

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 loi, adoptée par le Sénat, visant à actualiser l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs (n° 3118) 2
 - *Amendements examinés par la Commission* 10
- Examen de la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française (n° 3164) (M. Didier Quentin, rapporteur)..... 13
- Examen du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen (n° 2931) (M. Jean Tiberi, rapporteur) 17
 - *Amendements examinés par la Commission* 24
- Informations relatives à la Commission 27

Mercredi

16 mars 2011

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 44

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

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



La séance est ouverte à 10 heures.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.

La Commission examine tout d'abord, sur le rapport de M. Didier Quentin, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à actualiser l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs (n° 3118).

M. Didier Quentin, rapporteur. Issue d'un texte déposé sur le bureau du Sénat par M. Richard Tuheiva, sénateur de la Polynésie française, la proposition de loi dont nous sommes aujourd'hui saisis a été adoptée à l'unanimité par le Sénat en première lecture, le 27 janvier dernier. Cette initiative avait, par ailleurs, été relayée à l'Assemblée nationale par une proposition de loi contenant le même dispositif, déposée le 19 octobre 2010 par notre collègue Bruno Sandras, député de la Polynésie française.

Si les quarante-huit communes polynésiennes avaient été reconnues dans le statut de 1996 comme des acteurs à part entière aux côtés de l'État et de la collectivité de Polynésie française, l'article 6 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française en a fait des « *collectivités territoriales de la République* », qui « *s'administrent librement dans les conditions prévues par la Constitution* ».

Le plein exercice de leurs compétences ne pouvant se concevoir sans une fonction publique dédiée et adaptée aux réalités insulaires, dans le respect du droit général de la fonction publique, le législateur organique a posé en 1994, puis en 2004, le principe de la création d'un véritable statut pour les agents des communes polynésiennes.

Dans cette perspective, l'ordonnance du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française a constitué une première étape dans la mise en place de la fonction publique communale polynésienne. Mais, faute de publication des actes réglementaires nécessaires à son application, elle est restée lettre morte. Or, dans le même temps, le droit commun de la fonction publique a été profondément réformé, rendant ainsi obsolètes certaines des dispositions de l'ordonnance du 4 janvier 2005. L'enjeu est donc clair : il s'agit bien d'actualiser le statut de cette future fonction publique locale, au regard des évolutions intervenues depuis six ans et dans le respect des particularismes locaux.

La reconnaissance des compétences dévolues aux communes polynésiennes s'est accompagnée du projet de mise en place d'une fonction publique dédiée, dont le principe, acté par le Parlement dès 1994, a été rappelé en 2004 par le législateur organique. L'article 11 du statut a habilité le Gouvernement à étendre par voie d'ordonnance aux communes polynésiennes et à leurs groupements les dispositions législatives des première partie – il s'agit des dispositions générales –, deuxième partie, relative aux communes, et cinquième partie, relative à la coopération intercommunale, du code général des collectivités territoriales, en procédant aux adaptations rendues nécessaires par les particularités de ces communes insulaires.

Depuis 2007, l'État a donc mis fin à la tutelle qu'il exerçait sur les communes de Polynésie française. En effet, ces dernières étaient auparavant toujours soumises aux

dispositions du code des communes dans la rédaction que la loi du 29 décembre 1977 leur avait rendue applicable. Pendant trente ans, aucune des grandes lois intervenues en matière de décentralisation ne leur avait été appliquée, ce qui a créé d'importantes distorsions entre le droit commun des communes et le régime antérieur toujours applicable aux communes polynésiennes.

Cependant, ces communes restent handicapées par la faible part de leurs ressources propres. Les seules ressources fiscales à leur disposition sont les centimes additionnels qu'elles peuvent lever sur trois impôts territoriaux – la contribution sur les licences, la taxe sur les propriétés bâties et les patentes –, et une taxe sur l'électricité. Il en résulte que les transferts peuvent constituer jusqu'à 99 % des ressources des petites communes et représentent 60 % de celles de la ville de Papeete.

Élaborée sur le modèle du statut de la fonction publique territoriale, l'ordonnance du 4 janvier 2005 définit les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires et le cadre général de l'organisation de la fonction publique, notamment la structure des carrières et les conditions d'accès.

Ce statut a vocation à s'appliquer « *aux personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative* » des quarante-huit communes existantes en Polynésie, des syndicats de communes – actuellement au nombre de huit mais dont plusieurs sont en cours de création –, des établissements publics de coopération intercommunale – actuellement la seule communauté de communes des Marquises –, des établissements publics à caractère administratif relevant des communes – aucun n'aurait encore été créé en Polynésie française – et du centre de gestion et de formation créé par l'ordonnance afin de gérer le recrutement, les carrières, la concertation et la formation des futurs fonctionnaires.

La « fonction publique des communes de Polynésie » a donc vocation à intégrer non pas les seuls agents communaux, mais l'ensemble des 4 547 agents actuellement employés par ces personnes publiques sous des statuts disparates, après création des cadres d'emplois correspondants.

Ces dispositions sont restées lettre morte faute de parution des décrets et arrêtés du Haut-commissaire de la République en Polynésie française nécessaires à son application. Les agents communaux restent ainsi employés sous des régimes divers – code du travail polynésien, convention collective des agents non fonctionnaires, statuts communaux –, dans des conditions peu satisfaisantes tant pour les intéressés que pour leurs employeurs.

Préalablement à la rédaction des textes d'application, une première concertation a été conduite entre le Haut-commissaire, les représentants des maires, réunis au sein du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) et les organisations syndicales locales. Elle a abouti en 2006 à la signature d'accords de la fonction publique communale. Une seconde concertation a été menée en 2008 et 2009 en lien avec le ministère chargé de l'Outre-mer pour finaliser la rédaction des projets de décret. Il est apparu que le temps écoulé et certaines inadéquations avec la situation des agents déjà en poste dans les collectivités et établissements rendaient difficile l'aboutissement du processus.

Afin de concrétiser des dispositions inscrites dans la loi il y a dix-sept ans, le Parlement est aujourd'hui conduit à prendre l'initiative d'actualiser et de moderniser une

ordonnance prise il y a six ans et modifiée depuis de façon marginale par deux lois successives, dont les dispositions n'ont jamais été mises en vigueur.

Le Sénat a modifié la majeure partie des articles de la proposition de loi initiale. À cet égard, je tiens à saluer la qualité du travail réalisé par M. Jean-Pierre Vial, rapporteur de la commission des lois du Sénat, qui a poursuivi l'actualisation de l'ordonnance du 4 janvier 2005 et son alignement sur le droit commun de la fonction publique, tout en s'attachant au respect des spécificités locales.

Cette proposition de loi, issue du travail des élus communaux, exprime un consensus local sur la nécessité d'aboutir, s'agissant d'une avancée promise par l'État depuis 1994. Elle a fait l'objet le 13 janvier dernier, de la part de la commission permanente de l'Assemblée de la Polynésie française, d'un avis favorable assorti de réserves mineures.

Avec les améliorations apportées par le Sénat, et sous réserve des modifications essentiellement rédactionnelles que je vais vous proposer, cette proposition de loi actualise efficacement l'ordonnance de 2005. Son adoption devrait permettre à une fonction publique des communes de Polynésie française de voir le jour au cours de l'année 2011.

M. René Dosière. Les conditions dans lesquelles on légifère pour l'Outre-mer sont pour le moins surprenantes. En janvier 2005, le Gouvernement a utilisé la voie de l'ordonnance – que le Parlement n'aime pas beaucoup mais qui, paraît-il, permet d'aller plus vite. Six ans plus tard, cette ordonnance n'est toujours pas entrée en application ! Autrement dit, les agents des communes de Polynésie n'ont toujours pas de statut. De plus, alors qu'à la date de publication de l'ordonnance on dénombrait 3000 agents, aujourd'hui on en compte 4500, soit 50 % de plus... Cette situation révèle un dysfonctionnement du ministère de l'Outre-mer.

