragiliser les centres de gestion. Il me semble donc préférable d'envisager le sujet de façon globale et sans précipitation, en donnant le temps aux centres de gestion de se recentrer sur des missions d'intérêt commun dont l'échelle dépasse le niveau intercommunal. Le lien avec les collectivités non affiliées aurait, dans ce cadre, vocation à être repensé.

Vous revenez également sur le sujet du centre national de coordination des centres de gestion, dont le Sénat n'avait pas souhaité la création. Depuis la loi s'est fait jour, au sein de la Fédération nationale des centres de gestion, le souhait de certains présidents de créer une structure parallèle, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Je n'ai pas avalisé la création de ce GIP, parce qu'une telle division dans la représentation des centres de gestion me semblait préjudiciable. Aujourd'hui les centres de gestion semblent d'ailleurs se rassembler à nouveau autour de la Fédération. Je pense qu'il est sage, dans un premier temps, de parachever la mise en œuvre de la loi de 2007, notamment pour ce qui concerne les centres coordonnateurs, et de réfléchir à l'évolution des missions des centres de gestion, avant d'envisager de nouvelles structures nationales.

Je terminerai en évoquant les autres dispositions de la loi sur la fonction publique territoriale.

Les décrets sur la protection sociale complémentaire devraient pouvoir être présentés rapidement au CSFPT. Je comprends votre impatience et je la partage. Parce qu'il a été décidé de mettre au point un dispositif spécifique à la fonction publique territoriale, la Commission européenne a multiplié ses exigences, qui ont conduit à revoir le dispositif. Les projets de textes sont à présents stabilisés et ont fait l'objet d'une validation interministérielle. Les responsables de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) se rendent à Bruxelles le 7 juillet pour une ultime présentation avant la notification officielle et, je l'espère, une consultation du CSFPT en octobre.

La situation des agents non titulaires fera l'objet d'un projet de loi à la fin de l'année. Il convient de préserver un équilibre entre, d'une part, les légitimes aspirations des non

titulaires qui exercent leurs fonctions dans les administrations et, d'autre part, la préservation du recrutement de personnels statutaires comme règle de droit commun. Une concertation s'est ouverte avec les employeurs et les organisations syndicales, sous la direction de mon collègue Georges Tron, sur les thèmes suivants : cas de recours au contrat ; conditions de renouvellement des contrats ; conditions d'accès à un emploi de titulaire ; conditions d'emploi des agents non titulaires. Cette concertation conduira éventuellement à réexaminer la question de la mobilité des agents titulaires de CDI.

Je renouvelle mes remerciements aux rapporteurs pour la qualité de leur travail, qui permettra d'améliorer la mise en œuvre de la loi du 19 février 2007 et d'enrichir le débat sur les évolutions futures de la fonction publique territoriale, tant dans l'intérêt des collectivités territoriales que dans celui des agents.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Incontestablement, la loi du 19 février 2007 est un grand pas dans la modernisation de la fonction publique territoriale. Le fait de mieux former les agents est un élément d'attractivité de nos collectivités : si l'on rend plus attractive notre fonction publique territoriale, les collectivités seront elles-mêmes plus attractives.

Je voudrais souligner que la formation résulte désormais d'un accord entre l'agent et l'employeur. Il est important de le rappeler.

En ce qui concerne le CNFPT et les centres de gestion, tant les agents que les employeurs demandaient une clarification de leurs missions respectives – formation d'un côté, gestion des carrières et de l'emploi de l'autre. C'est fait, même s'il faut un peu de temps pour concrétiser cette nouvelle organisation. Je regrette que les discussions sur le transfert financier n'aient pas abouti mais la solution retenue, monsieur le ministre, permettra d'assurer une réévaluation sans qu'il y ait besoin d'une clause de revoyure.

**M. François Deluga.** En tant que président du CNFPT, je voudrais faire quelques brèves remarques.

La loi a profondément changé l'organisation du CNFPT, puisque celui-ci devient l'organisateur des formations et l'organisme de formation de l'ensemble des collectivités territoriales. C'est une évolution très importante.

