

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010**

72<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mardi 1<sup>er</sup> décembre 2009**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### 1. Simplification et amélioration de la qualité du droit (p. 10064)

#### MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 10064)

M. Jean-Michel Clément.

M. Étienne Blanc, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice,.

M. Jean-Jacques Urvoas, M. Jean-Pierre Schosteck, M. Michel Hunault, M. Michel Vaxès.

#### *Rappel au règlement* (p. 10069)

M. Jean-Michel Clément.

#### MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 10069)

M. François de Rugy.

M. le rapporteur, M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.

M. Christophe Caresche, M. Michel Vaxès, M. Jean-Pierre Schosteck.

#### *Rapports au règlement* (p. 10077)

M. Jean-Michel Clément.

#### *Suspension et reprise de la séance* (p. 10077)

M. Jean-Michel Clément.

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 10077)

M. Jean-Pierre Schosteck,

M. Philippe Vuilque,

M. Michel Vaxès,

M. Pierre Morel-A-L'Huissier,

M. Christophe Caresche,

M. Michel Piron,

M. Alain Vidalies,

M. Jacques Alain Bénisti,

Mme Sandrine Mazetier,

M. Lionel Tardy,

M. Pascal Terrasse,

M. le président de la commission des lois.

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 10087)

Article 1<sup>er</sup> (p. 10088)

Amendements n<sup>os</sup> 44, 109, 74.

Après l'article 1<sup>er</sup> (p. 10089)

Amendement n<sup>o</sup> 80.

Article 2 (p. 10090)

Amendements n<sup>os</sup> 110, 6, 5, 93.

Article 3 (p. 10091)

Après l'article 3 (p. 10091)

Amendement n<sup>o</sup> 31.

Article 4 (p. 10091)

Amendement n<sup>o</sup> 111.

Après l'article 4 (p. 10092)

Amendement n<sup>o</sup> 23.

Articles 5, 5 *bis*, 6 et 6 *bis* (p. 10092)

Article 7 (p. 10092)

Amendement n<sup>o</sup> 38 avec le sous-amendement 248.

Article 8 (p. 10092)

Amendements n<sup>os</sup> 11, 9, 112, 13, 14, 113, 10.

Articles 9 et 9 *bis* (p. 10092)

Article 10 (p. 10094)

Amendement n<sup>o</sup> 114.

Articles 10 *bis* et 10 *ter* (p. 10094)

Article 11 (p. 10094)

Amendement n<sup>o</sup> 244.

Articles 12 à 14 (p. 10094)

Après l'article 14 (p. 10094)

Amendement n<sup>o</sup> 175.

Article 14 *bis* (p. 10094)

Article 15 (p. 10094)

Amendement n<sup>o</sup> 115.

Article 16 (p. 10095)

Amendement n<sup>o</sup> 116.

Article 17 (p. 10095)  
Article 17 *bis* (p. 10095)  
Article 17 *ter* (p. 10095)  
Amendement n° 117.  
Article 18 (p. 10095)  
Amendement n° 118.  
Article 19 (p. 10095)  
Amendement n° 119.  
Article 20 (p. 10095)  
Article 20 *bis* (p. 10095)  
Amendement n° 46.  
Article 21 (p. 10096)  
Amendement n° 47.  
Article 22 (p. 10096)  
Amendement n° 48.  
Article 23 (p. 10096)  
Après l'article 23 (p. 10096)  
Amendements n°s 81, 82, 84.

Article 24 (p. 10096)  
Amendement n° 238.  
Article 25 (p. 10096)  
Amendement n° 121.  
Après l'article 25 (p. 10096)  
Amendement n° 25.  
Article 26 (p. 10097)  
Article 27 (p. 10097)  
Amendement n° 122.  
Article 27 *bis* (p. 10097)  
Article 27 *ter* (p. 10097)  
Amendement n° 123.  
Article 27 *quater* (p. 10097)  
Amendement n° 124.  
*Rappel au règlement* (p. 10097)  
M. Jean-Michel Clément.  
**2. Ordre du jour de la prochaine séance** (p. 10098)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. MARC LE FUR

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)*

1

## SIMPLIFICATION ET AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU DROIT

### Suite de la discussion d'une proposition de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit (n<sup>os</sup> 1890, 2095, 2078).

#### Motion de rejet préalable

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État à la justice, monsieur le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, j'ai l'honneur de défendre, au nom du groupe socialiste, radical et citoyen, la motion de rejet préalable de la proposition de loi visant à simplifier et améliorer la qualité du droit.

L'objectif du texte est louable, nul ne le conteste. Il y a tant à faire dans ce domaine ! Acteurs institutionnels et professeurs de droit partagent le même constat, résumé par Bertrand Mathieu : « La loi est malade. De nombreux médecins se pressent à son chevet pour proposer les traitements susceptibles de traiter les affections dont elle souffre. » Inflation législative et complexification du droit ont conduit à placer nos concitoyens dans une situation d'insécurité juridique insupportable. Tout cela porte un nom : la crise de la loi.

Il faudrait légiférer moins. Rappelons-nous la célèbre maxime de Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires », ou encore celle de Rousseau : « Tout État où il y a plus de lois que la mémoire de chaque citoyen n'en peut contenir est un État mal constitué. »

Il faudrait légiférer mieux, c'est-à-dire prendre le temps de penser la loi, afin d'éviter des erreurs regrettables qui nous conduisent à légiférer à nouveau pour les corriger. Sans cesse réécrites, réajustées par les majorités successives, les lois se substituent les unes aux autres, s'empilent de manière anarchique. Une loi est à peine votée qu'on met en chantier celle qui la corrigera ou la remplacera, observait le doyen Ripert, avant de conclure : « Aujourd'hui le contrat est plus stable que la loi ».

Les lois n'étant pas faites pour durer, elles appellent d'autres lois et l'inflation se nourrit d'elle-même. D'où la nécessité de légiférer mieux, de bannir ainsi certaines pratiques législatives, et singulièrement d'éviter de concevoir des monstres juridiques inaccessibles, qui aggravent tout à la fois l'inflation législative, la complexité du droit et, partant, l'insécurité juridique.

Quelques chiffres peuvent nous éclairer : 620 pages et 912 grammes en 1970, 632 pages et 1 022 grammes en 1980, 1 055 pages et 1 594 grammes en 1990, 1 663 pages et 2 780 grammes en 2000, 2 556 pages et 3 266 grammes en 2004, tels sont le nombre de pages – ordonnances et tables non incluses – et le poids du Recueil des lois publié annuellement par l'Assemblée nationale... Oui, la loi est malade, et le remède que vous proposez apparaît à bien des égards pire que le mal.

**M. Guy Lefrand.** Non !

**M. Jean-Michel Clément.** Peut-on sérieusement prétendre améliorer la qualité du droit lorsqu'on légifère de manière confuse et précipitée ? D'une manière générale, c'est votre démarche qui est contestable. Elle nous semble contre-productive, eu égard à l'objectif affiché.

**M. Philippe Vuilque.** Absolument !

**M. Jean-Michel Clément.** La méthode fait défaut à votre proposition de loi. Nous savons pourtant que la manière de légiférer influe directement sur la qualité du droit produit.

La politique de simplification du droit est sévèrement critiquée par les spécialistes. Depuis 2003, nous en sommes à notre cinquième texte de simplification du droit.

**M. Guy Lefrand.** Il y en aura d'autres !

**M. Jean-Michel Clément.** On peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'une politique qui participe elle-même de l'inflation législative. Vos « lois de simplification » ne sont-elles pas le symptôme même de la crise de la loi que j'ai dénoncée ?

La simplification a été qualifiée « de dernier credo des crédules » par le professeur Pierre-Yves Monjal ou encore « d'illusion dangereuse » par le professeur Jean-Marie Pontier. Le Conseil d'État porte lui-même un regard désabusé sur votre politique en la matière. Dans son rapport de 2006 consacré à la sécurité juridique, il regrette « le déploiement d'efforts considérables pour des résultats parfois modestes, une tendance à multiplier les mesures

formelles au lieu d'entreprendre des réformes de fond, un manque de constance dans la mise en œuvre des orientations ». Et de relever que « l'effort de simplification ne conduit pas, dans l'immense majorité des cas, à une réduction du nombre d'articles ou de dispositions applicables », mais « entraîne au contraire un alourdissement de certains textes, ce qui ne peut que rendre plus incertain l'apport concret pour les citoyens de telles mesures ». Ces critiques, monsieur le président Warsmann, vous ne pouvez les ignorer puisqu'elles figurent dans votre rapport de 2008 sur la simplification du droit.

Loin de répondre à ces critiques fondées, cette nouvelle proposition de loi illustre la dérive de la politique de simplification du droit. Ce texte fourre-tout mérite-t-il son titre, alors qu'il comporte plus de cent cinquante articles modifiant près de cinquante-six lois, cinq ordonnances, quatre décrets et quarante-huit codes? La litanie aurait de quoi lasser l'auditoire: code de l'artisanat, code de l'aviation civile, code des assurances, code civil, code de la construction et de l'habitation, code de la consommation, code de commerce, code de la défense, code des douanes, code de l'éducation, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique – j'y reviendrai –, code de justice administrative, code de justice militaire, code général des collectivités territoriales, code général des impôts – peut-être plus surprenant –, code des marchés publics, code des débits de boissons et des mesures contre l'alcoolisme, code monétaire et financier, code minier, code de la mutualité, code du patrimoine, code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, code pénal, code de procédure pénale, code des ports maritimes, code de la recherche, code de la route, code rural, code de la santé publique, et j'en passe!

Chacun de ces sujets appelle sans doute une intervention du législateur, mais celui-ci peut-il les embrasser tous dans une seule et même proposition de loi? En procédant de la sorte, vous exposez nos concitoyens à l'insécurité juridique.

Votre politique de simplification du droit s'inscrit dans le cercle vicieux de la dégradation de la qualité de la norme, dégradation évidemment liée à la manière de légiférer. Au reste, la proposition de loi est le comble de la simplification, puisqu'elle simplifie les précédentes lois de simplification du 9 décembre 2004 et du 12 mai 2009. Dès lors, une question se pose, monsieur le président de la commission: combien faudra-t-il de lois de simplification pour simplifier celle que vous nous proposez aujourd'hui?

**M. Guy Lefrand.** Quel argument!

**M. Jean-Michel Clément.** Peut-être nous faudra-t-il demain rédiger un code de la simplification...

Sur le fonds, votre démarche est critiquable à bien des égards. Le plus souvent, vous oubliez qu'une entreprise de simplification du droit n'a d'intérêt que si elle est exercée à droit constant. Ce n'est pas le cas de la vôtre. Ainsi, l'article 83 ne réécrit pas moins de trois chapitres du code de l'urbanisme. Nous l'avons suffisamment dénoncé en commission.

Bien souvent, vous confondez simplification et assouplissement des procédures. Or, loin d'être synonymes, ces notions peuvent parfois être antinomiques. Certaines procédures de consultations préalables sont purement et simplement supprimées, avec les garanties qu'elles assuraient à nos concitoyens. Aller plus vite ne garantira nullement la qualité des décisions prises par l'administration. Au contraire! Ainsi, une entreprise hier soumise à l'agrément pourra demain exercer une activité en toute impunité, faute de contrôle *a posteriori*. Les effectifs de l'administration, en constante régression, ne permettront

assurément pas d'exercer les vérifications nécessaires. En réalité, vous simplifiez pour mieux supprimer. Que devient l'objectif d'amélioration de la qualité du droit, si nos concitoyens sont confrontés des conséquences difficilement prévisibles des mesures qui nous sont soumises?

Face à une telle démarche, il y a tout lieu de s'inquiéter. Comment être sûr que quelques erreurs gravissimes ne se sont pas glissées dans toutes ces dispositions? Certaines peuvent paraître anodines, mais qui peut nous garantir que leur impact ne sera pas négatif?

Votre démarche est caractérisée par la précipitation...

**M. Guy Lefrand.** Non!

**M. Jean-Michel Clément.** Où est-il, le temps, pas si lointain, où le président de la commission des lois vantait les mérites des études d'impact? En choisissant le véhicule d'une proposition de loi, la majorité a soustrait le Gouvernement à l'obligation de réaliser ces études qui auraient été éminemment nécessaires. Mais il fallait faire vite, compte tenu de l'encombrement de l'ordre du jour de notre assemblée...

Votre méthode est encore critiquable par le fait que nombre de commissions permanentes, qui auraient dû être consultées pour avis, ne l'ont pas été. Le président de la commission des finances s'en étant ému, sa commission a été saisie pour avis sur trois articles. Mais on ne peut en dire autant de la commission des affaires sociales ou de celle du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Le président Warsmann montre un appétit sans limite, puisqu'il engloutit dans le domaine de compétence de la commission des lois les questions les plus diverses, des fuites d'eau au droit de préemption urbain en passant par les délégations de compétence des maires et le mariage posthume...

Votre méthode est encore en défaut lorsque que l'auteur et le rapporteur de la proposition en viennent à appuyer en commission des amendements du Gouvernement visant à obtenir pas moins de six habilitations à légiférer par voie d'ordonnance sur des sujets divers et variés. Est-ce là votre conception de la simplification du droit?

Que dire d'une démarche qui se traduit par l'abrogation en cascade une série de dispositions législatives au motif – tenez-vous bien – que le pouvoir exécutif a « omis d'édicter les règlements d'application »? C'est la place de la loi dans la hiérarchie des normes qui s'en trouve dégradée. Et que dire du sort réservé à la volonté du législateur, quand le véhicule législatif d'amélioration de la qualité du droit tire un trait de plume sur les lois votées par notre propre assemblée? En réalité, votre proposition de loi ne vise pas à améliorer la qualité du droit: elle fait simplement office de voiture-balai...

Que dire d'un texte de simplification qui comporte des dispositions issues d'un rapport parlementaire émanant de notre propre commission, et ayant abouti de surcroît à une proposition de loi de nos deux collègues appartenant respectivement à la majorité et à l'opposition, Jacques-Alain Bénisti et Delphine Batho? La commission des lois aurait dû s'abstenir d'une telle pratique sur des sujets aussi essentiels que les libertés publiques et la sécurité, et légiférer au contraire à partir d'un vrai travail parlementaire, comme celui réalisé par nos collègues.

Que dire enfin de votre démarche, lorsqu'on sait que, pour la première fois depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État a été saisi pour avis sur cette proposition et

que nous attendons toujours la communication de cet avis, même si nous avons pu en lire quelques bribes dans le rapport ?

Cela mérite d'être rappelé aux citoyens qui suivent nos débats : il aura fallu que le président Jean-Marc Ayrault demande en novembre au président de l'Assemblée de saisir le Conseil d'État, pour apprendre que celui-ci avait déjà été saisi en août et qu'il avait rendu son avis au mois d'octobre ! Bien entendu, M. Warsmann niera cette évidence en prétextant que des extraits de l'avis en ont été publiés dans le pré-rapport. Mais pourquoi ne pas nous avoir communiqué dans son ensemble ? Était-il si négatif que vous redoutiez de le porter à notre connaissance ?

**M. Jean-Luc Warsmann**, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Allons ! Vous savez que c'est faux. Vous ne croyez pas vous-même à ce que vous dites !

**M. Jean-Michel Clément**. Si, monsieur le président de la commission. Nous en reparlerons.

Face à de tels errements, et alors que l'objectif d'amélioration de la qualité du droit nous tient à cœur, quelle pouvait être notre attitude ? Il fallait commencer par défendre cette motion de rejet préalable pour rappeler une évidence : on ne peut améliorer la qualité du droit lorsqu'on légifère ainsi. Pensez-vous sérieusement que la proposition de loi soit intelligible et accessible à nos concitoyens, quand elle ne l'a pas été pour nous, qui avons dû repousser l'examen des textes de commission en commission ?

Même les juristes les plus aguerris ne s'y retrouvent pas. À bien des égards, cette proposition de loi porte atteinte à l'objectif, de valeur constitutionnelle, d'intelligibilité et d'accessibilité du droit, consacré par le Conseil constitutionnel en 1999.

Nous avons ensuite entrepris de déposer une centaine d'amendements visant à améliorer la qualité de ce texte. Pour l'essentiel, il s'agit d'amendements de suppression destinés à le ramener à une dimension raisonnable. C'est un principe de précaution juridique qui nous conduit à proposer la suppression d'un certain nombre de dispositions dont nous estimons ne pas être suffisamment éclairés sur le sens et la portée.

**M. Philippe Vuilque**. Absolument !

**M. Jean-Michel Clément**. Pour nous, le législateur ne peut voter sans savoir, sous peine de nous entendre dire que les députés et les sénateurs votent des lois qu'ils ne comprennent pas, pour reprendre le titre d'un journal satirique parlant de l'épisode malheureux de la scientologie.

L'examen de ce texte en commission n'a pas suffi, loin s'en faut, à satisfaire ce souci légitime de compréhension. Faut-il rappeler les conditions d'examen de près d'un millier d'amendements en trois heures seulement ? Le seul mot de « scientologie » suffit à justifier le principe de précaution juridique ayant motivé nos amendements de suppression.

Face à de tels errements, nous avons choisi de déposer des amendements inspirés par la volonté d'améliorer, à notre tour, la qualité du droit. Nous avons souhaité vous rappeler que la première qualité du droit est d'être juste. Il y a tellement à faire en la matière. Oui, il nous semble impératif aujourd'hui de supprimer le délit de solidarité ! Non seulement cette incrimination expose nombre de nos concitoyens engagés

dans des actions humanitaires au risque d'insécurité juridique mais elle ne fait pas honneur à notre identité nationale, fondée essentiellement, à nos yeux, sur l'idéal de fraternité.

**Mme Sandrine Mazetier**. Absolument !

**M. Jean-Michel Clément**. Sachons opportunément répondre à la CNCDH, qui appelle à réformer sans ambiguïté le « délit de solidarité » dans son avis adopté à l'unanimité le 19 novembre dernier. Ce délit contrevient au droit international, en l'occurrence à la Déclaration des Nations unies du 9 décembre 1998 sur le droit et la responsabilité des individus, mais aussi aux principes contenus dans les orientations de l'Union européenne adoptées le 15 juin 2004, et repris par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 avril dernier.

Sachons transposer le droit européen dans notre propre législation dans ce domaine-là aussi, puisque ce texte le fait dans bien d'autres domaines.

Oui, il nous semble impératif aujourd'hui de supprimer le délit d'offense au chef de l'État. Il s'agit d'une disposition désuète héritée de l'Ancien régime et manifestement inadaptée à l'évolution de notre démocratie.

Les dispositions figurant à l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 portant liberté de la presse ne sont plus adaptées. Puisque nous revisitons aussi, à l'article 134, l'histoire de notre droit en matière de liberté de la presse, pourquoi ne pas supprimer une disposition dérogatoire au droit commun qui n'apparaît plus justifiée dans une démocratie moderne où la liberté d'expression constitue le premier des principes ?

Voilà le sens que nous donnons à l'ambition d'améliorer la qualité du droit.

Nos lois gagneraient à être claires et accessibles. Tel n'est pas le cas de cette proposition.

Nos lois gagneraient à être justes et équitables afin d'inspirer le respect à tous ceux auxquels elles s'appliquent. Tel n'est pas non plus le cas de cette proposition de loi.

Tout cela justifie cette motion de rejet préalable que je vous invite, chers collègues, à voter pour que légiférer retrouve tout son sens. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

**M. le président**. La parole est à M. Étienne Blanc, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Étienne Blanc**, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Le propos qui vient d'être tenu recèle bon nombre d'incohérences. Nous sommes tous d'accord pour constater que la France, comme d'autres pays dont les régimes parlementaires sont reconnus, souffre de ce que l'on appelle une crise de la loi. Mais enfin, cher collègue Clément, que nous proposez-vous pour y remédier ?

Premièrement, votre critique porte sur le fait que ce texte « embrasse trop », qu'il comporte 157 articles, que vous n'avez pas eu le temps de l'étudier. Or jamais sans doute nous n'avons réalisé en commission un tel travail, aussi précis et méticuleux.

**M. Philippe Vuilque**. Pour la précédente loi, vous nous aviez fait le même coup et on a vu le résultat !



**M. le président.** Allons ! Écoutons le rapporteur !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Je vais vous répondre de manière très précise.

Nous avons fait en commission des lois, disais-je, un travail absolument remarquable. Nous avons répondu à toutes les questions posées. Nous avons examiné des amendements avec précision. Sur un texte de plus de 140 articles, cela représente un travail considérable.

Deuxièmement, c'est sans doute la première fois que vous disposez, pour examiner un texte aussi complexe, d'un avis aussi précis du Conseil d'État.

**M. Philippe Vuilque.** Nous ne l'avons pas !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est un mensonge, monsieur Vuilque !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Dans le rapport, nous vous avons indiqué, sur tous les articles, l'avis complet du Conseil d'État.

**M. Philippe Vuilque.** Relisez la page 21 du rapport !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Évidemment, nous n'en avons pas fait mention sur les articles qui ont été retirés ; mais sur tous les autres, vous disposez de l'avis du Conseil d'État.

Troisièmement, vous déplorez notre manière de légiférer. Je trouve cette critique-là proprement extraordinaire : en général, lorsque des textes arrivent à l'examen de noter assemblée, ils sont assez cohérents et concis. Qui vient en accroître la complexité, si ce ne sont les dizaines, les centaines, les milliers d'amendements que vous déposez en vue d'y introduire des modifications qui finissent par les rendre illisibles ? Vous êtes dans ce domaine mal placés pour nous donner des leçons... Quand on dépose 10 000 amendements sur un texte, je ne crois pas que l'on puisse ajouter à sa lisibilité !

**M. Alain Vidalies.** Quelle agression contre l'opposition ! C'est inacceptable !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Le quatrième point sur lequel je souhaite attirer votre attention, c'est votre manque de cohérence : vous nous reprochez d'avoir touché à des points fondamentaux de notre droit, mais reconnaissez que, dans deux domaines absolument essentiels, les droits de préemption et les groupements d'intérêt public, nous avons apporté une véritable clarification. Le Conseil d'État lui-même admet que la complexité des textes qui les régissent, la multiplicité des droits de préemption génèrent un certain nombre de contentieux. Un grand nombre de droits de préemption sont d'ailleurs annulés par les juridictions administratives en raison de l'illisibilité et de la complexité des textes. Et quand nous récrivons les dispositions en la matière, comme nous le faisons également pour les GIP, vous les critiquez ! Où est la cohérence ?

Enfin, et je crois que c'est le sommet, vous reprochez à cette proposition de loi d'aborder trop de sujets, au point d'en devenir extrêmement compliquée, mais par voie d'amendement, vous en rajoutez deux : vous voulez supprimer le délit d'offense au chef de l'État et le délit de solidarité !

