

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires économiques et Plan	857
Affaires étrangères, défense et forces armées	859
Affaires sociales	863
Lois constitutionnelles, Législation, suffrage universel, règlement et administration générale	867
Délégation du Sénat pour les communautés européennes ..	869

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 9 avril 1986. - Présidence de M. Michel Chauty, président. - La commission a tout d'abord décidé de **créer un groupe de travail relatif à la construction d'un tunnel sous la Manche.** M. Josselin de Rohan, qui avait proposé cette création, a estimé que le projet de tunnel sous la Manche devait être suivi sous l'angle du financement comme sous celui de l'aménagement du territoire. L'ensemble des moyens de transport seront concernés par le projet qui aura, sur l'équilibre économique de plusieurs régions, des conséquences qu'il est nécessaire de mesurer.

A l'issue d'un débat sur le programme des travaux de la commission de nombreux commissaires ont manifesté leur **souhait d'entendre les ministres sur l'orientation de leur politique.**

Enfin, la commission a désigné deux rapporteurs : M. Pierre Lacour pour la **proposition de loi n° 24 (1985-1986)**, présentée par M. Pierre Lacour et plusieurs de ses collègues, **relative à la protection et à la conservation des nappes d'eau souterraines** ; et M. Jean Colin pour la **proposition de loi n° 286 (1985-1986)**, présentée par MM. Jacques Mossion, Jean Colin et Roger Boileau **visant à garantir le libre exercice de la profession de géomètre-expert.**

Jeudi 10 avril 1986. - Présidence de M. Pierre Noé, vice-président, puis de M. Michel Chauty, président. - La commission a procédé, préalablement à l'examen du **rapport de M. Jean Colin sur la proposition de loi n° 286 (1985-1986) visant à garantir le libre exercice de la profession de géomètre-expert**, présentée par MM. Jacques Mossion, Jean Colin et Roger Boileau, à l'audition de M. Jacques Mossion, sénateur de la Somme.

M. Jacques Mossion a tout d'abord analysé les points fondamentaux de la loi du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts, plus particulièrement ses articles

premier (compétences) et 7 (exercice illégal de la profession). Il a rappelé le résultat des négociations entre l'ordre des géomètres-experts et la chambre syndicale des topographes, négociations visant à l'intégration éventuelle de topographes dans l'ordre des géomètres-experts. **M. Jacques Mossion** a enfin décrit les conséquences de l'article 9 de la loi du 30 décembre 1985 sur l'exercice de professions voisines, telles que celles d'expert foncier et forestier, d'agent immobilier ou de notaire.

M. Jean Colin, rapporteur, a ensuite rappelé les conditions discutables de l'adoption de cet article 9 lors de l'examen du projet de loi améliorant la concurrence. Il a ensuite évoqué les conséquences inadmissibles de cet article sur les conditions de l'exercice de la profession de géomètre-expert, dont la compétence, le sérieux et l'efficacité ne sauraient être mis en doute.

M. Robert Laucournet a pris la parole pour manifester son désaccord sur la procédure suivie par la commission et sur le fond de la modification proposée, après avoir souligné que le Conseil constitutionnel avait jugé l'article 9 conforme à la Constitution. Il a ensuite estimé que cet article ne visait qu'à corriger une erreur matérielle commise lors de l'adoption de la loi du 7 mai 1946. Il a conclu son intervention en souhaitant que s'institue et se maintienne un équilibre entre les professions de géomètre-expert et de topographe. **M. Pierre Lacour** est intervenu pour souligner les ambiguïtés des textes antérieurs qui avaient permis d'établir un *modus vivendi* entre les diverses professions concernées. Il a manifesté son accord avec les propositions du rapporteur.

M. Jean Colin a répondu aux intervenants pour souligner les résultats des négociations entre les professions concernées et rappeler que l'argument d'une "erreur d'écriture" commise en 1946 n'avait jamais été retenu par les tribunaux.

La commission a ensuite **adopté les conclusions du rapporteur** visant à abroger l'article 9 de la loi n° 85-1408 du 30 décembre 1985 portant amélioration de la concurrence.

AFFAIRES ETRANGERES, DEFENSE ET FORCES ARMEES

Mercredi 9 avril 1986. - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La commission a d'abord élu **M. Alfred Gérin** comme **secrétaire** en remplacement de **M. Jacques Genton**, élu **président** de la commission.