Il n'est pas satisfaisant non plus de légiférer en ce domaine par la voie d'une proposition de loi. Loin de moi, bien entendu, l'idée que le Parlement n'aurait pas à prendre d'initiative en matière législative ; en outre, je regarde avec bienveillance une proposition de loi que le groupe socialiste a bien voulu inscrire dans sa « niche ». Mais qui dit proposition de loi dit absence d'étude d'impact. Nous sommes donc privés d'informations aussi essentielles que le nombre de personnes concernées et le coût du dispositif. J'observe que, s'agissant du nombre d'habitants des communes de Polynésie, le rapporteur du Sénat, contrairement à notre rapporteur dans son pré-rapport, en est resté à des statistiques non actualisées. Il me paraît particulièrement regrettable que nous ne puissions pas légiférer en pleine connaissance de cause.

Il faut savoir que la Polynésie est dans une situation catastrophique : elle n'a plus d'argent.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'État lui a d'ailleurs versé par anticipation l'année dernière une partie de la dotation 2011, pour lui éviter d'être en cessation de paiement.

M. René Dosière. Le rapport de Mme Anne Bolliet, issu des travaux de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration et, par ailleurs, les rapports établis par la Chambre territoriale des comptes nous font prendre la mesure de la gravité de la situation, tant pour les finances publiques que pour le développement économique du territoire. En dépit des recommandations de ce

rapport, qui insiste notamment sur la nécessité de réduire les dépenses de personnel, y compris communal, on ne voit pas de remède à cette situation, dont on peut même craindre qu'elle rende impossibles à appliquer les dispositions qui vont être votées.

N'ayant pas eu le temps de préparer des amendements sur ce texte, je les déposerai avant la séance publique. D'ores et déjà, j'aimerais avoir du rapporteur la réponse à quelques interrogations.

La rédaction initiale de l'article 7, qui supprimait la promotion au choix – afin de ne conserver que des promotions par voie de concours ou d'examens professionnels – était de bon sens dans le contexte local, et conforme au souhait des Polynésiens eux-mêmes. Il est dommage que le Sénat ait préféré revenir sur cette suppression, pour des motifs d'harmonisation avec les règles de la fonction publique communale. J'aimerais connaître votre position sur ce point, monsieur le rapporteur.

L'article 10 renvoie au quatrième alinéa de l'article 62, selon lequel « *les indemnités allouées aux fonctionnaires régis par le statut général sont fixées dans la limite de celles dont bénéficient les fonctionnaires de la Polynésie française occupant des emplois comparables* ». Les Polynésiens considéraient qu'il fallait changer cette référence, les indemnités versées par le gouvernement de Polynésie à ses fonctionnaires étant bien trop élevées. Cette volonté de retenir un plafond plus faible était louable ; mais que gagne-t-on à simplement remplacer, comme l'a fait le Sénat, la référence aux fonctionnaires de Polynésie par une référence aux fonctionnaires de l'État ?

L'article 11 *bis*, introduit par le Sénat, permet aux collectivités de créer des emplois fonctionnels ; le nombre de communes concernées me paraît un peu élevé.

L'article 12, enfin, concerne les emplois de cabinet. Là encore, il laisse à toutes les communes de Polynésie la possibilité d'en créer. Eu égard aux pratiques observées en Polynésie, il serait préférable d'encadrer plus strictement cette faculté, ou du moins de la réserver aux collectivités les plus importantes.

M. Philippe Gosselin. Je partage en grande partie les interrogations de notre collègue Dosière : il y a quelque chose d'ubuesque à devoir légiférer en 2011 pour mettre en place un statut annoncé depuis 1994. Je regrette comme lui que nous ne puissions pas disposer d'une étude d'impact, d'autant que la Polynésie est dans une situation particulièrement difficile sur le plan économique et financier – ainsi que sur le plan politique, ayant connu en trois ans et demi une dizaine de gouvernements.

Il n'en est pas moins nécessaire d'actualiser l'ordonnance de 2005 car 4 500 agents sont en attente d'un statut. J'espère que cette fois-ci sera la bonne !

M. Didier Quentin, rapporteur. Monsieur Dosière, vos remarques sont fondées. Je souligne moi-même dans mon rapport la longueur du processus. On peut regretter l'absence d'étude d'impact, liée en effet à la voie de la proposition de loi, mais un approfondissement du sujet serait encore une forme de procrastination. Il est plus que temps d'agir.

La rédaction actuelle de l'article 7 a fait l'objet d'un très large consensus. Les organisations syndicales ont elles-mêmes demandé la suppression de la promotion au choix, à titre temporaire. Le texte adopté par le Sénat précise que l'inscription sur une liste d'aptitude doit résulter de « *l'appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents* ».

L'article 10, en faisant référence aux fonctionnaires de l'État, met en place un régime indemnitaire moins généreux et sans doute plus rigoureux.

À l'article 11 *bis*, les emplois fonctionnels concernent essentiellement une cinquantaine de personnes relevant des trois communes les plus peuplées.

Enfin, la création des emplois de cabinet prévus à l'article 12 sera encadrée par des arrêtés du haut-commissaire de la République en Polynésie française qui fixeront le nombre d'emplois possible en fonction de la population ; on peut espérer qu'ils seront établis avec rigueur.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (art. 8 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Recrutement de non titulaires :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 1 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2 (art. 9, 57, 80 et 80-1 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Détachement ou mise à disposition des fonctionnaires d'État, territoriaux ou hospitaliers sur des emplois permanents :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 2 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 (art. 17 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Régime du droit de grève :*

*La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

Article additionnel après l'article 3 (art. 25 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française :*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 3 du rapporteur.*

Article additionnel après l'article 3 (art. 30 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Centre de gestion et de formation :*

*La Commission **adopte** l'amendement CL 4 du rapporteur.*

Article 4 (art. 34 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Cotisation obligatoire au budget du centre de gestion et de formation :*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

Article 5 (art. 35 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Régime des actes du centre de gestion et de formation :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 5 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 5 **modifié**.*

Article 6 (art. 40 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Fixation des matières et des programmes des concours* :

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 (art. 44 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Règles relatives à la promotion interne* :

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8 (art. 48 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Expérimentation de l'entretien professionnel d'évaluation* :

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 6 du rapporteur.

Elle adopte l'article 8 modifié.

Article 9 (art. 54 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Régime des congés* :

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 7 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

Article 9 bis (nouveau) (art. 57 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Fin du détachement* :

La Commission adopte l'article 9 bis sans modification.

Article 10 (art. 62 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Régime d'encadrement indemnitaire* :

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 11 (art. 72-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Limite d'âge des agents non titulaires* :

La Commission est saisie de l'amendement CL 8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Sénat avait choisi de distinguer les agents non titulaires des fonctionnaires en matière de conditions ouvrant droit à une prolongation d'activité. Or, tous les salariés de Polynésie, qu'ils appartiennent au secteur public ou privé, relèvent de la même caisse de prévoyance sociale. Afin de ne pas créer de disparités inutiles et de simplifier la gestion des régimes, je vous propose, tout en maintenant une limite d'âge distincte – qui pourra cependant être fixée de façon harmonisée par arrêté –, d'unifier les conditions sociales et familiales pouvant donner droit à une prolongation d'activité au-delà de cette limite.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 11 modifié.