Reconnaissez-le, notre travail n'est pas facile. Notre collègue Vuilque vient de m'apostropher : oui, c'est un travail compliqué, oui, c'est un travail à risque. Mais vous, que nous proposez-vous ? Une fois de plus, de ne rien faire, de ne toucher à rien, de ne pas simplifier les dispositifs.

Notre pari est ambitieux, c'est vrai, il est compliqué, il est un peu risqué, mais je crois qu'il mérite d'être relevé, dans l'intérêt des Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État à la justice.** J'ai peu de chose à ajouter à l'excellente explication du rapporteur.

Le danger d'insécurité juridique que vous évoquez, monsieur Clément, franchement, il n'y a pas lieu de le craindre. Le texte vise justement à améliorer l'état du droit, la prévisibilité, la simplicité de la norme, et donc la sécurité juridique.

**M. Philippe Vuilque.** Bien sûr, bien sûr !

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Pour le reste, nous aurons un débat, article par article, notamment lors de l'examen de vos amendements ; nous aurons peut-être l'occasion de vous apporter des précisions. Mais je ne comprends vraiment pas le sens de votre interpellation. Elle ne correspond pas à l'esprit de la démarche.

**M. le président.** Nous en venons aux explications de vote sur la motion de rejet préalable.

La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas, pour le groupe SRC.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** L'intention, naturellement, est louable. Qui pourrait reprocher à l'Assemblée nationale de toiletter l'ensemble de notre appareil normatif, perclus parfois d'archaïsmes qu'il est bon de supprimer ?

Pour autant, comme l'a très bien dit Jean-Michel Clément, ce texte, outre qu'il est fourre-tout, est aussi une illusion dangereuse, ne serait-ce que parce que vous avez refusé de légiférer à droit constant, ce qui, à soi seul, suffirait à motiver le vote de cette motion. De manière insidieuse, vous changez les règles dans un certain nombre de domaines.

Mais je voudrais revenir sur un point important à nos yeux : je veux parler de la méthode qui a été utilisée pour travailler cette proposition de loi de Jean-Luc Warsmann. Quand le président de la commission des lois est venu devant le comité Ballardur, avant la révision constitutionnelle, il avait indiqué qu'il n'était pas très utile de donner aux parlementaires le pouvoir d'initiative des lois, au motif qu'ils n'avaient pas, disait-il, l'ingénierie, les moyens humains, la technicité nécessaires pour bâtir des textes modifiant la législation. Il fallait laisser cela au pouvoir exécutif. Il a visiblement changé d'avis, puisque le travail qu'il nous propose est considérable : cent soixante dix-sept articles ; cinquante-six lois, cinq ordonnances, quatre décrets, quarante-huit codes sont touchés, dans des domaines aussi divers que les impôts, l'assurance, la construction, le commerce, les douanes.

C'est un travail considérable, sans doute plus facile à mener quand on est président de la commission des lois que quand on est un simple parlementaire. On bénéficie d'un appui technique, on a des outils – et cette maison en regorge – tout à fait satisfaisants. Et c'est normal, si l'on veut éviter les chausse-trappes qui pourraient découler d'une mauvaise appréciation de la loi.

Et pourtant, une rumeur circule dans cette maison, dont je voudrais faire état, et sur laquelle je voudrais interroger directement l'auteur de la proposition de loi : il aurait été fait appel,

dit-on, à un cabinet privé pour écrire une partie importante de ce texte. On ne peut évidemment que s'en inquiéter : la nature même des sujets traités, la complexité des dispositions modifiées, ainsi que les épisodes précédents, tout cela jette un voile de suspicion sur ce texte, d'autant que le rapport du Conseil d'État n'a pas été publié dans son intégralité. Une structure privée, cela nourrit des interrogations, y compris en termes de conflits d'intérêt.

Oui ou non, monsieur le président Warsmann, a-t-on fait appel à un cabinet privé pour écrire une proposition de loi déposée par le président de la commission des lois ? Ce serait une première. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Schosteck, pour le groupe UMP.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Notre collègue Clément est un honnête homme, au sens du XVII<sup>e</sup> siècle : il nous a fait état de ses inquiétudes et il a raison. Il est bon d'avoir des inquiétudes. Mais l'ennui, c'est qu'elles l'amènent à la conclusion que nous devrions ne rien faire. C'est une constante chez vous, chers collègues : à chaque fois que nous vous proposons quelque chose, vous nous dites, dans le meilleur des cas, qu'il faut attendre, dans le pire, qu'il faut surtout ne rien faire !

Vous vous inquiétez, monsieur Clément. C'est bien : la sagesse populaire disait que le pessimisme est l'apanage des grands esprits. J'ai pour ma part tendance à penser qu'il ne faut pas en abuser. Ne soyons pas trop pessimistes.

Vous avez parlé de l'absence d'études d'impact. On a suffisamment dit que, pour la première fois, nous disposons de l'apport du Conseil d'État. Ce n'est pas négligeable !

Vous vous êtes interrogés, vous avez-vous dit, sur l'attitude à adopter. Mais la réponse est évidente : en fait d'attitude, vous avez choisi une posture, celle qui consiste à toujours repousser tous les débats et à remettre les choses à plus tard. Ne faisons rien, attendons. Effectivement, si on ne fait rien, on ne risque pas de faire d'erreur. C'est ce que nous entendions quand nous étions enfants.

Vous jugez enfin ce texte inintelligible pour les parlementaires moyens. N'exagérons pas ! Là encore, ne soyons pas trop pessimistes, et ne nous dévalorisons pas : nous sommes capables de comprendre les modifications proposées et, pour notre part, au groupe UMP, de les apprécier. C'est la raison pour laquelle nous rejeterons votre motion de rejet préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Hunault.

**M. Michel Hunault.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, au nom des députés du Nouveau Centre, j'appelle au rejet de cette motion de rejet préalable présentée par notre collègue Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Quelle surprise !

**M. Michel Hunault.** Je laisserai le soin au président de la commission des lois de répondre aux accusations déplacées entendues tout à l'heure dans notre hémicycle.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Ce n'était pas une accusation, c'est une interrogation !

**M. Michel Hunault.** Au nom de mes collègues du Nouveau Centre, je voudrais vous dire, monsieur le président Warsmann, combien la démarche de simplification du droit

nous paraît importante. Une mission temporaire vous a été confiée, à l'issue de laquelle vous avez présenté un rapport au Premier ministre.

C'est la deuxième fois que nous venons dans l'hémicycle – cela a été rappelé par notre excellent rapporteur Étienne Blanc – pour voter des dispositions visant à simplifier le droit. Est-il utile de légiférer ? Il est nécessaire de simplifier, je rejoins en cela l'opinion de mes collègues du groupe UMP. Vous avez vu, monsieur le président, combien les membres de votre commission des lois se sont montrés attentifs : nous avons pris le temps, article par article, chapitre par chapitre, d'examiner les amendements susceptibles d'améliorer le texte que vous nous avez proposé.

De son côté, par la voix de M. le secrétaire d'État, le Gouvernement s'est déclaré favorable à cette proposition d'initiative parlementaire, qui était l'occasion de l'autoriser à procéder à la ratification par voie d'ordonnance de la transposition d'une série de directives ou conventions européennes, transposition qui avait pris un sérieux retard.

**M. Pascal Terrasse.** C'est bien là le problème !

**M. Michel Hunault.** Cela dit, monsieur le président de la commission, la contribution du Conseil d'État comme le dispositif particulier mis à votre disposition – ce que semble regretter notre collègue Urvoas – obligent à une évaluation dans la plus grande transparence, au regard des objectifs de simplification et d'efficacité de notre droit par la suppression de dispositions obsolètes, qui devraient nous réunir. À cet égard, le rendez-vous de ce soir me paraît particulièrement important ; mais nous ne serons pas pour autant quittes, pour l'avenir, d'un suivi attentif des effets des textes que nous votons.

Le groupe Nouveau Centre rejettera cette motion de rejet préalable, tout en appelant à la vigilance sur les conséquences du texte que nous allons examiner.

**M. le président.** Sur le vote de la motion de rejet préalable, je suis saisi par le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Michel Vaxès.

**M. Michel Vaxès.** Le groupe GDR votera cette motion de rejet préalable pour une raison simple : cette proposition de loi ne simplifie ni n'améliore le droit, elle le modifie – il faut appeler les choses par leur nom. Ainsi, les transpositions de la directive Services, pour ne citer que cet exemple, ne relèvent pas de la simplification, mais de la production du droit. Il aurait fallu nous proposer sur ce seul sujet une loi cadre, ce que vous n'avez pas fait. Il en est de même de l'autorisation de légiférer par voie d'ordonnance dans des domaines aussi divers que le droit des actionnaires des sociétés cotées, le code de l'expropriation pour les collectivités publiques, le système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Ce texte apporte des modifications substantielles aux lois en vigueur, alors que son objet aurait dû se limiter à simplifier et améliorer à droit constant – ce qui est loin d'être le cas. Les sujets traités sont extrêmement nombreux et importants – au point, reconnaissez-le, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, que l'accouchement du texte s'est fait dans la douleur, fastidieusement ! A-t-on déjà vu un texte proposé par la majorité faire l'objet de tant d'amende-



ments – plusieurs centaines! – déposés à votre initiative? Et à vous entendre, la tâche était aisée et nous aurions pu la suivre... Je reviendrai sur les conditions de ce débat lorsque nous examinerons la motion de renvoi en commission.

En fait, avec ce texte, vous produisez du droit sans donner à la représentation nationale les moyens d'y participer vraiment, et je ne suis pas certain qu'il ne soit pas lésardé des failles aussi profondes que celles qu'a révélées l'affaire de la scientologie. Sans parler des conditions lamentables dans lesquelles nous l'avons examiné.

Je vous confirme que le groupe GDR votera la motion de rejet préalable.

**M. le président.** Nous allons maintenant procéder au scrutin public sur la motion de rejet préalable.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	56
Nombre de suffrages exprimés .....	56
Majorité absolue .....	29
Pour l'adoption .....	15
Contre .....	41

*(La motion de rejet préalable n'est pas adoptée.)*

**M. Jean-Michel Clément.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, j'aurais souhaiter obtenir une réponse claire à la question posée tout à l'heure par mon collègue M. Jean-Jacques Urvoas. L'affaire nous semble suffisamment grave, et, si la rumeur est fondée, proprement consternante.

Aucune entreprise privée n'a jamais eu l'occasion de dicter sa loi à l'Assemblée nationale. S'il s'est agi de faire intervenir des cabinets privés pour écrire un texte de loi, ce serait une première, et suffisamment grave pour que nous la dénoncions.

M. le président de l'Assemblée nationale avait déclaré, il fut un temps, vouloir lutter contre les lobbies. M. Warsmann les aurait-il fait entrer dans cette enceinte, à croire ce qui est indiqué dans le rapport? Nous avons besoin d'explications claires, car c'est manifestement une première qu'il nous faut dénoncer. Nous y voyons une véritable atteinte non seulement au droit des législateurs que nous sommes, mais simplement à notre démocratie.

**M. Pascal Terrasse.** On ne nous répond pas? Allons-nous devoir réclamer une commission d'enquête?

**M. le président.** Les multiples échanges tout au long du débat en donneront l'occasion...

#### Motion de renvoi en commission

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jacques Desallangre et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. François de Rugy.

**M. François de Rugy.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, le débat qui s'ouvre aujourd'hui confine au surréalisme.

**M. Étienne Blanc.** Absolument!

**M. François de Rugy.** Ainsi nous est présentée par le président de la commission des lois en personne – le fait mérite d'être souligné – une proposition de loi dite de « simplification du droit ». Je reviendrai tout à l'heure, comme d'autres collègues l'ont fait avant moi, sur cette expression.

**M. Christophe Caresche.** C'est l'éradication du droit!

**M. François de Rugy.** Il va nous falloir désormais nous livrer à un travail aussi subtil que systématique de décryptage – quasiment de traduction, oserais-je dire.

Lorsque vous parlez de proposition de loi, autrement dit texte d'initiative parlementaire, il faudra dorénavant comprendre « projet de loi », autrement dit texte d'initiative gouvernementale. Quand vous écrivez « simplification du droit », il faut lire « complexification ». Quand nous entendons « amélioration de la qualité du droit », il faut traduire par « dégradation des conditions d'élaboration du droit ». Et quand vous avez parlé de renforcement des pouvoirs du Parlement, il fallait comprendre : renforcement... de son affaiblissement!

Nous venons d'en avoir encore la preuve avec la fameuse affaire du « droit de tirage », appellation quelque peu obscure, sans doute, pour nos concitoyens – mais l'opacité des termes contribue à cette vaste entreprise de brouillage. Alors qu'on nous avait annoncé la possibilité pour chaque groupe de cette assemblée, y compris donc ceux de l'opposition, de proposer la création d'une commission d'enquête parlementaire sur le thème de son choix, eh bien! nous venons d'apprendre que, coup sur coup, les propositions de nos collègues du groupe socialiste et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine ont été rejetées par la majorité!

En fait, quand vous disiez que chaque groupe d'opposition pourrait obtenir la création d'une commission d'enquête parlementaire, il fallait comprendre que l'objet de ladite commission restait défini par la majorité... Autrement dit, cela ne change strictement rien par rapport à ce qui existait auparavant!

**M. Guy Lefrand.** C'est constitutionnel!

**M. François de Rugy.** Le même raisonnement s'applique malheureusement aux fameuses « niches » – tout a été dit sur le caractère méprisant de cette appellation, mais passons! L'important était que l'on nous annonçait de nouvelles possibilités d'initiatives législatives pour la majorité comme pour l'opposition. Or que constatons-nous?

D'abord une inégalité manifeste de traitement qui est loin d'être neutre. Les propositions de loi de la majorité sont systématiquement débattues dès la séance du mardi après-midi. C'est ce qui va se passer avec cette proposition de loi dite de simplification du droit. Cela paraît logique, puisque c'est la condition *sine qua non* – chacun de nous le sait – pour que le débat puisse se dérouler sur plusieurs jours d'affilée.

Il n'est, en revanche, ni logique ni normal que les propositions de loi de l'opposition soient systématiquement inscrites à l'ordre du jour du jeudi. Là aussi, on pourrait pardonner

cette petite mesquinerie si elle n'avait pas pour conséquence de nous priver de la possibilité – le comble pour les législateurs que nous sommes – de voter les amendements et les articles des propositions de loi que, nous, députés et groupes de l'opposition, soumettons au débat et que nous avons pu inscrire à l'ordre du jour, puisque le Gouvernement demande la réserve des votes : tel fut encore le cas, il y a une quinzaine de jours, sur un sujet aussi grave que la fin de vie.

C'est ainsi que le débat parlementaire est purement et simplement vidé de sa substance. Chacun le sait bien.

**M. Guy Lefrand.** Quel rapport avec le texte ?

**M. François de Rugy.** Là aussi, quand vous parliez d'élargissement de l'initiative parlementaire, il fallait comprendre : restriction de l'initiative parlementaire, pour l'opposition en tout cas. La taille de la trop fameuse « niche » était encore trop grande pour vous !

Nous pourrions en rire, mes chers collègues, et polémique sur le sujet s'il ne s'agissait justement pas du droit. Le droit, c'est ce que nous sommes censés faire, y compris ce soir. Nous pourrions en plaisanter, mais cela ne ferait qu'abaisser encore un peu plus le Parlement dans le fonctionnement actuel de nos institutions.

Nous devrions au contraire saisir cette occasion de débat pour nous arrêter quelques instants sur la dérive qui conduit notre assemblée à s'abaisser elle-même depuis deux ans et demi. On savait pourtant déjà que depuis 1958, sous la V<sup>e</sup> République, dans le déséquilibre institutionnel présidentieliste qui caractérise notre régime, le Parlement n'occupait qu'une toute petite place. Alors que toute démocratie devrait se caractériser par un certain équilibre des pouvoirs, on a institutionnalisé un déséquilibre au profit du Gouvernement et maintenant du Président de la République.

Une motion de procédure, fût-elle limitée à trente minutes d'intervention, que je n'utiliserai peut-être pas, sert justement à prendre un peu de recul et à resituer un débat dans son contexte. C'est, en l'occurrence, plus que jamais nécessaire ce soir avec cette motion de renvoi en commission que je défends devant vous. Je suis persuadé que, si nous votions en conscience, quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons, nous ne pourrions que tomber d'accord pour renvoyer cette proposition de loi en commission : c'est le plus grand service que nous pourrions lui rendre.

Avant de revenir sur plusieurs points précis du texte, je voudrais vous inviter, mes chers collègues, à prendre un peu de recul. Mettons-nous quelques instants dans la peau d'un de nos concitoyens qui découvrent l'Assemblée nationale. Nous voyons tous des groupes, issus de nos circonscriptions, venir à l'Assemblée. Comme moi, vous avez croisé, quotidiennement, dans les couloirs de l'Assemblée nationale des groupes d'enfants ou d'adolescents un peu ennuyés, un peu amusés, un peu turbulents, à qui on fait visiter notre enceinte, l'hémicycle, lorsque nous n'y siégeons pas. On leur a appris en cours d'éducation civique qu'elle était le « temple de la démocratie ».

Ils y retrouvent, lorsqu'ils assistent aux séances, des visages qu'ils ont déjà vus à la télévision, parfois sérieux, d'autres fois indignés, mais de plus en plus souvent obligés de trouver un moyen pour appeler l'attention d'une caméra. Tel député adopte le port altier et le regard orgueilleux de celui qui va sauver la République ; tel autre a la moustache plus grison-

nante qu'on ne le croyait ; celui-ci a pris un peu d'embonpoint par rapport à ses heures de gloire passées... (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Jacques Valax.** N'oubliez pas les chauves ! (*Sourires.*)

**M. Christophe Caresche.** Et les petits ! (*Sourires.*)

**M. François de Rugy.** ...celui-là est encore plus impressionnant qu'on ne l'imaginait. Beaucoup semblent marcher vers leur destin, forcément national... Et le guide qui accompagne nos écoliers, nos collégiens, nos lycéens...

**M. Jean-Louis Bernard.** Quel cinéma !

**M. Guy Lefrand.** Vous n'avez décidément rien à dire !

**M. François de Rugy.** ...de leur expliquer la pompe, le cérémonial, la dignité qui habite ces lieux : il leur raconte l'histoire de Louise-Françoise de Bourbon et du marquis de Lassay, (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)...

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Mais quel rapport avec le texte ?

**M. Bernard Perrut.** C'est du baratin !

**M. François de Rugy.** ...celui de ce bronze de plusieurs tonnes si bien caché durant la guerre qu'on le crut perdu, et diverses autres anecdotes historiques (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*), leur montre la garde républicaine, les plafonds de Delacroix, les marbres...

**M. Céleste Lett.** Baratin !

**M. François de Rugy.** ...la si belle bibliothèque, les caricatures de Daumier...

**M. Guy Lefrand.** C'est la caricature !

**M. François de Rugy.** ...dans lesquelles on pourrait presque reconnaître certains d'entre nous !

**M. Philippe Gosselin.** Vous peut-être ?

**M. Guy Lefrand.** Pitoyable !

**M. François de Rugy.** Surtout, leur professeur leur a appris quelques jours auparavant l'histoire de notre République (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)...

**M. Philippe Meunier.** N'importe quoi !

**M. François de Rugy.** Cela vous fait rire, mais il s'agit tout de même de notre République !

Leur professeur leur a appris le serment du Jeu de paume, la Révolution, les principes qui fondent l'État de droit et la démocratie, la séparation et l'équilibre des pouvoirs. (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Céleste Lett.** C'est surréaliste !

**M. François de Rugy.** Il leur a appris à quoi nous servions et comment se fabriquait la loi : les propositions de loi d'origine parlementaire et les projets de loi d'origine gouvernementale ; le travail en commission, les rapports qu'on écrit et les amendements qu'on dépose...

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Cela n'a rien à voir avec le débat !

**M. François de Rugy.** ...les débats parfois houleux – en voici un exemple –, le vote puis la navette avec le Sénat, enfin les décrets d'application. Il leur a sans doute fait apprendre par cœur l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale ».

**Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.** Cela n'a rien à voir avec le débat !

**M. Guy Lefrand.** De quoi parle-t-il ?

**M. le président.** Un peu de calme, chers collègues !

**M. François de Rugy.** Je ne comprends pourquoi la lecture d'un article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vous fait vociférer de la sorte ! Pour tout dire, je trouve cela inquiétant...

**M. Jacques Alain Bénisti et M. Michel Piron.** Ce n'est pas le sujet !

**M. François de Rugy.** Tout se tient, chers collègues. Tout ceci est si beau et si bien agencé qu'un de nos jeunes visiteurs viendra peut-être siéger ici le temps d'une journée du Parlement des enfants. Un jour, il sera motivé pour s'engager lui aussi dans la vie politique, sollicitera le suffrage des électeurs et sera finalement élu représentant de la Nation.

**M. Philippe Meunier.** Il n'y aura plus de députés ?

**M. François de Rugy.** À ce moment-là, s'il lui reste encore quelques parcelles d'idéalisme, il découvrira ce qui fait réellement notre quotidien depuis quelques années et, malheureusement, la triste farce que vous nous jouez encore ce soir.

« La loi est l'expression de la volonté générale » disais-je à l'instant en citant l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Manifestement, cela vous gêne... *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. Robert Lecou.** Pas du tout ! Ce qui nous gêne, c'est que vous n'avez rien à dire !

**M. François de Rugy.** ... et je trouve cela bien dommage.

**M. Guy Lefrand.** Nous aussi, on révisé nos classiques !

**M. François de Rugy.** Pas un mot ne manque dans cette phrase. Pas un mot qui ne soit en trop. Il y a d'abord l'idée que nous ne sommes pas – que nous ne devons pas être – soumis aux intérêts particuliers ni aux lettres et aux e-mails qui nous sont envoyés quotidiennement par une multitude de groupes de pression, ni aux gros titres des journaux, ceux de la télévision ou de la presse écrite, ni aux sondages.

**M. Christophe Caresche.** Voilà !

**M. François de Rugy.** Il y a aussi l'idée exprimée à l'article 27 de notre Constitution selon lequel « Tout mandat impératif est nul ».

Nous avons été élus pour voter la loi. Est-ce trop de préciser : « de bonnes lois » ? Autrement dit des lois dont, à la fin de la législature, nous puissions légitimement être fiers ? Mérite-t-on véritablement l'honneur de notre élection si la seule chose que nous faisons est de tenter de transcrire en termes juridiques la dernière une des journaux ?

Y a-t-il une sagesse politique quand la décision précède la discussion, comme c'est trop souvent le cas depuis deux ans et demi ?

Depuis deux ans et demi, le Gouvernement engage constamment la procédure accélérée sur ses projets de loi, interdisant tout simplement aux députés de s'accorder le simple temps de penser...

