

S É N A T

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 22 septembre 1981. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a examiné le projet de loi (n° 379, 1980-1981), adopté par l'Assemblée Nationale, portant **abrogation** de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980 modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi, sur le rapport de M. Léon Eeckhoutte.

Après avoir rappelé la genèse de la loi du 21 juillet 1980 le rapporteur a souligné que la démarche du Gouvernement répondait à l'engagement pris par le Président de la République au printemps de 1981 d'abroger le texte qui avait modifié, au

mois de juillet 1980, la composition des conseils des universités et des unités d'enseignement et de recherche ainsi que les conditions d'accès à la présidence de ces instances.

Le projet de loi ne vise pas seulement à revenir au *statu quo ante* : il supprime le « quorum étudiants » et met fin au mandat des présidents élus postérieurement au 1^{er} juillet 1980.

Le rapporteur a indiqué que la discussion était ouverte et il a demandé aux commissaires leur avis sur les points principaux du texte présenté par M. Alain Savary.

M. Pierre Vallon a dit son hostilité et celle de son groupe à l'égard d'un projet si nettement opposé à celui qui a été voté en juillet 1980 par le Sénat ; il a annoncé un vote négatif en séance publique.

M. Michel Miroudot et M. Jacques Habert ont précisé que, s'ils pouvaient ne pas voter en bloc contre les conclusions du rapporteur, la position de la majorité sénatoriale serait, en séance, hostile à un texte qui, d'ailleurs, va plus loin que la simple abrogation de la loi « Sauvage » proposée par M. François Mitterrand.

M. Charles Pasqua a précisé qu'il n'aurait pas une attitude d'opposition systématique ; que le texte du Gouvernement pouvait être amendé ; qu'à plus d'un an de distance, le travail de la commission pouvait très bien être remis sur le chantier, toutes positions étant perfectibles.

M. Edmond Valcin, rejoignant M. Charles Pasqua, a volontiers admis que la commission pourrait parfaitement revoir ses positions, surtout si elle était placée devant un texte global de refonte de la loi de 1968, refonte qui est d'ailleurs annoncée par le ministre.

Pour M. René Billères, la commission pourrait maintenir ses positions de principe en les adaptant aux nouvelles données de la situation politique, attitude qui témoignerait du souci de la Haute Assemblée de manifester un esprit de conciliation. Il a estimé qu'un texte d'abrogation pure et simple de la loi « Sauvage » aurait été préférable à celui qui est proposé et qui apporte des modifications à la situation antérieure au 21 juillet 1980.

M. Jean Sauvage a rappelé les principes exposés et défendus dans son rapport du mois de juillet 1980 : il convient de tout faire pour le bon fonctionnement du conseil d'université ; pour que, en particulier, son président dispose de l'autorité nécessaire au sein d'une instance de décision où les professeurs de rang

magistral doivent avoir la place correspondant à leurs responsabilités pédagogiques et scientifiques. S'écarter de ce principe ne peut que conduire à réduire la valeur et le dynamisme des universités, comme l'ont si souvent dit et démontré les personnalités particulièrement compétentes en la matière, tel M. Vedel.

Mme Danielle Bidard a souligné que la commission se trouve devant un problème de cohérence politique.

La « loi Sauvage », d'une part — qui ne se peut distinguer de la proposition Séguin ni de l'amendement Rufenacht — et, d'autre part, le projet de M. Alain Savary répondent à deux logiques différentes.

Elle a exprimé son très vif souhait qu'un grand débat public succède à l'abrogation de la loi de juillet 1980.

M. René Tinant a donné connaissance d'une lettre que lui a adressée Mme l'ancien recteur de l'académie de Reims : le projet gouvernemental la rend très inquiète sur l'avenir des universités.

Le président a alors indiqué à la commission que les positions et les intentions de vote exprimées par certains commissaires ne lui permettaient pas de rapporter ce texte et qu'il convenait donc, après sa démission, de désigner un rapporteur au sein de la majorité.

Après une suspension de séance et l'intervention de M. Pierre-Christian Taittinger remerciant le président de l'analyse qu'il avait faite de la situation politique et du texte proposé et lui demandant également d'intervenir pour le report de la discussion à la séance publique du mardi 29, M. Jacques Habert a été élu rapporteur.

Judi 24 septembre 1981. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, et de M. Michel Miroudot, vice-président.* — La commission s'est réunie pour l'examen du rapport de M. Jacques Habert sur le projet de loi n° 379 (1980-1981) adopté par l'Assemblée Nationale, portant abrogation de la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980, modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi.

Après avoir rappelé la genèse de la loi du 21 juillet 1980, dite « loi Sauvage », le rapporteur a souligné que si le projet de loi tendant à son abrogation était l'une des « 110 propositions » du programme du Président de la République, il va sur certains points au-delà et comporte des dispositions inévitables.

Ni le Sénat ni sa commission des affaires culturelles n'ont de raison de se déjuger : la loi du 21 juillet 1980, en effet, résultait de travaux approfondis menés dans la plus large concertation. Sa mise en œuvre n'a pas donné lieu à des difficultés insurmontables. Il est au demeurant prématuré, après une seule année d'expérience, de la tenir pour inadéquate. Ces raisons auraient pu amener la commission à demander au Sénat l'adoption d'une question préalable ; il est préférable d'adopter une attitude plus constructive, d'engager un dialogue avec le Gouvernement et de faire preuve de l'esprit d'ouverture qui préside toujours aux délibérations de la Haute Assemblée. Des amendements sont donc proposés qui sauvegardent les principes d'autonomie et de participation et améliorent les dispositions de la « loi Sauvage ».

Un amendement tendrait à modifier dans le sens d'un meilleur équilibre les pourcentages des représentants des différentes catégories aux conseils, tout en permettant une certaine variation.

Un deuxième amendement généraliserait le quorum étudiants actuel à toutes les catégories.

Un troisième aurait pour objet de supprimer toute discrimination entre les présidents élus avant le 1^{er} juillet 1980 et ceux qui l'ont été postérieurement.

Dans la discussion générale, M. Pierre-Christian Taittinger et M. Paul Séramy se sont déclaré partisans de s'engager dans la voie de la conciliation, l'esprit de la loi de juillet 1980 n'étant pas incompatible avec la loi de 1968.

Mme Danielle Bidard s'est tout au contraire déclarée favorable à la rédaction du projet de loi tel qu'il résulte des délibérations de l'Assemblée Nationale.

Pour M. René Billières, les tentatives de conciliation du rapporteur sont louables mais la question est de revenir sans équivoque aux principes d'autonomie et de participation posés par la loi de 1968, principes qui n'ont pas pu être appliqués par les universités faute de moyens financiers. Le projet de loi va dans le sens d'un accroissement de la capacité des institutions universitaires pour en assurer la mise en œuvre effective. Il lui est donc favorable.

M. Adolphe Chauvin ne juge pas incompatible les propositions du rapporteur et les principes posés en 1968 par le législateur, principes nullement remis en cause. Bien plus, elles permettront aux universités de travailler dans l'harmonie et pour le plus grand bien des maîtres et des étudiants.

M. Marc Bœuf rappelle que la « loi Sauvage » a été diversement appréciée, puisque la moitié seulement des universités est dotée des statuts adaptés à ses dispositions et qu'une autre moitié y a opposé la plus farouche résistance. Il n'est cependant pas hostile à l'aménagement de la loi d'orientation de 1968, rappelant que le rôle du Sénat n'est pas seulement d'enregistrer les projets qui lui sont soumis mais d'exercer normalement son droit d'amendement.