La réduction des inégalités d'accès à la formation pour les agents de catégorie C, sujet fort sur lequel nous nous engageons, et la professionnalisation tout au long de la vie sont deux éléments très positifs de ce texte.

En revanche, je suis nuancé sur les dispositions relatives à la formation des agents de catégorie A. En la ramenant de plusieurs mois à cinq jours, on passe d'un extrême à l'autre. Cela pose de gros problèmes d'intégration aux cadres dont nous avons besoin. Il faudrait retravailler cette question.

Sur l'information des agents, une grande opération est en préparation pour l'année prochaine.

En ce qui concerne les centres de gestion, je précise que j'ai été élu quelques jours avant la transmission du rapport de M. Capdeboscq, qui reprend d'ailleurs à 500 000 euros près la proposition du CNFPT. Pour ma part, j'ai donné mon accord ; le refus vient des centres de gestion.

Enfin, si une réunification des centres de gestion s'opère aujourd'hui à travers une fédération renouvelée, il reste qu'il faudra un jour réfléchir aux moyens d'une meilleure coordination au niveau national, voire interrégional.

*La séance est suspendue quelques instants puis la Commission autorise, en vue de sa publication, le dépôt du rapport présenté en application de l'article 145-7 du Règlement.*

\*  
\* \*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Jean-Paul Garraud, le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (n° 2520).*

**M. Guy Geoffroy, président.** Après avoir procédé, la semaine dernière, à l'audition de Mme la ministre d'État et entendu notre rapporteur, M. Jean-Paul Garraud, qui a présenté les grandes lignes de son rapport, nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Madame la ministre d'État, soyez la bienvenue.

Avant que nous en venions à l'examen des articles, je donne la parole au rapporteur.

**M. Jean-Paul Garraud, rapporteur.** Je souhaiterais revenir sur certains points, notamment pour répondre aux observations formulées par nos collègues de l'opposition, en particulier M. Glavany.

Je suis convaincu qu'un consensus est possible sur le fondement de la résolution que nous avons adoptée le 11 mai dernier à l'unanimité des suffrages exprimés. Nous avons tous reconnu la nécessité d'interdire la dissimulation du visage, celle-ci étant contraire aux valeurs de la République. Mais certains souhaitent que cette interdiction soit générale, tandis que d'autres préféreraient qu'elle soit ciblée, notamment parce qu'ils s'interrogent sur le fondement juridique d'une interdiction générale.

À mes yeux, il existe un fondement juridique solide à une interdiction générale, à savoir la notion d'ordre public immatériel ou sociétal. La sécurité publique, à laquelle correspond la conception traditionnelle de l'ordre public, ne peut justifier qu'une interdiction partielle ; nous la prenons bien entendu en considération, mais nous allons bien au-delà.

Le fait que la liberté soit le principe, et la restriction l'exception, n'empêche pas l'instauration d'interdictions générales. L'exhibitionnisme est ainsi interdit dans tous les lieux accessibles aux regards du public. Quant à la prohibition de l'inceste, elle a pour fondement l'ordre social. Ce texte, donc, ne tend pas à instaurer un nouvel ordre public, mais correspond à une évolution de la notion.

Il faut souligner que ce projet n'est pas fondé sur la notion de dignité de la personne. Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), la dignité est un principe protecteur de la liberté individuelle. Les pouvoirs publics ne sauraient l'invoquer pour restreindre l'exercice de certaines libertés. L'interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public ne peut donc pas se fonder sur

cette notion. Une personne qui en contraint une autre à dissimuler son visage commet une atteinte à la dignité, dès lors qu'elle porte atteinte à la liberté de la victime ; en revanche, une femme qui se dissimule volontairement le visage ne commet pas d'atteinte à sa propre dignité.

Le projet s'appuie donc sur la notion d'ordre public immatériel ou sociétal. Il n'en reste pas moins qu'il se fonde également sur l'ordre public matériel dans ses composantes traditionnelles – la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Chacun sait, en effet, que la dissimulation du visage pose des problèmes de sécurité ; c'est une pratique fréquemment employée pour faciliter diverses actions délictueuses, dont les auteurs font en sorte que leur identité ne soit pas directement constatable.