Article 11 bis A (nouveau) (art. 67 de l'ordonnance n° 2005 10 du 4 janvier 2005) : *Report de la limite d'âge des fonctionnaires* :

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 10 et CL 11 du rapporteur.

Elle adopte l'article 11 bis A modifié.

Article 11 bis (nouveau) (art. 72-3, 72-4 et 72-5 [nouveaux] de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Emplois fonctionnels* :

M. René Dosière. Cet article ajouté par le Sénat, qui ne correspondait pas forcément à une demande locale, comporte deux volets : il autorise la création d'emplois fonctionnels dans toutes les communes de plus de 2 000 habitants ; il permet d'utiliser la voie du recrutement direct dans les trois communes les plus importantes. Nous y reviendrons, mais je ne suis pas sûr qu'il faille créer des emplois fonctionnels dans un aussi grand nombre de communes.

M. le rapporteur. Il faut en effet éviter les risques inflationnistes. Je vous propose d'approfondir cette question avant la réunion de la Commission en application de l'article 88.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 12, CL 13, CL 14, CL 15 et CL 16 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 11 bis modifié.

Article 12 (art. 72-2 [nouveau] de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Emplois de cabinet* :

La Commission examine l'amendement CL 17 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement modifie la rédaction retenue par le Sénat et ajoute au nombre des responsables exécutifs pouvant recruter des collaborateurs de cabinet le président d'un groupement de communes.

M. René Dosière. Je défendrai lors de notre prochaine réunion un amendement visant à encadrer le recrutement discrétionnaire de collaborateurs de cabinet. Saisi par l'Assemblée de la Polynésie française d'une demande d'annulation d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, le Conseil d'État, dans une décision du 26 janvier 2011, a confirmé que des fonctions d'exécution telles que celles de maître d'hôtel ou de chauffeur ne constituaient pas des emplois de cabinet – lesquels doivent avoir une vocation politique. Compte tenu des habitudes prises sous le gouvernement de M. Flosse, des mesures d'encadrement me paraissent nécessaires, sous peine de constater les mêmes dérives dans les communes.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte également l'amendement rédactionnel CL 18 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 12 modifié.

Article 13 (art. 73 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Intégration des agents en poste dans les nouveaux cadres d'emploi* :

La Commission est saisie de l'amendement CL 19 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'ordonnance du 4 janvier 2005 a prévu l'intégration des personnels actuellement en poste suivant un processus en deux étapes.

Les agents actuellement en poste ou en congé qui avaient été employés de façon permanente par les communes, groupements de communes et établissements publics pendant

au moins une année au cours des trois années civiles précédentes seront réputés disposer d'un contrat à durée indéterminée de droit public, leur donnant vocation à être intégrés dans les futurs cadres d'emplois s'ils remplissent les conditions requises pour avoir la qualité de fonctionnaire prévue par l'article 4 de l'ordonnance – être de nationalité française, jouir de ses droits civiques, ne pas présenter de mentions au bulletin n° 2 du casier judiciaire incompatibles avec l'exercice des fonctions envisagées, être apte physiquement à ces fonctions.

L'appréciation du critère d'ancienneté devait se faire à la date de publication de l'ordonnance, soit le 7 janvier 2005. Les auteurs de la proposition de loi initiale proposaient de retenir la date du 1^{er} janvier 2011. Faisant valoir qu'un nouveau retard dans la publication des textes réglementaires pouvait conduire à des situations inéquitables en défaveur des entrants, la commission des Lois du Sénat a choisi de prendre comme référence la date de publication du décret fixant les règles communes applicables aux fonctionnaires, qui n'est pas encore intervenue à ce jour. Il apparaît plus opportun de retenir la date de promulgation de la présente loi, afin de ne pas reporter davantage la mise en place de la fonction publique des communes de la Polynésie française.

*La Commission **adopte** cet amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 13 **modifié**.*

Article 14 (art. 74 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Établissement de la liste d'aptitude pour l'intégration dans les nouveaux cadres d'emploi :*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 20.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 **modifié**.*

Article 15 (art. 75 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Ouverture des emplois et situation des contractuels :*

*La Commission **adopte** l'article 15 **sans modification**.*

Article 16 (art. 76 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005) : *Conditions financières d'intégration dans les nouveaux cadres d'emplois :*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 21 et CL 22 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 **modifié**.*

*Enfin elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 1^{er}

- I. – Compléter l’alinéa 4 par les mots : « en Polynésie française ».
- II. – À la fin de l’alinéa 5, après le mot : « ou », supprimer le mot : « les ».

Amendement CL2 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 2

À l’alinéa 3, après le mot : « durée », insérer le mot : « maximale ».

Amendement CL3 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Après l’article 3

Insérer l’article suivant :

« L’article 25 de la même ordonnance est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est supprimé ;

« 2° Au deuxième alinéa, les mots : « Ce conseil supérieur » sont remplacés par les mots : « Le conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française ».

Amendement CL4 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Après l’article 3

Insérer l’article suivant :

« Le premier alinéa de l’article 30 de la même ordonnance est ainsi rédigé :

« I. – Le centre de gestion et de formation est un établissement public local à caractère administratif soumis à la tutelle de l’État, dont le personnel est régi par le présent statut général. »

Amendement CL5 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 5

Substituer aux références : « L. 1872-1, L. 2131-1, L. 2131-2 et L. 2131-3 » les références : « L. 1872-1 et L. 2131-1 à L. 2131-3 ».

Amendement CL6 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 8

I. – À la fin de l’alinéa 2, substituer aux mots : « des fonctionnaires » les mots : « du fonctionnaire ».

II. – À l’alinéa 3, substituer au mot : « leur » le mot : « son ».

III. – À l’alinéa 5, après les mots : « haut-commissaire », insérer les mots : « de la République en Polynésie française ».

Amendement CL7 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 9

À l’alinéa 5, après les mots : « haut-commissaire », insérer les mots : « de la République ».

Amendement CL8 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11

Substituer à la seconde phrase de l'alinéa 2 les deux alinéas suivants :

« Toutefois, ils peuvent bénéficier des prolongations d'activité prévues par les troisième et quatrième alinéas de l'article 67.

« Sous peine d'irrecevabilité, les demandes de prolongation doivent intervenir au moins trois mois avant la limite d'âge. »

Amendement CL10 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis A

Aux alinéas 4 et 5, substituer aux mots : « la prolongation » les mots : « cette prolongation ».

Amendement CL11 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis A

À l'alinéa 6, supprimer les mots : « la survenue de ».

Amendement CL12 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis

À l'alinéa 13, supprimer le mot : « communale ».

Amendement CL13 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis

Rédiger ainsi l'alinéa 14 :

« Art. 72-5. – Lorsqu'il est mis fin au détachement d'un fonctionnaire dans un emploi fonctionnel mentionné à l'article 72-3 et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui proposer un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander à être reclassé dans les conditions prévues à l'article 70 ou à percevoir une indemnité de licenciement. »

Amendement CL14 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis

À la fin de la première phrase de l'alinéa 15, substituer au mot : « communale » les mots : « des communes de la Polynésie française ».

Amendement CL15 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis

À la seconde phrase de l'alinéa 15, substituer aux mots : « rompt tout lien avec la fonction publique communale » les mots : « cesse d'appartenir à la fonction publique ».

Amendement CL16 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 11 bis

Substituer à l'alinéa 16 les deux alinéas suivants :

« Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un agent occupant un emploi fonctionnel mentionné à l'article 72-3 dans les six premiers mois suivant sa nomination dans l'emploi ou suivant la désignation de l'autorité de nomination, sauf s'il a fait l'objet d'un recrutement direct en application de l'article 72-4.