La commission a ensuite examiné les articles.

A l'article premier, elle a adopté par 16 voix contre 6 un amendement qui fixe de nouvelles proportions entre les composantes des conseils. Ainsi les professeurs, directeurs et maîtres de recherche pourront avoir une représentation allant de 35 p. 100 à 45 p. 100 des sièges, les maîtres-assistants et les chargés de recherche de 15 à 25 p. 100, les assistants et attachés de recherche, 5 p. 100 à 10 p. 100.

A l'article 2, la commission a maintenu à 25 p. 100 le quorum pour le collège des étudiants et généralisé ce quorum à tous les autres collèges. L'amendement a été adopté à l'unanimité des commissaires, à l'exception d'une voix contre.

La commission a repris à l'article 2 les dispositions de la loi de 1968 qui subordonnait l'éligibilité aux conseils des étudiants étrangers à des accords de réciprocité avec les pays d'origine.

Enfin la commission a longuement débattu de l'article 4 qui prévoit la cessation immédiate des fonctions des présidents et directeurs d'unités d'enseignement et de recherche élus sous l'emprise de la loi de juillet 1980 et maintient le mandat des présidents élus antérieurement. La commission a estimé que deux solutions pouvaient seules être adoptées dans l'équité : ou la cessation des fonctions de tous les présidents ou le maintien de leur mandat — puisque tous ont été élus très légitimement en fonction des dispositions légales constitutionnelles. Toute discrimination est inconcevable entre les deux solutions et, sans exclure l'autre, la commission a adopté celle que lui proposait son rapporteur, à savoir le maintien du mandat de tous les présidents en place.

Ainsi modifié, le projet de loi a été adopté par la commission par 16 voix contre 6.

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 24 septembre 1981. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — La commission a procédé à la désignation de deux rapporteurs :

— **M. Auguste Chupin**, comme rapporteur pour avis du projet de loi (n° 371, 1980-1981), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions** ;

— **M. Jacques Mossion**, comme rapporteur du projet de loi (n° 384, 1980-1981) sur l'**exploration et l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins.**

Puis elle a entendu **M. Louis Le Pensec, ministre de la mer**, d'une part sur le projet de loi relatif à l'**exploration et à l'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins**, d'autre part sur les **orientations** de son département ministériel.

Le ministre a tout d'abord indiqué que le projet de loi sur les *fonds marins* vise à prendre toutes les dispositions juridiques nécessaires pour préparer dans les meilleures conditions l'approvisionnement futur de la France en matières premières minérales.

Il a rappelé l'attachement de la France à la conférence sur le droit de la mer et sa contribution à l'élaboration d'une convention qui établira le droit applicable à la recherche et à l'exploitation dans les grands fonds marins. Toutefois, la mise au point et l'entrée en vigueur de cette convention risquant de prendre encore plusieurs années, il est apparu nécessaire de donner un cadre juridique précis aux travaux d'ores et déjà entrepris par les chercheurs français. En outre, les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni s'étant déjà dotés d'une législation nationale, le Gouvernement a jugé nécessaire, afin de sauvegarder les intérêts français, d'adopter une loi analogue qui fixe, dans l'attente d'une convention internationale, les droits et obligations des ressortissants français entreprenant l'exploration ou l'exploitation des grands fonds marins. Le ministre a souligné que ce projet de loi ne constitue pas une revendication de souveraineté sur une partie quelconque des fonds marins située au-delà des limites de la juridiction nationale des Etats côtiers.

Il a précisé que, pour atteindre sa pleine efficacité, ce dispositif doit être complété par la négociation d'accords de réciprocité avec les autres parties disposant d'une loi nationale.

Enfin, le projet prévoit la création d'un fonds d'aide aux pays en voie de développement, alimenté par une taxe assise sur la valeur des ressources extraites.

En conclusion de cette présentation du projet de loi, M. Le Pensec a rappelé que la France se situant au premier rang des pays industriels pour la technologie concernant l'exploration des nodules polymétalliques, elle se devait d'adopter rapidement une telle législation.

Répondant à des interventions de MM. Jacques Mossion, Pierre Noé, Richard Pouille, Hector Dubois, Maurice Schumann et Michel Chauty, président, le ministre a indiqué que les crédits du CNEOX connaîtront une progression de 31 p. 100 en crédits de fonctionnement et de 32 p. 100 en crédits d'équipement dans le budget pour 1982.

Présentant ensuite les *orientations* du nouveau ministère de la mer, M. Le Pensec a tout d'abord précisé qu'il s'articule autour de trois grands axes : la mer comme vecteur du commerce extérieur, la mer comme gisement de ressources et la mer comme élément essentiel du cadre de vie.

Il a annoncé l'élaboration d'un plan de consolidation et d'expansion de notre flotte de commerce, l'objectif étant d'assurer 50 p. 100 de nos échanges extérieurs sous pavillon français.

Concernant les ports maritimes, le ministre a insisté sur la forte progression des dépenses d'investissement (+ 50 p. 100) qui marque un renversement de tendance par rapport aux années antérieures.

En matière de construction navale, il a souligné l'avance de la France pour les technologies avancées, ainsi qu'en témoigne l'inauguration d'un nouveau méthancier, et a annoncé l'ouverture de négociations avec la profession pour mettre fin à la politique de régression menée jusqu'à présent.

Concernant les pêches maritimes, M. Le Pensec a indiqué que son ministère étudie une réforme du fonds d'intervention et d'organisation des marchés (F.I.O.M.), qui voit ses crédits progresser de 132 p. 100 pour 1982.

Le ministre a ensuite réaffirmé, à la veille de la journée mondiale de la mer, son attachement à la défense de la mer comme élément du cadre de vie, qui se traduit par l'accent particulier mis sur la sécurité dans le budget pour 1982, et précisé qu'une conférence internationale sur la sécurité se tiendra à Paris au mois de janvier prochain.

Enfin, il a annoncé la création d'un fonds d'intervention et d'aménagement maritime (F.I.A.M.) destiné à favoriser l'innovation dans ce domaine.

Répondant à des interventions de MM. Maurice Schumann, Jacques Moutet, Pierre Lacour et Michel Chauty, président, M. Le Pensec a notamment indiqué que le port de Dunkerque se verra doté en 1982 d'un crédit de 35 millions de francs pour l'achèvement du quai à pondéreux et que des études sont en cours concernant le terminal céréalier.

Enfin, il a souligné son attachement à la protection du littoral et à la gestion rationnelle des ressources halieutiques.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 22 septembre 1981. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée* la commission a tout d'abord procédé à la désignation de **M. Jean Béranger** comme **rapporteur** des propositions de loi de M. Georges Mouly :

— n° 375 (1980-1981) tendant à harmoniser la **date de départ** à la **retraite des époux fonctionnaires** ;

— n° 376 (1980-1981) tendant à empêcher les **cumuls abusifs** entre une **pension de retraite** et une **activité rémunérée** et à favoriser le **départ** à la **retraite des assurés** ayant cotisé un **nombre d'années suffisant**.

La commission a ensuite procédé à la **fin de l'examen** du projet de loi n° 366 (1980-1981) relatif aux conditions d'**entrée** et de **séjour des étrangers en France** dont la commission des lois est saisie au fond.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis, a rappelé que compte tenu du caractère général des observations qu'il avait souhaité formuler sur le projet de loi, la commission des affaires sociales avait différé ses conclusions jusqu'à ce que la commission des lois saisie au fond ait porté ses travaux à la connaissance du Sénat.