**M. Guy Lefrand.** Il y en a qui pensent plus vite que d'autres !

**M. François de Rugy.** ... leur déniaient le droit de réfléchir, de prendre un peu de distance par rapport aux mouvements de mode qui confinent à l'hystérie.

Je ne parlerai pas non plus du mépris constant avec lequel est traitée l'opposition – j'en ai parlé tout à l'heure à propos des derniers développements sur les commissions d'enquête parlementaire ou les séances d'initiative parlementaire.

Je ne parlerai pas non plus de l'usage absurde qui est fait de l'article 40 de la Constitution, que vous avez refusé de modifier lors de la réforme constitutionnelle. L'article 40 prévoit qu'aucune initiative parlementaire ne peut alléger les recettes de l'État ou en alourdir les charges, comme si le député était par nature dépensier et mauvais gestionnaire... Quand on voit l'explosion du déficit et de la dette depuis sept ans, on se dit que les gouvernements successifs n'ont pas eu besoin du Parlement pour être dépensiers et mauvais gestionnaires !

Pour ce qui est de votre proposition de loi, monsieur le président Warsmann,...

**M. Guy Lefrand.** Enfin ! On y arrive !

**M. François de Rugy.** ... revenons sur son titre. Ce n'est pas la première du genre à porter sur la « simplification et l'amélioration de la qualité du droit ».

Tout d'abord, qui dit « proposition » implique qu'on puisse être pour ou contre.

**M. Michel Piron.** Cela mène loin !

**M. François de Rugy.** Or qui peut être contre la simplification du droit ? Qui peut être contre l'amélioration de la qualité du droit ? J'y reviendrai.

Lorsque nos collègues socialistes proposent une proposition de loi sur l'aide active à mourir lors d'une maladie incurable, on peut être pour ou contre ; on en débat. Lorsque les députés Verts ont proposé un texte sur la transformation écologique de l'économie, on peut également être pour ou contre. Lorsque nos collègues du parti de gauche proposent le retour de la planification de l'économie, on peut également être pour ou contre.

**M. Philippe Gosselin.** Contre !

**M. François de Rugy.** Le débat peut avoir lieu sur des bases claires et être tranché par un vote après avoir entendu tous les arguments.

Or, je ne sache pas qu'on puisse être contre la simplification ou l'amélioration de la qualité du droit : serait-il venu à quiconque dans cette Assemblée l'idée de proposer une loi visant à la « complication et à la dégradation de la qualité du droit » ?

Votre appellation est naturellement trop belle pour être honnête. Car si vous aviez vraiment voulu simplifier, monsieur le président Warsmann, vous n'auriez pas eu besoin de tout cela ! Que les concitoyens qui nous regardent – puisque nos débats sont désormais retransmis sur internet – songent à ce que signifie la simplification du droit quand il



faut autant de kilos de documents pour en parler. A-t-on réellement besoin d'un rapport en deux volumes de 1 200 pages pour s'exprimer simplement et clairement ? On a déjà fait mieux !

Si vous aviez vraiment voulu simplifier le droit, vous auriez commencé par respecter un principe simple : on ne fait pas une loi de simplification avec 150 articles. On ne fait pas oeuvre sincère et véritable de clarification du droit en mélangeant des sujets aussi différents dans un même texte. Nous savons tous que nul député ne peut être spécialiste de tous les sujets. Nous savons donc tous qu'un bon texte se concentre sur un sujet et permet de l'aborder au fond avec les députés qui ont pu l'approfondir. Nul d'entre nous ne peut approfondir des sujets aussi variés que ceux qui sont abordés dans ce texte.

Je prendrai un seul exemple – je vous fais grâce des 150 articles. Dans le domaine de la formulation contraire à la réalité, je citerai l'article 8 de la proposition de loi et me contenterai de lire le premier alinéa :

« Lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édition d'un acte réglementaire, à l'exclusion des mesures nominatives, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées. » Je ne sais pas qui sont les personnes qui ne seraient pas concernées, mais soit.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Vous êtes pour, j'espère !

**M. François de Rugy.** « L'autorité administrative fait connaître par tout moyen les modalités de la consultation. » Suivent quatre alinéas du même tonneau !

Si la rédaction de cet article est aussi obscure, ce n'est pas un hasard – c'est même un comble dans une loi qui prétend simplifier le droit. C'est en fait pour masquer les effets réels d'une telle disposition, nos collègues de la commission des lois ne s'y sont pas trompés. Plusieurs collègues socialistes se sont élevés contre les effets pervers d'une telle formulation qui essaie d'induire les citoyens en erreur. Derrière tout cela se cache en fait la suppression d'un certain nombre de consultations.

Vous vous livrez également à un détournement de procédure puisque vous reconnaissez vous-même, monsieur le président Warsmann, que votre proposition de loi, qui devrait donc être d'origine parlementaire, est en fait une sorte de projet de loi fourre-tout largement inspiré par le Gouvernement, qui y a sans doute vu l'occasion d'utiliser une sorte de voiture-balai législative.

**M. Philippe Vuilque.** Tout à fait !

**M. François de Rugy.** Sans doute allez-vous objecter qu'il s'agit d'accusations gratuites : je citerai les propos de notre président de la commission des lois, Jean-Luc Warsmann.

**M. Christophe Caresche.** Comme il ne veut pas s'exprimer, il faut le citer !

**M. François de Rugy.** Vous admettez, monsieur Warsmann, avoir travaillé en étroite liaison avec le Gouvernement... (Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Absolument.

**M. Guy Lefrand et M. Philippe Gosselin.** Et alors ?

**M. Michel Piron.** Où est le scandale ?

**M. François de Rugy.** ... sauf si vous démentez ces propos, mais ils figurent dans *Le Monde* d'aujourd'hui.

« C'est une proposition de loi d'initiative partagée » dites-vous, mais vous tenez à préciser que « ce n'est pas de la sous-législation », ce qui laisse à penser que vous craigniez que l'on vous en fasse le reproche.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Quelle tristesse !

**M. François de Rugy.** Sans même parler de sous-législation, force est de constater que vous avez inventé un nouveau concept : la proposition de loi d'origine gouvernementale.

**M. Michel Piron.** Pas du tout !

**M. François de Rugy.** C'est là notion juridique nouvelle sur laquelle les étudiants en droit constitutionnel se pencheront dans les années à venir. Vous-même, monsieur Warsmann, avez du mal à expliquer le sens de chacun des 150 articles, si j'ai bien lu le compte rendu de la commission.

**M. Guy Lefrand.** Pas d'attaque personnelle ! C'est inacceptable.

**M. François de Rugy.** Certains font parfois plus de dix pages, ils touchent à tous les sujets et à tous les codes. Ils n'abrogent pas seulement des lois désuètes. Ils réforment les normes comptables des PME, le droit de la santé publique, le statut des architectes, le droit de préemption en matière d'urbanisme, ce qui n'est pas une petite affaire, les groupements d'intérêt public et transposent dans le droit français des directives européennes sur la TVA et les services – autrement dit la directive Bolkestein qui avait tant fait parler d'elle au moment du débat sur le traité constitutionnel européen. Il y a de nombreux articles sur les collectivités locales ce dont je m'étonne, mes chers collègues car on nous a annoncé, à grands renforts de communication par le Président de la République lui-même, qu'il y aurait plusieurs projets de loi censés simplifier les choses en matière de collectivités locales. Du moins, telle était l'intention affichée au départ, mais il suffit de voir les textes pour s'apercevoir que des complexités supplémentaires ont été introduites. Alors que l'objectif était de supprimer des étages dans le mille-feuilles administratif et politique français – mille-feuilles bien réel au demeurant –, vous en avez rajouté : nous en avons eu la démonstration aujourd'hui même avec le vote sur le Grand Paris.

Parlons aussi un peu de la procédure utilisée, qui justifie également le renvoi en commission.

Le pré-rapport de trois cents pages qui fut écrit afin d'aider nos collègues membres de la commission des lois fut disponible le vendredi à dix-sept heures alors que ladite commission se réunissait le mercredi suivant.

L'avis du Conseil d'État, qui avait été sollicité – peut-être pour abrégé la souffrance de nos collègues de la commission des lois – n'a jamais pu être consulté dans son intégralité.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est un mensonge !

**M. François de Rugy.** Cela aurait évidemment présenté un grand intérêt.

Enfin, après la réunion de la commission, les députés n'eurent qu'une petite semaine pour déposer leurs amendements quand le rapport qui devait les éclairer ne fut disponible qu'après l'heure limite de dépôt!

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est faux! Contrevérités!

**M. François de Rugy.** Veut-on vraiment recommencer l'humiliation de « l'amendement scientologie »? Car tous les députés l'ont vécu comme une humiliation.

**M. Philippe Vuilque.** Absolument!

**M. François de Rugy.** Ce qui a été terrible dans cette affaire, ce n'est pas tant que nous ayons pu voter une mauvaise loi – ce n'est pas la première fois et vous êtes coutumiers du fait –, ...

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Hélas!

**M. François de Rugy.** C'est d'abord le fait que ni en commission, ni en séance, ni au Sénat, ce texte n'a été discuté, ne serait-ce qu'*à minima*, même pour la forme! Nous en sommes arrivés à ne même plus savoir ce que nous votons et à nous en remettre aux fiches qui nous sont distribuées par nos groupes respectifs nous indiquant comment il faut voter: c'est grave, et cela en dit long sur la place que tient le Parlement dans nos institutions.

Pas un mot, pas un seul mot ne fut prononcé pour discuter le fameux article 124 de loi du 12 mai 2009 déjà dite de simplification du droit, article qui comporte 57 dispositions législatives différentes, dont celle qui a fait scandale à propos de la scientologie: la trente-troisième, perdue au milieu de toutes les autres!

Il ne s'agit pas de tromper nos concitoyens en parlant abusivement de simplification du droit – d'autres collègues l'ont dit avant moi, il s'agit en fait de production législative, de voiture-balai législative. Le seul intérêt d'un tel texte serait la clarification, enjeu fondamental pour le bon fonctionnement de nos institutions et de notre pays.

Je prendrai un exemple récent auquel vous auriez pu vous atteler, et faire oeuvre utile, monsieur Warsmann: celui de la réforme de la taxe professionnelle. Soixante-dix pages pour un seul article du projet de loi de finances! Personne ne s'y retrouve, tout le monde le reconnaît. Voilà un exemple de complexité de la loi. Ce n'est pas une polémique politicienne: les élus de tous bords, à commencer par les élus locaux, ressentent très douloureusement la complexité de la réforme de la taxe professionnelle.

Mais le problème tient surtout à difficulté de compréhension chez celles et ceux à qui elle sera appliquée, à commencer par les entrepreneurs assujettis aux différentes taxes qui remplaceront la taxe professionnelle. Leur comptable ou leur expert-comptable auront des problèmes pour les aider; le plus grave, c'est que ces entrepreneurs pourront se retrouver hors la loi malgré eux, simplement à cause d'une législation trop complexe. Sans parler des dépenses inutiles que cette législation va entraîner pour nos entreprises – argument auquel vous devriez être sensibles, mes chers collègues de la majorité –, avec tous les frais d'experts divers et variés. Évidemment, les experts, eux, feront leur miel de cette complexité. Au surplus, cette réforme suscitera une difficulté d'application pour les fonctionnaires des impôts.

Le résultat de tout cela, on le connaît tous par avance: encore plus de contentieux devant les tribunaux. Faisons-nous vraiment oeuvre utile si nous votons des lois qui suscitent des contentieux supplémentaires? C'est exactement l'inverse du but soi-disant recherché par ce texte de simplification du droit.

Dès lors, à quoi sert-il d'afficher une volonté de simplification quand elle n'est pas suivie d'effet et que l'on vote sans cesse des projets de loi toujours plus complexes? Pour parvenir à une clarification du droit, il faudrait procéder à un travail constant, en ne mélangeant pas les thèmes: si on veut clarifier, il faut commencer par traiter les thèmes les uns après les autres. À cet effet, nous avons déposé des amendements et, Jean-Michel Clément l'a déjà évoqué, il y a des amendements du groupe SRC que nous soutiendrons – je pense, par exemple, à celui qui propose la suppression du délit d'offense au Président de la République. Mais j'entends d'ici vos protestations, monsieur le rapporteur, monsieur le président Warsmann: vous allez nous dire que ces amendements n'ont rien à voir avec cette proposition de loi et qu'il faudrait les renvoyer à un autre débat. Nous avons déjà entendu cela lors de l'examen du précédent texte de simplification du droit. Mais si vous étiez sincères, vous les accepteriez.

Pour toutes les raisons que j'ai développées devant vous, mes chers collègues, à savoir le non-respect de la procédure, la complexité – ce qui est un comble pour un texte sur la simplification du droit – et le mélange des genres, je vous invite à voter la motion de renvoi en commission. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai tout d'abord relevé dans les propos de M. de Rugy une première série de remarques ayant trait au le fonctionnement de notre assemblée, jusqu'au déroulement de la procédure des questions – nous avons même eu droit à la visite du Palais-Bourbon. Mais le sujet qui nous réunit aujourd'hui est essentiel puisqu'il s'agit de la clarté et de la lisibilité du droit. Rapporteur pour la sixième fois sur le sujet, je me suis livré depuis plusieurs années à une étude comparative. Les maux dont nous souffrons – complexité, empilement et illisibilité des textes – sont partagés par toutes les grandes démocraties du monde. Il m'intéressait donc de savoir comment on s'y était pris ailleurs. Dans les autres pays, on a travaillé un peu plus à la source: c'est tout l'esprit de la réforme constitutionnelle, avec les études d'impact dont nous souhaitons qu'elles comportent un volet sur la clarté et la lisibilité, et sur la coordination des nouveaux textes avec les anciens. Chaque nouvelle loi doit être l'occasion de supprimer les lois anciennes modifiées ou impactées. Toutes les démocraties du monde se sont attelées à ce travail: les Hollandais, les Espagnols, les Italiens ont mis en place des lois de simplification reprenant parfois plus d'un siècle de législation. Notre assemblée n'a pas à rougir d'effectuer un tel travail; elle n'a pas à rougir du texte qui lui est présenté.

En outre, monsieur de Rugy, j'ai souvent entendu, en tant que rapporteur, les critiques que vous formulez. Je me souviens d'un excellent collègue communiste qui brandissait la première proposition de loi de simplification que je rapportais, qui faisait 600 pages, en me disant que j'avais le record, en volume, des trente ou quarante dernières années. Mais j'ai pu constater, à chaque fois, que lorsque nous rentrons dans le vif du sujet et que nous examinons les articles les uns après les autres, ces préventions disparaissent. Tout le monde est assez d'accord pour reconnaître que nous simplifions des dispositions qui méritent de l'être. Il nous arrive de toucher au fond



du droit – je ne le nie pas, par exemple s'agissant de la TVA, des GIP ou du droit de préemption –, mais vous verrez que toutes vos préventions seront levées car la logique d'une telle démarche s'impose alors d'évidence à tous. J'espère qu'au cours du débat, je pourrai vous le démontrer.

Troisième observation : quand vous reprochez au rapport de compter 1 200 pages, je vous invite à plus de cohérence... On nous a souvent reproché de ne pas donner suffisamment d'explications. Je l'ai entendu en commission et dans l'hémicycle,...

**M. Alain Vidalies.** C'est vrai !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** ...et j'en suis d'accord : il faut expliquer pourquoi nous touchons à tel ou tel texte. C'est parfois un peu long, parce qu'il peut s'agir de textes très anciens, ce qui nécessite des renvois ; se contenter d'explications succinctes expose des critiques.

S'agissant de votre remarque sur les directives européennes, je vous invite, là aussi, à être cohérent : le Gouvernement et nous-mêmes sommes régulièrement tancés parce que pour n'avoir pas transcrit suffisamment de directives et pris du retard alors que d'autres pays vont beaucoup plus vite que nous. Notre texte permet de relever ce défi. (Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)

**M. Alain Vidalies.** Pourquoi avez-vous demandé du renfort à un cabinet privé ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Vous dites également, monsieur de Rigny, que la procédure suivie n'est pas bonne, mais je serai prêt à vous démontrer le contraire quand on abordera les articles. Ce que nous transposons doit l'être, et cela ne pose pas de difficultés juridiques ou des problèmes de fond insurmontables.

Enfin, je vous invite également à être cohérent à propos de l'article 8. Lorsqu'il y a une enquête publique, on se livre à un certain nombre de consultations. À l'époque d'Internet, nous proposons d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour mieux associer les citoyens à ces consultations. C'est d'ailleurs un souhait de votre formation politique, et je le partage, s'agissant notamment de la démocratie communale : lorsque nous organisons une consultation sur un plan local d'urbanisme, nous savons bien que rares sont les citoyens qui se déplacent. En revanche, une série d'obligations formelles paraissent inutiles, telles que la consultation des communes voisines, des chambres d'agriculture, des chambres de commerce, des chambres des métiers, etc. La consultation la plus importante, c'est celle de nos concitoyens. C'est pourquoi nous proposons que maintenir un caractère obligatoire à la consultation de certaines instances, mais que dans les autres cas, il soit possible d'y substituer une consultation directe de la population. Nous avons soumis cette proposition au Conseil d'État, dont nous reprenons exactement l'avis – ce qui vous fait dire que le texte est compliqué : « le champ de ce dispositif gagnerait à être circonscrit aux consultations de commissions consultatives, ce qui n'affecterait pas les obligations de consultation concernant les autorités administratives indépendantes », que le Conseil d'État nous invite à citer. J'accepte d'être critiqué sur ce sujet, mais vous ne pouvez pas dire une chose et son contraire. Nous avons sollicité l'avis du Conseil d'État, et il nous a invités à procéder à la rédaction qui vous présentée, la plus concise et la plus précise possible.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, je vous invite à repousser cette motion de renvoi en commission.

**M. Guy Lefrand.** Très bien !

**M. Robert Lecou.** C'est clair !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Je veux ajouter trois points en complément de ce que vient d'exprimer excellemment Étienne Blanc.

Tout d'abord, monsieur de Rigny, la commission des lois a beaucoup travaillé sur ce texte : depuis son dépôt, au mois d'août, elle a siégé plus de huit heures. Il n'y a eu aucune précipitation. C'est la première fois qu'est sollicité l'avis du Conseil d'État.

**Mme Sandrine Mazetier.** Parce que nous vous l'avons imposé à l'unanimité des groupes, monsieur le président !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Ensuite, un rapport a été rédigé, dont je tiens à souligner la qualité. Chaque article y est commenté, avec la reproduction intégrale des phrases du Conseil d'État le concernant. Cela n'était jamais arrivé. Ce rapport a été non seulement mis en ligne vendredi 13 novembre à dix-sept heures, mais aussi transmis à l'adresse internet de tous les membres de la commission des lois, comme le prévoit notre règlement. Le mercredi suivant, le débat a commencé en commission des lois ; comme il se poursuivait, j'ai rouvert le droit d'amendement jusqu'à la semaine suivante. (Exclamations sur les bancs du groupe SRC.) Il est donc totalement inexact de dire que le droit d'amendement n'a pas été respecté et que les documents n'ont pas été donnés à temps. En plus, je le répète, il s'agit de documents d'une excellente qualité.

Vous avez pris un exemple malheureux – en ce qui vous concerne – : celui de l'article 8. Vous avez tenté de ridiculiser cette disposition. Pourtant, je croyais que vos amis au Parlement européen étaient de grands défenseurs de l'association des citoyens à la décision publique, et je suis très étonné que votre groupe parlementaire y soit aussi hostile. Cela me stupéfie. De quoi s'agit-il ? Le droit français, très formalisé, prévoit dans certains cas que, pour consulter la société civile, il suffit à l'administration de demander l'avis à une commission. L'article 8 vise à moderniser les possibilités de consultation ouvertes à l'administration en lui offrant une autre voie pour recueillir l'avis de la société civile : mettre le projet de réglementation sur internet afin que toutes les parties prenantes puissent s'exprimer. Vous avez ironisé sur les termes « parties prenantes », alors que vos collègues utilisent cette expression au Parlement européen : il s'agit de l'ensemble des citoyens, organisés officiellement ou non, qui ont des choses à dire, et qui pourront ainsi s'exprimer. Je crois que nous accomplissons un grand pas dans l'association des citoyens à la constitution de la décision.

**M. Guy Lefrand.** Très bien !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Tous ceux qui voteront cet article pourront être fiers d'avoir apporté l'outil internet à la consultation des citoyens et à la fabrication du droit.

Troisième point : il y a eu des tentatives de polémiques concernant l'avis du Conseil d'État.

**M. Jacques Alain Bénisti.** Absolument !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Cela a été évoqué en conférence des présidents. J'en reparle de bon cœur, dans la mesure où c'est le première fois que nous faisons usage de la modification constitutionnelle qui permet à une proposition de loi de faire l'objet d'un avis du Conseil d'État. Celui-ci émet jusqu'alors un avis sur les seuls projets de loi, mais seulement au stade de l'avant-projet, dont Gouvernement tirait ou non les conséquences dans la rédaction présentée. Pour nous, la procédure est différente dans la mesure où la proposition de loi, par le fait qu'elle a été déposée sur le bureau de l'Assemblée, est d'ores et déjà devenue publique. C'est à partir de ce moment-là que le président de l'Assemblée peut demander l'avis de la haute juridiction, et il appartient à l'auteur de la proposition de loi de le rendre public. La conférence des présidents a demandé qu'il le communique sur toutes les parties du texte de loi qu'il a maintenues. Si un article n'est pas maintenu par son auteur, celui-ci n'a pas à communiquer l'avis du Conseil d'État. Il s'agit simplement de placer sur un pied d'égalité initiative parlementaire et initiative gouvernementale. Tout ce qui reste en débat est sur la table, mais le reste n'a pas à être rendu public par l'auteur du texte.

J'appelle votre attention sur le fait que la soumission d'un texte au Conseil d'État a précisément pour objectif de faire ressortir toutes les dispositions qui causent des difficultés. Faire de grandes phrases pour demander à tout voir, y compris les articles retirés, suppose d'en tirer les conséquences, monsieur de Rugy. Sinon, que se passera-t-il au bout de six mois? On se gardera de présenter les articles les plus complexes, de crainte que l'avis du Conseil d'État ne corresponde pas aux attentes, et on cherchera à les intégrer par voie d'amendements. Ce serait un grand recul. Le système proposé par la réforme constitutionnelle constitue une immense avancée. Il n'est qu'à ouvrir le rapport de notre collègue Étienne Blanc pour s'en convaincre: au début de chaque article a été inséré l'avis du Conseil d'État, et, à chaque fois, le rapporteur explique les raisons pour lesquelles il le suit ou non, éventuellement par le dépôt d'amendements, et ce dans la plus totale transparence. Je pense que c'est là un très grand progrès.