« La cessation des fonctions de l'agent est précédée d'un entretien de l'autorité de nomination avec l'intéressé. Elle fait l'objet d'une information du centre de gestion et de formation et de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. Elle prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'organe délibérant. »

Amendement CL17 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 12

Rédiger ainsi les alinéas 2 et 3 :

« Art. 72-6. – Le maire ou le président du groupement de communes peut recruter un ou plusieurs collaborateurs de cabinet en tant qu'agents non titulaires et mettre fin librement à leurs fonctions.

« Leurs fonctions prennent fin au plus tard en même temps que celles du maire ou du président qui les a nommés et n'entraînent pas de droit à titularisation dans la fonction publique. »

Amendement CL18 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 12

À la fin de l'alinéa 4, substituer aux mots : « taille de la collectivité » les mots : « population de la commune ou du groupement de communes ».

Amendement CL19 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 13

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« 1° À la fin du premier alinéa, les mots : « publication de la présente ordonnance » sont remplacés par les mots : « promulgation de la loi n° du visant à actualiser l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs ; ».

Amendement CL20 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 14

I. – Après les mots : « commission spéciale », supprimer la fin de l'alinéa 2.

II. – Rédiger ainsi l'alinéa 4 :

« La commission spéciale est composée paritairment de représentants des collectivités et établissements mentionnés à l'article 1^{er} et de représentants élus du personnel. Elle est établie auprès du centre de gestion et de formation et présidée par un représentant des collectivités et établissements. Un arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française détermine ses règles de fonctionnement et les modalités de désignation de ses membres. »

Amendement CL21 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « ceux-ci n'ont pas d'équivalence par nature dans les statuts particuliers » les mots : « le statut particulier ne prévoit pas de primes ou compléments équivalents ».

Amendement CL22 présenté par M. Didier Quentin, rapporteur :

Article 16

À l'alinéa 8, substituer aux mots : « de rémunération résultant de l'échelon terminal du classement par rapport à celle » les mots : « entre la rémunération résultant de l'échelon terminal du classement et la rémunération ».

La Commission examine ensuite, sur le rapport de M. Didier Quentin, la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française (n° 3164).

M. le rapporteur. La proposition de loi organique dont nous sommes saisis est issue d'un texte déposé par M. Louis-Constant Fleming, sénateur de Saint-Martin, et M. Michel Magras, sénateur de Saint-Barthélemy, qui a été adopté par le Sénat en première lecture le 14 février 2011.

Ce texte tend à approuver quatre accords de nature fiscale entre l'État et des collectivités territoriales d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution : une convention entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Martin en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales ; trois accords conclus entre l'État et, respectivement, Saint-Martin, la Polynésie française et Saint-Barthélemy, concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Du fait de leur accession, en 2007, au statut de collectivité d'outre-mer (COM), Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont obtenu une compétence fiscale générale. Comme les autres COM, elles ont mis en place des régimes fiscaux distincts de ceux de la métropole. Elles se trouvent ainsi, au regard du droit fiscal, dans une situation comparable à celle des pays étrangers. Il devient donc nécessaire non seulement de définir la notion de résident fiscal de la collectivité concernée, mais également d'édicter des règles permettant d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales, comme le ferait l'État avec les autres pays ou entités disposant de la souveraineté fiscale. C'est pourquoi l'État est amené à négocier avec ces territoires des accords qui s'apparentent dans leur contenu aux conventions fiscales internationales.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'entraide administrative au sein de la convention fiscale de 1957 entre l'État et la Polynésie française nécessitaient d'être complétées. En effet elles ne prévoient actuellement d'échanges d'informations que pour les impositions relatives aux revenus de capitaux mobiliers. Or l'article 15 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, la LODEOM, a permis de relancer les négociations en prévoyant que le bénéfice de l'ensemble des dispositifs de défiscalisation spécifiques à l'outre-mer serait subordonné à la qualité des échanges de renseignements entre l'État et les collectivités d'outre-mer concernées, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Par ailleurs, dans ses décisions relatives à la constitutionnalité des deux lois organiques du 25 janvier 2010, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser que ces conventions fiscales devaient être approuvées par une loi organique, dans la mesure où elles affectent l'exercice des compétences transférées par le législateur organique.

Les dispositions de la convention et des trois accords sont largement inspirées du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune adopté par l'OCDE ; elles intègrent les modifications que la France souhaite traditionnellement apporter lorsqu'elle négocie des accords fiscaux avec des pays étrangers.

La convention fiscale conclue avec Saint-Martin vise à éviter la double imposition des personnes et des entreprises. En effet Saint-Martin a largement repris et adapté les impôts

directs prévus par le code général des impôts. La convention définit donc le lieu d'imposition de chaque catégorie de revenus.

La principale particularité de cette convention fiscale concerne l'imposition des fonctionnaires de l'État français sur le territoire de Saint-Martin. Contrairement au modèle de convention prévu par l'OCDE, le millier de fonctionnaires appartenant à la fonction publique d'État en poste à Saint-Martin – soit 6 % de la population active – sera imposable à la fois par la collectivité et par l'État, un crédit d'impôt rendant cette opération financièrement neutre pour les intéressés. Cette modification devrait engendrer pour l'État une moins-value fiscale d'environ deux millions d'euros par an, mais elle n'est pas inopportune pour Saint-Martin, au vu de ses difficultés économiques et financières.

Diverses clauses ont été introduites, afin d'empêcher les abus, pour rendre la convention fiscale inapplicable à certaines structures juridiques et éviter des pratiques telles que l'utilisation de prête-nom.

Au contraire de Saint-Martin, Saint-Barthélemy n'a mis en place aucun impôt direct, à l'exception d'une imposition des plus-values immobilières. En posant le principe d'un crédit d'impôt généralisé, la loi organique du 25 janvier 2010 a rendu sans objet la conclusion d'une convention fiscale avec cette collectivité.

Les trois accords d'assistance administrative mutuelle en matière fiscale relèvent d'une logique différente.

Ils ont pour objectif de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, en permettant à chacune des autorités fiscales concernées de demander communication d'informations pour appliquer sa réglementation fiscale et recouvrer des créances fiscales. Ces informations peuvent être fournies d'office, comme le prévoit dans le cadre de l'Union européenne la directive relative aux revenus de l'épargne, ou à la demande d'une autorité fiscale. Dans ce cadre, l'autorité fiscale « *doit mettre en œuvre les pouvoirs* » dont elle dispose, afin d'obtenir ces informations notamment en exigeant des banques, des établissements financiers ou des mandataires implantés sur son territoire la communication des renseignements demandés « *même si ce territoire n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales* ».

Les clauses des trois accords soumis à approbation vont plus loin que celles prévues par le modèle de l'OCDE, en offrant notamment à l'État la possibilité de contrôler sur place la réalité des opérations ayant ouvert droit à une défiscalisation, ainsi que de procéder à l'imposition des personnes installées à Saint-Martin et Saint-Barthélemy et fiscalement considérées comme résidentes de l'État.

Pour terminer, je voudrais souligner certains enjeux de ces accords, notamment du point de vue de la politique internationale de la France en faveur de la transparence et de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Les collectivités d'outre-mer sont le plus souvent laissées hors du champ d'application géographique des conventions fiscales et accords d'assistance en matière fiscale conclus par la France. Cependant la loi organique de 2007 a prévu l'obligation, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin ainsi que pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, de participer à l'exécution des engagements de la France en matière de coopération fiscale. Ainsi un État ou un territoire tiers pourra, par l'intermédiaire de l'État français, demander à ces collectivités de fournir des renseignements de nature fiscale en sa possession. En revanche, il pourrait

refuser de fournir des renseignements en sa possession destinés à l'application de la réglementation fiscale de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, en opposant à la France que ces territoires et ces systèmes fiscaux sont hors du champ d'application de la convention qui les lie. Cette asymétrie devra être examinée et, le cas échéant, corrigée. Par ailleurs, on peut regretter que cette obligation de coopération internationale ne figure pas dans l'accord signé avec la Polynésie française.