Cette condition étant remplie, le rapporteur pour avis a indiqué que les modifications proposées par la commission des lois ne modifiaient pas, à son sens, l'esprit général du projet soumis au Sénat ; il a ensuite évoqué les principaux amendements

de la commission saisie au fond en notant qu'un certain nombre d'entre eux répondaient aux remarques faites par plusieurs membres de la commission des affaires sociales lors de sa réunion précédente.

M. Jean Madelain, après avoir exprimé des réserves en ce qui concerne l'exposé des motifs du projet de loi, a rappelé que la loi du 10 janvier 1980 constituait un compromis dont seules les dispositions excessives ou critiquables auraient pu être corrigées. Il s'est demandé si la « nouvelle politique » annoncée en ce qui concerne les étrangers pourra être mise en œuvre avec tous les moyens suffisants pour maîtriser l'immigration irrégulière face aux contraintes économiques du moment.

Après que M. Jean Chérioux eut indiqué que les membres de son groupe s'abstiendraient sur ce vote, la commission a émis, sous réserve des observations formulées, un avis favorable à l'ensemble du projet de loi.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 367 (1980-1981) modifiant diverses dispositions du code du travail relatives à l'emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière.

Après les interventions de MM. Robert Schwint, président, Gérard Roujas, rapporteur, Jean Chérioux, Charles Bonifay, Henri Belcour, André Rabineau, Jean Madelain, la commission, à sa majorité, a décidé de donner un avis favorable à l'amendement n° 6 de M. Pierre Vallon ;

— elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 2, présenté par M. Charles de Cuttoli, au nom de la commission des lois ;

— elle a enfin décidé de donner un avis défavorable aux amendements n° 1 de M. Louis Souvet et n° 7 de M. Pierre Vallon.

Judi 24 septembre 1981. — *Présidence de M. André Rabineau, vice-président.* — Le président a d'abord informé la commission de l'adoption par l'Assemblée nationale de la proposition de loi (n° 142, Assemblée Nationale) tendant à compléter les dispositions de l'article L. 222-1 du code du travail. Il a alors précisé qu'il n'y avait plus lieu, pour le Sénat, d'examiner cette proposition de loi en seconde lecture.

La commission a ensuite procédé à l'examen en **seconde lecture** du projet de loi n° 387 (1980-1981) modifié par l'Assemblée nationale, portant modification de la loi du 18 août 1936

ayant pour objet l'assimilation des enfants adultes handicapés bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés, aux autres enfants à charge, pour le bénéfice des dispositions ouvrant droit au recul de la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat, pour lequel elle a désigné Mme Marie-Claude Beauveau en qualité de rapporteur.

Le rapporteur, après avoir rappelé rapidement le contenu des débats de l'Assemblée nationale et constaté le caractère à son sens inutile de la modification adoptée par celle-ci, a cependant demandé à la commission de ne pas modifier un projet de loi à l'égard duquel tout excès de précision juridique devait être évité.

Sous la réserve de cette observation, la commission a adopté sans le modifier le projet de loi soumis à son examen.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 22 septembre 1981. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a, tout d'abord, demandé à se saisir pour avis du projet de loi n° 371 (1980-1981) relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. M. Joseph Raybaud a ensuite été désigné comme rapporteur pour avis de ce projet de loi.

Puis la commission a procédé à l'audition de M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur ce projet de loi.

A la demande du ministre, un large débat s'est instauré d'emblée.

M. Joseph Raybaud a évoqué les conséquences pour les petites communes des nouvelles dispositions proposées.

M. Gaston Defferre a rappelé que la faculté offerte aux collectivités territoriales dans le domaine économique et social ne portait pas atteinte aux droits des petites collectivités.

M. Joseph Raybaud a ensuite abordé la mise en place des nouveaux mécanismes de contrôle *a posteriori*.

Le ministre d'Etat a précisé que, pendant la période transitoire en attendant la mise en place des chambres régionales des comptes, le commissaire de la République exercerait un contrôle *a posteriori* particulièrement vigilant.

En réponse à **M. Joseph Raybaud**, qui souhaitait connaître le coût de la réforme, **M. Gaston Defferre** a indiqué que la plupart des services d'Etat existent déjà et que la mise en œuvre de la réforme n'implique pas une charge supplémentaire.

En réponse à **M. Paul Jargot**, le ministre d'Etat a précisé le rôle des agences techniques départementales.

Une plus grande indépendance des communes vis-à-vis des services techniques de l'Etat sera ainsi garantie.

En aucun cas ces agences — dont l'institution sera facultative — ne pourront faire renaître une tutelle.

M. Josy Moinet a souhaité la fixation d'un plafond de ressources pour les interventions économiques des collectivités territoriales. Il a évoqué le rôle du secrétaire général du département.

M. Gaston Defferre a souligné le pouvoir d'appréciation confié aux responsables locaux, qui découle du principe de liberté. Il serait cependant disposé à accepter un amendement tendant à plafonner le montant des interventions économiques des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il est ouvert à toutes propositions concernant le poste de secrétaire général du conseil général. Quant à la période transitoire précédant le vote de la loi actuellement en discussion, une circulaire précisera notamment les conditions dans lesquelles sera établi le prochain budget départemental et quels rapports devront s'instaurer entre le président du conseil général et le préfet.

En réponse à **M. Stéphane Bonduel**, **M. Gaston Defferre** a indiqué qu'il avait l'accord du ministre de l'économie et des finances pour une régionalisation du crédit.

Par ailleurs, un prochain texte définira le statut de l'élu.

En réponse à **M. Edouard Bonnefous**, président, qui l'interrogeait sur la compatibilité du mandat régional avec un mandat national, le ministre de l'intérieur a précisé que tout parlementaire devra opter entre les différents mandats locaux, dont il est éventuellement titulaire, et son mandat national, afin de ne conserver qu'un mandat local (conseiller régional, conseiller général ou conseiller municipal) en plus de son mandat national.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué l'évolution de l'indemnité de logement des instituteurs et a souhaité voir préciser les dispositions de l'article 4 du projet de loi relatif aux interventions économiques des communes.

M. Gaston Defferre a rappelé qu'il aurait été difficile de définir les compétences et les ressources des collectivités territoriales dans un délai aussi bref. Il ne serait pas opposé à une nouvelle rédaction de l'article 4 qui resterait conforme à l'esprit du texte.

M. Jean-Pierre Fourcade a regretté de ne pas trouver posé dans le projet de loi le principe de la dotation globale d'équipement. Il a souhaité que le mécanisme des financements croisés devienne l'exception. Enfin, il s'est interrogé sur la nouvelle organisation du conseil général.

M. Gaston Defferre a souligné que la commission départementale n'avait plus de raison d'être et que chaque conseil général établirait son règlement intérieur. Il n'a pas été hostile au principe d'une dotation globale d'équipement, sans préciser pour l'instant dans la loi ses mécanismes de répartition.

En réponse aux craintes exprimées par **M. Maurice Blin**, rapporteur général, sur l'alourdissement du coût de la gestion territoriale et sur l'adaptation en conséquence de la fiscalité locale, le ministre de l'intérieur a précisé sa volonté de ne pas voir croître la bureaucratie locale. Il a par ailleurs rappelé que l'Etat assumerait le coût de ses propres services et qu'il convenait de préserver l'autorité morale du représentant de l'Etat auprès des collectivités territoriales.