Quant à vos insinuations, je les trouve un peu tristes, mais tout ce qui est excessif est insignifiant. Aucun cabinet privé n'a rédigé cette proposition de loi. À ceux qui se demandent d'où viennent ses sources, je vais répondre en leur lisant le deuxième paragraphe de l'exposé des motifs: « La présente proposition de loi a plusieurs sources. Tout d'abord, certaines mesures sont issues du rapport sur la qualité et la simplification du droit que j'avais remis au Premier ministre en janvier dernier, à la suite de la mission temporaire qu'il m'avait confiée. D'autres mesures résultent d'un travail réalisé au sein de la commission des lois avec le concours d'une équipe de juristes et de scientifiques tendant à identifier les normes désuètes, inappliquées ou contraires à des normes supérieures en matière pénale. Un certain nombre de mesures provient des sollicitations de nos concitoyens, notamment par l'intermédiaire du site Internet "Simplifions la loi". Enfin, certaines mesures, proposées par les ministères, ont été élaborées en concertation étroite avec le Gouvernement. » Je l'ai dit au journal *Le Monde* et je n'ai rien à retirer de ce que j'ai écrit: un certain nombre de dispositions sont le fruit d'un travail mené avec le Gouvernement. Il n'y a aucune honte à cela. Toutes les sources de la proposition de loi sont recensées, en toute clarté, dans l'exposé des motifs.

Voilà les raisons pour lesquelles, mes chers collègues, je vous invite à voter contre cette motion de renvoi en commission.

J'ajoute que nombre d'arguments fleurissent bon le conservatisme: on m'a dit que c'était une bonne idée, mais qu'il ne fallait surtout pas la réaliser maintenant, et remettre la proposition de loi à plus tard.

**M. Jean-Louis Bernard.** Non, surtout pas!

**M. François de Rugy.** Faites moins de lois inutiles!

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Notre rapporteur ne m'en voudra pas de reprendre l'adage des agriculteurs de sa circonscription: « Tout ce qui est rentré ne craint plus la pluie. » Raison de plus pour voter cette proposition de loi et pour simplifier dès maintenant ce qui peut l'être! (*Vifs applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. le président.** Nous en venons aux explications de vote.

La parole est à M. Christophe Caresche, pour le groupe SRC.

**M. Christophe Caresche.** Monsieur Warsmann, nous ne remettons pas en cause le fait de simplifier le droit. Le problème, c'est que nous sommes devant un processus qui est en train de dérapier: cette proposition de loi ne concerne pas uniquement la simplification du droit. Vous l'avez d'ailleurs dit, monsieur le rapporteur, en reconnaissant que ce texte comportait des éléments de transposition de directives.

Dans tous les pays de la communauté européenne, une loi-cadre transpose la directive services dont vous parlez. Ici, la transposition nous est proposée à la faveur de ce texte fourre-tout. Nous ne pourrions donc pas avoir un réel débat politique sur la question.

Nous avons aussi le sentiment qu'avec cette proposition vous avez ouvert une sorte de guichet auquel s'adressent maintenant tous les ministères qui en profitent pour ressortir tous les projets, amendements et articles qu'ils ne peuvent pas introduire dans tel ou tel texte – et ils en ont des wagons! Ils vous les proposent et vous vous retrouvez avec autant de dispositions législatives nouvelles.

Cela va même plus loin: vous nous proposez à cinq reprises d'autoriser le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance. Nous sommes loin de la simplification du droit! Nous sommes véritablement dans un processus législatif, mené en étroite concertation avec le Gouvernement, comme vous venez de le reconnaître, monsieur le président.

**M. Pascal Terrasse.** C'est du 49-3!

**M. Christophe Caresche.** Les dispositions législatives proposées sont du reste extrêmement disparates. Pour notre part, nous demandons à pouvoir en discuter normalement, dans un cadre législatif qui permette notamment à l'opposition de faire son travail, en exerçant ses droits.

La dernière proposition de loi que vous avez soumise a fait émerger un autre problème, celui de la scientologie. Je vous trouve très courageux, chers collègues de la majorité. Vous avez vraiment confiance! J'imagine que chacun d'entre vous a lu les 150 articles et les trente codes concernés par cette proposition de loi...

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Caresche.

**M. Christophe Caresche.** Je termine, monsieur le président.

J'imagine que vous avez une confiance absolue dans le travail qui a été fait. Ce n'est pas notre cas, à cause précisément de cette affaire de la scientologie.

Pour commencer, nous n'avons toujours pas d'information sur ce qui s'est réellement passé. Il n'est pas normal que nous, députés, n'ayons pas des éléments d'information sur la manière dont cet article est arrivé et a été adopté par l'Assemblée nationale.

Ensuite, comme M. Urvoas, j'insiste sur le fait que le recours à un cabinet privé nous inquiète beaucoup pour deux raisons...

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est honteux de dire cela!

**M. le président.** Mon cher collègue, il va vraiment falloir conclure.

**M. Christophe Caresche.** Je termine, mais il s'agit d'un problème important.

**M. le président.** Nous avons encore tout le temps de la discussion générale.

**M. Christophe Caresche.** J'en ai pour dix secondes.

S'agit-il d'une suspicion vis-à-vis des services de l'Assemblée nationale, liée notamment à ce dossier de la scientologie? Nous voulons une réponse claire à cette question. Nous savons que ces cabinets privés défendent des intérêts particuliers et non pas l'intérêt général.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Ces propos sont scandaleux!

**M. Christophe Caresche.** Pour notre part, nous tenons à ce que ce travail soit fait par des administrateurs de l'Assemblée.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Vaxès.

**M. Michel Vaxès.** Le groupe GDR votera évidemment pour cette motion de renvoi en commission.

**M. Guy Lefrand.** C'est dommage!

**M. Michel Vaxès.** Monsieur Warsmann, vous avez indiqué que la commission des lois avait travaillé pendant huit heures sur cette proposition, si j'ai bien compris.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Plus de huit heures!

**M. Michel Vaxès.** Pour ma part, je comparerai les temps de travail de la commission et du Conseil d'État sur le sujet. Ce texte a mobilisé onze conseillers d'État et tous leurs collaborateurs; cinq sections administratives ont été saisies.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Ils sont là pour ça!

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Et c'est très bien!

**M. Michel Vaxès.** Si trouvez cela très bien, est-ce à dire que c'est le Conseil d'État qui fait la loi?

**M. Christophe Caresche.** Très juste!

**M. Michel Vaxès.** La question vous est posée: qui doit faire la loi?

**M. Pascal Terrasse.** Un cabinet privé...

**M. Michel Vaxès.** Peut-être aussi. Je l'apprends ce soir, ce qui accroît mes interrogations.

Qui fait la loi? Nous vous posons cette question car vous ne pouvez pas dire que nous avons travaillé sérieusement: le Conseil d'État a eu besoin de plusieurs mois de travail pour donner son avis, alors que nous devons donner le nôtre en quarante-huit heures.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est faux!

**M. Michel Vaxès.** Ces trois volumes, ces 1 200 pages ont été remis à la distribution hier après-midi, et il eût fallu que nous en prenions connaissance avant cet après-midi! Franchement!

Monsieur le rapporteur, nous ne regrettons pas le volume d'informations puisque, justement, nous vous en demandions un peu plus: l'intégralité du rapport du Conseil d'État, que vous ne nous avez pas fournie. Nous déplorons le manque de temps pour examiner l'ensemble du texte et pour prendre connaissance des informations données. N'allez pas vous en plaindre!

Pour toutes ces raisons, je me pose la question: qui fait la loi?

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Oh!

**M. Michel Vaxès.** Oui, monsieur le président, ne hochez pas la tête! Je m'interroge: où sont les pouvoirs législatifs et judiciaires? J'ai l'impression qu'ils ont changé de lieu.

**M. François de Rugy.** Ce n'est pas une impression!

**M. Michel Vaxès.** C'est pourquoi je demande qu'on remette cet ouvrage sur le métier, afin que nous puissions l'étudier sereinement, tranquillement, et donner un avis éclairé. Faute de renvoi, ce ne sera pas le cas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Schosteck.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Le groupe de l'UMP votera bien entendu contre cette deuxième motion de procédure.

Nous avons vainement attendu des arguments pertinents. J'ai trouvé un argument pittoresque: le texte, au motif qu'il comprend 150 mesures, serait hors de la capacité d'absorption des parlementaires.

**M. Christophe Caresche.** Trente codes!

**Mme Sandrine Mazetier.** Plus la directive services!

**M. Jean-Pierre Schosteck.** J'ai bien entendu: en raison de la diversité des mesures! Cela signifie que si nous avions 150 propositions de loi, traitant successivement de chacun des articles, nous serions compétents malgré cette diversité.

**M. Philippe Vuilque.** C'est lumineux! (*Sourires*)

**M. Jean-Pierre Schosteck.** C'est un peu bizarre. Voilà pourquoi le groupe UMP s'oppose à cette motion de procédure. Si vous le permettez, je suggérerai même au bureau de l'Assemblée de créer une nouvelle catégorie: la motion de posture. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe SRC – Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

(*La motion de renvoi en commission, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)



**M. Jean-Michel Clément.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

### Rappels au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, je n'ai pas été convaincu par les explications qui nous ont été apportées.

**M. le président.** Sur quel article vous fondez-vous ?

**M. Jean-Michel Clément.** Sur l'article 58, alinéa 3, monsieur le président, cela va de soi.

**M. Pascal Terrasse.** Nous connaissons la loi, nous, monsieur le président !

**M. Jean-Michel Clément.** Mes collègues Michel Vaxès et Christophe Caresche ont clairement exposé la problématique.

En commission, nous avons compris l'immensité de la tâche lorsque nous avons vu arriver les nombreux amendements qui nous ont été soumis. Nous ne pouvions pas décemment imaginer que ce texte ait pu résulter d'une création *ex nihilo* d'une équipe de l'Assemblée nationale, fût-elle très compétente.

**Mme Marylise Lebranchu.** Alors, monsieur le secrétaire d'État ?

**M. Jean-Michel Clément.** Nous avons l'aveu : le rapport de la commission des lois indique qu'une « équipe de juristes et de scientifiques tendant à identifier les normes désuètes » a été sollicitée. C'est vous qui nous l'avez dit.

**Mme Sandrine Mazetier.** Des noms !

**M. Jean-Michel Clément.** Nous aurions aimé que la commission des lois puisse auditionner cette équipe de juristes. Qui sont-ils ? Combien ont-ils été payés ?

**M. François de Rugy et Mme Sandrine Mazetier.** Par qui ?

**M. Jean-Michel Clément.** Et par qui ? Nous ne le savons pas.

Ces juristes viendraient se substituer au législateur. C'est là une dérive inacceptable. Nous ne pouvons pas nous contenter des réponses trop imprécises qui nous ont été apportées.

Pour cette raison, monsieur le président, j'ai besoin de consulter mon groupe. Aussi vous demanderai-je une suspension de séance d'un quart d'heure.

**Mme Sandrine Mazetier.** Très bien !

### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt-deux heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-trois heures cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

La parole est à M. Jean-Michel Clément, particulièrement en verve aujourd'hui, pour un nouveau rappel au règlement.

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, après nous en être entretenus, nous sommes tous d'accord pour dire que la méthode qui a présidé à la préparation de notre débat en séance n'est pas bonne. Nous devons donc travailler autrement.

Eu égard au contenu du texte, nous aurions aimé que les ministres concernés fussent entendus. En effet, nous ne légiférerons pas à droit constant, puisque des pans entiers de notre législation seront revus. Certes, M. Apparou viendra demain soir ; mais cela montre précisément combien la présence des ministres est nécessaire lorsque nous abordons des questions de fond.

Par ailleurs, nous sommes tous favorables à la simplification du droit et, à ce titre, nous vous faisons une proposition : prenons le temps d'examiner certains textes en profondeur plutôt que de nous engager dans cette approche dispersée, avec le risque de légiférer à l'envers. Les textes visés sont en effet mal ficelés et particulièrement difficiles à maîtriser. Vous éviteriez ainsi les critiques légitimes que nous vous adressons à propos de la méthode. Nous approuvons, je le répète, la simplification du droit car il y va de la qualité de notre travail. Reste que nous ne voulons plus travailler dans les conditions que j'évoquais ; or, malgré nos débats à venir, je crains que l'on continue dans cette mauvaise voie : j'y reviendrai lors de l'examen des articles.

### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Schosteck.

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le droit de notre pays assure son unité. Il est l'indispensable garant de l'égalité entre tous ; c'est la raison pour laquelle il doit être accessible à tous. Or l'accumulation des textes, dont nous sommes d'ailleurs les premiers responsables, a conduit à le complexifier et à l'éloigner quelque peu de nos concitoyens.

Il ne s'agit pas ici de fustiger une éventuelle boulimie législative ou réglementaire : nul ne peut pointer du doigt un législateur dont l'attention est d'apporter une solution concrète à tel ou tel problème. Mais, bien souvent, les lois sur un même sujet se succèdent et viennent brouiller le message. Qui plus est, certains dispositifs sont adoptés mais leur mise à l'épreuve révèle un besoin d'adaptation aux réalités.

En outre, il est nécessaire d'adapter notre législation au droit communautaire, qui garantit quant à lui l'égalité au sein de l'Union. Il n'est pas ici question de parler de contrainte : la législation européenne est une chance pour la cohésion de nos systèmes juridiques, et c'est la voie que nous avons plus que jamais choisie, en ce jour où le Traité de Lisbonne entre en application.

Notre droit peut donc quelquefois ressembler à un enchevêtrement de mesures, à un imbroglio juridique au sein duquel les justiciables et les administrés sont trop souvent perdus. Il est de notre responsabilité d'aider les Français à y voir plus clair dans ce que beaucoup considèrent encore comme un capharnaüm. Tel est l'esprit de cette proposition de loi et des deux précédentes lois de simplification déjà proposées par Jean-Luc Warsmann.

Le présent texte s'inscrit ainsi dans un vaste chantier engagé par la commission des lois de notre assemblée. Il était en effet temps, monsieur le président Warsmann, que le législateur prenne cette décision courageuse : toiletter notre droit, clarifier et simplifier de nombreuses démarches, combler certaines lacunes et corriger certaines aberrations. Certains articles que nous allons discuter viennent ainsi supprimer des références à la peine de mort ou à l'Algérie colonisée !

Il convient donc de saluer l'immense effort accompli par les équipes de juristes de la commission pour aboutir à ce nouveau texte : ce travail considérable s'apparente, comme celui fourni sur les précédents textes, à un travail de bénédictin,...

**M. Michel Piron.** C'est le mot !

**M. Jean-Pierre Schosteck.** ...tant il demandait de rigueur et de minutie.

L'approche juridique de qualité qui a présidé à l'élaboration du texte n'a pu être que renforcée par son passage devant le Conseil d'État. C'est en effet, comme vous l'avez rappelé, le premier texte à avoir fait l'objet de la nouvelle procédure d'avis introduite par la révision constitutionnelle de juillet 2008, avis qui affermit considérablement la sécurité juridique du texte.

Qui dit vaste chantier dit vaste loi. Ainsi, la proposition qui nous est soumise à l'issue de l'examen en commission comprend plus de 170 articles. Notre rapporteur Étienne Blanc a d'ailleurs largement contribué à l'amélioration et à la compréhension de ce texte dense. Vous me permettez de revenir rapidement, non sur chacun de ses articles, mais sur les chapitres qui le composent.

Le premier d'entre eux propose des avancées concrètes pour simplifier les relations entre les Français et leur administration ; il vient également clarifier des dispositions relatives à l'informatique et aux libertés, au fonctionnement des collectivités territoriales et des services de l'État. Sans entrer dans le détail, certaines mesures témoignent de la volonté de cohérence et d'allègement des procédures : meilleur traitement des informations par les autorités administratives, traitement plus humain de certains cas de handicap, simplification dans le domaine de la santé, chasse aux rapports inutiles ou facilitation de la lutte contre la corruption. Autant de mesures décisives qui aideront les particuliers, les professionnels ou même les collectivités territoriales.

De surcroît, la proposition de loi permet un meilleur encadrement juridique des fichiers de police, dans un souci de transparence et de lutte efficace contre la délinquance.

Le chapitre II clarifie les missions et les charges des groupements d'intérêt public, ce qui permettra enfin de donner une base claire au fonctionnement de ces entités.

Le chapitre III, qui porte sur l'urbanisme, propose de réformer le droit de préemption, ce qui donnera un outil plus efficace aux communes pour la gestion de leur domaine immobilier.

Les trois chapitres suivants consistent en un toilettage nécessaire de notre droit.

Le chapitre IV consiste principalement à supprimer des renvois à des décrets d'application qui n'ont jamais été pris ou qui se sont avérés inutiles. Là encore, il faut saluer le travail ayant permis d'identifier l'obsolescence de certaines dispositions votées dans notre hémicycle.

Le chapitre VI parachève certains textes en gommant des erreurs que le législateur a pu laisser passer lors de l'examen des projets de loi, et vise à harmoniser certaines mesures.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Absolument !

**M. Jean-Pierre Schosteck.** Le chapitre VIII permet au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour appliquer des directives européennes dont l'application a pris du retard.

Nous entrerons dans le détail de ces très nombreuses mesures durant l'examen des articles. Mais il convient de dire avant toute chose qu'il ne s'agit pas d'un texte anodin, puisqu'il poursuit un but louable : l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Réjouissons-nous par ailleurs que ce texte soit d'origine parlementaire, car c'est une nouvelle preuve de la place grandissante que prend l'Assemblée dans la production des réformes en général et du droit en particulier.

Mes chers collègues, comment peut-on, aujourd'hui, répéter l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi », alors même que celle-ci est complexe et difficilement lisible pour nos concitoyens ? Pour ne pas ignorer la loi, il faut la comprendre.

Le chemin est encore long vers la parfaite compréhension et la parfaite cohérence du droit. Nul doute que la commission et son président ne cesseront, au cours de cette législature, de poursuivre cet objectif ambitieux et nécessaire.

Je voudrais, pour conclure, évoquer le problème posé par l'article 43. Il vise à renverser le dispositif prévu par l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, qui permet au maire, dès le début de la mandature, de recevoir délégation de certaines compétences. Si ce texte était adopté, tout ce qui ne serait pas interdit serait permis. Je vois là un grand risque de contentieux. Je note d'ailleurs – ce qui répond en partie aux observations présentées lors du vote des motions –, que le Conseil d'État, dont l'avis est publié dans le rapport, a émis les mêmes craintes que celles que je formule. L'Association des maires de France, dont je suis le premier vice-président, exprime également un avis négatif sur la question. La crainte de contentieux est vraiment trop forte. Il y a là une inquiétude dont je ne voudrais pas qu'elle devienne un regret. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Philippe Vuilque.** Tiens, tiens ! C'est intéressant !

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues : et de trois ! Trois lois dites « de simplification du droit » en l'espace de deux ans : après celle du 20 décembre 2007 – qui comptait trente articles –, celle du 12 mai 2009 – qui est passée de cinquante à cent quarante articles –, la présente proposition de loi comporte cent soixante-dix articles. Au train où vont les choses, la quatrième en comptera sans doute deux cent cinquante ou trois cents. Nous allons bientôt légiférer au kilo ! On ne peut que louer cette intention, et vouloir simplifier, clarifier notre droit, débarrasser notre code des textes obsolètes et désuets. Mais si l'intention est bonne, la réalisation est exécrable et dangereuse. Ces trois lois sont trois textes fourre-tout, recelant ou pouvant receler de très mauvaises surprises. Trop de simplification risque de tuer la simplification.

Beaucoup de sujets auraient pu faire l'objet de textes législatifs distincts. À l'origine, les lois de simplification devaient être une simple opération de toilettage. C'est devenu aujourd'hui, de plus en plus, une réécriture des lois. Cette



dérive est bien commode pour le Gouvernement. Pourtant, le *bug* législatif survenu lors du vote du dernier texte, le 12 mai 2009, aurait dû, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, vous inciter à la prudence. Le professeur Jean Carbonnier rappelait qu'« il ne faut légiférer que d'une main tremblante ». Certes, monsieur le président de la commission des lois, vous tremblez, mais d'excitation et d'impatience. (*Sourires.*) Je sais bien que vous considérez cet exercice comme votre grand œuvre législatif, ce qui explique sans doute votre activisme.

**M. Alain Vidalies.** C'est une véritable addiction !

**M. Philippe Vuilque.** Mais est-il bien raisonnable de nous présenter une proposition comportant pas moins de cent cinquante-sept articles, qui concernent des sujets aussi divers que complexes – fuites d'eau, collectivités territoriales, droit de l'urbanisme, droit pénal, transposition de la directive « Services », fichiers de police, gouvernance des entreprises, groupements d'intérêt public. Quarante-huit codes seraient concernés : on n'en connaît même pas le compte exact, certains disent trente, d'autres quarante, d'autres encore quarante-huit. Le texte touche soixante-neuf lois qui s'étalent de 1790 à nos jours. Excusez du peu ! Et tout cela se fait sans véritable étude d'impact, puisque ce n'est pas obligatoire dans le cas d'une proposition de loi.

Notons une nouveauté : la consultation pour avis du Conseil d'État demandée par le président de l'Assemblée. Elle paraissait indispensable après la catastrophe législative qu'a représentée la suppression de l'article concernant la dissolution d'une organisation pour escroquerie, le fameux amendement « Scientologie ». Bien que réalisée dans l'urgence, la consultation du Conseil d'État n'en est pas moins très utile, puisqu'elle vous a conduits à retirer un nombre significatif d'articles. Nous aurions d'ailleurs souhaité connaître l'intégralité de l'avis du Conseil d'État, ce que vous refusez, monsieur le président de la commission des lois, en inventant une fable, celle du parallélisme des formes entre le Gouvernement et le législateur dans la consultation du Conseil d'État. Vous vous moquez littéralement de nous ! C'est le législateur qui demande un conseil, mais ce serait l'auteur de la proposition de loi qui sélectionnerait ce que, dans l'avis du Conseil d'État, il a envie de porter à la connaissance du législateur. Où sommes-nous ? N'est-il pas normal que tous les parlementaires puissent prendre connaissance de l'avis dans son intégralité ?

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est triste !

**M. Philippe Vuilque.** Non, monsieur Warsmann, ce n'est pas triste, c'est la réalité !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est triste de vous entendre !

**M. Philippe Vuilque.** Pourtant, je l'ai dit, le Conseil d'État a été très utile. Nous vous avons demandé, en commission, des explications sur les différents articles que vous avez retirés. Vous ne nous en avez donné aucune. À quoi servons-nous donc ? Sur ce sujet, comme sur d'autres, votre attitude avec vos collègues n'a pas été correcte. En vérité, sur bien des points, l'avis du Conseil d'État est très critique, et ce n'est pas un hasard si vous avez dû modifier certaines de vos propositions.