Dans tous les cas, si la coopération fiscale d'une collectivité d'outre-mer apparaît insuffisante, il sera possible au législateur organique de prescrire des mesures limitant la compétence fiscale de cette collectivité, afin d'organiser efficacement la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales affectant aussi bien l'État français que les autorités fiscales étrangères.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter cette proposition de loi sans modification.

M. René Dosière. Ce type de texte ne peut pas être amendé : soit on est pour, soit on est contre. Mais permettez-moi un petit rappel historique.

Avant la loi du 21 février 2007, Saint-Martin et Saint-Barthélemy étaient des communes, appartenant au département de la Guadeloupe ; en principe, la législation fiscale française s'y appliquait. C'est sans doute parce que l'on éprouvait quelque difficulté à en assurer l'application effective que la loi de 2007, votée à l'unanimité moins la voix de votre serviteur, a transformé ces communes en collectivités territoriales dotées de la compétence fiscale. Les premières décisions des nouveaux conseils furent, à Saint-Barthélemy, de supprimer l'impôt sur le revenu et, à Saint-Martin, d'en abaisser le montant.

La loi organique du 21 février 2007 a par ailleurs créé deux sièges de sénateurs ; il faut dix voix pour être élu sénateur à Saint-Barthélemy et vingt pour l'être à Saint-Martin. Les deux sénateurs qui ont été élus ont chacun déposé en 2009 une première proposition de loi organique pour modifier la loi de 2007. Dans la décision qu'il a rendue le 21 janvier 2010 sur les deux lois organiques votées en décembre 2009, le Conseil constitutionnel a précisé que toute convention fiscale avec ces collectivités devrait être approuvée par une loi organique ; d'où la proposition de loi organique que nous examinons aujourd'hui.

Je m'étonne que dans un tel domaine, on légifère à chaque fois par la voie de propositions de loi : en matière fiscale, une étude d'impact serait particulièrement utile. J'en veux pour preuve les chiffres dont nous disposons : notre rapporteur nous dit qu'il y a 1 000 fonctionnaires français à Saint-Martin, tandis que le Sénat parle de 2 000 ; notre rapporteur évalue le coût pour l'État de l'accord avec Saint-Martin à deux millions d'euros, quand le Sénat le situe entre un et deux millions d'euros. On aimerait disposer d'une évaluation plus sûre.

Encore une fois, la manière dont le ministère de l'Outre-mer gère ces dossiers est tout à fait surprenante. Sans aller jusqu'à parler de conflit d'intérêt, l'actuelle ministre de l'Outre-mer, s'agissant d'un dossier concernant la Guadeloupe – dont on a surtout entendu la sénatrice – a semblé avoir quelques difficultés à exprimer une position claire.

J'observe qu'il y a bien une convention fiscale avec Saint-Martin, mais qu'il n'y en a pas avec Saint-Barthélemy ; pourtant, le texte de 2007 la loi organique du 25 janvier 2010 la prévoyait. Le sénateur de Saint-Barthélemy s'y était engagé – même si le président de la collectivité, qui est son frère, n'a pas le même point de vue que lui. Je m'inscris en faux contre l'argument selon lequel la suppression de l'impôt sur le revenu rendrait inutile la

conclusion d'une convention fiscale : la fiscalité est un tout ; les recettes qu'on perd en n'imposant pas les revenus sont recherchées dans la fiscalité indirecte. Dans ces conditions, le groupe socialiste votera contre l'article 4 de cette proposition de loi, relatif à l'accord entre l'État et Saint-Barthélemy concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, afin de manifester son souhait qu'une convention fiscale soit signée, conformément aux engagements pris.

S'agissant de Saint-Martin et de la Polynésie française, en l'absence de tels accords d'assistance administrative mutuelle, la France ne pourrait pas vérifier la manière dont sont effectués certains investissements défiscalisés ; quant aux collectivités d'outre-mer, elles seraient susceptibles de ne plus en bénéficier : on comprend qu'elles aient été incitées à signer ces conventions d'assistance.

Encore faut-il qu'elles soient applicables : si les effectifs de l'administration fiscale sont réduits dans le cadre de la RGPP, il n'y aura pas assez d'agents pour contrôler sur place comment s'applique la défiscalisation. Or quand on lit les rapports de la Cour des comptes sur la défiscalisation outre-mer – je pense notamment à celui portant sur Wallis-et-Futuna –, on peut avoir des inquiétudes.

Par ailleurs, que se passera-t-il s'il n'y a pas de coopération effective ?

Enfin, j'aimerais une précision concernant l'article 17 de la convention fiscale avec Saint-Martin : les pensions de retraite des fonctionnaires seront-elles imposées en France métropolitaine ou à Saint-Martin ?

Comptant voter les trois premiers articles de ce texte mais voter contre l'article 4, nous nous abstiendrons dans le vote sur l'ensemble.

M. le rapporteur. Selon nos informations, on compte bien à Saint-Martin un millier de fonctionnaires appartenant à la fonction publique de l'État, dont près de 750 relevant de l'éducation nationale, pour une population active totale de 16 800 personnes. En additionnant les effectifs déclarés par les services de l'État sur place, la direction de la législation fiscale recense très exactement 990 fonctionnaires.

S'agissant de l'établissement d'une convention fiscale avec Saint-Barthélemy, elle risquerait, selon cette même direction, d'aboutir à une situation de double exonération : les revenus perçus en France et faisant habituellement l'objet d'un prélèvement à la source devraient être totalement détaxés, n'étant imposables que par Saint-Barthélemy, dont la réglementation ne prévoit pas d'imposition de ces revenus.

Si les services locaux ne coopèrent pas, des actions de rétorsion pourront être prises : on pourra lever les mesures d'exonération.

S'agissant des pensions de retraite des fonctionnaires d'État, les règles de droit commun s'appliqueront : elles seront imposables dans les mêmes conditions que dans un département d'outre-mer.

M. René Dosière. On a beaucoup dit au Sénat que les difficultés financières de Saint-Martin étaient liées à son accession au rang de collectivité autonome et à la perte du versement de l'octroi de mer. Or en 2006, la chambre territoriale des comptes de la Guadeloupe avait réalisé une étude sur la commune de Saint-Martin, montrant que son déficit atteignait plus de la moitié de ses recettes et qu'elle n'était pas du tout gérée – au point qu'elle

ne savait pas combien elle avait d'employés et que son directeur des services techniques lui fournissait des prestations au titre d'une société privée dont il était le responsable ! Je ne suis pas sûr qu'en deux ans, les mêmes personnes aient été en mesure de redresser la situation financière. Quoi qu'il en soit, les déficits constatés étant résolus *in fine* par des subventions exceptionnelles de la métropole, il serait souhaitable de parvenir d'une manière ou d'une autre à résoudre le problème.

M. le rapporteur. Une mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration est en cours pour tenter de remédier à cette situation – qui mériterait un adjectif rimbaldien...

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Approbation de la convention entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Martin en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales :*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 : *Approbation de l'accord entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Martin concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale :*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 : *Approbation de l'accord entre l'État et la collectivité territoriale de Polynésie française concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale :*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 : *Approbation de l'accord entre l'État et la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale :*

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Enfin elle adopte l'ensemble de la proposition de loi organique sans modification.