L'ordre public immatériel ou sociétal est défini par le Conseil d'État comme un « socle minimal d'exigences réciproques et de garanties essentielles de la vie en société ». Cette notion n'est pas nouvelle ; elle est présente dans nos textes fondamentaux, à valeur constitutionnelle. On la retrouve ainsi dans la notion de société qui figure à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – « La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société » –, dans la notion de fraternité, qui fait partie de la devise de la République depuis 1848 et figure dans notre Constitution, mais aussi dans les notions de « vivre ensemble » et d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi fondé sur l'intérêt général pour estimer que les « conditions d'une vie familiale normale sont celles qui prévalent en France, lesquelles excluent la polygamie » : il s'agit bien là d'une conception de l'ordre public qui va bien au-delà de la seule question de la sécurité. Et dans une décision rendue en 1999, le Conseil constitutionnel a évoqué « l'intérêt général tenant à la prohibition de l'inceste ». La résolution que nous avons adoptée le mois dernier faisait d'ailleurs abondamment référence à cet ordre public sociétal.

S'agissant enfin de la conformité du projet à la Convention européenne des droits de l'homme, certains ont cité l'arrêt *Ahmet Arslan* de la Cour européenne mais il n'est pas pertinent en l'espèce, puisque les personnes en cause ne dissimulaient pas leur visage. Plus généralement, les juristes que j'ai entendus considèrent que le risque d'inconventionnalité est restreint pour trois raisons.

La première est le principe de subsidiarité, respecté par la CEDH, en vertu duquel le législateur dispose d'une marge d'appréciation pour préciser les valeurs fondamentales sur lesquelles il s'appuie.

La deuxième est que le texte ne vise aucune croyance, mais la dissimulation du visage en général.

Enfin, la CEDH tient compte de la législation en vigueur dans les autres pays européens. Or on constate un mouvement général en faveur de l'interdiction de la dissimulation du visage : une proposition de loi a été adoptée en ce sens par la Chambre des représentants en Belgique ; le gouvernement socialiste espagnol a fait savoir qu'il réfléchissait à une interdiction dans les lieux publics ; des interdictions locales sont en vigueur en Italie, où les maires peuvent prohiber de façon générale ce type de pratique dans leur commune.

Tous les juristes que j'ai entendus témoignent de ces évolutions, tant au niveau conventionnel qu'au niveau constitutionnel. Les risques de censure s'éloignent à mesure que la réflexion sur le fondement de la loi progresse. Mme Levade, professeur de droit public, m'a ainsi indiqué qu'elle avait évolué sur cette question. Et selon M. Schrameck, président de la section du rapport et des études du Conseil d'État, qui a préparé l'étude relative aux

possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, l'opinion majoritaire des juristes est désormais qu'une interdiction générale est possible. La LICRA, la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, s'est elle-même prononcée en sa faveur.

Nos divergences d'appréciation sont en réalité infimes. Il serait bon que nous trouvions un accord sur ce texte – qui est fondé sur les textes fondamentaux de notre République et sur les évolutions du droit positif. Il me paraît difficile, pour ma part, d'adopter des interdictions particulières, valables seulement à certains moments. Dès lors que nous sommes tous d'accord, comme en a témoigné l'adoption d'une résolution, à l'unanimité des suffrages exprimés, pour reconnaître l'existence d'une atteinte aux valeurs de la République, nous devons en tirer toutes les conclusions en adoptant une interdiction générale.

**M. Guy Geoffroy, président.** Nous en venons maintenant à l'examen des articles.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public*

*La Commission examine l'amendement CL 1 de M. Jean Glavany.*

**M. Jean Glavany.** Les arguments ayant déjà été exposés, je présenterai ensemble les amendements CL 1, CL 2 et CL 3.

Notre divergence d'appréciation n'est pas d'ordre idéologique : nous avons tous voté la résolution, nous sommes tous d'accord pour empêcher ce type de pratiques dans notre République ; mais la question concerne le choix des moyens. Sur ce point, nous avons une divergence politique : nous considérons que vous prenez un risque d'inconstitutionnalité d'une part, d'inconventionnalité d'autre part, qui est trop lourd. Une condamnation par le Conseil constitutionnel ou, plus probablement encore, par la Cour européenne des droits de l'homme serait un cadeau inestimable fait aux intégristes – que nous sommes censés combattre tous.