En réponse aux observations présentées par **M. Camille Vallin**, M. Gaston Defferre a indiqué que cette réforme ne serait complète que lorsqu'elle comprendrait ses volets économique, financier et culturel.

Il a communiqué la répartition de la dotation spéciale culturelle. Quant à la dotation globale de fonctionnement, le ministre a précisé qu'elle devrait progresser de 15,2 % en 1982, compte tenu de l'évolution des recettes de T. V. A., pour atteindre un total de 52 milliards de francs.

En réponse aux questions de **M. René Tomasini**, M. Gaston Defferre a confirmé l'engagement financier de l'Etat au terme du délai de deux mois et les limites apportées aux contrôles effectués par le comptable.

M. René Monory s'est étonné du faible écart entre le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (D. G. F.) et le niveau des prix en 1982. Il a rappelé la nécessité d'accroître les ressources dont disposent les collectivités territoriales et a souligné, à cet égard, les lacunes du projet de loi qui est soumis au Parlement.

M. Gaston Defferre a indiqué que le commissaire de la République verrait ses pouvoirs accrus par une meilleure déconcentration des services de l'Etat et que les régions auraient des compétences spécialisées élargies. Des transferts de compétences et de ressources seront réalisés entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En réponse à **M. Jean-François Pintat**, le ministre de l'intérieur a confirmé qu'il serait tenu compte de la spécificité des collectivités territoriales.

M. Edouard Bonnefous s'est interrogé sur l'appellation de « conseil départemental » envisagée pour l'assemblée départementale. Il a ensuite évoqué les difficultés rencontrées par la Cour des comptes en raison de l'extension de ses compétences et exprimé ses réserves sur la création de chambres régionales des comptes.

M. Gaston Defferre a reconnu que l'appellation de « conseil départemental » avait des résonances historiques peu conformes avec l'esprit du texte.

Il a ensuite précisé les conditions de fonctionnement des nouvelles juridictions régionales des comptes.

Mercredi 23 septembre 1981. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Beck, premier président de la Cour des comptes**, sur le projet de loi n° 371 (1980-1981) relatif aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions.**

Le premier président a répondu au questionnaire que lui avait adressé la commission.

Concernant la nature, le rôle et la composition des futures chambres régionales des comptes instituées par le projet, il a précisé que l'instauration de ces juridictions régionales entraînerait — en ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la cour — la disparition de l'apurement des comptes par les trésoriers-payeurs généraux et comporterait un aspect nouveau de contrôle administratif du budget voté par les collectivités et de conseil de gestion à apporter aux élus locaux et régionaux.

Il a évoqué les problèmes du statut du corps à créer, préconisant l'ouverture au tour extérieur de postes dans les chambres régionales à des conseillers de la cour. Il a souhaité que les magistrats soient recrutés au niveau de l'école nationale d'administration et que les chambres disposent d'assistants de vérification en nombre suffisant.

En réponse à une question complémentaire de **M. René Tomasini**, **M. Bernard Beck** a précisé que les chambres régionales des comptes devraient recruter chacune de cinq à quinze magistrats. Il a évoqué la difficulté de trouver des candidats suffisamment motivés parmi les fonctionnaires de l'Etat.

M. Christian Poncelet a alors posé le problème de l'organisation du déroulement de la carrière des magistrats des chambres et s'est inquiété de ce que les emplois créés dans ces chambres ne soient pourvus par un prélèvement sur les effectifs des agents de l'Etat au niveau départemental.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que le texte s'inspire de l'organisation de la juridiction administrative avec l'institution d'un double degré de juridiction ; il s'est demandé dans quels délais les chambres pourraient assumer leur double rôle de contrôle administratif des budgets et d'appréciation de la gestion des collectivités.

Le premier président a précisé que le contrôle administratif devrait être effectué par les chambres dès 1983 tandis que les comptes devraient être apurés par elles à partir de l'automne 1984.

M. Edouard Bonnefous, président, a fait état des propositions faites par MM. Jean Foyer et Raymond Marcellin lors des débats à l'Assemblée Nationale concernant l'exercice par étapes par les chambres de leurs responsabilités et la création provisoire de chambres interrégionales des comptes.

Il a également posé le problème du débouché à donner aux magistrats des chambres régionales ainsi que celui de l'insuffisance des affectations à la Cour d'élèves sortis de l'école nationale d'administration.

Il a estimé que le problème de l'insuffisance des promotions d'élèves de l'E. N. A. ne ferait qu'être aggravé par l'institution des chambres régionales.

Le premier président a indiqué que même le contrôle des grandes villes serait effectué, en premier ressort, par les chambres régionales des comptes, souhaitant que les fonctions de président de chambre régionale soient exercées par des conseillers maîtres dont on pourrait attendre une plus grande indépendance à l'égard des autorités politiques locales.

Il a rappelé que la tâche de la Cour et des chambres serait encore alourdie par l'extension du secteur public économique, précisant que le contrôle *a posteriori* de la Cour serait le

seul existant et suggérant que la haute juridiction puisse faire appel à des « audits » privés, ce qui nécessiterait des moyens financiers supplémentaires.

Le président Edouard Bonnefous s'est inquiété d'un relâchement des contrôles sur les entreprises nationalisées.

En réponse à M. Christian Poncelet, le premier président a indiqué que l'appel des décisions des chambres auprès de la Cour des comptes jouerait dans les cas, peu nombreux, de mise en débet d'un comptable ou d'assimilation d'un ordonnateur à un comptable de fait.

En réponse à M. Jacques Descours Desacres, il a précisé que chaque semestre était envoyée aux présidents des commissions des finances des deux assemblées une liste des rapports sur les entreprises publiques rédigés par la Cour.

Il a également indiqué que la haute juridiction donnerait des orientations aux chambres régionales concernant la rédaction d'observations sur la gestion des collectivités éventuellement insérées dans le rapport public de la Cour.

En réponse à une question de la commission concernant les conditions de délais auxquelles est subordonnée l'efficacité du contrôle *a posteriori* des collectivités, le premier président a estimé que les chambres devraient dans un délai « raisonnable » donner des arrêts d'apurement des comptes, quitte à revenir sur des opérations pluriannuelles appelant une appréciation de la qualité de la gestion des collectivités.

En réponse à M. Geoffroy de Montalembert, il a précisé que la Cour adressait chaque année aux ministères 120 référés qui dans trois cas sur quatre étaient suivis d'effet.

Il a estimé que les procédures juridictionnelles devant les tribunaux administratifs ou la cour de discipline budgétaire seraient assez rares.

M. Christian Poncelet s'est inquiété de ce que le contrôle des chambres sur les comptes des collectivités puisse ne porter que sur les grandes masses des fonds concernés.

M. Jean-Pierre Fourcade a craint que le projet n'aboutisse en fin de compte à un alourdissement du contrôle financier exercé sur les collectivités locales.

M. Bernard Beck a déclaré à M. Jean-Pierre Fourcade qu'il ne souhaitait pas qu'il y ait un parquet devant les chambres

régionales des comptes, la procédure d'appel devant seulement permettre d'assurer une unité de la jurisprudence de la cour. Il a évoqué le risque d'un usage excessif par les élus territoriaux de leur droit de réquisition.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est inquiété des conséquences d'une « décentralisation » de la saisine de la cour de discipline budgétaire.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a posé le problème d'un éventuel alourdissement de la bureaucratie locale, s'inquiétant notamment des conséquences financières du remplacement des trésoriers-payeurs généraux dans leur rôle d'apurement des comptes des collectivités.