*

* *

Enfin, la Commission examine, sur le rapport de M. Jean Tiberi, le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen (n° 2931).

M. Jean Tiberi, rapporteur. Ce projet de loi relatif à l'élection des représentants français au Parlement européen répond à deux finalités différentes.

La première est très ponctuelle. Il s'agit de définir les modalités de désignation des deux députés supplémentaires qui sont appelés à siéger au Parlement européen à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La nouvelle répartition des sièges fait en effet bénéficier la France de deux représentants supplémentaires par rapport au nombre de sièges pourvus lors des élections européennes du 7 juin 2009, soit 74 sièges au lieu de 72.

Ce projet vise à faire désigner ces deux représentants par l'Assemblée nationale, en son sein, par une élection à la représentation proportionnelle. Ce mécanisme de désignation est dérogoire au principe de l'élection au suffrage universel direct des députés européens, mais il est autorisé par le protocole européen du 23 juin 2010 – qui fait l'objet par ailleurs d'un projet de loi de ratification. Il s'agit d'un dispositif exceptionnel et transitoire, qui ne vaut que jusqu'au terme de la législature européenne 2009-2014.

Le second volet de ce projet de loi a une portée pérenne. Il tend à donner aux Français établis hors de France la possibilité de voter dans les centres de vote consulaires lors des élections européennes. La réforme du mode de scrutin en 2003 avait privé les Français de l'étranger de cette faculté, ne leur permettant plus de voter que dans une commune française ou, le cas échéant, dans un État membre de l'Union européenne pour désigner les représentants de ce dernier.

La possibilité de participer au scrutin européen dans les bureaux de vote consulaires est rétablie, en rattachant les Français de l'étranger à la circonscription d'Île-de-France. Cette réforme s'inspire d'une proposition de loi qu'avaient présentée en 2009 nos collègues Thierry Mariani et Jean-Jacques Urvoas.

M. Jérôme Lambert. On peut s'étonner de devoir débattre en 2011 de la manière dont vont être pourvus les deux sièges supplémentaires qui résultent pour la France du traité de Lisbonne, dont les dispositions ont été examinées, préalablement à son adoption, lors du Conseil européen de décembre 2008. Ce Conseil avait déjà souligné, pour les douze États bénéficiant de représentants supplémentaires – soit de un à quatre selon les cas –, la nécessité d'adopter des mesures transitoires.

Or jusqu'ici la France n'a rien fait. Parmi ces douze États, six, dès avant les élections européennes de juin 2009, avaient anticipé la manière dont leurs députés supplémentaires seraient désignés après l'adoption du traité de Lisbonne – en tenant compte de ce scrutin. La France est le seul pays où l'on s'apprête à faire désigner les députés supplémentaires par un vote du Parlement. Je rappelle que cette possibilité n'existe que parce que la France l'a demandée.

M. le rapporteur. Elle a été acceptée par l'ensemble des institutions européennes.

M. Jérôme Lambert. Certes, mais pour répondre à une prétendue spécificité française. De quelle spécificité s'agit-il ? Sur les six États qui n'avaient pas défini leur mode de désignation avant les élections européennes, cinq prévoient que les députés supplémentaires seront déclarés élus à partir des résultats de ces élections ; nous pouvons très bien faire de même. Nous savons très bien à quelles régions et à quels candidats ces sièges reviendraient.

Au demeurant, croit-on vraiment pouvoir parler de « proportionnelle » quand il s'agit de désigner deux députés ? De qui se moque-t-on ? Un recours devant le Conseil constitutionnel pourrait notamment s'appuyer sur cet argument.

Ce texte ne répond pas aux impératifs de transparence et ne respecte pas le vote des électeurs ; il ne peut donc avoir notre assentiment.

M. François Bayrou. Il est peu de scandales à l'état pur, mais ce texte en est un. Le Parlement européen n'est pas la représentation des Parlements nationaux, mais celle des peuples au jour de son élection.

Pour pourvoir les deux sièges supplémentaires, il n'y avait rien de plus simple que de déterminer les circonscriptions d'affectation en fonction de la démographie et, au vu des résultats du scrutin, les listes qui devaient en bénéficier. C'était la manière juste. Mais la France, seule contre tous, a fait en sorte d'obtenir du Conseil la possibilité de retenir une méthode qui vise en fait à donner un siège à l'UMP et un siège au Parti socialiste. C'est extrêmement choquant. On ne respecte ni les institutions européennes, ni la définition du Parlement européen, ni celle de la démocratie. Nous nous honorerions à refuser une manœuvre de cet ordre. Tout est transparent dans cette affaire, surtout le trucage. Je ne défends aucun intérêt – ma formation politique n'est pas concernée par ces deux sièges – mais j'estime qu'aucun des principes qui nous font vivre ensemble n'est respecté.

M. le rapporteur. On peut être d'accord ou non avec le dispositif proposé, mais on ne peut pas dire qu'il est choquant, dès lors qu'il résulte d'une décision européenne unanime qui offre le choix entre trois modes de désignation.

Quant au fait d'être le seul pays à avoir choisi cette solution, je rappelle que sur les onze autres États, huit n'ont qu'une seule circonscription, ce qui pose le problème en termes différents. En ce qui nous concerne, il faut légiférer en toute hypothèse.

M. Philippe Richert, ministre chargé des collectivités territoriales. Ce projet, je le rappelle, comporte deux volets, le deuxième visant à redonner aux Français établis à l'étranger la possibilité de voter dans les centres de vote consulaires pour les élections européennes.

Concernant le premier volet, nous avons le choix entre trois options. La première consistait à organiser des élections au suffrage universel, ce qui, s'agissant de désigner deux représentants, était lourd et difficile à mettre en œuvre, y compris financièrement. La deuxième était d'attribuer les sièges en fonction des résultats des élections européennes de juin 2009. Elle présentait une difficulté d'ordre constitutionnel, puisque la loi aurait affirmé *a posteriori* que deux personnes n'ayant pas été déclarées élues au soir des élections devaient être considérées comme l'ayant été, alors même que les listes présentées aux électeurs ne faisaient pas état d'un nombre de sièges supérieur à pourvoir ; elle présentait également une difficulté d'ordre technique, la démographie actuelle n'étant plus la même qu'à l'époque et l'équité n'étant donc pas garantie. La troisième consistait à confier au Parlement national le soin de désigner ces deux députés : c'était la solution la plus simple et la plus sûre, prévue explicitement par les accords entre les gouvernements européens.

M. Jérôme Lambert. Aucun pays n'a recouru à la première option, qui nous semble à tous incongrue. Mais la deuxième option, qui nous paraît être la bonne, a été choisie par onze pays sur douze. Quant à celle qui est retenue dans ce projet de loi, elle n'est pas acceptable : comme vient de le dire François Bayrou, les élections européennes permettent d'assurer la représentation directe du peuple français au Parlement européen ; on nous propose ici de revenir au système qui prévalait avant 1976, à savoir la représentation des Parlements nationaux.

En outre, la prise de fonctions effective des deux députés européens supplémentaires n'interviendra sans doute pas avant plusieurs mois. Elle entraînera la démission de deux de

nos collègues, lesquels, moins d'un an avant les élections législatives de 2012, ne seront pas remplacés. L'Assemblée nationale comptera donc deux députés de moins : deux circonscriptions ne seront plus représentées. Cela me choque.

Il est même possible, hypothèse encore plus grave, que du fait des problèmes particuliers rencontrés par la Grande-Bretagne et l'Italie en raison de leur mode de scrutin, ainsi que des difficultés de certains pays au sein de l'Union européenne, le processus prenne du retard. Nous pourrions donc nous retrouver dans la situation étrange où l'on demanderait à deux députés élus aux élections législatives de 2012 de quitter immédiatement l'Assemblée nationale pour aller siéger au Parlement européen jusqu'en 2014 !