Il n'est pas non plus admissible de retrouver dans ce texte des dispositions concernant la transposition de la directive « Services ». Pour illustrer le caractère aventureux et risqué

de votre démarche, je prendrai deux exemples. Le premier concerne les collectivités locales : l'article 43 modifie le code général des collectivités territoriales et établit la liste des matières pour lesquelles l'organe délibérant ne peut déléguer ses compétences. Cet article inverse le dispositif existant.

Le deuxième exemple est l'article 33, qui supprimait initialement sept commissions administratives jugées inutiles. Certaines le sont sûrement, mais les associations d'anciens combattants se sont aperçues que, sur les sept, trois étaient encore fort utiles, puisqu'elles instruisent des dossiers concernant les droits des anciens combattants. Le texte a été corrigé, mais, là encore, nous avons frôlé la bavure législative.

D'une manière générale, la méthode utilisée est aventureuse et risque d'aggraver l'insécurité juridique : abrogation en pagaille par techniques de renvoi, abrogations aveugles sans que l'on sache quels dispositifs sont exactement visés, modification de nombreux dispositifs du code pénal.

Une telle démarche ne peut que conduire à de nombreuses erreurs. Nous pensions que l'accident de la précédente loi vous servirait de leçon. Manifestement, ce n'est pas le cas. Ne comptez donc pas sur nous pour cautionner votre démarche. Nous voterons contre, résolument contre cette proposition de loi.

**M. Alain Vidalies.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Vaxès.

**M. Michel Vaxès.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, dans son rapport public annuel consacré à la sécurité juridique, le Conseil d'État a exprimé, dès 1991, ses préoccupations quant à la complexification du droit : une complexité caractérisée par la prolifération désordonnée des textes, l'instabilité croissante des règles et la dégradation manifeste de la norme.

L'insécurité juridique et la dégradation de la qualité de la réglementation vont en effet de pair avec l'inflation législative, et il n'est pas étonnant qu'elle atteigne aujourd'hui des proportions préoccupantes pour un État de droit.

Quinze ans plus tard, en 2006, un nouveau rapport du Conseil d'État dénonce l'accentuation de la dérive signalée dès le début des années 1990. Il est en effet édifiant de constater que chaque année, entre 2000 et 2005, a vu en moyenne soixante-dix lois, cinquante ordonnances et mille cinq cents décrets s'ajouter au corpus existant. Cette augmentation entraîne une telle instabilité de la norme que, en moyenne, 10 % des articles d'un code sont modifiés chaque année.

Rappelons que, dans le seul domaine de la sécurité, vingt-trois lois ont été votées depuis 2002. Si l'efficacité de certaines reste à prouver, d'autres sont franchement contre-productives. Les statistiques, même officielles, en témoignent.

Force est pourtant de constater que la multiplication des annonces et autres initiatives élyséennes se traduit par la prolifération de nouveaux textes, qui renforcent encore la complexité du droit et ses corollaires, l'illisibilité, l'incohérence et l'inefficacité.

Au-delà de sa justification politique, la simplification du droit trouve également un fondement juridique dans les développements novateurs des jurisprudences constitutionnelles et administratives relatives à la reconnaissance d'un principe à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et d'un principe de sécurité juridique.

Nous sommes certes convaincus que la représentation nationale devait se saisir de cette question, en débattre et tenter de lui apporter les réponses nécessaires à la clarification, à la lisibilité et à l'applicabilité des normes. Mais, lorsque vous nous demandez de voter une cinquième loi dite « de simplification », nous voudrions qu'elle le soit vraiment. Or, nous sommes bien obligés de constater que ce ne sera pas le cas.

Pour certains, à l'exemple du professeur Pierre Delvolvé, la simplification du droit est « une formule si creuse et si vague qu'elle ne peut donner son unité à un dispositif qui part dans tous les sens ». Cette proposition en fait, selon nous, la parfaite démonstration.

D'autres, comme le professeur Bertrand Seiller, notent que la simplification « peut être paradoxalement elle-même une source de complexité. » Il faut malheureusement reconnaître que les lois de simplification ont jusqu'ici plus souvent compliqué notre droit qu'elles ne l'ont simplifié.

Elles ont plutôt participé à l'inflation normative. Ainsi, les lois de simplification de 2003 et 2004 ont apporté des modifications aux codes rural et forestier, mais, selon les membres de la doctrine les plus avertis en ce domaine, notamment le professeur Yves Jégouzo, elles ont rendu ce pan du droit plus complexe encore.

Votre proposition de loi comportait à l'origine près de cent cinquante articles, de volume inégal. Ils sont aujourd'hui près de cent soixante-dix et abordent des thèmes aussi divers et complexes que le droit pénal, le droit rural, la fiscalité, la transposition de la directive « Services », les collectivités territoriales, les groupements d'intérêt public, le droit de l'urbanisme. Cela n'aurait-il pas justifié – soit dit en passant – que toutes les commissions de l'Assemblée soient saisies au fond ? Cela n'a pas été le cas. La seule qui ait été saisie – mais pour avis – est la commission des finances.

Vous avez donc composé une liste à la Prévert, plus longue encore que celle qui a abouti, lors de la précédente loi de simplification, à la lamentable affaire de la Scientologie. Tout le monde avait alors reconnu le problème. Je crains pourtant, à la lecture de cette proposition fourre-tout, que les leçons de cet épisode désastreux n'aient pas été tirées.

S'y ajoutent aujourd'hui les conditions affligeantes dans lesquelles vous nous demandez de légiférer. Convenez qu'elles ne sont franchement pas de nature à permettre à la représentation nationale de se prononcer en toute connaissance de cause, mais qu'elles confirment au contraire l'assertion selon laquelle « le législateur ne sait plus ce qu'il vote ».

Le président de la commission des lois se félicite du travail mené, pour la première fois, avec le Conseil d'État dans le cadre de la procédure de consultation sur les propositions de lois. Le moins que l'on puisse dire est que nous sommes, pour notre part, beaucoup plus circonspects. À la suite de la saisine du Conseil d'État par le président de l'Assemblée, onze rapporteurs ont été chargés de l'examen des différents articles, les cinq sections administratives ont été saisies du texte. Des représentants du Gouvernement et de l'administration centrale ont apporté leur contribution au travail des rapporteurs. Quel contraste entre, d'un côté, le temps et les moyens considérables consacrés au travail administratif et technique préparatoire, et, de l'autre, ceux, dérisoires, consacrés au débat démocratique du Parlement !

À l'évidence, la démocratie est de plus en plus malmenée dans notre pays. Le débat en commission s'est déroulé sans que nous ayons pu étudier dans le détail les cent cinquante

articles initiaux de la loi. Le pré-rapport, qui comptait près de trois cents pages, n'a été transmis que quelques jours avant le débat en commission, et seulement par voie électronique. Ce n'est pas sérieux.

Comment voulez-vous qu'un parlementaire ne disposant pas des moyens d'expertise nécessaires réalise en quelques jours un travail équivalent à celui effectué en plusieurs mois par une armée de juristes du Conseil d'État ?

Cela pose au fond une question simple, que j'ai évoquée il y a peu, celle de savoir quel est le véritable titulaire du pouvoir législatif. N'assistons-nous pas, en l'occurrence, au déplacement du pouvoir délibératif du Parlement vers le Conseil d'État, en violation de l'article 24 de la Constitution ? Je le crois, et c'est une dérive dangereuse car le Conseil d'État n'est ni ne doit être le législateur.

Oui, je le crois, notre démocratie est malmenée !

À la lecture de l'intitulé de cette proposition de loi, on aurait légitimement pu s'attendre que ce texte n'ait pour objet que de résoudre les difficultés rédactionnelles, d'interprétation ou d'application de dispositions législatives existantes, soit qu'elles soient imprécises, complexes ou obsolètes, soit qu'elles constituent des contraintes inutilement lourdes, mais cette proposition va largement au-delà d'une simplification à droit constant. En réalité, une partie seulement des articles de ce texte clarifie des normes contradictoires ou imprécises. Les autres ne simplifient pas le droit : ils le modifient.

Il en est ainsi par exemple de ceux qui transposent des dispositions de la directive « Services ». Une proposition de loi de simplification du droit serait-elle devenue l'instrument juridique adéquat pour transposer une directive ? Ce n'est pas acceptable !

Nous déplorons que le Gouvernement n'ait pas choisi de déposer un projet de loi-cadre pour transposer une directive qui livre aux règles de la concurrence bon nombre de services. La représentation nationale aurait dû débattre spécifiquement de cette question majeure pour prendre à contre-pied le déficit démocratique inhérent à la construction européenne.

D'autres articles modifient le droit pénal, abrogeant massivement des dispositions du code pénal sans en préciser clairement ni les raisons ni les effets. Aucune étude d'impact n'a été portée à notre connaissance.

D'autres encore auraient mérité de faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi *ad hoc*, tels les articles d'ordre fiscal ou ceux modifiant le code de l'urbanisme.

Quant aux autorisations de légiférer par voie d'ordonnance pour transposer des directives, considérez-vous qu'elles constituent une simplification du droit ? Je vous le demande !

Au fond, sous le prétexte de simplifier le droit, le Parlement est dessaisi de son pouvoir législatif. Cette façon de faire est indigne et méprisante pour la représentation nationale.

Oui, je le redis : une fois de plus, la démocratie sera malmenée, et nous ne pouvons l'accepter !

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, monsieur le président de la commission, nous ne voulons plus travailler dans la précipitation, avec un ordre du jour surchargé. Nous voulons exercer nos prérogatives dans la sérénité.

Pour toutes ces raisons tenant à la méthode, nous rejettons en bloc cette proposition de loi. Nous aurions pu soutenir un certain nombre des dispositions du texte, mais nous n'avons pas pu l'étudier dans sa totalité et nous ne sommes pas à l'abri de ratés tels que ceux que nous avons connus avec de précédentes propositions de simplification. Nous refuserons, pour notre part, de participer à une parodie de débat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Morel-A-L'Huissier.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en m'exprimant aujourd'hui devant la représentation nationale, je souhaite tout d'abord saluer l'excellent travail de la commission des lois et de son président. Je souhaite également saluer le travail du rapporteur de cette loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, Étienne Blanc. Je voudrais lui dire toute mon admiration pour ce qu'il a accompli depuis plusieurs mois, dont je peux d'autant mieux témoigner que nos bureaux sont mitoyens.

Cette proposition de loi vise à traiter plusieurs problèmes : la profusion des sources, l'accumulation des textes et l'instabilité des normes.

Le droit doit être lisible et cohérent ; il est donc de notre devoir de députés de lui rendre sa cohérence. Les craintes de l'opposition sont à la fois anachroniques et à contre-courant de notre droit positif.

Dans son rapport de janvier 2009, Jean-Luc Warsmann avait rappelé l'urgence et l'obligation de simplifier et de clarifier le droit ; nous nous sommes donc engagés dans cette voie. Il avait également pris l'initiative de permettre à un rapporteur de suivre l'application de la loi votée ; cela va dans le bon sens.

L'initiative parlementaire dont nous discutons aujourd'hui est la troisième du genre, les deux précédentes ayant très efficacement permis de rendre bien moins abscons certains pans de notre droit. La participation active de nos concitoyens, par le recueil de leurs doléances *via* le site Internet « Simplifions la loi », nous a permis d'être plus proches des attentes des Français dans ce travail fastidieux.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Exactement !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je souhaite rappeler ici quelques-unes des nouvelles dispositions que tend à introduire ce texte, qui sont très importantes et attestent de réels progrès sur la voie d'une simplification du droit.

L'article premier se propose de régler définitivement un contentieux récurrent qui oppose les services de distribution d'eau et les usagers. Il crée, à la charge du service de distribution, une obligation d'information de l'utilisateur en cas de consommation anormale d'eau et, également à la charge de ce service, une obligation de prouver que le compteur fonctionne correctement. Cet article évitera bien des mauvaises surprises, certains usagers se voyant en effet aujourd'hui dans l'obligation de payer des factures d'eau très élevées qui ne correspondent pas à leur consommation mais sont la conséquence de simples fuites ; ce genre d'expérience malheureuse arrive régulièrement. Les usagers doivent payer des factures au montant astronomique, alors même qu'il n'avaient pas été informés au préalable de leur supposée trop grande consommation d'eau.

L'article 3, prévoyant que le citoyen soit guidé et conseillé par une autorité administrative en cas de vice de procédure susceptible d'être régularisé, participe du même esprit. Cela permettra au citoyen, comme le souligne le rapport d'Étienne Blanc, de ne pas tomber « dans le dédale des normes et des procédures ».

Grâce à l'article 8, les autorités administratives pourront, elles aussi, être plus efficaces dans leurs consultations préalables à la prise d'une décision affectant des organismes ou des administrés. Cette efficacité se traduira en l'état par la possibilité d'utiliser Internet, ou tout autre moyen pour organiser des consultations ouvertes auprès des personnes concernées.

Concernant enfin l'article 40, je voudrais obtenir quelques précisions sur la nouvelle approche expérimentale qu'il tend à instaurer au niveau des juridictions administratives.

Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ne sont effectivement pas des structures de conseil du Gouvernement, contrairement au Conseil d'État. Leur saisine pour avis est une nouveauté en droit.

**M. Jean-Michel Clément.** Tout à fait !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Comment ce dispositif sera-t-il en définitive organisé ? Qui déterminera si une question de compétence ou de droit est l'objet d'un contentieux ? Le dispositif sera-t-il ouvert à des contentieux civils, ou administratifs ? Qui dira si un contentieux est pendant devant une juridiction : la juridiction administrative ou la juridiction civile ? Le préfet aura-t-il compétence liée pour saisir le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel en même temps que l'exécutif de la collectivité ?

**M. Pascal Terrasse.** C'est le retour du contrôle *a priori* ! C'est la recentralisation !

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Quelle sera la valeur de l'avis ainsi rendu ? Ces questions sont assez précises car nous sommes confrontés, ici, à une évolution très particulière : il s'agirait de permettre de saisir les juridictions administratives pour qu'elles donnent un avis consultatif.

Je soutiens cette initiative mais je souhaite obtenir des précisions, au profit des collectivités locales comme des juridictions administratives, quelque peu inquiètes de cette évolution de procédure.

Telles étaient les quelques observations que je souhaitais formuler.

Je voterai cette loi avec conviction car elle s'inscrit bien dans notre rôle et dans un mouvement favorable aux administrés et aux autorités administratives, en ce qu'elle rendra la vie de tous bien plus simple.

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Caresche.

**M. Christophe Caresche.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, je ne voudrais pas revenir outre mesure sur la méthode. Je me faisais cependant plusieurs réflexions en relisant ce texte, que beaucoup d'entre nous découvrent.

Il est problématique que cette proposition de loi, que l'on a déjà qualifiée de « fourre-tout », mélange des dispositions de nature très différente. Elle comporte incontestablement des dispositions utiles, qui faciliteront sans doute la vie de nos concitoyens, mais d'autres sont d'ordre pour ainsi dire esthé-



tique. Je songe par exemple à l'article 136, qui abroge notamment le décret du 31 janvier 1900 ayant pour objet la suppression des châtements corporels à bord des bâtiments de la flotte. (*Rires.*) Sans doute était-il très urgent d'en finir avec cette disposition !

**M. Jean-Jacques Urvoas.** C'est louche! (*Sourires.*)

**M. Christophe Caresche.** Il abroge également la loi du 4 mars 1928 tendant à la répression des fraudes sur les sirops et liqueurs de cassis. (*Même mouvement.*) Il y en a près d'une page, à l'avenant !

Ce texte comporte donc à la fois des dispositions intéressantes et importantes, et d'autres plus anecdotiques. Le problème est que tout cela, au lieu d'être hiérarchisé, nous est en quelque sorte soumis en vrac.

Je souhaite notamment évoquer la transposition de la directive « Services », qui est loin d'être anecdotique. Une fois encore, nous avons beaucoup de mal à nous repérer dans le texte soumis à notre examen. Il aurait été logique, à la fois dans un souci de lisibilité et d'un point de vue pédagogique, de regrouper ces éléments dans un article spécifique et d'expliquer la démarche suivie. Ce n'est pas le cas, si bien que nous errons d'article en article, l'un concernant – si j'ai bien compris – les mannequins, l'autre les architectes, etc., en l'absence de toute explication d'ordre général qui nous aurait permis de nous repérer.

Or la directive « Services » est très importante. Tout d'abord, c'est probablement la directive dont l'histoire est la plus connue des Français. Vous vous souvenez qu'elle est née d'une initiative du dénommé Bolkestein ; reprise et retravaillée par le Parlement européen, elle nous est à nouveau soumise pour transposition.

Dans la plupart des pays européens, elle fait l'objet d'une loi-cadre qui précise comment l'État concerné entend la transposer. En France, le Gouvernement a choisi, pour une partie, de recourir à la voie réglementaire, et, pour l'autre, de disséminer les dispositions transposées dans différents textes, dont le vôtre, monsieur le rapporteur. Nous n'aurons donc pas le débat que nous réclamons à propos de cette directive, pourtant lourde de conséquences, à moins que nous ne l'inscrivions dans les niches parlementaires à notre disposition.

C'est pourquoi nous éprouvons les plus grandes difficultés à vous suivre lorsque vous défendez ce texte.

Enfin, si j'ai bien compris le rapport, de nombreuses dispositions ont été introduites par voie d'amendement. Elles n'ont donc pas été examinées par le Conseil d'État.

**M. Pascal Terrasse.** Trois cents amendements ont été soumis au titre de l'article 88 du règlement !

**M. Christophe Caresche.** Oui, monsieur le président de la commission des lois, votre texte a, dans une grande partie, été élaboré par voie d'amendement : trois cent cinquante amendements au titre de l'article 88 du règlement, y compris les vôtres et ceux du Gouvernement ! Ils n'ont pas fait l'objet d'un examen en Conseil d'État.

**M. Jean-Luc Warsmann,** *président de la commission des lois.* C'est inexact !

**M. Christophe Caresche.** Vous me répondrez tout à l'heure, mais je crois savoir qu'une grande partie des dispositions du texte résulte d'amendements. Cela renforce nos inquiétudes quant à la fiabilité juridique du travail accompli, même si

votre talent et votre compétence ne sont pas en cause. La tâche titanesque que vous avez entreprise doit être accomplie avec beaucoup de rigueur. Malheureusement, les conditions dans lesquelles ce texte nous est soumis ne nous donnent pas la garantie que tel est bien le cas. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Piron.

**M. Michel Piron.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, ainsi que viennent de le rappeler Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois, et Jean-Luc Warsmann, président de cette même commission et auteur de la proposition de loi que nous nous apprêtons à discuter, ce texte comporte cent cinquante articles...

**M. Pascal Terrasse et M. Philippe Vuilque.** Non, cent soixante-dix-sept !

**M. Michel Piron.** ...traitant, sous l'angle de la simplification et de la clarification, de sujets aussi divers que la qualité des normes et les relations des citoyens avec leurs administrations, l'harmonisation du statut des groupements d'intérêt public, la nécessité de tirer les conséquences du défaut de publication de certains textes d'application, la clarification de dispositions pénales, l'amélioration de la qualité formelle du droit ou encore la simplification de certaines règles applicables en matière d'urbanisme, s'agissant en particulier du droit de préemption urbain. En tant que membre de la commission des affaires économiques, c'est sur ce dernier point que je souhaiterais centrer mon propos.

La réforme du droit de préemption urbain qui nous est proposée vise à limiter les risques d'annulation contentieuse des délibérations instituant un droit de préemption, tout en assurant une meilleure protection des particuliers, s'agissant plus particulièrement du droit de propriété. On a en effet assisté à une multiplication du contentieux pour contrer l'utilisation du droit de préemption urbain, de plus en plus utilisé par les communes, pour des objectifs ne correspondant pas toujours à ceux fixés par la loi.

Rappelons en effet que la loi énumère les cas dans lesquels la commune peut recourir au DPU : réaliser, pour certains motifs d'intérêt général, des actions ou des opérations d'aménagement tendant à mettre en œuvre un projet urbain ou une politique de l'habitat, à maintenir ou étendre les activités économiques, à favoriser le développement des loisirs et du tourisme, à réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, à lutter contre l'insalubrité, à permettre le renouvellement urbain, à sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti. Ils peuvent également être utilisés pour constituer des réserves foncières en vue de permettre de telles actions ou opérations.

Or les communes sortent parfois de ce cadre pour mener, par exemple, des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou pour freiner la hausse des prix de l'immobilier. Pour le propriétaire, la procédure de fixation du prix préempté peut sembler incertaine puisqu'il ne s'agit pas forcément du prix du marché et qu'il revient au juge de l'expropriation de fixer ce prix. On ne peut donc que saluer la réforme proposée, qui opère une véritable clarification et un recentrage du droit de préemption sur les zones urbaines ou à urbaniser, ainsi que la création d'un nouveau droit de préemption à l'intérieur de périmètres de protection ou de projets d'aménagement. Cette

révision du droit de préemption urbain était donc à la fois nécessaire et attendu. Il faut féliciter le président Warsmann d'avoir pris cette initiative.

On peut toutefois regretter que la commission des affaires économiques, réglementairement compétente en matière d'urbanisme, n'ait pas été associée plus en amont à la réflexion de la commission des lois.

Il est vrai que la proposition du président Warsmann a été déposée le 7 août dernier, à un moment où la vigilance de notre commission n'était peut-être pas à son paroxysme! (*Sourires.*) Il est vrai aussi que le même président a adressé à la mi-octobre une note au président Ollier précisant le but poursuivi par la réforme de la DPU telle que présentée dans sa proposition de loi. Il est vrai, enfin, que le calendrier législatif très dense de la commission des affaires économiques l'a empêché d'intervenir plus nettement dans le débat, en se saisissant, par exemple, pour avis de ce texte.

Il n'en demeure pas moins certain qu'on ne pourra faire l'économie, à l'avenir, d'une réflexion sur des méthodes de travail permettant d'associer plus étroitement les commissions aux mesures de simplification et d'amélioration du droit relevant de leurs attributions.

**Mme Sandrine Mazetier.** En effet!

**M. Michel Piron.** Vous l'aurez compris, mes chers collègues, le travail considérable ici accompli est bien loin d'avoir épuisé un sujet d'une telle complexité. N'est-ce pas une raison supplémentaire pour commencer par l'approuver? (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

**M. Christophe Caresche.** C'est joliment formulé!

**M. le président.** La parole est à M. Alain Vidalies.

**M. Alain Vidalies.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'objectif initial des propositions de loi destinées à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit visait notamment à expurger de notre droit positif des dispositions redondantes ou obsolètes.

Compte tenu du fatras législatif que constitue la proposition de loi que nous examinons, le groupe socialiste, dans un souci d'apaisement, souhaite vous permettre de retrouver l'esprit initial de la démarche en vous proposant de supprimer le dispositif politiquement et juridiquement obsolète qui réprime le délit d'offense au chef de l'État.