En réponse à une question de M. Jacques Descours Desacres, il a estimé que seule la responsabilité du maire pouvait être mise en cause en cas de réquisition des comptables.

M. Paul Jargot a indiqué que le maire pouvait être obligé de se faire remplacer dans ses attributions par son premier adjoint ; il a émis des doutes sur l'efficacité du contrôle *a posteriori* étant donné les délais dans lesquels ce contrôle était effectué.

M. Edouard Bonnefous, président, a craint qu'il n'apparaisse un décalage dans le temps entre la mise en application de la réforme et les débuts du contrôle exercé par les nouvelles chambres régionales.

M. Christian Poncelet a exprimé ses craintes que devant l'aggravation de leurs responsabilités, les comptables territoriaux ne cherchent à éluder leurs responsabilités en demandant aux ordonnateurs de les réquisitionner.

En outre, la commission a procédé à la désignation comme rapporteurs spéciaux de MM. Camille Vallin pour le budget de la marine marchande, Pierre Gamboa pour les budgets des Journaux officiels et de l'Imprimerie nationale, Paul Jargot pour les budgets du Conseil économique et social et du Commissariat au Plan, et Jean-François Pintat pour le budget de l'aviation civile.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mardi 22 septembre 1981. — *Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.* — La commission s'est réunie pour procéder à l'examen des amendements au projet de loi n° 366 (1980-1981) relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

A l'article premier, fixant les conditions générales d'entrée des étrangers en France, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 41 présenté par M. Jacques Larché tendant à consacrer la possibilité pour l'administration de refuser l'accès du territoire français à tout étranger dont la présence constitue une menace pour l'ordre public. Après avoir approuvé un amendement n° 25, de nature rédactionnelle, présenté par M. Edgar Tailhades et les membres du groupe socialiste, elle a rejeté l'amendement n° 28 rectifié de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste tendant à permettre aux étrangers qui sont l'objet d'un refus d'entrée d'en avertir un conseil de leur choix.

A l'article 2, dont l'objet est d'attribuer compétence à la seule juridiction correctionnelle pour ordonner la conduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, elle a approuvé un sous-amendement n° 29 à son amendement n° 5, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à permettre aux étrangers en situation irrégulière à l'encontre desquels le juge pénal n'a pas prononcé la peine de la conduite à la frontière de disposer d'un délai de trois mois pour faire régulariser leur situation par l'administration.

La commission a ensuite repoussé un sous-amendement, n° 27 rectifié, à son amendement n° 6, présenté par M. Edgar Tailhades et les membres du groupe socialiste, tendant à permettre au juge de se dispenser de prononcer l'interdiction du territoire français d'un étranger déféré pour la seconde fois devant lui pour infraction à la réglementation de l'entrée et du séjour en France, M. Jacques Larché ayant, par ailleurs, décidé de retirer son amendement n° 42.

Puis elle a examiné les amendements présentés à l'article 3 concernant l'expulsion des étrangers dont la présence en France menace gravement l'ordre public.

Dans le texte proposé pour l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur les motifs d'expulsion, la commission a repoussé l'amendement n° 30, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à porter de un an à deux ans d'emprisonnement ferme la peine à laquelle doit avoir été condamné un étranger pour pouvoir être expulsé par arrêté du ministre de l'intérieur, la commission ayant préalablement adopté un amendement limitant à six mois le seuil de la peine d'emprisonnement considérée.

Après que M. Jacques Larché eut retiré ses amendements n° 43 et 44, la commission a donné un avis favorable aux amendements n° 31 et 32 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à modifier l'article 24 de l'ordonnance de 1945 relatif à la commission d'expulsion ; le premier de ces amendements prévoit d'ajouter parmi les membres de cette commission des élus locaux et des représentants d'associations, et le second tend à permettre à la commission de proposer au ministre de l'intérieur de prononcer à l'encontre d'un étranger des mesures moins sévères qu'une expulsion pure et simple.

Dans le texte proposé pour l'article 25 de l'ordonnance de 1945, prévoyant de faire bénéficier certaines catégories d'étrangers d'un régime de faveur au regard de l'expulsion et du refoulement, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 33, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à prévoir que l'ensemble des mineurs de dix-huit ans séjournant auprès de leur famille ne pourraient plus être ni refoulés ni expulsés. Elle a, en revanche, repoussé l'amendement n° 34 des mêmes auteurs visant à abaisser de vingt à dix ans la durée de la résidence habituelle en France empêchant un étranger de faire l'objet d'une mesure d'expulsion, hormis le cas d'urgence absolue. Puis elle a donné un avis favorable aux deux amendements n° 26, présenté par M. Edgard Tailhades et les membres du groupe socialiste, et n° 35, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à ajouter de nouvelles catégories à celles des étrangers dont l'expulsion est limitée au cas d'urgence absolue, en demandant toutefois à M. Lederman de rectifier son amendement.

Après le retrait par M. Jacques Larché de son amendement n° 45 visant à supprimer le texte proposé pour l'article 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, réglementant l'expulsion en cas d'urgence absolue, la commission a réservé son avis sur l'amendement n° 36 de M. Charles Lederman et des membres

du groupe communiste, prévoyant de limiter les possibilités offertes au ministre de l'intérieur d'expulser sans solliciter l'avis de la commission d'expulsion, en cas de « nécessité impérieuse » et si la présence de l'étranger sur le territoire français constitue une menace grave pour « la sécurité publique » (notion plus restrictive que celle d'« ordre public » retenue par le projet).

Puis la commission a abordé l'examen des amendements à l'article 5, dont l'objet est d'autoriser l'administration à maintenir des étrangers en instance de départ forcé lorsque ceux-ci se trouvent dans l'impossibilité de quitter immédiatement le territoire français. Elle a donné un avis favorable à deux sous-amendements présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste :

— le sous-amendement n° 37, qui limite les possibilités de maintien administratif au cas de nécessité « absolue » ;

— le sous-amendement n° 39 rectifié qui consacre le droit pour l'étranger maintenu administrativement d'être assisté, le cas échéant, d'un conseil lors de son audition par le juge, dont l'intervention est obligatoire après vingt-quatre heures de maintien.

Elle a également approuvé l'amendement n° 38 rectifié des mêmes auteurs tendant à préciser que l'étranger maintenu est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète.

A l'article 7, tendant à abroger diverses dispositions, et notamment la loi du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine, M. Jacques Larché a décidé de retirer son amendement n° 46, dont l'objet est de maintenir en vigueur la loi de 1980.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 365 (1980-1981) modifiant la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au **contrat d'association** en ce qui concerne les **associations dirigées en droit ou en fait par des étrangers**.

Elle a donné un avis défavorable aux deux amendements présentés respectivement par M. Pierre Croze et par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste tendant à modifier l'article premier, qui prévoit la dissolution judiciaire des associations étrangères dont les activités sont de nature à porter atteinte à la situation diplomatique de la France. L'amendement de M. Pierre Croze lui est apparu faire prévaloir

une conception trop extensive de la notion d'association étrangère et l'amendement de M. Charles Lederman ne lui semblant pas apporter de modifications sensibles au texte du projet de loi.