Quant au risque d'inconstitutionnalité de la seconde option, il me paraît bien incertain. Seul le Conseil constitutionnel pourrait trancher, mais encore faudrait-il le saisir. Qui le fera si nous sommes tous d'accord ?

M. Sébastien Huyghe. Monsieur Lambert, nous sommes tous députés de la Nation, même si chacun de nous est élu dans une circonscription. La désignation de deux d'entre nous pour siéger au Parlement européen ne priverait donc aucun citoyen de député.

M. le rapporteur. Je rappelle que les trois options ont été approuvées par les institutions européennes, y compris le Parlement européen. Il s'agit donc maintenant pour nous d'un choix d'opportunité juridique et politique. Le Gouvernement a fait le sien, que j'approuve.

Celui que vous proposez, à savoir l'attribution des deux sièges supplémentaires en fonction du résultat des dernières élections européennes, ne serait pas sans risques.

Premièrement, il n'est pas possible de se référer à ces résultats sans recourir à une loi : l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen dispose que « *le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de la convocation des électeurs* ».

Deuxièmement, une telle loi se heurterait à de sérieuses difficultés juridiques devant lesquelles le Gouvernement, à juste titre, a jugé préférable de renoncer. D'une part, désigner rétroactivement davantage d'élus que le nombre de sièges pour lequel les électeurs ont été appelés aux urnes pourrait être jugé inconstitutionnel au regard des « exigences de clarté et de loyauté » des élections, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. D'autre part, l'identité des candidats qui seraient déclarés élus, près de deux ans après les élections, n'est pas incontestable : si l'on applique strictement les mêmes règles qu'au moment des élections de 2009, il s'agirait de deux candidats « Europe écologie », dans les circonscriptions Nord-Ouest et Est ; mais depuis les élections de 2009, la démographie a évolué, si bien que les deux sièges devraient aujourd'hui revenir aux circonscriptions Nord-Ouest et Ouest, donc à un candidat « Europe écologie » et à un candidat UMP.

En raison de ces risques et de ces incertitudes, le Gouvernement a préféré opter pour une désignation par l'Assemblée nationale. Ce choix est explicitement permis par le protocole européen du 23 juin 2010, qui fait actuellement l'objet d'une procédure de ratification par les vingt-sept États membres, parmi lesquels quinze l'ont déjà ratifié.

Reste un troisième et dernier point : pourquoi la France est-elle le seul pays à avoir choisi cette procédure ?

Il est vrai que les onze autres États qui bénéficient de sièges supplémentaires se sont reportés aux résultats des élections de 2009. Mais dans huit d'entre eux, les députés européens sont élus dans le cadre d'une seule circonscription nationale ; la désignation d'un suivant de liste y est donc techniquement beaucoup plus simple que lorsqu'il faut, au préalable, déterminer quelle circonscription régionale pourrait bénéficier de sièges supplémentaires.

Parmi les trois pays qui, comme la France, sont découpés en circonscriptions régionales pour les élections européennes, deux – l'Italie et le Royaume-Uni – n'avaient pas besoin de modifier leur législation pour désigner des suivants de liste. Cela ne peut pas être le cas en France, en raison de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 précité.

Un seul État doté de circonscriptions régionales a modifié sa législation électorale postérieurement aux élections de 2009 pour désigner des suivants de liste : la Pologne.

S'il y a sans doute un regret à avoir, c'est plutôt que la question n'ait pas été réglée en amont, avant même les élections de 2009. Il aurait pour cela fallu conditionner l'attribution de deux sièges supplémentaires à l'augmentation des effectifs du Parlement européen. Mais dès lors que cela n'a pas été fait, la procédure proposée dans le projet de loi est, de loin, la moins contestable qui soit.

M. Jérôme Lambert. Vous dites que pour pourvoir les sièges supplémentaires à partir des résultats des dernières élections européennes, il faudrait recourir à une loi ; mais n'est-ce pas ce que nous sommes en train de faire pour mettre en œuvre l'option qui a votre préférence ?

La Commission en vient à l'examen des articles.

Chapitre I^{er}

Dispositions organisant, à titre transitoire, l'élection en France de deux représentants supplémentaires au Parlement européen

Article 1^{er} : *Désignation par l'Assemblée nationale des deux représentants supplémentaires au Parlement européen à élire en vertu du protocole du 23 juin 2010*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 1 de M. Jérôme Lambert.*

*Puis elle **adopte** l'article 1^{er} **sans modification**.*

Article 2 : *Modalités de l'élection des deux représentants supplémentaires au Parlement européen*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL 2 de M. Jérôme Lambert.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision CL 7 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Après l'article 2

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

Article 3 : *Cessation de l'exercice du mandat de député des deux représentants supplémentaires au Parlement européen*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 5 de M. Jérôme Lambert.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **sans modification**.*

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL 4 de M. Jérôme Lambert.

M. Jérôme Lambert. Cet amendement vise à ne plus permettre à un représentant au Parlement européen ayant été appelé à exercer des fonctions gouvernementales – et donc remplacé par le suivant de liste – de retrouver son mandat de député européen lorsqu'il n'est plus ministre. La situation de M. Brice Hortefeux donne toute son actualité à cette question. Je ne suis pas sûr que le Parlement européen soit en mesure d'accepter cette réintégration. La mesure proposée permettrait de clarifier la situation pour l'avenir.

M. le rapporteur. Elle la compliquerait ! Les textes sont clairs : l'Acte européen de 1976 relatif à l'élection des députés renvoie au droit national de chaque État la définition des procédures appropriées en cas de vacance de siège. D'ailleurs, la France n'est pas le seul État à permettre le remplacement temporaire : la Belgique, par exemple, fait de même. Avis défavorable, donc.

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

Article 4 : *Entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre*

*La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.*

Chapitre II

Participation des Français établis hors de France à l'élection des représentants au Parlement européen

Article 5 (article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : *Interdiction du double vote pour l'élection des représentants au Parlement européen*

*La Commission **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

Article 6 (article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : *Population à prendre en compte pour répartir les sièges des représentants français au Parlement européen entre les circonscriptions*

*La Commission **adopte** successivement les amendements de précision CL 8 et CL 9 du rapporteur.*

Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.

Article 7 (article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : *Exercice du droit de vote par les Français établis hors de France pour l'élection des représentants français au Parlement européen*

La Commission **adopte** l'article 7 **sans modification**.

Article 8 (tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : *Rattachement des Français établis hors de France à la circonscription Île-de-France*

La Commission **adopte** l'article 8 **sans modification**.

Après l'article 8

La Commission examine l'amendement CL 6 de M. Serge Letchimy.

M. Jérôme Lambert. Cet amendement tend à répartir de manière différente les sièges à pourvoir outre-mer. Il remplace l'unique circonscription outre-mer actuelle par trois nouvelles, représentant respectivement le Pacifique, l'Atlantique et l'Océan indien.

M. le rapporteur. Avis défavorable car cela méconnaîtrait le droit européen, et plus précisément l'exigence du caractère proportionnel du mode de scrutin.

M. Jérôme Lambert. En demandant à l'Assemblée nationale de procéder à l'élection de seulement deux députés européens, nous allons aussi bafouer les principes d'une élection à la représentation proportionnelle !

M. le rapporteur. Deux députés, ce n'est pas la même chose qu'un seul.

La Commission **rejette** l'amendement.