**Mme Sandrine Mazetier.** Très bien!

**M. Alain Vidalies.** Nous vous proposons en conséquence un amendement qui abroge l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Cette disposition, qui prévoit une amende de 45 000 euros, n'est plus, aujourd'hui, justifié ni politiquement ni juridiquement. L'article, d'autant plus singulier qu'il figure dans une loi sur la liberté de la presse, était tombé de fait en désuétude puisqu'il ne fut jamais utilisé sous les présidences de Valéry Giscard d'Estaing, de François Mitterrand ni de Jacques Chirac, lesquels s'étaient d'ailleurs tous trois engagés, lors de leurs campagnes électorales respectives, à ne pas en faire usage. Cette renonciation valait constat de désuétude puisque, par définition, ce texte n'était destiné qu'à la protection des Présidents de la République.

On peut regretter aujourd'hui que le président de notre commission des lois n'ait pas été leur contemporain dans la vie politique, car il aurait certainement saisi l'occasion de nourrir ainsi une proposition de simplification du droit. Ce n'est malheureusement pas le cas!

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Il n'était pas né! (*Sourires.*)

**M. Alain Vidalies.** Le plus surprenant fut la résurgence, j'allais dire la résurrection, de ce délit que l'on croyait rangé définitivement aux oubliettes de l'Histoire. Je ne peux mieux faire que de reprendre ici les attendus du jugement rendu le 6 novembre 2008 par le tribunal de grande instance de Laval, qui nous éclaire sur les circonstances de fait et de droit. Je cite : « Le jour de la visite du Président de la République à Laval et alors que le passage du cortège présidentiel était imminent, le prévenu, qui se tenait en bordure de ce boulevard, a cru bon de brandir un petit écriteau sur lequel était inscrite la copie conforme servie à froid d'une réplique célèbre inspiré par un affront immédiat. »

**M. Pascal Terrasse.** Vous voulez sans doute parler du salon de l'agriculture?

**M. Alain Vidalies.** Le tribunal, pour entrer en voie de condamnation, précise : « Si le prévenu n'avait pas eu l'intention d'offenser, mais seulement l'intention de donner une leçon de politesse incongrue, il n'aurait pas manqué de faire précéder la phrase "Casse-toi, pov'con" (« Oh! » sur les bancs du groupe SRC) par une formule du genre "on ne dit pas". » Je ne fais que vous lire le texte du jugement : le respect de la justice s'impose.

**Plusieurs députés du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.** Nous voilà rassurés!

**M. Alain Vidalies.** À l'issue de ce subtil raisonnement, le tribunal fixe la condamnation à trente euros d'amende avec sursis. Ce jugement sera confirmé par la cour d'appel d'Angers qui, comme le premier juge, relèvera qu'il n'appartient qu'au législateur de constater le caractère obsolète d'une disposition prévue par la loi. Le maintien de cette incrimination d'offense au chef de l'État est-il politiquement justifié?

Ce délit renvoie à l'ancien « crime de lèse-majesté », institué sous la république romaine et qui fut largement dénoncé, notamment par Montesquieu dans *De l'esprit des lois*, ce crime de lèse-majesté étant, pour lui, une composante substantielle de l'arbitraire royal. Je rappelle que ce délit spécifique a été créé, dans notre droit, à une époque où le chef de l'État était sans pouvoir ni responsabilité, comme le sont les rois dans les monarchies parlementaires.

Or dans la Constitution de 1958, et encore plus aujourd'hui avec un Président qui exerce de fait tous les pouvoirs, cette protection n'a plus aucune cohérence, d'autant que le Président bénéficie, lui, d'une immunité absolue, même lorsqu'il utilise une formule injurieuse. Je rappelle que ce délit d'offense exclut au surplus la possibilité pour le prévenu, en l'espèce celui qui portait la pancarte, de plaider l'exception de vérité comme en droit commun de la diffamation.

Ces arguments en faveur d'une désuétude politique rencontrent ceux en faveur d'une désuétude juridique. En effet, il existait dans notre droit un délit similaire d'offense à un chef d'État étranger, prévu par l'ancien article 36 de la loi du 29 juillet 1881. Or, dans une décision du 25 juin 2002, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la



France pour violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège la liberté d'expression.

Dans sa décision, la Cour européenne retient notamment : « Contrairement au droit commun de la diffamation, l'incrimination de l'offense ne permet pas aux requérants de faire valoir l'*exceptio veritatis*, c'est-à-dire de prouver la véracité de leurs allégations afin de pouvoir s'exonérer de leur responsabilité pénale. Cette impossibilité de faire jouer la vérité constitue une mesure excessive pour protéger la réputation et les droits d'une personne, quand bien même il s'agit d'un chef d'État ou de gouvernement ».

Suite à cette condamnation de la France par la Cour européenne, nous avons expurgé cet article 36 du droit positif par la loi du 9 mars 2004, dite loi « Perben 2 ». Qui peut prétendre ici qu'il existe une différence juridique entre l'ancien article 36 et l'article 26, qui sont rédigés dans des termes identiques ?

**M. Christophe Caresche.** M. Warsmann !

**M. Alain Vidalies.** Il est certain que la Cour européenne, saisie de la compatibilité de cet article 26 avec l'article 10 de la Convention européenne, rendra exactement le même arrêt.

**M. Christophe Caresche.** C'est imparable !

**M. Alain Vidalies.** Il ne sert donc à rien de maintenir cette disposition contraire à nos engagements internationaux, et je ne doute pas que, le moment venu, vous ferez avec nous œuvre utile de simplification du droit en adoptant notre amendement de suppression de l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881. (« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Alain Bénisti.

**M. Christophe Caresche.** Après Alain Vidalies, ça va être difficile !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le projet de loi que notre assemblée s'apprête à examiner s'inscrit – n'en déplaise à certains – dans la continuité des travaux engagés par la commission des lois depuis le début de cette législature, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann. (Exclamations et rires sur les bancs du groupe SRC.)

Nous ne pouvons que nous féliciter du travail accompli et de la philosophie de ces travaux.

**M. Christophe Caresche.** La Scientologie aussi !

**M. Jacques Alain Bénisti.** En effet, le millefeuille législatif français, qui est en soi une spécialité du genre, est devenu parfois inique et totalement abscons.

Pour ma part, permettez-moi de m'exprimer plus particulièrement sur les amendements relatifs aux fichiers de police, qui ont été adoptés en commission.

Comme vous le savez, la commission des lois et, plus particulièrement, son président, m'ont chargé, avec ma collègue Delphine Batho, d'une mission, la première du genre, dont l'objectif était de recenser l'ensemble des fichiers de police, les éventuels dysfonctionnements sur le terrain, et surtout d'élaborer de vraies propositions pour améliorer ces outils indispensables à l'élucidation des crimes et délits à l'égard de nos concitoyens. Après six mois d'un travail intensif sur l'ensemble du territoire national, mais aussi

à Bruxelles, nous avons remis notre rapport en juin dernier. C'est un rapport très consensuel, puisque nous sommes tombés d'accord sur cinquante-sept des propositions que nous avons formulées ; seules quatre ont fait l'objet de divergences.

**Mme Sandrine Mazetier.** Vous avez voté contre en séance !

**M. Jacques Alain Bénisti.** Je me suis, pour ma part, abstenu. (Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)

La semaine dernière, notre Assemblée a rejeté ...

**M. Christophe Caresche.** Honteusement !

**M. Jacques Alain Bénisti.** ...la proposition de loi issue de nos travaux, et présentée par Delphine Batho dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche...

**Mme Sandrine Mazetier.** La proposition n'était pas socialiste !

**M. le président.** Mes chers collègues, écoutons l'orateur !

**M. Jacques Alain Bénisti.** ...car le contexte avait évidemment changé depuis la remise de notre rapport. Le 18 octobre dernier, deux décrets ont été publiés et ont créé des bases de données relatives à la sécurité publique et aux enquêtes administratives. Même si ces décrets nous ont, je l'avoue, surpris et quelque peu irrités (« Ah ! » sur les bancs du groupe SRC), je comprends, avec le recul, que l'impatience des services de renseignement a convaincu notre ministre de l'intérieur de ne pas attendre plus longtemps le texte de loi que nous avions préparé, en reprenant néanmoins l'essentiel de nos préconisations.

**Mme Sandrine Mazetier.** C'est complètement faux et vous le savez !

**M. Jacques Alain Bénisti.** C'est pourquoi, en concertation avec le Gouvernement et le président de la commission des lois, il a été jugé préférable, dans un souci d'efficacité et de rapidité, de déposer huit amendements à la présente proposition de loi. Ces amendements, qui ont tous été adoptés par la commission mardi dernier, reprennent la plus grande partie de la proposition de loi sur les fichiers de police. Il s'agit des articles 1<sup>er</sup>, 3 *bis*, 4, 6, 9, 10, 11, 12, 13 et 16. Je propose, de plus, d'étendre les compétences de la CNIL, de rendre obligatoire dans les actes créant les fichiers de police l'inscription de la durée de conservation des données et des modalités de traçabilité des consultations de traitement, de renforcer l'efficacité du contrôle des fichiers d'antécédents judiciaires par le procureur de la République et, enfin, de permettre à l'avocat de la défense d'avoir accès aux données des fichiers STIC et JUDEX – bientôt Ariane – concernant son client.

S'agissant du point central de la proposition de loi sur les fichiers de police, à savoir l'autorisation de création de fichiers par la loi, l'esprit du texte est conservé puisque l'un de mes amendements prévoit de laisser au législateur le soin d'autoriser les catégories de fichiers en fonction de leurs finalités. Ces finalités seront au nombre de dix et encadreront l'ensemble des traitements de données actuellement utilisés par les forces de police et de gendarmerie : traitements d'investigation, d'antécédents et d'analyse sérielle. Ainsi, si le Gouvernement souhaitait créer un fichier autre ne répondant pas à une de ces finalités, il serait, au préalable, obligé de passer par la loi. Je pense que c'est l'essentiel.

Il nous a semblé préférable, d'un commun accord avec le Gouvernement, de renvoyer la discussion de certaines mesures au débat sur la LOPSI, car elles sont soit concurrentes, soit complémentaires de dispositions figurant dans ce texte : il s'agit des articles 14, 19 A, 19 et 20.

Pour conclure, mes chers collègues, je tiens à insister sur le fait qu'il s'agit bien là de permettre aux forces de police et de gendarmerie d'exercer leur métier dans les meilleures conditions en mettant à leur disposition les vrais outils technologiques modernes, tout en encadrant le recours à ces bases de données dans un souci de respect des libertés individuelles. Cette initiative mérite d'être soutenue par le plus grand nombre d'entre nous, car elle va dans le sens des travaux menés par notre mission et marque une première avancée notable vers un meilleur encadrement et une meilleure gestion des fichiers de police. Cela donnera aux services de sécurité de la nation les vrais moyens de leurs ambitions. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

**Mme Sandrine Mazetier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, monsieur le président de la commission, on hésite à qualifier ce texte volumineux d'œuvre de Jean-Luc « Warsamaritaine » *(Sourires)* – mes collègues ont été nombreux à souligner son caractère d'inventaire à la Prévert – ou d'œuvre de Jean-Luc « Warsuperman ». *(Même mouvement.)* En effet, songez à ce qu'il y a d'héroïque à s'engager en plein mois d'août, avec un équipage de scientifiques et de juridiques anonymes, dans un tour de France du droit et des métiers pour produire les propositions qui ont été soumises à la commission des lois !

« Superman » a une capacité d'élasticité absolument hors du commun ! Les connaisseurs songeront même aux *4 Fantastiques* ! « Superman » préside une commission qui a adopté à l'unanimité un rapport d'information de M. Bénisti et de Delphine Batho sur les fichiers de police et une proposition de loi « Bénisti-Batho » relative, elle aussi, aux fichiers de police, mais a ensuite demandé à l'Assemblée de se prononcer contre ladite proposition quand elle a été soumise à son vote, et a enfin introduit par amendements à la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui des dispositions contraires à celles qui figuraient dans celle de Mme Batho et de M. Bénisti ! Le président « Superwarmsmann » fait preuve d'une extraordinaire souplesse !

Cela pourrait n'être que drôle si cette proposition de loi ne comportait des éléments extrêmement graves ! On a évoqué, à ce titre, la directive « services » qui méritait autre chose qu'une transcription par voie d'article obscur au détour d'un texte de cent cinquante articles !

Je tiens, quant à moi, à appeler votre attention, mes chers collègues, sur l'article 54, intitulé « Obligations des personnes morales en matière de lutte contre le travail dissimulé à l'égard de leur cocontractant », qui traite des sanctions possibles à l'égard des entreprises recourant au travail dissimulé et, en l'occurrence, de la déresponsabilisation du donneur d'ordre face à son sous-traitant.

Je citerai quelques extraits du rapport, dont je sais que chacun n'a pu prendre connaissance *in extenso*. À la page 223, il est écrit : « En premier lieu, le présent article aménage les obligations à la charge du donneur d'ordre et du contractant en évitant la fourniture systématique de déclarations sur l'honneur. » On nous explique, à la page suivante, que : « Le présent article introduit un dispositif de pénalités contractuelles. La personne publique pourra désormais choisir

entre la rupture du contrat ou l'application de pénalités dans la limite de 10 % du contrat, sous réserve que de telles pénalités aient été prévues dans le contrat. » Qu'est-ce à dire ? Une entreprise publique et son sous-traitant pourront, alors, prévoir par contrat que, si le sous-traitant utilise de l'emploi dissimulé, il devra payer 10 % de pénalités. Voilà ce que cela veut dire !

**M. Alain Vidalies.** Incroyable !

**Mme Sandrine Mazetier.** Croyez-vous vraiment, mes chers collègues, que cela concorde avec les moulinets de bras auxquels on a assisté, dans la quinzaine qui vient de s'écouler, de la part de Xavier Darcos et d'Éric Besson sur la question des travailleurs sans papiers ? Le Gouvernement est-il vraiment au courant ? Pourriez-vous nous préciser, monsieur le secrétaire d'État, en quoi cet article 54 est cohérent avec ce que raconte votre collègue Xavier Darcos ou votre collègue Éric Besson ?

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Un ministre ne « raconte » pas !

**Mme Sandrine Mazetier.** Quelle est la détermination réelle de cette majorité et de ce gouvernement à lutter contre le travail dissimulé ?

**M. Philippe Vuilque.** Un nouveau *bug* !

**Mme Sandrine Mazetier.** Votre imagination, votre profusion, monsieur le président Warsmann, nous ont néanmoins donné des idées.

Notre première proposition consiste à reconnaître à Jean-Luc Warsmann le droit au repos estival, ce qui nous évitera ce type de déconvenue ! *(Exclamations sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. Philippe Vuilque.** Absolument !

**Mme Sandrine Mazetier.** Plus sérieuse, notre deuxième proposition...

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** La première ne l'était donc pas ? *(Sourires.)*

**Mme Sandrine Mazetier...** vise à abolir le délit de solidarité, comme nous vous l'avions suggéré dans une proposition de loi que vous avez naturellement rejetée. En effet, le délit de solidarité pénalise des associatifs, des bénévoles, des personnes qui, comme vous et moi, peuvent s'émouvoir de la mise en cause de l'intégrité physique ou de la dignité d'un être humain et qui lui viennent alors en aide. Ces professionnels de l'action sociale, ces bénévoles ou ces particuliers qui agissent par solidarité se retrouvent mis en garde en vue, voire traînés devant les tribunaux.

Nos propositions sont là, nous attendons vos réponses. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Lionel Tardy.

**M. Lionel Tardy.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, voici arrivée la troisième loi de simplification du droit. Depuis le premier texte, les choses ont bien évolué.

Quelques épisodes récents ont mis sous les feux médiatiques ce processus de simplification du droit, jusqu'ici relativement confidentiel, pour en pointer quelques effets regrettables. Il y

a, certes, des corrections à apporter, mais cela ne doit pas remettre en question un processus de fond indispensable pour notre droit.

Je constate, avec ce nouveau texte, des améliorations dans les méthodes de travail. Aucun amendement gouvernemental de dernière minute n'a été déposé, et les éléments d'information, notamment les contenus pertinents de l'avis du Conseil d'État, nous ont été transmis en temps utile. Je regrette cependant que le processus se soit un peu emballé vers la fin et que l'on ait inscrit ce texte à notre ordre du jour alors qu'il aurait peut-être été nécessaire de prendre le temps de le peaufiner davantage en commission...

**M. Philippe Vuilque.** Je ne vous le fais pas dire !

**M. Lionel Tardy.** ...sans être soumis à la pression d'une date d'examen en séance publique rapprochée. Nous ferons mieux la prochaine fois, je n'en doute pas. Les débats en commission ont montré que nous avons du mal à définir les limites de la simplification du droit. Faut-il rester à droit constant ? C'est ce que semblent vouloir nos collègues socialistes.

**M. Philippe Vuilque.** Absolument !

**M. Lionel Tardy.** C'est un exercice difficile, car nous modifions le droit en changeant la loi. L'essentiel, à mon avis, est de ne pas toucher aux grands équilibres. La réaction des différents lobbies concernés est un bon indicateur. S'ils ne bronchent pas, c'est qu'on est encore dans le droit constant. Sur ce texte, je n'ai pas été beaucoup interpellé, ce qui tend à prouver que nous sommes restés dans les clous.

**M. Philippe Vuilque.** Sauf pour les anciens combattants !

**M. Lionel Tardy.** Les directives européennes ont, je le pense, toute leur place dans ces lois de simplification. Aujourd'hui, de plus en plus de directives sont très précises et sont même quasiment impératives, quand elles sont d'harmonisation maximum. Lorsque les décisions politiques ont été prises au niveau européen, notre marge de manœuvre à l'échelon national est faible, voire nulle. La question que nous avons à traiter est, dans ce cas, essentiellement technique. La directive doit être transposée « proprement » dans notre ordre juridique interne. Nous sommes alors au cœur de la démarche de simplification du droit.

Ces directives d'harmonisation maximum étant appelées à devenir plus fréquentes, nous allons avoir du pain sur la planche. Des lois de simplification pourraient être préparées dès leur publication. Dans les deux ans qui viennent, les directives européennes sur le droit de la consommation vont être revues. Ce sera l'occasion d'évoquer la recodification du code de la consommation, qui fait l'objet d'une réflexion assez avancée, à l'occasion d'un texte traitant uniquement du droit de la consommation, mais pris dans sa globalité. Cela nous permettra de donner aux textes de simplification une unité thématique qui leur fait actuellement défaut, ce qui amoindrit leur lisibilité ainsi que l'investissement des parlementaires sur ces textes, ainsi qu'il a été souligné en commission.

Le principal reproche que je ferai à la présente proposition est d'être trop disparate, mais les questions de méthode ne doivent pas occulter le fond. Ce texte contient des avancées très importantes pour les relations des administrations avec les particuliers et les entreprises, ainsi que pour les processus de la décision publique. Nous sommes en train de mettre à bas une longue tradition française de secret administratif et de déséquilibre entre les pouvoirs de l'administration et les droits des administrés. Nous passons d'une administration

qui a tous les droits et l'administré un seul – celui de se taire et de prendre ce qu'on lui donne – à une relation d'égalité où l'administré a le droit de savoir et où les pouvoirs de l'administration sont limités à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de ses missions. Mine de rien, c'est une révolution culturelle !

Parallèlement, nous engageons un processus d'allègement des contraintes administratives qui pèsent sur les particuliers et, surtout, sur les entreprises. Toute cette paperasse a pour origine un manque de confiance : l'entreprise, l'administré étant un fraudeur en puissance, il faut pouvoir tout vérifier, tout contrôler. Pour un nombre finalement minime de fraudeurs, on pénalise tout le monde. L'impôt papier coûte cher aux entreprises, pour n'apporte finalement que peu de garanties, car un fraudeur trouve toujours le moyen de frauder. C'est une autre révolution culturelle qui est devant nous, mais elle n'est encore qu'à ses balbutiements.

Troisième révolution, celle qui touche le processus de la décision publique. Le fait que, désormais, on utilise Internet pour consulter les citoyens, leur permettant ainsi d'accéder à l'information et de réagir en amont de la prise de décision, est essentiel. Là encore, nous avançons un peu trop timidement à mon goût, mais nous aurons l'occasion d'en débattre lors de l'examen de l'article 8.

Ce sont là des avancées majeures, qui montrent bien que la simplification du droit passe avant tout par un changement dans les méthodes de l'administration. Les rectifications d'erreurs de renvoi dans des codes ne sont qu'anecdotiques. Heureusement que nous ne sommes pas restés à ce stade !

Allons donc de l'avant, simplifions. Monsieur le président de la commission des lois, monsieur le rapporteur, vous avez tout mon soutien. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Terrasse, dernier orateur inscrit.

**M. Pascal Terrasse.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je commencerai par trois remarques, qui sont en réalité trois questions.

Premièrement, le groupe socialiste est évidemment favorable à l'idée selon laquelle il faut simplifier notre droit : l'ensemble des intervenants qui se sont succédé l'ont rappelé, allant jusqu'à faire des propositions.

**M. Alain Vidalies.** Exactement !

**M. Pascal Terrasse.** Pendant les cinq minutes qui lui étaient imparties, Alain Vidalies vous a proposé sereinement une simplification du droit, pour tous et notamment pour le Président de la République. Allez-vous retenir cette proposition, monsieur le président de la commission ?

Deuxièmement, vous avez parlé des études d'impact visant à rendre la loi compréhensible. Effectivement, il ne suffit pas de simplifier le droit si la loi n'est pas compréhensible pour l'ensemble de nos concitoyens. Le groupe socialiste a déposé des amendements sur ce point ; j'aimerais savoir si, contrairement à ce qui s'est passé en commission, vous les accepterez.

Troisième question, qui a été posée par Jean-Michel Clément et par d'autres, et à laquelle vous n'avez pas répondu – mais j'imagine que vous aurez l'occasion, à la fin de la discussion générale, de nous donner des précisions. Je lis



à la page 17 du rapport que « d'autres mesures résultent d'un travail réalisé au sein de la commission des lois avec le concours d'une équipe de juristes et de scientifiques ».

**Mme Sandrine Mazetier.** Des noms !

**M. Pascal Terrasse.** Je voudrais savoir si, oui ou non, la commission des lois a financé des cabinets d'experts pour préparer tout ou partie des dispositifs législatifs que nous allons examiner.

Voilà trois questions simples auxquelles nous attendons évidemment des réponses.