Mercredi 23 septembre 1981. — *Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord nommé M. Michel Dreyfus-Schmidt rapporteur du projet de loi n° 372 (1980-1981) modifiant l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat.*

Puis, **M. Edgar Tailhades** a présenté son rapport sur le projet de loi n° 385 (1980-1981) adopté par l'Assemblée Nationale, portant **abolition de la peine de mort.**

Le rapporteur a pris la parole en annonçant qu'il abordait le grand sujet de la peine de mort avec gravité, qu'il renonçait à toute démagogie et qu'il s'efforcera à l'objectivité.

Il a commencé, dans un bref rappel historique, par retracer l'évolution de la peine de mort à travers les civilisations et a souligné que c'est au XVIII^e siècle, siècle des lumières et des droits de l'homme, que le principe même de la peine capitale a été remis en question au nom de la dignité de l'homme.

Evoquant le grand mouvement abolitionniste du XIX^e siècle, M. Edgar Tailhades a énoncé les grands arguments que les partisans et les adversaires de la peine de mort avaient développés dès cette époque.

Abordant le contexte international, le rapporteur a d'abord indiqué que la France restait l'un des seuls pays du monde occidental à prévoir et à appliquer effectivement la peine de mort. Il a ensuite rappelé les nombreuses recommandations émanant des institutions mondiales et européennes en faveur de l'abolition de la peine capitale.

S'appuyant sur les résultats des enquêtes effectuées par les instituts de sondage depuis une vingtaine d'années, le rapporteur en a conclu que l'opinion publique était fluctuante. Puis, il a rappelé la position des Eglises et des spécialistes de la criminalité sur le problème de la peine de mort avant d'évoquer les grands débats parlementaires consacrés à ce grand sujet. Le rapporteur s'est, enfin, attaché à montrer que l'abolition de la peine capitale était, selon lui, une réforme légitime et opportune. Quant au référendum sur le thème de l'abolition du châtiment capital, il a estimé qu'il était contraire à l'article 11

de la Constitution et aux principes du régime représentatif. A propos du problème de la « peine de substitution », M. Edgar Tailhades a considéré qu'il serait temps d'en discuter au moment du débat sur le projet de révision du code pénal, que le Gouvernement s'est engagé à soumettre au Parlement. Après s'être personnellement déclaré hostile à l'institution d'une peine perpétuelle « incompressible », il n'en a pas moins fait valoir que générosité ne signifiait pas faiblesse et qu'il conviendrait de continuer à punir très sévèrement les grands criminels.

En conclusion, le rapporteur a souligné que c'était l'honneur du Parlement tout entier de prendre une telle décision, conforme d'ailleurs à l'idéal des « Droits de l'homme » qui a toujours animé le Sénat, à l'heure où l'exaspération des citoyens devant la montée de l'insécurité pourrait faire oublier les principes essentiels.

A la suite de cet exposé général, M. Edgar Faure a développé une argumentation en faveur du recours au référendum afin que le peuple soit appelé à se prononcer en une matière — la fixation des peines — qui relève de sa souveraineté.

Selon M. Edgar Faure, en effet, si le peuple délègue sa souveraineté à ses représentants en matière politique, il conserve l'exercice du pouvoir judiciaire en matière criminelle. La justice criminelle a toujours été, a souligné M. Edgar Faure, une justice retenue, comme en témoigne l'institution du jury aujourd'hui choisi par le moyen du tirage au sort.

M. Edgar Faure a, par ailleurs, indiqué qu'il était lui-même favorable au maintien de la peine capitale, sa proposition de recourir au référendum ne pouvant ainsi, en aucune façon, être considérée comme un moyen de se dégager de sa responsabilité. Le maintien de la peine de mort, a-t-il exposé, est indispensable à la stabilité du corps social car toute société peut avoir à un moment déterminé affaire à des agressions imprévues contre lesquelles elle doit être en mesure de se défendre. Il a évoqué, à cet égard, les circonstances de l'insertion en 1937 dans notre code pénal de l'article 355 qui réprime l'enlèvement de mineur, puni de mort uniquement s'il s'en est suivi la mort de l'enfant.

Si le législateur de 1937 a prévu ces dispositions, c'est parce qu'il a estimé à juste titre, a déclaré M. Edgar Faure, que la peine de mort avait un caractère dissuasif. Dans ces conditions, il convient de la maintenir dans notre arsenal pénal puisqu'elle est susceptible de sauver des vies.

A l'appui de ce propos, il a fait référence à l'Allemagne fédérale et à l'Italie, pays où la peine de mort a été abolie et qui voient se développer un terrorisme de plus en plus alarmant.

Puis M. Edgar Faure a présenté une série d'amendements tendant :

— d'une part à maintenir la peine capitale dans deux cas (crimes commis à l'encontre de citoyens chargés d'une mission de justice, de police ou de surveillance, et crimes comportant la circonstance aggravante d'atrocité) ;

— d'autre part, à permettre à la cour de cassation d'exercer un contrôle au fond sur les arrêts de condamnation à la peine de mort ;

— enfin, à soumettre au référendum la loi votée par le Parlement, avant sa promulgation.

Pour M. Michel Dreyfus-Schmidt, la peine de mort n'est pas dissuasive. Loin d'avoir une valeur d'exemplarité, elle donne au contraire à l'opinion l'exemple d'une mise à mort en contradiction avec le principe du respect de la vie humaine qui est au fondement de toute société civilisée. Il a considéré que le problème de la peine de substitution était un faux problème, d'autant plus qu'en 1978 a été introduit dans notre droit le régime de sûreté.

M. Jean-Marie Girault, rappelant qu'il avait été le rapporteur du texte évoqué par M. Dreyfus-Schmidt sur la période de sûreté, a demandé qu'elle était la position du garde des sceaux sur l'institution d'une certaine « incompressibilité » de la peine devant se substituer à la peine de mort.

M. Etienne Dailly a considéré que la peine de mort se justifiait, non par son caractère d'exemplarité, qui est douteux, mais par sa fonction d'élimination de certains êtres dont le maintien en vie risquerait de mettre en péril celle des autres. Il a déclaré qu'il serait partisan de l'abolition de la peine de mort sous deux conditions :

— l'institution d'une peine de substitution « incompressible », c'est-à-dire une peine de réclusion véritablement perpétuelle ;

— la construction d'un pénitencier susceptible de recevoir dans des conditions humaines les condamnés à la peine perpétuelle.

Puis M. Etienne Dailly a proposé conjointement avec M. Jacques Larché des amendements visant à insérer à l'article 66 de la Constitution sur l'autorité judiciaire, un alinéa nouveau ainsi rédigé : « Nul ne peut être condamné à mort. »

Cet amendement, tendant à une révision de la Constitution, lui est apparu d'autant plus nécessaire que plusieurs Etats voisins européens mentionnent l'abolition de la peine de mort dans leur Constitution (en particulier l'Allemagne fédérale et l'Autriche). Il a par ailleurs estimé qu'il était indispensable de donner un caractère de solennité à la décision relative à l'abolition de la peine de mort, solennité qui ne peut résulter que d'une procédure de révision de la Constitution, entraînant normalement le recours au référendum.

M. Paul Pillet, quant à lui, a contesté l'opportunité de cette procédure, estimant qu'il était du devoir du législateur d'effectuer les choix importants et de guider l'opinion publique plutôt que de se laisser diriger par elle. C'est pourquoi il s'est montré défavorable, sur un plan juridique et d'opportunité au recours au référendum.

M. Roger Boileau a fait valoir le sentiment de l'opinion publique qui reste profondément attachée à la peine de mort, moyen efficace de dissuasion des criminels. Il a considéré que la montée inquiétante de la violence nécessitait un renforcement de la répression.