C'est pourquoi nous proposons de n'interdire la dissimulation du visage que dans les services publics et dans certains espaces publics, à charge pour les préfets d'établir une liste pouvant inclure tous les commerces ou lieux où l'identification est nécessaire. Ce faisant, contrairement à ce qui a pu être dit, nous n'établissons bien sûr aucune différence entre les banques publiques et les banques privées ! Ces amendements ont pour seul but de ne pas prendre le risque constitutionnel et conventionnel auquel le texte nous exposerait s'il était adopté dans sa rédaction actuelle.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

Notre divergence d'appréciation porte, en premier lieu, sur la portée de l'interdiction. Il ne faut pas s'en tenir à des considérations de sécurité car c'est le vivre ensemble qui est en cause – d'où la nécessité d'une interdiction générale.

Il me semble, en second lieu, que c'est aux forces de l'ordre de faire respecter l'interdiction, plutôt qu'aux agents des mairies, des postes ou des transports en commun.

La solution que vous proposez risquerait d'entraîner un certain pointillisme juridique : comment bien délimiter les lieux où la dissimulation du visage serait interdite et les autres ? Il en résulterait des difficultés d'application, une insécurité juridique et des contentieux. Encore une fois, dès lors qu'il s'agit de défendre des valeurs, une interdiction générale s'impose.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je voudrais saluer ce qu'a dit notre excellent rapporteur à propos de l'ordre public sociétal. Nous considérons que c'est une base juridique très forte, et nous la défendons.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il est prévu que les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 3 n'entreront en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de six mois. Il serait nécessaire que, de même, des directives générales soient données aux administrations et entreprises concernées, afin d'éviter aux personnels d'être confrontés à des difficultés. La ministre d'État évoquait, la semaine dernière, les réactions d'agressivité que le port du voile intégral suscite parfois. Faisons en sorte que ce texte, qui nous semble par ailleurs équilibré et nécessaire, ne suscite pas de nouveaux conflits.

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL 1 et CL 2.*

*Puis, elle **adopte** l'article 1<sup>er</sup> **sans modification**.*

**Article 2** : *Définition de la notion d'espace public et des exceptions à l'interdiction*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 3 de M. Jean Glavany.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 8 du rapporteur.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CL 9 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de fusionner les deux premières exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage, le cas où une tenue « est autorisée pour protéger l'anonymat de l'intéressé » étant couvert par l'expression « est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires », que je vous propose de retenir.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 10 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je vous propose ici d'élargir le champ de la troisième exception, en substituant à l'expression « raisons médicales » l'expression « raisons de santé », qui avait été retenue par le Conseil d'État.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 11 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit d'étendre les exceptions aux pratiques sportives, lorsqu'elles nécessitent une tenue masquant le visage – comme c'est le cas par exemple pour l'escrime.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

**Article 3** : *Sanction de la violation de l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public*

*La Commission examine l'amendement CL 4 de M. Jean Glavany.*

**M. Jean Glavany.** Les femmes portant un voile intégral sont des victimes, que ce soit d'une idéologie intégriste ou de leurs pères, de leurs frères ou d'imams qui les forcent à le porter. C'est pourquoi nous souhaitons que le non-respect de l'interdiction expose d'abord à une injonction de médiation sociale. Ce n'est que le refus de se plier à cette injonction ou la récidive qui seraient passibles d'une amende. C'est une question de principe : il faut développer les mesures de pédagogie à destination des femmes concernées.

**M. le rapporteur.** Nous sommes d'accord sur le fond : la dimension pédagogique est très importante. C'est bien la raison pour laquelle l'article 3 prévoit un stage de citoyenneté – qui correspond en fait à ce que vous appelez « médiation sociale ».