En réalité, mes chers collègues, nous avons le sentiment que, sous couvert de simplifier le droit, le remède sera pire que le mal, et un grand nombre de mes collègues se sont d'ailleurs trompés sur le nombre réel d'articles que nous allons examiner. Pour certains, c'est cent quarante, pour d'autres cent soixante, voire cent soixante-dix-sept. Lors de la réunion de la commission qui s'est tenue en application de l'article 88, nous avons examiné pas moins de deux cents amendements en un quart d'heure. Ce n'est donc pas de cent soixante-dix-sept articles que nous allons finalement discuter, mais vraisemblablement de plus de deux cents.

Certes, ce texte a fait l'objet d'un avis préalable du Conseil d'État, mais une grande partie des dispositions que vous nous présentez ne lui ont pas été soumises. Qui plus est, il a émis toute une série de remarques et d'interrogations sur ceux dont il a été saisi, manifestant même parfois sa désapprobation.

Dans le rapport qui nous a été remis, il y a des notes synthétiques sur l'avis du Conseil d'État.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Non !

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** C'est l'avis intégral !

**M. Pascal Terrasse.** Or le groupe socialiste souhaiterait disposer de l'intégralité de cet avis. Nous avons simplement quelques remarques, article par article.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Non !

**M. Pascal Terrasse.** Certaines d'entre elles comportent d'ailleurs de nombreuses interrogations.

Parmi les sujets qui vont être abordés, je voudrais en relever deux ou trois.

Aux termes de la Constitution, pour chaque dépense complémentaire engagée par le Parlement lorsque des lois ont un impact sur les finances des collectivités locales, il faut qu'il y ait un transfert de ressources aux collectivités territoriales. Or, en l'occurrence, toute une série des articles vont avoir un impact financier sur les collectivités territoriales.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est inexact, le président Migaud l'a vérifié !

**M. Pascal Terrasse.** Vous aurez l'occasion de nous le préciser article par article,...

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Vous avez la réponse !

**M. Pascal Terrasse.** ...et nous aurons l'occasion de le vérifier. Le président Migaud a d'ailleurs poussé, passez-moi l'expression, un « coup de gueule », puisque sa commission a été la seule saisie pour avis.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Encore une contrevérité !

**M. Pascal Terrasse.** Enfin, au moment même où nous fêtons les uns et les autres, certains d'ailleurs plus que d'autres, la signature du traité de Lisbonne, dont nous avons entendu dire que c'était un nouvel outil démocratique pour l'Europe,...

**M. le président.** Monsieur Terrasse, vous avez largement dépassé votre temps de parole.

**M. Pascal Terrasse.** ...je suis tout de même étonné que l'on profite ainsi d'un texte comportant près de deux cents articles pour faire passer en catimini, parmi cinq directives, l'essentiel de celle qui avait le plus défrayé la chronique lors du référendum sur l'Europe : la fameuse directive Bolkestein.

Comme l'ensemble du groupe socialiste, j'ai de nombreuses interrogations sur ce texte de loi. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Un mot seulement, pour relever un certain nombre de contrevérités.

Vous dites, monsieur Terrasse, que deux cents amendements ont été examinés lorsque la commission s'est réunie en application de l'article 88 et que j'en aurais déposé beaucoup pour éviter qu'ils ne soient soumis au Conseil d'État. Or, je crois qu'il n'y en a qu'un seul dont je sois l'auteur !

Vous prétendez par ailleurs que le président Migaud aurait poussé un « coup de gueule » parce que seule la commission des finances aurait été autorisée à se saisir de ce texte, mais chaque commission était libre de s'en saisir. La commission des finances l'a fait, nous avons accueilli son rapporteur pour avis. J'en ai parlé à d'autres présidents de commission ; c'était à eux de décider de se saisir pour avis ou non. Personne n'a empêché quelque commission que ce soit de se saisir pour avis.

Enfin, vous avez insinué qu'un grand nombre d'articles comporteraient des charges nouvelles pour les collectivités locales. J'ai moi-même saisi le président Migaud de l'ensemble du texte pour lui demander si, au regard de l'article 40, il y avait un impact tant pour l'État que pour les collectivités locales. Le président Migaud a rendu sa décision ; tous les articles dont nous allons débattre cette nuit et demain ont été jugés conformes à l'article 40 et ne présentent donc pas de charges nouvelles.

**M. Christophe Caresche.** Ce n'est pas le problème qu'a soulevé M. Migaud !

#### Discussion des articles

**M. le président.** Nous en venons aux articles de la proposition de loi.



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

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement, n° 44, tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

La parole est à M. André Flajolet.

**M. André Flajolet.** Les modalités de traitement des cas de surconsommation d'eau doivent rester au choix des collectivités locales.

La médiation de l'eau vient d'être mise en place en partenariat avec l'Association des maires de France et de l'Assemblée des communautés de France. Elle a douze mois pour traiter ces problèmes. Tous les maires sans exception ont reçu de l'AMF une note relative à cette médiation de l'eau.

Les dispositions proposées créent une inégalité des usagers devant les charges publiques. Certains devraient en effet payer pour les négligences d'autres abonnés puisque, dans la mesure où il s'agit d'un service public à caractère industriel et commercial, le budget annexe du service de l'eau doit être équilibré en recettes et en dépenses. Ce dispositif est donc totalement contraire aux règles applicables au service de l'eau, à savoir que le prix de l'eau doit être proportionnel au coût du service, et je demande la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable.

L'article 1<sup>er</sup> a pour objet d'améliorer la situation des usagers du service de distribution de l'eau qui subissent une hausse de leur consommation en raison du mauvais fonctionnement du compteur ou d'une fuite sur leurs canalisations privatives.

Il s'agit d'abord de faire peser sur le distributeur d'eau une obligation d'informer l'utilisateur lorsqu'il y a une consommation anormale. Nous avons estimé qu'une consommation était anormale lorsqu'elle était le double de la consommation moyenne des trois dernières années. Pour les exploitants de service, ce n'est pas compliqué car l'essentiel des facturations sont aujourd'hui informatisées. Une surconsommation peut donc se diagnostiquer assez facilement.

Nous faisons ensuite peser sur le distributeur d'eau l'obligation de prouver que le compteur fonctionne afin qu'il n'y ait pas de doute. S'il y a surconsommation, on pourra ainsi l'imputer soit au dysfonctionnement, auquel cas l'exploitant apportera la preuve et réparera le compteur s'il doit être réparé, soit, éventuellement, à une fuite.

Enfin, s'il y a une fuite entre le compteur et l'utilisateur et que l'utilisateur fait les réparations nécessaires et en apporte la preuve, il ne sera tenu de payer que le double de sa consommation moyenne.

Tout comme vous, j'ai appris que le Gouvernement avait mis en place un médiateur de l'eau. Je l'ai saisi de ce texte, je tiens d'ailleurs sa réponse à votre disposition. Il nous a donné son accord sur le principe, avec quelques réserves dont j'ai tenu compte dans l'amendement que je présenterai dans quelques instants.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. André Flajolet.

**M. André Flajolet.** J'ai bien entendu l'argumentation du rapporteur, mais je maintiens mon amendement de suppression, d'autant que l'amendement n° 74, adopté par la commission à son initiative, propose que la perte de recettes pour les collectivités territoriales soit compensée par une majoration de la dotation globale de fonctionnement, celle-ci étant compensée pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts : cela veut dire, pour être clair, que l'on ponctionne les contribuables par une taxe supplémentaire pour compenser une majoration de la DGF qui, elle-même, compense une dépense à caractère privatif.

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Terrasse.

**M. Pascal Terrasse.** Nous avons là le plus bel exemple de ce que j'ai dit dans la discussion générale sur les transferts de charges aux collectivités territoriales. Le président de la commission vient de répondre avec force et conviction qu'il n'y en avait pas. Or, le premier article de la présente proposition dispose, comme le rapporteur vient de le reconnaître, que le surcoût lié à des fuites d'eau sera à la charge des distributeurs. Qu'il s'agisse d'une régie ou d'une société privée, il faut que les budgets soient en équilibre. Cela signifie que le risque pèsera soit sur l'ensemble des usagers soit, comme vient de le signaler à juste titre M. Flajolet, sur une dotation complémentaire hypothétique...

**M. Christophe Caresche.** Très hypothétique !

**M. Pascal Terrasse.** ...qui serait affectée aux collectivités par le biais de la dotation globale de fonctionnement. Comment croire un tant soit peu à ce dernier argument ? Nous savons très bien que, le pacte de stabilité étant remis en cause, il n'y aura pas de transfert de ressources.

Nous attaquons donc la discussion des articles avec, d'entrée de jeu, un transfert de charges aux collectivités. C'est pourquoi notre groupe est favorable à l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Je voudrais rassurer nos collègues et dissiper tout malentendu. À l'amendement n° 74 du rapporteur, le Gouvernement demandera la suppression du gage. On ne touchera donc ni à la DGF ni aux droits de quiconque.

**M. Pascal Terrasse.** Quel gage ?

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Le II de l'amendement n° 74 est un gage, que le ministre va proposer de lever. La phrase disparaîtra donc lorsque l'amendement sera voté.

Quel est le problème de fond ? Certaines communes possèdent des systèmes de compteurs intelligents, qui préviennent l'utilisateur en cas de surconsommation. Dans d'autres, les compteurs ne sont relevés que tous les six mois ou tous les ans.

Je prends une situation très concrète, que nous rencontrons tous dans nos collectivités. Une consommation de 10 000 mètres cubes est relevée au compteur d'une famille de quatre personnes, qui en consomme ordinairement 120 mètres cubes par an. Ces personnes vont voir le maire, ou la compagnie des eaux, pour demander une réduction. Aujourd'hui, les solutions varient beaucoup d'une collectivité à l'autre. Dans certaines communes, le maire accordera une remise de 1 000 mètres cubes. Ailleurs, la remise sera de

moitié. Ailleurs encore, on répondra que l'on ne peut rien faire. Ou bien la commune expliquera qu'elle peut accorder une remise sur la taxe sur l'eau mais qu'elle ne peut rien faire pour la taxe sur l'assainissement, qui est syndicale. Et ainsi de suite.

Nous proposons donc de créer un système très simple. Dès que le compteur a été relevé et qu'une consommation anormale est constatée, obligation est faite au service de distribution de prévenir le consommateur.

Si cette consommation anormale est due, comme c'est très souvent le cas, à une fuite qui n'était pas connue dans la canalisation et que l'eau est répartie vers la nappe phréatique, il n'est pas légitime de faire payer cette eau au consommateur. Dès lors, si ce dernier répare la fuite dans le mois qui suit, on lui facture forfaitairement le double, car il ne s'agit pas non plus de le déresponsabiliser; il sentira passer la facture, mais n'aura tout de même pas 5 000 ou 10 000 mètres cubes à payer!

Enfin, si le consommateur, une fois prévenu, ne réagit pas, il devra payer la facture qu'il a reçue.

Je conteste qu'il s'agisse d'une charge; l'eau n'a pas coûté plus que l'électricité du pompage. Aujourd'hui, nous n'avons ni régulation ni gestion, et c'est une situation d'une profonde inéquité. L'argument consistant à dire que les budgets annexes sont remis en cause n'est pas exact, à mon sens. Le Conseil d'État pense de même, et son avis figure dans le rapport.

**M. le président.** La parole est à M. André Flajolet.

**M. André Flajolet.** J'ai simplement voulu montrer que le transfert d'un gage, levé par le Gouvernement, vers la DGF et les collectivités locales, est ce que je pourrais appeler une « usine à gages »! (Sourires.)

**M. Christophe Caresche.** Excellent!

*(L'amendement n° 44 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque, pour soutenir l'amendement n° 109.

**M. Philippe Vuilque.** Nous partageons les inquiétudes de M. Flajolet. L'article n'ayant pas été supprimé, nous souhaitons renforcer la protection des droits des consommateurs, dans la mesure où le dispositif proposé n'aurait aucune portée si l'obligation imposée au service d'eau potable d'avertir les abonnés d'une consommation anormale n'était pas assortie de conséquences juridiques et financières.

Nous proposons donc que l'abonné, s'il n'a pas été averti, n'ait pas à payer la part de la consommation excédant le double de sa consommation moyenne.

Je m'étonne au passage que M. Warsmann n'ait toujours pas répondu à la question précise qui lui a été posée sur l'aide éventuelle de la commission par un groupe d'experts extérieurs.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Cet amendement sera satisfait si nous adoptons l'amendement n° 74, qui vient juste après. J'en demande donc le retrait, à défaut de quoi j'émettrais un avis défavorable.

*(L'amendement n° 109 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 74.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Cet amendement précise l'intention de l'auteur de la proposition de loi afin d'éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de l'article. Il s'agit d'ajouter l'alinéa suivant: « À défaut de l'information mentionnée au premier alinéa du présent III *bis*, l'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation qui excède le double de la consommation moyenne. » Cette dernière est calculée, je le rappelle, sur les trois dernières années.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Le Gouvernement y est favorable et lève le gage.

*(L'amendement n° 74, modifié par la suppression du gage, est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

#### Après l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 80, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Pierre Decool.** Le but étant de simplifier le droit, il convient d'harmoniser les délais de prescription portant sur la dette elle-même – trois ans – et sur l'action en recouvrement – cinq ans – en fixant les deux délais à trois ans. On notera d'ailleurs que telle est la solution pour les cotisations d'assurance chômage; il serait donc paradoxal d'adopter une position différente pour les cotisations de sécurité sociale.

Par ailleurs, au moment de la discussion de la loi portant habilitation à simplifier le droit par ordonnances, le Gouvernement s'était montré très ouvert à une telle proposition, qui n'avait cependant pas sa place dans le cadre restrictif du projet de loi.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** La commission, réunie au titre de l'article 88 du Règlement, a émis un avis défavorable à cet amendement, considérant que le problème de la prescription devait être abordé dans son ensemble, afin de ne pas créer de disparités entre les différents régimes de prescription.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** C'est un vrai sujet!

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Oui, mais qui mérite un examen d'ensemble.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Pour les mêmes raisons relatives aux risques de distorsion, nous rejoignons l'avis de la commission, tout en considérant que M. Decool pose une vraie question.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

**M. Jean-Pierre Decool.** Je ne propose pas une distorsion mais une harmonisation. Donnons un signal!

*(L'amendement n° 80 n'est pas adopté.)*

## Article 2

**M. le président.** À l'article 2, je suis saisi d'un amendement n° 110.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet amendement vise à supprimer les alinéas destinés à permettre aux autorités administratives d'échanger entre elles toutes informations, données ou pièces justificatives nécessaires au traitement des demandes présentées par les usagers.

Sous couvert de faciliter les démarches des particuliers, cette disposition pourrait avoir un impact négatif sur les usagers, notamment dans le cadre des demandes de régularisation. Les alinéas concernés sont à cet égard bien trop flous, puisqu'ils ne précisent pas les informations susceptibles d'être partagées ni les finalités de ce partage.

Il est au demeurant significatif que l'alinéa 5 renvoie à un décret le soin de préciser les données et informations dont le caractère sensible exclut qu'ils fassent l'objet de cette communication directe.

D'une manière générale, l'extrait de l'avis du Conseil d'État reproduit dans le rapport relève les difficultés d'application que poserait le système d'échange de données envisagé.

Seule une disposition nous paraît présenter un intérêt sans faire courir de risques aux administrés : il s'agit du droit de ne pas produire à nouveau un document déjà présenté auprès de la même administration. Le délai d'un an de conservation semble à cet égard plus raisonnable que celui de dix ans initialement prévu.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable. Contrairement à ce qu'affirme l'exposé sommaire de l'amendement, le Conseil d'État n'a pas estimé que le système d'échange de données ait des inconvénients. En réalité, il s'agit d'un ajout au texte initial, que j'ai introduit sur une suggestion du Conseil d'État.

Je crois que le dispositif de l'amendement est beaucoup plus fragile que celui que je propose, car il ne prévoit pas de recours à une administration référente. Ainsi, un avis d'imposition remis à une commune vaudrait pour toutes les autres demandes de la personne auprès de toutes les administrations nationales ou sociales, alors même que la première commune n'aurait pas forcément vérifié l'authenticité du document. Le système de l'administration référente semble plus adapté.

*(L'amendement n° 110, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Lionel Tardy, pour soutenir l'amendement n° 6.

**M. Lionel Tardy.** Monsieur le président, je défendrai ensemble les amendements n° 6 et 5.

La simplification proposée est évidente et facilitera la vie de bien des administrés. En même temps, le sujet de l'échange des fichiers entre administrations est très sensible ; je rappelle que ce sont les craintes à ce sujet qui ont été à l'origine de la loi de 1978. Nous sommes sur un terrain miné, potentiellement aussi dangereux que celui des sectes.

Il ne faut pas sous-estimer l'angoisse que le risque de *big bang* administratif provoque dans la population. Je propose donc des verrous supplémentaires pour garantir que les administrations n'échangeront pas plus d'informations qu'il n'est nécessaire pour traiter la demande, et que ces échanges d'informations ne pourront servir à autre chose qu'à traiter la demande initiale de l'administré.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** J'émetts à titre personnel un avis favorable sur l'amendement n° 6 et défavorable sur l'amendement n° 5.

*(L'amendement n° 6, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 93.

La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** Cet amendement tend à résoudre un problème qui nous a été récemment signalé au sujet des centres de formalités des entreprises, points de passage obligés lors de la création d'une entreprise.

Le CFE réunit les données nécessaires à la création d'entreprise avant de les diffuser à toutes les administrations qui en ont besoin. Mais, lorsqu'une information vient à manquer, il ne joue plus son rôle, puisque chaque administration se retourne alors vers l'entreprise pour lui demander de transmettre des données supplémentaires ou de corriger les informations fournies. Au lieu d'un seul interlocuteur, l'entreprise peut alors être amenée à répondre à quatre administrations différentes.

Nous proposons donc que l'administration, en cas de problème, s'adresse à nouveau au CFE, qui demeurerait ainsi l'interlocuteur unique de l'entreprise, comme lors de sa création.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Nous partageons la volonté du président de la commission de simplifier les procédures administratives et d'alléger les formalités incombant aux usagers. Cela étant, l'amendement nous pose plusieurs problèmes ; je souhaite expliciter deux d'entre eux avant de donner l'avis du Gouvernement.

Tout d'abord, l'amendement reviendrait à faire des CFE, qui dépendent des chambres consulaires, les mandataires obligés des entreprises auprès des administrations. Or un tel pouvoir peut paraître exclusif. Du reste, je ne suis pas certain que les organisations professionnelles en ressentent le besoin.

D'autre part, la réglementation en vigueur interdit aux CFE de conserver les données collectées auprès des entreprises lors de leur création, à l'exception des données publiques. Ni ces centres ni les organismes qui les gèrent ne disposent donc de mandats des entreprises auprès des administrations, ni d'informations spécifiques sur ces entreprises qui leur permettraient de répondre à leur place aux administrations.

Cela étant, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

**M. Philippe Vuilque.** Ah !

**M. le président.** La parole est à M. Lionel Tardy.

**M. Lionel Tardy.** Je soutiens cet amendement, mais pourquoi ne pas aller plus loin dans la simplification en regroupant les CFE en un guichet unique pour les entreprises ? Rendez-vous la prochaine fois !

**M. Jean Roatta.** Oui !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Luc Warsmann** *président de la commission des lois.* Je tiens à rassurer M. le secrétaire d'État : l'amendement ne crée pas de mandat exclusif, puisqu'il précise que les administrations s'adressent « prioritairement » aux CFE.

Je l'ai dit, il s'agirait à nos yeux d'une avancée intéressante.

*(L'amendement n° 93 est adopté.)*

*(L'article 2, amendé, est adopté.)*

### Article 3

*(L'article 3 est adopté.)*

### Après l'article 3

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement, n° 31, portant article additionnel après l'article 3.

La parole est à M. Yves Censi.

**M. Yves Censi.** Cet amendement devait être cosigné par mes collègues Christian Kert et Jean Roatta, ici présents, mais leur nom n'y figure pas.

**M. Jean-Luc Warsmann,** *président de la commission des lois.* Excellent amendement !

**M. Jean Roatta.** Excellent, en effet !

**M. Yves Censi.** On sait que la loi de modernisation de l'économie a modifié la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle en confiant aux centres de formalités des entreprises le rôle de guichet unique.

En d'autres termes, désormais, pour tout prestataire de services entrant dans le champ d'application de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, le CFE dont il relève est amené à jouer un rôle de guichet unique lui permettant d'accomplir en un même lieu toutes les formalités et procédures nécessaires à l'exercice de son activité.

Or la loi de 1994, qui prévoit la possibilité de déposer un dossier unique, réserve l'application des dispositions relatives à l'exercice des professions ou activités réglementées et fait référence aux « personnes ou organisme visés à l'article 1<sup>er</sup> », excluant par définition les ordres professionnels.

Il s'agit donc de réintroduire, s'agissant des prestataires de services entrant dans le champ de la directive, les ordres professionnels dans la liste des personnes ou organismes que j'évoquais, auxquels sont destinées les informations contenues dans le dossier unique.

*(L'amendement n° 31, accepté par la commission et le Gouvernement, est adopté.)*

### Article 4

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement, n° 111, tendant à supprimer l'article 4.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Nous nous sommes exprimés sans ambiguïté sur ce point au cours de la discussion générale.

L'article vise à transposer la partie de la directive « Services » qui concerne la profession d'architecte. Le processus de transposition de la directive, qui est en cours et devrait prendre fin le 28 décembre 2009 au plus tard, constitue une étape déterminante dans la sanctuarisation de plusieurs services par rapport aux règles de la concurrence et du marché intérieur.

Outre le retard qu'ont pris les travaux et le manque patent de moyens de la cellule interministérielle qui en est chargée, la méthode de transposition choisie a été très largement critiquée.

Le dernier rapport d'information parlementaire sur la directive « Services », présenté par le sénateur UMP Jean Bizet, lève toute ambiguïté, quelques mois avant son entrée en vigueur, quant à la possibilité dont disposera la représentation nationale de débattre des nombreux enjeux de sa transposition. Il affirme que « le gouvernement français a abandonné l'objectif de déposer un projet de loi-cadre pour transposer la directive » : la transposition devrait passer par une multitude de projets de loi sectoriels. Il n'y aura « pas de recours aux ordonnances, en principe », souligne le rapport, tout en prenant la sage précaution de mentionner qu'« il faut toutefois rester vigilant en la matière ». La Commission européenne n'écarte pas quant à elle le risque d'une « transposition en catimini », toujours selon le rapport du Sénat.

Dans ce contexte, il ne semble pas acceptable que les importants enjeux de la transposition soient débattus, par défaut, dans le cadre d'une loi de simplification du droit, censée qui plus est n'apporter de modifications qu'à droit constant.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc,** *rapporteur.* Je rappelle que l'article 4 contient deux mesures de coordination relatives à la définition de la profession d'architecte et tend surtout à durcir les sanctions pénales encourues en cas d'usurpation du titre. Il s'agit à nos yeux de faire œuvre de simplification et de clarification.

La commission a donc repoussé cet amendement.