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

*

* *

Amendements examinés par la Commission

Amendement CL1 présenté par M. Jérôme Lambert et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Substituer aux mots : « les membres de l'Assemblée nationale élisent, en leur sein, les deux représentants supplémentaires au Parlement européen à élire en France » les mots : « les deux représentants supplémentaires au Parlement européen à élire en France sont élus par référence aux résultats des élections au Parlement européen du 4 au 7 juin 2009 ».

Amendement CL2 présenté par M. Jérôme Lambert et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Supprimer cet article.

Amendement CL3 présenté par M. Jérôme Lambert et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 2

Insérer l'article suivant :

« I. – Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.

« II. – La population mentionnée à l'alinéa précédent est celle prise en compte pour les élections européennes du 7 juin 2009. »

Amendement CL4 présenté par MM. Jérôme Lambert et Christophe Caresche :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« Les sixième et dernier alinéas de l'article 24 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas d'acceptation par un représentant de fonctions gouvernementales, son remplacement est effectué, conformément au premier alinéa, jusqu'à la date mentionnée au quatrième alinéa. »

Amendement CL5 présenté par M. Jérôme Lambert et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 3

Supprimer l'alinéa 1.

Amendement CL6 présenté par M. Serge Letchimy et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Après l'article 8

Insérer l'article suivant :

« I. – L'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 4. – I. – La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi.

« II. – Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.

« La population mentionnée à l’alinéa précédent est celle du dernier recensement général.

« III. – Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de convocation des électeurs. »

« II. – Le tableau qui constitue l’annexe 2 de la présente loi est annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée.

« Annexe 2

« Composition des circonscriptions

Nom des circonscriptions	Composition des circonscriptions
NORD-OUEST	Basse-Normandie
	Haute-Normandie
	Nord Pas-de-calais
	Picardie
OUEST	Bretagne
	Pays-de-la-Loire
	Poitou-Charentes
EST	Alsace
	Bourgogne
	Champagne-Ardenne
	Franche-Comté
	Lorraine
SUD-OUEST	Aquitaine
	Languedoc-Roussillon
	Midi-Pyrénées
SUD-EST	Corse
	Provence-Alpes-Côte-d’Azur
	Rhône-Alpes
MASSIF CENTRAL	Auvergne
	Centre
	Limousin
ILE-DE-FRANCE	Île-de-France

OUTRE-MER ATLANTIQUE	Saint-Pierre-et-Miquelon
	Guadeloupe
	Martinique
	Guyane
OUTRE-MER PACIFIQUE	Wallis-et-Futuna
	Nouvelle-Calédonie
	Polynésie française
OUTRE-MER OCÉAN INDIEN	La Réunion
	Mayotte

Amendement CL7 présenté par M. Jean Tiberi, rapporteur :

Article 2

À la fin de la première phrase de l'alinéa 3, substituer aux mots : « des députés », les mots : « des membres de l'Assemblée nationale ».

Amendement CL8 présenté par M. Jean Tiberi, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « et d'outre-mer », les mots : « , pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion ».

Amendement CL9 présenté par M. Jean Tiberi, rapporteur :

Article 6

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « recensement général réalisé en application des articles 156 à 158 », les mots : « décret publié en application du II de l'article 157 ».

Enfin la Commission procède à la désignation de rapporteurs sur le projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (n°3235) et sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral (n°3163).

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pour être rapporteur du projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région, j'ai reçu la candidature de M. Dominique Perben.

Concernant la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages, visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral, j'ai reçu la candidature de M. Étienne Blanc.

Mme Delphine Batho. Nous pensons depuis longtemps que la législation sur les sondages d'opinion doit être revue. Nous nous réjouissons donc que la proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat puisse venir en discussion à l'Assemblée et que la commission s'apprête à désigner un rapporteur. A-t-on déjà une indication de la date à laquelle ce texte viendra en séance publique ?

Je souhaite que notre commission retienne la même démarche que celle qui a été adoptée au Sénat, où la proposition de loi, tirée d'un rapport parlementaire établi conjointement par un sénateur de la majorité et un sénateur de l'opposition, a été signée par un membre de la majorité mais défendue par un rapporteur de l'opposition. Nous proposons de désigner deux rapporteurs, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition ; dans ce cas, je serais candidate pour travailler aux côtés d'Étienne Blanc.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il me paraît de bonne gestion de nos travaux de désigner le rapporteur, afin qu'il puisse commencer à travailler et à procéder aux auditions. La pratique, sur un texte législatif, n'est pas de procéder à la désignation de deux rapporteurs. Le président d'un groupe – le groupe UMP – m'a fait savoir par écrit son souhait qu'un rapporteur soit désigné. Votre groupe n'a pas fait connaître qu'il souhaitait l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de ses séances réservées – ce qui lui aurait donné priorité pour la désignation du rapporteur. En application de la règle de travail actuelle, je constate la candidature d'Étienne Blanc ; je veux bien enregistrer la vôtre, mais elle irait à l'encontre de l'habitude – qui pourrait certes souffrir des exceptions – selon laquelle, lorsqu'un groupe demande qu'un texte soit inscrit à l'ordre du jour, le rapport est confié à l'un de ses membres.

Mme Delphine Batho. Le groupe socialiste a demandé à plusieurs reprises en Conférence des présidents que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour. Il avait d'ailleurs indiqué – il est vrai sans faire un courrier – qu'il était prêt lui-même à inscrire ce texte à l'ordre du jour de ses séances réservées si jamais le groupe UMP ne se chargeait pas de cette inscription. Nous nous réjouissons qu'il le fasse mais je prends note de son refus.

Par ailleurs, je vous renouvelle ma question sur la date à laquelle le groupe UMP compte inscrire le texte à l'ordre du jour de la séance publique.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il n'est pas question ici de refus du groupe UMP – dont je ne suis pas le porte-parole !

Si le groupe SRC souhaitait cette inscription, il lui suffisait de le dire. En l'occurrence, c'est le groupe UMP qui l'a demandée.

Mme Delphine Batho. Quand ce texte viendra-t-il en séance publique ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il n'est pas prévu de date précise mais dès la semaine prochaine, le rapporteur pourra commencer à travailler. Comme d'habitude, les auditions seront ouvertes à l'ensemble des membres de la Commission.

La séance est levée à 11 heures 45

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

— *M. Dominique Perben*, rapporteur sur le projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région (n° 3235) ;

— *M. Étienne Blanc*, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les sondages visant à mieux garantir la sincérité du débat politique et électoral (n° 3163).

Membres présents ou excusés

Présents. — Mme Delphine Batho, M. François Bayrou, M. Jacques Alain Bénisti, M. Émile Blessig, M. Claude Bodin, M. Marcel Bonnot, M. Gilles Bourdouleix, M. Patrick Braouezec, M. Alain Cacheux, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, Mme Pascale Crozon, M. Patrick Devedjian, M. Éric Diard, M. René Dosière, M. Julien Dray, M. Olivier Dussopt, M. Christian Estrosi, M. Jean-Paul Garraud, M. Guy Geoffroy, M. Claude Goasguen, M. Philippe Gosselin, M. Philippe Goujon, M. Philippe Houillon, M. Guénaël Huet, M. Michel Hunault, M. Sébastien Huyghe, Mme Maryse Joissains-Masini, M. Jérôme Lambert, M. Bruno Le Roux, M. Noël Mamère, M. Pierre Morel-A-L’Huissier, Mme George Pau-Langevin, M. Dominique Perben, M. Didier Quentin, M. Jean-Jack Queyranne, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Jean Tiberi, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. Manuel Valls, 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, Mme Marie-Jo Zimmermann

Excusé. — M. Abdoulatifou Aly

Assistait également à la réunion. — M. François Deluga