L'autorité judiciaire disposera d'une grande marge de manœuvre : il sera possible de citer la personne devant la juridiction de proximité, mais aussi de recourir à des mesures alternatives, par exemple de composition pénale. La sanction est donc loin d'être automatique. Quant à la « médiation sociale » que vous préconisez, elle n'existe pas actuellement en droit pénal – alors que le stage de citoyenneté, qui existe déjà, répond à votre objectif. Cette formule a d'ailleurs été considérée comme tout à fait adaptée par le président de la section des études et du rapport du Conseil d'État.

En conséquence, avis défavorable.

**Mme Marietta Karamanli.** Les propos de mon collègue Glavany n'ont peut-être pas été bien compris. Le stage de citoyenneté ne suffit pas ; nous proposons d'agir aussi plus en amont.

**M. François Bayrou.** Je voudrais plaider pour cet amendement. Il me semble raisonnable de prévoir que toute sanction doit être précédée d'une intervention « pédagogique », ou plus exactement d'une « médiation sociale ». Puisque nous cherchons un consensus sur ce texte, il serait judicieux que la Commission accepte cet amendement.

**M. Jean Glavany.** Notre souhait est de supprimer la possibilité d'infliger directement une amende ; il nous paraît nécessaire de commencer par une injonction de médiation sociale.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés.** Il me paraît clair que nos positions sont très proches. Il reste à trouver une formule qui convienne à tous.

L'entrée en vigueur de cet article, c'est-à-dire la possibilité d'ordonner l'accomplissement d'un stage, et en même temps, ou alternativement, de prononcer une amende, n'interviendra qu'à l'expiration d'un délai de six mois suivant la promulgation de la loi. Par voie de conséquence, il est évident que la médiation va avoir lieu, de façon assez systématique.

S'agissant du vocabulaire, il n'y a pas beaucoup de différence entre la médiation sociale et le stage de citoyenneté. Pour que tout le monde soit d'accord, je ne vois aucun inconvénient à ce que les deux expressions figurent dans la loi. Je serais prête à accepter un sous-amendement en ce sens.



Cela étant précisé, il me semble nécessaire de laisser aux juges un pouvoir d'appréciation. Ils ne seront pas obligés de prononcer une amende, mais pourront le faire au vu de leur appréciation des circonstances. Nous devons leur faire confiance.

**Mme George Pau-Langevin.** L'idée de commencer par une phase de médiation et de dialogue me paraît cohérente avec les dispositions figurant dans le projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées ainsi que dans la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice. Le fait que les dispositions n'entrent en vigueur qu'après un délai de six mois ne suffit pas : c'est dans chaque cas individuel qu'il faut dialoguer avant de sanctionner.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Je suis sensible à l'idée de laisser une grande marge d'appréciation aux juges, ne serait-ce qu'en raison des difficultés d'application du texte dans certains quartiers. Mais j'aimerais savoir quel sera le juge chargé de se prononcer. Puisqu'il s'agit de contraventions de deuxième classe, j'imagine qu'il s'agira du tribunal de police. Cependant la personne concernée n'ira-t-elle pas devant ce tribunal seulement en cas de contestation ?

**M. le rapporteur.** La méconnaissance de l'interdiction sera punie de l'amende prévue pour les contraventions de deuxième classe, lesquelles sont susceptibles d'être déferées au juge de proximité, compétent jusqu'à la quatrième classe de contraventions.

Comme dans tous les domaines, le Procureur de la République est maître de l'opportunité des poursuites. Il pourra citer l'auteur de l'infraction devant le juge de proximité ou bien recourir à des solutions alternatives, comme la composition pénale. Dans ce cadre, il pourra demander que soit effectué un stage de citoyenneté – lequel suppose l'accord du contrevenant. Une « médiation sociale » sera donc bel et bien possible avant toute comparution devant le juge de proximité.

Ce dernier aura, pour sa part, toute latitude pour apprécier la situation. L'amende maximale, s'agissant d'une contravention de deuxième classe, est de 150 euros, mais bien entendu il ne s'agit pas d'une amende forfaitaire : le juge pourra prononcer une amende d'un montant inférieur ou ne pas en prononcer du tout. Il pourra imposer un stage de citoyenneté sans l'assortir d'une amende. La procédure prévue répond donc à votre objectif de pédagogie et de médiation.