*(L'amendement n° 111, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 4 est adopté.)*



#### Après l'article 4

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement, n° 23, portant article additionnel après l'article 4.

La parole est à M. Lionel Tardy.

**M. Lionel Tardy.** Cet amendement tend à compléter un dispositif datant de 1989 afin de le rendre utilisable.

Lorsqu'un logement est abandonné, si personne n'exerce un droit de maintien dans les lieux, le propriétaire peut le reprendre en faisant constater la résiliation de plein droit du bail. Mais aucune procédure spécifique ne permet d'exercer ce droit de reprise, ce qui oblige parfois le propriétaire à recourir à la longue et coûteuse procédure d'expulsion.

Nous proposons donc une autre voie permettant, sous le contrôle du juge judiciaire, d'éviter de tomber sous le coup de la législation relative à la procédure d'expulsion lorsque le logement qui doit être repris est vide. Elle permettra de remettre plus rapidement sur le marché des logements vides.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Il y a en effet un problème : on impose à des propriétaires qui savent que leur locataire a quitté les lieux un véritable parcours du combattant pour reprendre possession de leur bien. Dans l'intervalle, les loyers ne sont pas payés et l'appartement se dégrade.

Mais ce problème sera résolu par la proposition de loi Béteille relative à l'exécution des décisions de justice, sur laquelle travaille notre collègue Nicolin, et qui devrait être soumise à notre assemblée d'ici deux ou trois mois.

Je vous propose donc de retirer votre amendement, mon cher collègue.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Comme l'a dit le rapporteur, cet amendement correspond à un véritable besoin. Mais la reprise devrait être assortie de certaines garanties, visant à assurer que le logement a été définitivement abandonné. La proposition mériterait donc d'être quelque peu affinée.

Or, le rapporteur l'a dit, le Gouvernement se propose de travailler à nouveau sur cette question avec les professionnels concernés et avec vous. Nous rejoignons donc la commission.

*(L'amendement n° 23 est retiré.)*

#### Articles 5, 5 bis, 6 et 6 bis

*(Les articles 5 à 6 bis sont successivement adoptés.)*

#### Article 7

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 38 de Mme Girardin, repris par la commission, et qui fait l'objet d'un sous-amendement n° 248.

La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** L'amendement n° 38 complète bien le texte voté en commission. Avis favorable, donc sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement qui tend à ajouter les mots « et en Nouvelle-Calédonie ».

Monsieur le secrétaire d'État, je profite de l'occasion pour regretter publiquement le manque de coopération du ministère de l'outre-mer,...

**Mme Sandrine Mazetier.** Oh !

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois.** ...qui n'a apporté que le 30 novembre dernier une réponse, au demeurant très pauvre et totalement hors sujet, à la lettre du 8 octobre par laquelle notre rapporteur lui demandait des précisions sur les coordinations requises. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*

J'espère que le ministère de l'outre-mer se réveillera et fera son travail avant que le Sénat ne soit saisi. Je regrette que notre assemblée ne puisse procéder à ces coordinations, faute d'avoir obtenu une réponse du Gouvernement ; nous laissons à nos collègues sénateurs le soin de le faire.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Même avis que la commission. Nous transmettrons le message.

*(Le sous-amendement n° 248 est adopté.)*

*(L'amendement n° 38, sous-amendé, est adopté.)*

*(L'article 7, amendé, est adopté.)*

#### Article 8

**M. le président.** La parole est à M. Lionel Tardy, inscrit sur l'article 8.

**M. Lionel Tardy.** Mon intervention sur l'article vaudra défense des amendements n°s 11, 9, 13, 14 et 10.

Cet article, qui modernise le système de consultation applicable aux actes réglementaires, rendra obsolètes bien des conseils consultatifs. Il s'agit d'une très bonne idée, mais le texte ne va pas assez loin et soulève des questions auxquelles notre débat permettra, je l'espère, de répondre.

Je propose notamment un renversement de perspective : la consultation par internet deviendrait obligatoire, l'administration précisant lors de son ouverture si elle se substitue à une ou plusieurs consultations obligatoires. En effet, pourquoi seules certaines consultations passeraient-elles par internet ? Pourquoi celles-là plutôt que d'autres ? En outre, comment la consultation se déroulera-t-elle ? Comment la synthèse sera-t-elle rédigée ? La transparence sera-t-elle assurée ?

Le décret y pourvoira, me répondrez-vous. J'en suis d'accord : cette disposition relève pour l'essentiel du domaine réglementaire. Mais cela n'empêche pas de fournir des indications en séance, afin que nous sachions ce que nous votons.

La question des modalités n'est pas neutre : selon les choix opérés, on peut mener une véritable consultation, dotée d'une importante valeur ajoutée, ou une parodie de consultation qui prive le dispositif de tout intérêt, quand elle ne le rend pas contreproductif. Quelles expérimentations ont été menées ?

Qu'en ressort-il? Ceux qui ont proposé cette réforme mesurent-ils la révolution culturelle que représente la consultation par internet?

J'aimerais que nous débattions de la manière dont vous concevez cette dernière. L'outil existe et est déjà utilisé; des habitudes ont été prises: elles constituent les usages de l'internet. Si la consultation publique ne prolonge pas ces habitudes et ne se plie pas à ce mode de fonctionnement, rien ne se passera, car les internautes l'ignoreront. Au contraire, si l'on sait s'y prendre, on peut obtenir des résultats substantiels.

Je sais enfin, monsieur le président de la commission, combien vous êtes sensible à l'intérêt que présente la consultation par internet. Vous avez en effet lancé en 2007 le site « Simplifions la loi »; la démarche est salutaire, mais le processus s'est malheureusement essoufflé (*M. le président de la commission approuve*), faute de dialogue. En effet, votre site est à sens unique: il procède de bas en haut. Il est malheureusement impossible de commenter les propositions formulées par les autres internautes ou de les améliorer, comme de savoir ce qui a donné lieu à un amendement et intéresse les internautes.

Une consultation sur internet ne se réduit pas à l'ouverture d'un site « boîte aux lettres »: elle suppose que l'on anime une communauté, que l'on invite ceux qui ont quelque chose à dire mais ont besoin d'être sollicités pour s'exprimer, et que l'on rende des comptes en toute transparence. Elle représente donc beaucoup de travail et expose à des réactions inattendues. Mais c'est à ce prix que l'on pourra associer véritablement les citoyens à notre démarche et donner naissance à une forme de démocratie participative.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n<sup>os</sup> 11 et 9?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable au premier, car il nous a paru excessif de rendre obligatoire le dispositif inédit que constitue la consultation ouverte.

Quant au second, il est satisfait, puisque nous comptons bien mettre en ligne toutes les contributions de nos concitoyens. Avis défavorable également, donc.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 11, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'amendement n<sup>o</sup> 9 est retiré.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 112.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** L'article 8 vise à créer une procédure de consultation ouverte permettant de recueillir les observations des personnes concernées par une décision administrative.

Nous considérons que cette initiative va dans le bon sens. Il n'y a aucune raison de prévoir que cette consultation se substitue aux consultations obligatoires en application de dispositions législatives réglementaires.

Cet amendement vise à superposer la nouvelle procédure de consultation ouverte aux consultations obligatoires. C'est pourquoi nous voulons supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** L'article 8 vise en effet à créer une procédure de consultation ouverte. La commission est donc défavorable à l'amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jean-Marie Bockel, secrétaire d'État.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à Mme Sandrine Mazetier.

**Mme Sandrine Mazetier.** Monsieur le rapporteur, le maintien des alinéas 3 et 4 implique que « la consultation ouverte se substitue aux consultations obligatoires en application d'une disposition législative ou réglementaire ». Si vous êtes favorable à ce que les deux types de consultation se superposent, vous devriez vous prononcer en faveur de notre amendement.

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Je maintiens l'avis défavorable de la commission.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 112 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n<sup>os</sup> 13 et 14, déjà défendus par M. Lionel Tardy?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable, pour les mêmes raisons que pour l'amendement n<sup>o</sup> 11.

*(Les amendements n<sup>os</sup> 13 et 14, repoussés par le Gouvernement, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 113.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** L'article tel qu'il est rédigé ignore des pans entiers de la législation française, notamment dans le domaine de la santé publique, des droits des consommateurs et de l'environnement, où la mise en œuvre de politiques et des dispositions réglementaires qu'elles impliquent, hors du domaine dit législatif, supposent l'intervention d'organismes publics consultatifs et spécialisés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable. Dans tous ces domaines, le dispositif permet aux commissions consultatives compétences d'être saisies, nonobstant la consultation ouverte.

Je précise, par ailleurs, que la consultation ouverte ne sera pas possible si un avis conforme est requis.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 113, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n<sup>o</sup> 10, déjà défendu par M. Lionel Tardy.

*(L'amendement n<sup>o</sup> 10, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 8 est adopté.)*

#### Articles 9 et 9 bis

*(Les articles 9 et 9 bis sont successivement adoptés.)*

**Article 10**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 114, tendant à supprimer l'article 10.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet article vise à transposer la partie de la directive « Services » concernant les navigants et nous souhaitons le supprimer.

Le processus de transposition de la directive « Services », actuellement en cours, doit s'achever au plus tard le 28 décembre 2009. Outre les retards dans l'avancement des travaux et le manque patent de moyens donnés à la cellule interministérielle qui en a la charge, la méthode de transposition retenue nous paraît hautement critiquable. Nous considérons que la transposition de cette directive aurait mérité en elle-même une discussion beaucoup plus approfondie. On ne saurait transposer une directive dans le cadre d'une loi de simplification du droit.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Nous pensons au contraire que les directives doivent être transposées dans le cadre de lois de simplification, sans quoi nous ne parviendrons jamais à satisfaire aux règles européennes.

Certaines de nos exigences sont aujourd'hui contraires à la directive « Services », notamment en ce qui concerne les conditions de nationalité pour l'inscription sur le registre national du personnel navigant de l'aviation civile.

C'est tout le sens de l'article 10. Nous proposons donc que l'amendement soit repoussé.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** En cyclisme, il y a ce que l'on appelle la voiture-balai. Il semble que vous ayez inventé la loi-balai, qui intervient lorsque le Gouvernement n'a pas pris en temps voulu les dispositions nécessaires : la loi de simplification permet de combler les carences du Gouvernement. Encore une fois, nous estimons que c'est inadmissible.

*(L'amendement n° 114, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 10 est adopté.)*

**Articles 10 bis et 10 ter**

*(Les articles 10 bis et 10 ter sont successivement adoptés.)*

**Article 11**

**M. le président.** À l'article 11, je suis saisi d'un amendement de coordination, n° 244, de la commission.

*(L'amendement n° 244, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 11, amendé, est adopté.)*

**Articles 12 à 14**

*(Les articles 12, 13 et 14 sont successivement adoptés.)*

**Après l'article 14**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 175, portant article additionnel après l'article 14.

La parole est à M. Philippe Gosselin.

**M. Philippe Gosselin.** Cet amendement apporte quelques précisions concernant les installations techniques du domaine funéraire afin de tenir compte de la directive services. Il s'agit de passer de l'actuel régime d'agrément, qui du reste n'est pas défini par voie réglementaire mais par simple voie de circulaire, un régime d'accréditation pour les organismes de contrôle des installations techniques.

Je souhaite toutefois procéder à une rectification : le contrôle porte sur la conformité des prescriptions mentionnées aux 3° et 5°, et non aux 3° et 4° comme il est écrit.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Favorable, compte tenu de cette rectification.

*(L'amendement n° 175, accepté par le Gouvernement tel qu'il vient d'être rectifié, est adopté.)*

**Article 14 bis**

*(L'amendement n° 14 bis est adopté.)*

**Article 15**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 115, tendant à supprimer l'article 15.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet article est relatif aux experts en automobile.

L'objectif affiché d'amélioration de la qualité du droit se traduit en l'occurrence par une volonté d'assouplir certaines procédures sans que les auteurs de la proposition de loi aient su expliquer les conséquences qui pourraient en résulter.

En outre, l'article se contente d'affirmer que les experts en question exercent leur profession dans des conditions d'indépendance, sans préciser à aucun moment quelles sont ces conditions.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Je renvoie les auteurs de l'amendement aux pages 129 et 130 du rapport, qui sont parfaitement explicites. Cet article vise à simplifier la procédure permettant d'exercer l'activité d'expert en automobile. Il supprime toute référence à la commission nationale des experts automobiles dans la partie législative du code de la route et garantit, enfin, l'indépendance des experts, sujet que nous avons abordé au cours des travaux de la commission.

Nous considérons que l'article a toute sa place dans une loi de simplification. C'est pourquoi nous nous opposons à sa suppression.

*(L'amendement n° 115, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 15 est adopté.)*

**Article 16**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 116, tendant à supprimer l'article 16.

La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Cet article est une parfaite illustration de ce que nous dénonçons. Nous aurions souhaité que de telles dispositions soient examinées par la commission des affaires économiques dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture, véhicule législatif plus idoine pour transposer la directive « Services » dans le code rural.

Nous regrettons que ce soit dans la précipitation, par un texte fourre-tout, que soient abordées des dispositions dont certaines méritent réflexion.

*(L'amendement n° 116, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 16 est adopté.)*

**Article 17**

**M. le président.** Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 240, tendant à rétablir l'article 17, déclaré irrecevable par la commission des finances en vertu de l'article 40 de la Constitution.

*(L'amendement n° 240, accepté par la commission, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 17 est ainsi rétabli.

**Article 17 bis**

*(L'article 17 bis est adopté.)*

**Article 17 ter**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 117, tendant à supprimer l'article 17 ter.

La parole est à M. Jean-Michel Clément.

**M. Jean-Michel Clément.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 117, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 17 ter est adopté.)*

**Article 18**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 118, tendant à supprimer l'article 18.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet article est présenté comme permettant une clarification et une simplification des procédures d'autorisation de déversement au réseau d'assainissement des eaux usées assimilables à des rejets domestiques. Une telle mesure, compte tenu de son incidence potentielle sur l'environnement, aurait justifié qu'une étude d'impact soit produite afin d'éclairer les représentants de la nation. Cela n'a pas été le cas.

*(L'amendement n° 118, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 18 est adopté.)*

**Article 19**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 119, tendant à supprimer l'article 19.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Ce texte est marqué par l'hétérogénéité des transpositions. Il s'agit, en l'espèce, de l'agrément relatif au risque d'intoxication par le plomb et du contrôle après travaux. Nous considérons qu'une telle transposition n'a pas sa place dans cette proposition de loi.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable. La commission a estimé que la transposition de la directive « Services » avait sa place dans une loi de simplification.

*(L'amendement n° 119, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'amendement n° 19 est adopté.)*

**Article 20**

**M. le président.** Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 235 rectifié, tendant à rétablir l'article 20, déclaré irrecevable par la commission des finances en vertu de l'article 40 de la Constitution.

*(L'amendement n° 235 rectifié, accepté par la commission, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 20 est ainsi rétabli.

**Article 20 bis**

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 46, tendant à supprimer l'article 20 bis.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet article modifie le code de la santé publique de manière substantielle. Un grand nombre d'articles de cette proposition de loi concerne d'ailleurs le domaine de la santé. Nous considérons qu'ils auraient pu faire l'objet d'un texte spécifique, qu'il s'agisse des formations délivrées aux professionnels, du financement de l'AFSSAPS, de la politique du médicament ou de la définition de l'ONDAM pour la médecine de ville.



Tous ces sujets auraient dû être traités dans le projet de loi de finances de la sécurité sociale ou dans un projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, afin que les députés en charge des questions de santé puissent y travailler de manière approfondie.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable. Les I et II sont de véritables simplifications ; quant au III, il s'agit de coordination.

*(L'amendement n° 46, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 20 bis est adopté.)*

#### Article 21

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque, pour soutenir l'amendement, n° 47, tendant à supprimer l'article 21.

**M. Philippe Vuilque.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 47, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 21 est adopté.)*

#### Article 22

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque, pour soutenir l'amendement n° 48, tendant à supprimer l'article 22.

**M. Philippe Vuilque.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 48, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 22 est adopté.)*

#### Article 23

*(L'article 23 est adopté.)*

#### Après l'article 23

**M. le président.** Je suis saisi de plusieurs amendements portant articles additionnels après l'article 23.

La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 81.

**M. Jean-Pierre Decool.** Cet amendement reprend une disposition du rapport Fouquet.

*(L'amendement n° 81, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 82.

**M. Jean-Pierre Decool.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 82, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Decool, pour soutenir l'amendement n° 84.

**M. Jean-Pierre Decool.** Il pourrait être intéressant d'étendre le principe de la conciliation qui a été mis en œuvre par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, mais uniquement – et paradoxalement – pour les caisses d'assurance maladie.

*(L'amendement n° 84, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

#### Article 24

**M. le président.** Le Gouvernement a déposé un amendement, n° 238, visant à rétablir l'article 24, déclaré irrecevable par la commission des finances en vertu de l'article 40 de la Constitution.

*(L'amendement n° 238, accepté par la commission, est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 24 est ainsi rétabli.

#### Article 25

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 121, visant à supprimer l'article 25.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Les dispositions de cet article ont pour objet de supprimer l'inclusion de l'indemnité de congés payés égale au dixième de la rémunération totale brute due au salarié par le chèque emploi associatif. Cette suppression est préjudiciable aux salariés, notamment dans le cadre d'un contrat de travail de courte durée, ou et à temps partiel.

*(L'amendement n° 121, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 25 est adopté.)*

#### Après l'article 25

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 25, portant article additionnel après l'article 25.

La parole est à M. Lionel Tardy.

**M. Lionel Tardy.** Actuellement, un salarié du privé ne bénéficie pas du même nombre de jours de congés qu'un fonctionnaire pour la conclusion d'un PACS ou de celui de son enfant.

Aussi, cet amendement propose-t-il d'unifier les jours de congés accordés pour les salariés pour la conclusion d'un PACS, tant pour eux que pour leurs enfants, et de l'aligner sur les jours de congés accordés pour un mariage.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** La commission a émis un avis défavorable, considérant qu'une étude d'impact précise était nécessaire. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Quand nous demandons qu'une étude d'impact soit réalisée, on nous répond qu'elle n'est pas nécessaire et que l'on n'a pas les moyens de la faire. Or la réponse du rapporteur dit le contraire, ce qui démontre que l'on nous fait avaler un certain nombre de couleuvres avec cette proposition de loi.

*(L'amendement n° 25, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

#### Article 26

*(L'article 26 est adopté.)*

#### Article 27

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 122, tendant à supprimer l'article 27.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Il est défendu.

*(L'amendement n° 122, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 27 est adopté.)*

#### Article 27 bis

*(L'article 27 bis est adopté.)*

#### Article 27 ter

**M. le président.** Je suis saisi d'un amendement n° 123, tendant à supprimer l'article 27 ter.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** La nouvelle rédaction de l'article 522-2 du code de commerce n'est pas acceptable car elle exclut la concertation avec les organismes professionnels et interprofessionnels, actuellement prévue dans la loi avant que le préfet ne statue sur la demande d'agrément concernant l'exploitation d'un établissement à usage d'entrepôt où des industriels, commerçants, agriculteurs ou artisans déposent des matières premières, des marchandises, des denrées ou des produits fabriqués. La directive « Services » ne prévoit en aucun cas une interdiction de la consultation.

L'usage de l'article 14-6 de la directive « Services », aux fins de justification d'une telle suppression de la concertation, est abusif dans la mesure où cet article n'est pas pris en compte dans son intégralité. L'article 14-6 de la directive « Services » interdit certes « l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents », mais à l'exception notable des « ordres et associations professionnels ou autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente ». Le maintien d'un tel amendement, abusif, ne peut être considéré comme conforme au droit communautaire.

De même, la modification de l'article 522-11 ne saurait être valablement justifiée par le recours aux dispositions de la directive « Services ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** Défavorable. La réforme allège la procédure d'agrément et nous met en conformité avec le droit communautaire.

*(L'amendement n° 123, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 27 ter est adopté.)*

#### Article 27 quater

**M. le président.** À l'article 27 quater, je suis saisi d'un amendement n° 124.

La parole est à M. Philippe Vuilque.

**M. Philippe Vuilque.** Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 23 de l'article.

Le chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la consommation est relatif à l'obligation générale d'information. Un certain nombre d'alinéas retranscrivent fidèlement les obligations inscrites à l'article 22 de la directive « Services », qui traite de l'information sur les prestataires et leurs services.

Cependant, l'introduction de l'alinéa 23 est inopportune dans la mesure où la définition du régime d'autorisation, notion cardinale dans l'économie de la directive, doit être faite dans le cadre d'un chapitre propre. Il apparaît difficilement acceptable, du point de vue de la publicité des débats, que cette définition soit introduite dans un tel amendement, consacré à l'obligation générale d'information.

Par ailleurs, l'introduction de l'alinéa 23 procède à une mauvaise transposition. Pour des raisons de cohérence, il eût fallu supprimer l'expression « ou un destinataire », le chapitre 1<sup>er</sup> du code de la consommation ne concernant que les obligations d'information du prestataire.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Étienne Blanc, rapporteur.** La modification transposant l'article 22 de la directive « Services » constitue une amélioration de la qualité des services offerts au consommateur. La commission propose donc le rejet de cet amendement.

*(L'amendement n° 124, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 27 quater est adopté.)*

#### Rappel au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Michel Clément, pour un rappel au règlement.

**M. Jean-Michel Clément.** Monsieur le président, nous sommes en train d'examiner de manière expéditive de nombreux articles, persévérant ainsi dans l'erreur. Tout à l'heure, nous avons déploré les conditions dans lesquelles ce texte avait été préparé. Or, nous examinons des amendements à un rythme infernal, ce qui ne nous permet pas de bien légiférer.

Compte tenu de cette situation, je souhaite réunir mon groupe. Je vous demande à cet effet une suspension de séance de dix minutes.

**M. le président.** Monsieur le député, je vous propose plutôt de lever la séance.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, cet après-midi, à quinze heures :

Déclaration du Gouvernement sur la conférence de Copenhague et débat sur cette déclaration ;

Suite de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le mercredi 2 décembre 2009, à une heure vingt.)*

*Le Directeur du service du compte rendu de la  
séance de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE AZÉMA











## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
03	Compte rendu ..... 1 an	171,30
33	Questions ..... 1 an	118,90
83	Table compte rendu ..... 1 an	29,40
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
05	Compte rendu ..... 1 an	153,30
35	Questions ..... 1 an	86,10
85	Table compte rendu ..... 1 an	26,00
95	Table questions ..... 1 an	18,10
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
07	Série ordinaire ..... 1 an	894,50
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
09	Un an .....	865,90

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 21 novembre 2008 publié au *Journal officiel* du 27 novembre 2008

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

**Prix du numéro : 2,50 €**  
(Fascicules compte rendu et amendements)