La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Jean-Pierre Bayle** sur le **projet de loi n° 245 (1985-1986)** autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Bangladesh sur **l'encouragement et la protection réciproques des investissements.**

Le rapporteur s'est d'abord livré à une analyse des termes de l'accord du 10 septembre 1985 qui, tant pour le régime d'encouragement des investissements réciproques que pour les garanties - substantielles - accordées aux investisseurs ou pour le système de règlement des différends, apparaît comme parfaitement conforme aux usages internationaux en la matière et s'inscrit dans le cadre d'une pratique conventionnelle bien établie. Il a toutefois relevé les dispositions d'un échange de lettres annexé à l'accord aux termes duquel, à la demande des autorités bengalaises, chaque partie pourra, en cas de difficultés exceptionnelles de balance des paiements, prendre les mesures nécessaires, dans le respect des obligations découlant de l'appartenance au Fonds monétaire international.

Le Bangladesh est en effet, a souligné le rapporteur, en proie aux plus graves difficultés économiques et financières. Rassemblant près de cent millions d'habitants sur un territoire exigu soumis à des catastrophes naturelles - inondations, cyclones - récurrentes, il s'agit du plus peuplé des "pays les moins avancés" dont les Nations Unies ont défini les critères en 1971.

Sur le plan politique, a rappelé **M. Jean-Pierre Bayle**, le Bangladesh est un Etat jeune qui a accédé à

l'indépendance en 1971 et auquel l'histoire n'a pas donné le temps de se forger les instruments et les traditions politiques qui sont à la base des régimes démocratiques, même si des élections générales doivent avoir lieu prochainement.

Dans ce contexte, des relations bilatérales de qualité sont entretenues sur le plan politique entre Paris et Dacca, mais demeurent fort limitées dans les domaines économiques et commerciaux. L'accord proposé, a estimé le rapporteur, va dans le sens du renforcement de ces relations.

Après un échange de vues auquel ont pris part, outre le rapporteur, **M. Robert Pontillon** et le président, la commission a alors **approuvé les conclusions** de son rapporteur, **favorables à l'adoption du projet de loi.**

Puis la commission a procédé à la **nomination de rapporteurs** pour trois projets de loi. Elle a désigné :

- **M. Paul Robert** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 320 (1985-1986)**, autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif aux **privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans la Principauté.**

- **M. Alfred Gérin** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 322 (1985-1986)**, autorisant la ratification du protocole portant modification de la convention internationale pour l'**unification de certaines règles en matière de connaissance** du 25 août 1924, telle qu'amendée par le protocole de modification du 23 février 1968, fait à Bruxelles le 21 décembre 1979.

- **M. Jean-Pierre Bayle** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 324 (1985-1986)**, autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire visant la **prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières des deux pays.**

La commission a également désigné **M. Jacques Chaumont** comme rapporteur pour la proposition de loi n° 317 (1985-1986) tendant à abroger l'article 21 de la loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 portant diverses dispositions d'ordre social.

M. Philippe Labeyrie a ensuite fait part à la commission de sa très vive inquiétude au sujet du sort des otages français retenus au Liban et a évoqué la possibilité de l'envoi d'une mission de la commission dans ce pays pour oeuvrer à la libération de nos concitoyens. Après un échange de vues auquel ont pris part, outre **M. Philippe Labeyrie** et le président, **MM. Raymond Bourguine, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Michel Crucis, Pierre Matraja** et **Robert Pontillon**, l'ensemble des membres de la commission a demandé au président d'entretenir le ministre des affaires étrangères de cette question au cours de la rencontre qu'il doit avoir prochainement avec lui.

M. Robert Pontillon a enfin évoqué la possibilité pour la commission de se livrer à une réflexion sur le thème de l'endettement international.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 9 avril 1986 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Après avoir fait part aux commissaires des changements intervenus dans le secrétariat administratif de la commission, **le président a procédé à un tour d'horizon sur le programme législatif de la session parlementaire.**

Le président a indiqué qu'à l'issue des contacts qu'il avait établis avec le ministre des affaires sociales et de l'emploi, il lui paraissait possible d'envisager l'étude, à la suite de la déclaration de politique générale du Gouvernement, de quatre séries de textes :

- le projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances qui comportera des dispositions d'ordre social,

- le projet de loi de finances rectificative qui dégagera probablement le financement des mesures inscrites dans la loi d'habilitation, comme le plan d'emploi des jeunes ou les mesures relatives aux seuils sociaux,

- divers projets de loi particuliers relatifs à l'autorisation administrative de licenciement, à la réglementation des seuils sociaux, à l'assouplissement de la législation pour les petites entreprises et aux problèmes hospitaliers, notamment la départementalisation et le secteur privé dans les hôpitaux publics,

- éventuellement, des propositions de loi sénatoriales, le Gouvernement s'étant montré favorable à leur inscription à l'ordre du jour complémentaire.