Enfin, c'est la procédure du contrôle d'identité, telle qu'elle est prévue par les articles 78-1 et suivants du code de procédure pénale, qui s'appliquera en cas de refus de retirer le voile. Il faudra, en effet, constater l'identité du contrevenant.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Me confirmez-vous que la procédure n'ira pas nécessairement jusqu'au juge de proximité ?

**M. le rapporteur.** Bien sûr.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Dans ce cas, le dispositif me paraît raisonnable. On peut en effet penser que c'est ce qui se passera la plupart du temps.

**M. Guy Geoffroy, président.** Pour clarifier ce débat avant le vote, je rappelle que le deuxième alinéa de l'article 3 est ainsi rédigé : « L'obligation d'accomplir le stage de citoyenneté mentionné au 8° de l'article 131-16 du code pénal peut être prononcée en même temps ou à la place de la peine d'amende ». Cela signifie que le juge, dans le cadre de son

pouvoir souverain d'appréciation, pourra prononcer une obligation de stage de citoyenneté, une amende, ou une amende et une obligation de stage. Nos collègues du groupe SRC proposent, pour leur part, de ne laisser aux juges que la possibilité d'imposer une médiation sociale, le non-respect de cette obligation étant passible d'une amende de 300 euros. Il n'y a donc pas une grande distance entre les positions des uns et des autres.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission examine ensuite l'amendement CL 5 de M. Jean Glavany.*

**M. Jean Glavany.** Il s'agit d'un amendement de cohérence.

**M. le rapporteur.** Là encore, nous sommes d'accord sur le fond, mais ce que vous proposez est impossible : vous voulez que le stage de citoyenneté soit prononcé obligatoirement par le juge. Or nous ne pouvons pas enlever au juge son pouvoir d'appréciation. En outre, ce stage de citoyenneté doit recueillir l'accord du contrevenant : on ne peut pas le lui imposer.

**M. Jean Glavany.** Vous caricaturez notre position !

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'article 3 modifié.*

**Article 4** (Sect. 1 *ter* [nouvelle], art. 225-4-10 [nouveau] du code pénal) : *Création d'un délit d'instigation à dissimuler son visage*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 6 de M. Jean Glavany.*

**M. Jean Glavany.** Nous proposons de sanctionner plus sévèrement ceux qui contraignent les femmes à dissimuler leur visage. Même s'il peut arriver que le port du voile intégral soit librement consenti, c'est en effet le cœur du problème.

**M. le rapporteur.** Il n'est pas question pour moi de caricature. Au contraire, comme je l'ai dit, je me réjouirais que nous parvenions à une position commune.

Encore une fois, nous sommes d'accord sur le fond : il faut réprimer plus sévèrement ceux qui contraignent des femmes à dissimuler leur visage. C'est pourquoi je défendrai tout à l'heure un amendement tendant à doubler les peines quand la victime est mineure.

Par ailleurs, votre amendement vise non seulement le fait d'imposer, mais aussi celui de « tenter d'imposer » la dissimulation du visage. Or si la contrainte est difficile à établir, la tentative de contrainte l'est bien davantage encore. Je préconise donc de ne pas en faire état.

Enfin, je suis tout à fait d'accord pour alourdir les peines en cas de récidive, comme vous le demandez ; mais l'article 132-10 du code pénal prévoit déjà un doublement de la peine pour ce motif.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de vous rallier à mon amendement CL 13.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Le groupe Nouveau Centre soutient cet amendement car il vise le cœur du problème. Le port volontaire du voile intégral existe, mais je le crois marginal.

**M. Jean Glavany.** Monsieur le rapporteur, nous ne vous avons pas attendu pour proposer d'alourdir les peines quand les victimes sont mineures – cela figure au deuxième alinéa de notre amendement. Mais nous proposons en outre, contrairement à vous, de les alourdir dans tous les cas de contrainte.

**Mme George Pau-Langevin.** Contrairement à l'amendement du rapporteur, le nôtre concerne en effet également les femmes majeures. Par ailleurs, je pense pour ma part que ce sont les tentatives de contrainte non suivies d'effets qui seront les plus faciles à réprimer – car les femmes qui se rebellent viendront témoigner.