M. Félix Ciccolini a, au contraire, considéré que la peine de mort n'avait aucun effet dissuasif, car dans la majorité des cas, les criminels sont persuadés qu'ils échapperont à la justice et bénéficieront de l'impunité. Certes, a-t-il déclaré, la société a le devoir de se défendre contre les agressions dont elle est l'objet, mais la peine de la réclusion à perpétuité suffit à remplir ce but, sans qu'il soit besoin de donner la mort aux criminels. La société, a-t-il souligné, a également des devoirs : ce n'est pas à elle de retirer la vie, au nom de la loi, car ce n'est pas la société qui donne la vie.

M. Marcel Rudloff a fait observer que, dans les faits, la question de la peine de mort se posait très rarement devant les juridictions d'assises. Il s'agit avant tout d'un problème de conscience sur lequel chacun doit être en mesure de se prononcer de manière individuelle. Se déclarant abolitionniste, il a indiqué qu'il ne voyait aucun inconvénient à la procédure proposée par M. Etienne Dailly, tendant à réviser la Constitution pour y insérer une disposition consacrant le principe de l'abolition de la peine de mort. Il a, d'autre part, rappelé que la procédure de révision constitutionnelle n'implique pas nécessairement le recours au référendum, le Parlement pouvant tout aussi bien être appelé à se prononcer en congrès sur le projet de révision.

M. François Collet a réfuté l'argument selon lequel la peine de mort traduirait des pulsions de vengeance ; elle constitue simplement un aveu d'impuissance de la société devant certains

crimes affreux. Après avoir déclaré qu'il était partisan de la peine de mort, il a cependant souhaité que des crédits budgétaires soient dégagés afin que puissent être améliorées les conditions de détention des condamnés et le fonctionnement des services de la médecine psychiatrique dans les prisons.

M. Paul Girod a estimé que la société avait le devoir de protéger les libertés de chacun, y compris celles des éventuelles victimes de crimes. Il a suggéré que le débat sur le maintien ou l'abolition de la peine de mort soit repoussé à la fin du septennat, après que la France eut fait l'expérience par le moyen des grâces présidentielles de l'abolition de fait de la peine capitale.

Mme Cécile Goldet a souligné que le sentiment d'insécurité des citoyens n'était pas lié au phénomène de la grande criminalité, qui d'un point de vue statistique est en régression depuis le siècle dernier, mais essentiellement à la montée de la petite et de la moyenne délinquance.

M. Jacques Larché s'est déclaré à titre personnel favorable à l'abolition de la peine de mort. Mais il a considéré que la proposition de M. Etienne Dailly d'introduire dans la Constitution le principe de cette abolition devait être retenue, car elle permettrait que cette question soit réglée à la mesure de son importance et de sa dignité. Puis il a évoqué l'évolution des conceptions sur la peine de mort au cours de l'histoire : autrefois, celle-ci était considérée comme un moyen de rendre au criminel sa dignité humaine, alors qu'aujourd'hui c'est le principe du respect de la vie humaine qui est mis en avant par les partisans de l'abolition de la peine capitale.

Présidence de M. Jean Geoffroy, vice-président. — Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé, en premier lieu, sur le rapport de M. Jacques Thyraud, à l'examen du projet de loi n° 386 (1980-1981), modifié par l'Assemblée Nationale, relatif au droit d'action du ministère public dans les procédures collectives d'apurement du passif.

Après avoir indiqué que seulement deux dispositions demeuraient en discussion, le rapporteur a souligné que la différence essentielle entre le texte adopté par le Sénat et celui voté par l'Assemblée Nationale résidait à l'article 6 qui ouvre au ministère public la possibilité de former appel contre les jugements autorisant le syndic à traiter à forfait de tout ou partie des actifs du débiteur en liquidation de biens.

Le rapporteur a rappelé que le Sénat avait supprimé en première lecture cette disposition du projet de loi initial, pour le motif que les délais de jugement de l'appel risquaient de compromettre l'efficacité d'une opération juridique qui est devenue peu à peu une excellente technique de renflouement des entreprises en difficulté.

Néanmoins, le rapporteur a proposé une solution de conciliation qui tend à reprendre l'idée d'un délai pour l'examen de l'appel, tout en l'assortissant d'une sanction particulière. Le rapporteur a exposé que cette solution présentait l'avantage de tenir compte de la spécificité des traités à forfait tout en permettant au ministère public de contrecarrer certains abus manifestes.

Passant à l'examen de cet *article 6*, la commission a adopté l'amendement présenté par son rapporteur, tel qu'il a été rectifié à la suite d'une intervention de M. Charles Lederman : l'appel formé contre le jugement autorisant le syndic devrait être jugé dans les quarante jours suivant le prononcé du jugement ; passé ce délai, le jugement d'autorisation deviendrait définitif, ce qui permettrait au syndic de conclure définitivement avec le « repreneur ».

Après avoir approuvé l'*article 12* dans le texte de l'Assemblée Nationale, la commission a enfin adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

Puis la commission a **poursuivi la discussion générale** engagée le matin sur le projet de loi portant **abolition de la peine de mort**.

M. Edgar Tailhades a fait part de ses réflexions sur les différentes interventions et propositions d'amendements au texte. Il a notamment exprimé des réserves quant aux amendements présentés par M. Edgar Faure qui sont, selon lui, de nature à soulever des problèmes d'interprétation juridique ; l'un de ces amendements semble laisser supposer que la peine capitale pourrait être maintenue ou même instituée en cas d'infractions qui, bien que qualifiées de crimes, n'ont cependant entraîné que des dommages matériels et non la mort de la victime.

M. Edgar Faure a alors indiqué que les amendements présentés par lui constituaient principalement un texte d'orientation.

Après avoir exposé que le recours direct au référendum, au titre de l'article 11 de la Constitution, était exclu au motif que la question de la peine de mort ne correspondait à aucun des trois objets énumérés audit article, M. Jacques Larché a

fait remarquer qu'en revanche il n'était pas inconcevable d'envisager l'organisation d'un référendum dans le cadre de l'article 89 de la Constitution. Cet article, qui précise les modalités de revision de la Constitution, distingue deux procédures :

— lorsque la revision est due à l'initiative du Parlement, le recours au référendum est obligatoire après adoption de la proposition de revision par les deux assemblées en termes identiques ;

— en revanche, lorsque la revision est proposée par l'Exécutif — le Président de la République, sur proposition du Premier ministre — le référendum n'est que facultatif, le chef de l'Etat ayant la possibilité de soumettre au Parlement réuni en congrès le projet de revision voté par les deux chambres. Dans ce cas, le projet doit être approuvé à la majorité des trois cinquièmes.

Selon M. Jacques Larché, l'adoption de la question préalable par la commission signifierait dans ces conditions que cette dernière souhaite que l'abolition de la peine de mort ne soit pas décidée dans le cadre de la loi ordinaire, mais fasse l'objet d'une revision constitutionnelle. La question préalable pourrait ainsi recueillir l'approbation des partisans du maintien de la peine capitale qui refusent toute modification du droit en vigueur aussi bien que de ceux qui, opposés à cette peine, souhaitent donner une forme constitutionnelle à la décision d'abolition.

M. Paul Pillet a estimé que les membres de la commission devaient se prononcer clairement sur la modification proposée du code pénal, modification certes importante, mais qui n'en relève pas moins du domaine de la loi. Il a déploré que soient utilisés des moyens de procédure qui auraient pour effet de dispenser la commission de se prononcer sur le fond.