Répondant à M. Jean Chérioux, **le président** a précisé que le projet de loi d'habilitation pourrait comporter, outre des dispositions relatives au droit du travail, des mesures en faveur de la participation. Il a en outre indiqué que la procédure d'examen de ce texte devrait faire l'objet d'un accord avec la commission des finances. Par ailleurs, il a envisagé l'éventualité que certains projets de loi, notamment ceux concernant l'organisation des hôpitaux, soient déposés en premier lieu sur le bureau du Sénat.

La commission a ensuite désigné **Mme Marie-Claude Beaudeau** comme **rapporteur** de la **proposition de loi n° 298 (1985-1986)** de **Mme Hélène Luc**, tendant à l'**amélioration immédiate du pouvoir d'achat des salariés, des préretraités, des retraités et des familles**, et à la **mise en œuvre de mesures sociales et de mesures aptes à créer des emplois**.

Le **président** a rappelé aux membres de la commission, que **M. Louis Boyer** et lui-même avaient déposé la **proposition de loi n° 323 (1985-1986)** modifiant le Code du travail et relative à la négociation sur l'**aménagement du temps de travail**.

Répondant à **M. Jean Chérioux**, il a indiqué que le contenu du projet de loi d'habilitation, sur ce point particulier, était encore imprécis. En conséquence, il lui a paru souhaitable que la commission instruisse cette proposition de loi, en accord avec le Gouvernement.

M. Louis Boyer a exposé à ses collègues l'objet de la proposition de loi, qui est de reprendre les dispositions adoptées par la commission lors de l'examen, en première lecture du projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail. Il s'est déclaré ouvert aux suggestions des partenaires sociaux en rappelant toutefois son attachement à un dispositif favorisant la compétitivité des entreprises sans léser les intérêts essentiels des salariés.

La commission a accepté la prise en considération de la proposition de loi et désigné **M. Louis Boyer** pour exercer les fonctions de **rapporteur**.

M. Charles Lederman s'est félicité de la volonté du rapporteur d'entendre à nouveau les partenaires sociaux.

Le **président** a toutefois précisé que le déroulement d'éventuelles auditions ne pourrait être fixé que dans quelques semaines après que seront connus le contenu du projet de loi d'habilitation et la teneur de la discussion de ce texte à l'Assemblée nationale. Il a ajouté que si le projet de loi d'habilitation comportait des dispositions concernant l'aménagement du temps de travail, la proposition de loi pourrait devenir sans objet. Dans l'hypothèse inverse, elle serait instruite par la commission. Enfin, il a estimé qu'il

ne fallait pas entièrement exclure la possibilité d'un aboutissement, sur ce sujet précis, des négociations engagées entre le Gouvernement et les partenaires sociaux.

M. Louis Boyer a confirmé sa volonté de mener une démarche parallèle à celle du Gouvernement, en excluant toute possibilité d'interférences entre les textes présentés par celui-ci et sa proposition de loi. Il a en outre estimé que l'audition des partenaires sociaux pourrait éventuellement être utile, les positions de certains d'entre eux ayant évolué et s'étant rapprochées de celles de la commission.

M. André Rabineau a approuvé la démarche des auteurs de cette proposition de loi qui pourront ainsi mettre en exergue le travail sérieux déjà effectué par la commission sur l'aménagement du temps de travail.

En conclusion, le **président Jean-Pierre Fourcade** a indiqué qu'il fallait envisager une audition du ministre des affaires sociales et de l'emploi, du ministre délégué chargé de la santé et de la famille et des secrétaires d'Etat, à la fin du mois d'avril ou au début du mois de mai.

Il a par ailleurs rappelé que la commission disposait de crédits de mission et qu'il serait opportun d'envisager une mission d'étude à l'automne 1986.