**M. Charles de La Verpillière.** Je suis tenté d'approuver l'alourdissement des peines qui nous est proposé, mais la mention des tentatives de contrainte, qui seront difficiles à établir, me pose problème.

**M. Jean Glavany.** Je rectifie l'amendement pour supprimer la référence aux tentatives de contrainte.

**M. le rapporteur.** Il faudrait également supprimer la référence à la récidive, pour la raison que j'ai indiquée. Pour le reste, je ne suis nullement hostile à l'alourdissement des peines.

**M. Jean Glavany.** J'apporte donc une deuxième rectification, consistant à supprimer, dans le deuxième alinéa, les mots « en cas de récidive ou ».

*La Commission adopte à l'unanimité l'amendement rectifié, rendant sans objet l'amendement CL 13 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 12 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement tend à modifier l'intitulé de la section du code pénal dans laquelle figurera le délit dont nous parlons. Puisque celui-ci vise les cas où la dissimulation du visage est imposée sous la contrainte, je propose de remplacer les mots « *De l'instigation à dissimuler son visage* » par l'intitulé suivant : « *De la dissimulation forcée du visage* ».

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission adopte l'article 4 modifié.*

**Article 5 :** *Entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup> à 3*

*La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 14 du rapporteur.*

*Elle adopte ensuite l'article 5 modifié.*

**Article 6 :** *Application de la loi sur le territoire de la République*

*La Commission adopte l'article 6 sans modification.*

**Article 7** : *Rapport au Parlement sur l'application de la loi*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 15 du rapporteur.*

*Elle est saisie de l'amendement CL 16 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de compléter le bilan de la mise en œuvre de ce texte.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CL 7 de M. Jean Glavany.*

**M. Jean Glavany.** Cet amendement tend à inciter le Gouvernement à profiter du délai de six mois séparant la promulgation de la loi de l'entrée en vigueur de ses articles 1<sup>er</sup> à 3 pour développer des moyens d'information et de pédagogie à destination des femmes concernées.

**M. le rapporteur.** Il me paraît satisfait par celui que nous venons d'adopter.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 7 **modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

\*

\* \*

**M. Guy Geoffroy.** Je vous propose de reporter à une prochaine séance la désignation des membres de la mission sur la prostitution, le groupe socialiste n'étant pas en mesure aujourd'hui de nous communiquer la liste de ses candidats. En revanche, pour la mission sur l'accès au droit et à la justice, j'ai reçu les candidatures des groupe UMP, SRC et du Nouveau Centre, le groupe GDR devant nous communiquer prochainement le nom de son candidat. Je précise que la réunion constitutive de la mission se tiendra le mardi 29 juin 2010, à 16 heures 15.

## Amendements examinés par la Commission

### **Amendement CL1 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Rédiger ainsi cet article :

« Toute personne doit maintenir son visage découvert dans le cadre des services publics, chaque fois que la délivrance des prestations est conditionnée à la reconnaissance de l'identité ou de l'âge des bénéficiaires.

« Un décret en Conseil d'État fixe la liste des lieux soumis à cette obligation permanente de découvrir son visage et détermine les cas dans lesquels des dérogations peuvent être prévues pour des raisons de santé ou de sécurité personnelle. »

### **Amendement CL2 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

Substituer aux mots : « l'espace public », les mots : « certains espaces publics ».

### **Amendement CL3 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article 2*

Rédiger ainsi cet article :

« Il appartient au préfet de délimiter l'espace public visé par l'interdiction posée à l'article 1<sup>er</sup> compte tenu des risques particulier d'atteinte ou de trouble à l'ordre public.

« Cette interdiction s'applique également aux commerces particulièrement exposés à des risques pour la sécurité. La liste de ces commerces est établie par décret en Conseil d'État. »

### **Amendement CL4 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article 3*

Rédiger ainsi cet article :

« Le non respect de l'interdiction posée à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi expose les contrevenants à l'injonction de se soumettre à une médiation sociale.