M. Etienne Dailly a, au contraire, fait valoir la nécessité de surseoir à statuer sur la question de l'abolition de la peine de mort car il appartient au peuple d'en décider lui-même. Sinon, le peuple pourrait reprocher ultérieurement à ses représentants d'avoir supprimé de notre arsenal répressif une peine qui, si elle avait été exécutée, aurait évité que quelque grand criminel ne réitère son forfait.

A la suite de ces interventions ainsi que de celles de MM. Marc Bécam, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Charles Lederman, Pierre Schiélé et Franck Sérusclat, la commission a rejeté la motion d'irrecevabilité présentée par M. Edgar Faure.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles. Après avoir repoussé les amendements de M. Edgar Faure visant au maintien de la peine de mort dans deux cas, elle a en revanche approuvé les amendements présentés par M. Dailly, dont l'objet est de faire figurer à l'article 66 de la Constitution l'affirmation selon laquelle : « Nul ne peut être condamné à mort ».

Puis une discussion s'est engagée pour définir s'il convenait, compte tenu de l'adoption des amendements de nature constitutionnelle de MM. Etienne Dailly et Jacques Larché, de poursuivre l'examen des articles du projet de loi.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que l'adoption de ces amendements ne devait pas dispenser la commission de se prononcer sur le problème de l'abolition de la peine de mort. Il a donc proposé un amendement tendant à réintroduire dans le projet la disposition selon laquelle : « La peine de mort est abolie ».

M. Jean-Marie Girault, dans un souci de logique, a proposé de sous-amender l'amendement de M. Michel Dreyfus-Schmidt afin de réserver l'entrée en vigueur du principe de l'abolition à l'issue de la révision constitutionnelle préconisée par les amendements de MM. Etienne Dailly et Jacques Larché.

Après avoir repoussé le sous-amendement de M. Jean-Marie Girault et l'amendement de M. Michel Dreyfus-Schmidt, la commission a décidé de supprimer le reste des articles du projet de loi et d'en modifier l'intitulé ; et, M. Edgar Tailhades s'étant démis de ses fonctions, a désigné comme rapporteur M. Paul Girod.

Mais, lors du vote sur l'ensemble du texte, la commission a décidé de repousser le projet qu'elle avait amendé à l'initiative de MM. Etienne Dailly et Jacques Larché.

DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES

Mercredi 23 septembre 1981. — *Présidence de M. Jacques Genton, président.* — La délégation a examiné le rapport établi par la commission des communautés européennes en exécution du mandat dit du 30 mai sur la réforme du fonctionnement de la Communauté. Le débat s'est organisé sur la base de conclusions présentées respectivement par :

- M. Marcel Daunay pour le volet agricole du rapport ;
- M. Georges Spénale pour le volet budgétaire ;
- M. Amédée Bouquerel pour le volet régional et social.

Tout en se félicitant que la commission des communautés ait proposé une relance d'ensemble de la construction européenne, la délégation a noté que le rapport constitue un catalogue d'intentions ambitieuses mais souvent floues et parfois incomplètes. Elle a relevé que la création d'un « espace social européen » ne figure pas au nombre des objectifs de la commission et jugé critiquable la méthode consistant à ne présenter que des orientations plus ou moins générales et non chiffrées.

En ce qui concerne *la politique agricole commune*, la délégation, approuvant les conclusions présentées par M. Marcel Daunay, a pris acte du bilan positif de la P. A. C. dressé par la commission. Elle s'est en revanche inquiétée de l'approche essentiellement budgétaire des propositions relatives à la rénovation de la politique agricole commune et a tenu à souligner :

— que le respect des principes fondamentaux de la P. A. C., et notamment de la solidarité financière et de la préférence communautaire doit être assuré ;

— que la limitation de la garantie, qui ne se justifie que pour certaines productions, doit revêtir la forme d'une véritable coresponsabilité et s'accompagner de correctifs propres à préserver ou à restaurer l'égalité de concurrence entre les différents types d'exploitation ;

— que le choix d'une politique de prix n'assurant plus le maintien et la progression du revenu agricole suscite l'inquiétude d'autant que la référence faite par la commission aux « prix mondiaux » ou aux prix « des pays concurrents » paraît dépourvue de rationalité économique.

La délégation a en revanche approuvé l'intention manifestée par la commission d'appliquer sans discrimination la P.A.C. aux productions agricoles méditerranéennes.

Elle a enfin suggéré que les dépenses imputées sur le budget agricole et qui relèvent en fait d'autres politiques soient transférées sur d'autres chapitres budgétaires.

Pour ce qui concerne *les aspects budgétaires* du rapport, la délégation marquant son approbation avec les conclusions présentées par M. Georges Spénale, a estimé que la fixation d'un nouveau plafond de la T. V. A. devra être décidée dans les meilleurs délais, les économies budgétaires susceptibles de résulter d'une réforme de l'Europe verte ne pouvant être suffisantes pour financer le développement de politiques communautaires adaptées à l'exigence de la crise.

Elle a par ailleurs manifesté son inquiétude à propos du projet tendant à prévoir un nouveau correctif budgétaire en faveur du Royaume-Uni, alors même que cet Etat membre, s'il

est bien contributeur net au budget communautaire, est aussi, avec l'Italie, le principal bénéficiaire de aides des fonds structurels et des prêts de la Communauté. Elle a jugé sévèrement le mécanisme envisagé qui, s'il était appliqué, remettrait en cause dans les faits la solidarité financière d'un Etat membre dans l'exécution de la politique agricole commune et conduirait à une renationalisation partielle des dépenses agricoles, avec toutes ses conséquences, notamment sur l'esprit communautaire.

Pour ce qui est de la *politique régionale*, la délégation, approuvant les conclusions présentées par M. Amédée Bouquerel, a souligné que l'emploi doit devenir le critère principal et l'objectif majeur des interventions de la Communauté et que la politique régionale ne sera efficace que globale, ce qui implique notamment la mise en œuvre d'une réelle politique des transports. Elle a estimé par ailleurs que si une coordination plus étroite des politiques régionales — grâce à un renforcement des programmes de développement régional — est souhaitable, en revanche, des réserves doivent être formulées à propos du projet tendant à apprécier les aides nationales aux investissements productifs non plus seulement par rapport aux problèmes régionaux de l'Etat concerné mais désormais en fonction de ceux de l'ensemble de la Communauté. Quant aux crédits du fonds européen de développement régional (Feder), la délégation a considéré qu'ils doivent être accrus et l'effort de la Communauté concentré sur les régions qui connaissent les difficultés les plus grandes, un respect plus rigoureux du principe d'additionnalité des concours communautaires par rapport aux aides nationales s'imposant par ailleurs.

Aux yeux de la délégation, la commission devrait aussi présenter des propositions précises concernant non seulement le fonds social européen, mais encore la politique sociale dans son ensemble, en vue de la création d'emplois stables.

Après l'adoption de ces conclusions, la délégation a procédé à la nomination suivante de rapporteurs :

- M. Philippe Machefer pour l'accord C. E. E.-Inde ;
- M. Georges Spénale pour le budget rectificatif n° 1 pour 1981 ;
- M. Bernard Barbier pour le projet de budget des communautés pour 1982 ;
- M. Jacques Genton pour la réforme des institutions ;
- M. Marcel Daunay pour le projet de cinquième programme de politique économique à moyen terme.