Il a enfin proposé de fixer au mercredi 23 avril, la date de la prochaine réunion de la commission.

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

Mercredi 9 avril 1986. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Avant de passer à l'ordre du jour et à la demande de M. François Giacobbi, la commission a procédé à un échange de vues sur le problème de l'application de l'article 38 de la Constitution relatif aux ordonnances.

Après un débat auquel ont participé MM. François Collet, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jacques Larché, président, la commission a chargé son président de lui présenter une étude de synthèse faisant apparaître les différents arguments avancés sur cette question.

Elle a ensuite procédé à la désignation de rapporteurs pour les propositions de loi suivantes :

- M. Louis Virapoullé pour la proposition de loi n° 128 (1985-1986) de M. Jacques Thyraud tendant à tenir compte des nouveaux procédés de communication pour la prospection politique et la propagande électorale ;

- M. Paul Girod pour la proposition de loi n° 168 (1985-1986) de M. Marc Boeuf ouvrant compétence départementale et régionale en matière crématoire ;

- M. Etienne Dailly pour la proposition de loi constitutionnelle n° 216 (1985-1986) de M. Jean Cluzel tendant à permettre aux anciens Présidents de la République de participer aux travaux du Parlement ;

- M. François COLLET pour la proposition de loi n° 291 (1985-1986) de M. Pierre-Christian Taittinger relative à la composition des listes de candidats aux élections sénatoriales et régionales ;

- M. Etienne Dailly pour la proposition de loi constitutionnelle n° 295 (1985-1986) de M. Etienne Dailly tendant à modifier les articles 24 et 56 de la Constitution ;

- **M. Paul Girod** pour la **proposition de loi n° 326** (1985-1986) de MM. Charles Ferrant et Paul Caron visant à **abroger l'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales** ;

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi organique n° 310** (1985-1986) de M. Etienne Dailly tendant à préciser l'article premier de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

- **M. Charles de Cuttoli** pour la **proposition de loi organique n° 311** (1985-1986) de M. Charles de Cuttoli, complétant l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

A la demande de MM. François Collet et Charles de Cuttoli et après l'intervention de M. Louis Virapoullé, la commission a décidé de reporter la nomination du rapporteur sur la proposition de loi n° 4 (1985-1986) de MM. Charles Pasqua et Marcel Lucotte tendant à rétablir le mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés. Elle a considéré, en effet, que l'examen de cette proposition de loi devrait être conjoint avec celui du projet de loi relatif à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales.

Enfin, un échange de vues est intervenu, à l'initiative de M. Etienne Dailly, au sujet des modalités d'examen des futurs projets de loi d'habilitation.

DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Jeudi 10 avril 1986 - Présidence de M. Jacques Genton, président, puis de M. Amédée Bouquerel, vice-président. - La délégation a tout d'abord entendu le **rapport de M. Noël Berrier sur la réforme institutionnelle et l'Acte unique européen.** Après avoir évoqué les objectifs poursuivis par l'Acte unique européen, définitivement signé par les douze États membres de la Communauté le 28 février 1986 à la suite du Conseil européen de Luxembourg du mois de décembre 1985, le rapporteur a exposé que, du point de vue institutionnel, l'Acte unique avait voulu rendre les institutions communautaires d'une part plus efficaces en aménageant les règles de prise de décision au sein du Conseil et, d'autre part, plus démocratiques en instituant une nouvelle "procédure de coopération" entre le Conseil et le Parlement européen. Il a fait observer que l'Acte unique européen, issu des travaux de la Conférence intergouvernementale convoquée sur la base de l'article 236 du traité C.E.E. par le Conseil européen de Milan en février 1985, était loin de répondre aux ambitions initiales de relance européenne et avait été accueilli très généralement avec déception et scepticisme. Concernant la prise de décision au sein du Conseil, M. Noël Berrier a rappelé les abus nés du "compromis de Luxembourg" de janvier 1966 et a exposé les recherches de solution contenues dans la "déclaration solennelle" de Stuttgart de juin 1983, les rapports du "Comité Dooge" de 1985 et le projet de traité d'Union européenne approuvé par le Parlement européen en février 1984. Apportant une réponse modeste à la difficile question de l'unanimité au Conseil, l'Acte unique européen a étendu les cas où celui-ci se prononcera à la majorité qualifiée, mais n'a pas réglementé ni réduit l'usage du droit de veto. Le rapporteur a noté que les matières transférées sous un régime de majorité portaient principalement sur l'achèvement du marché intérieur, mais que les problèmes