« L'injonction de se soumettre à une médiation sociale consiste dans l'obligation de participer à des actions d'un organisme de médiation agréé dans un délai qui ne peut excéder six mois et selon les modalités fixées par la juridiction. Cette médiation vise notamment à informer les personnes concernées de l'étendue de leurs droits en France et des possibilités qui s'offrent à elle pour permettre leur émancipation.

« Les conditions d'agrément des organismes de médiation sont fixées par décret en Conseil d'État.

« Le refus de se plier à l'injonction prévue au précédent alinéa est puni d'une amende de 300 €. »

### **Amendement CL5 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

#### *Article 3*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « peut » le mot : « doit ».

**Amendement CL6 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 4*

Substituer à l'alinéa 4 les deux alinéas suivants :

« Le fait pour toute personne d'imposer ou de tenter d'imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte ou abus d'autorité constitue un délit passible d'un an de prison et de 30 000 € d'amende.

« Les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 60 000 € d'amende en cas de récidive ou lorsque les personnes soumises à la contrainte étaient mineures au moment des faits. »

**Amendement CL7 présenté par M. Jean Glavany et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :**

*Article 7*

Compléter cet article par la phrase suivante :

« Il présentera également les moyens d'information et pédagogiques mis en œuvre par les pouvoirs publics dans le délai précédant l'entrée en vigueur de la présente loi et les résultats obtenus. »

**Amendement CL8 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « édictée », le mot : « prévue ».

**Amendement CL9 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « par une loi ou un règlement, si elle est autorisée pour protéger l'anonymat de l'intéressé », les mots : « ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires ».

**Amendement CL10 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 2, substituer au mot : « médicales », les mots : « de santé ».

**Amendement CL11 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 2*

À l'alinéa 2, après les mots : « dans le cadre », insérer les mots : « de pratiques sportives, ».

**Amendement CL12 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 4*

Rédiger ainsi l'alinéa 3 : « De la dissimulation forcée du visage ».

**Amendement CL13 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 4*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsque le fait est commis au préjudice d'un mineur, les peines prévues à l'alinéa précédent sont de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. »

**Amendement CL14 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 5*

Substituer au mot : « suivant », les mots : « à compter de ».

**Amendement CL15 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 7*

À la fin de la première phrase, substituer au mot : « publication », le mot : « promulgation ».

**Amendement CL16 présenté par M. Jean-Paul Garraud, rapporteur :**

*Article 7*

Rédiger ainsi la dernière phrase :

« Ce rapport dresse un bilan de la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, des mesures d'accompagnement élaborées par les pouvoirs publics et des difficultés rencontrées. »

## Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

— *M. Charles de La Verpillière*, rapporteur sur la proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de La Verpillière portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique (n° 2562).

— MM. *Étienne Blanc, Jean-Paul Garraud, Claude Goasguen, Philippe Gosselin, Michel Hunault, Mmes Maryse Joissains-Masini, George Pau-Langevin, MM. Dominique Raimbourg, Philippe Vuilque, Jean-Luc Warsmann*, membres de la mission d'information en vue d'améliorer l'accès au droit et à la justice.

\*

\* \*

*La séance est levée à 13 heures 15.*





## Membres présents ou excusés

*Présents.* - M. Manuel Aeschlimann, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Étienne Blanc, M. Émile Blessig, M. Serge Blisko, M. Claude Bodin, M. Alain Cacheux, M. Jean-Michel Clément, M. François Deluga, M. Bernard Derosier, M. Éric Diard, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Charles-Ange Ginesy, M. Jean Glavany, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaél Huet, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Charles de La Verpillière, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, Mme Sylvia Pinel, M. Michel Piron, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Georges Siffredi, M. Pascal Terrasse, M. Jean Tiberi, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. André Vallini, M. Manuel Valls, M. François Vannson, M. Michel Vaxès, M. Patrice Verchère, M. Alain Vidalies, M. Philippe Vuilque, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

*Excusés.* - Mme Delphine Batho, M. Patrick Braouezec, M. René Dosière, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Sébastien Vialatte

*Assistait également à la réunion.* - M. Michel Ménard