fiscaux et monétaires, ainsi que les sujets relevant de la circulation des personnes, avaient été maintenus sous un régime d'unanimité. Concernant la "procédure de coopération" entre le Conseil et le Parlement européen, M. Noël Berrier a observé que, loin d'établir un système de co-décision ou de donner de nouveaux pouvoirs à l'assemblée, la nouvelle procédure ne modifiait pas structurellement l'équilibre interinstitutionnel établi par les traités mais que, pour certaines matières seulement, elle associait plus étroitement le Parlement européen au processus législatif par la création d'une seconde lecture. Le rapporteur a également cité les autres dispositions institutionnelles de l'Acte unique (institutionnalisation des Conseils européens, compétence d'exécution de la Commission, juridiction de première instance, secrétariat de la coopération politique, avis conforme du Parlement européen pour les nouvelles adhésions et les accords d'association), et précisé que l'Acte tenait son caractère unique de ce qu'il englobait dans un même instrument des dispositions intéressant à la fois la coopération politique et les objectifs et institutions de la Communauté. La délégation a **adopté à l'unanimité des conclusions** par lesquelles elle considère que la portée de l'Acte unique, qui opère la première révision d'ensemble des traités, ne pourra être appréciée que par la pratique qui en sera faite, estime que la réforme des règles de prise de décision au Conseil peut créer les conditions propices à l'achèvement prochain du marché intérieur, souligne que l'Acte n'apporte qu'une réponse modeste au "vide démocratique" qui entache le processus communautaire de décision et laisse subsister des risques de blocage, mais juge qu'il donne les chances, à défaut des garanties, d'une relance de la Communauté. Elle engage en conséquence les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement le texte lorsqu'elles en seront saisies en vue de sa ratification.

La délégation a ensuite entendu **les observations de M. Michel Miroudot au sujet du projet de directive proposant un "système général de reconnaissance des**

diplômes d'enseignement supérieur". Le traité de Rome pose explicitement les principes de liberté de circulation des travailleurs et d'établissement (comportant l'accès aux professions non salariées) ainsi que la libre prestation de services. Il prévoit même expressément que des directives interviendront pour assurer "la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres". Les seules exceptions possibles selon le Traité sont celles qui touchent aux emplois impliquant une participation à l'exercice de l'autorité publique ou celles justifiées par des motifs "d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique". Plusieurs méthodes étaient envisageables pour parvenir à l'application de ces principes : l'élaboration de directives propres à chaque profession, procédant à une harmonisation tant des exigences de qualification que des conditions d'établissement puis d'exercice de la profession. C'est cette voie qui a été suivie pour les professions médicales et paramédicales pour lesquelles des directives spécifiques ont été adoptées et qui ont fait l'objet de lois adaptant le droit français aux nouvelles dispositions. Mais cette élaboration est évidemment lente, impliquant une analyse des diverses réglementations nationales et des négociations délicates pour leur harmonisation. L'autre solution serait le rapprochement des systèmes de formation, ou du moins l'élaboration d'un système général d'équivalences. La lourdeur de ce système, compte tenu de l'extrême diversité des enseignements à prendre en compte, le rend largement irréalisable (sans parler du risque de sclérose des systèmes de formation et du nivellement par le bas). Désirant cependant donner une nouvelle impulsion à la réalisation de la pleine liberté d'établissement, les responsables des Etats membres ont décidé de changer radicalement de méthode. Le système repose sur une présomption de comparabilité des formations de niveau universitaire dispensées dans les différents Etats-membres, dès lors que l'impétrant possède un diplôme d'enseignement supérieur qui sanctionne une formation d'au moins trois ans et qui le prépare à cette activité. Mais ce principe ne peut être absolu et comporte des garanties.

Le rapporteur ayant fait observer que, pour généreux qu'il semble, ce système fondé sur une présomption générale d'équivalence des formations risque de masquer de nombreuses difficultés qui, selon l'avis même de la commission des affaires sociales du Parlement européen, en compromettraient l'application. Difficultés qui tiennent aux disparités de conditions de formation et à la définition des emplois soustraits aux principes de liberté d'établissement et ressortissant au secteur public. En effet, la directive est muette quant à ces exceptions et dès lors s'appliquerait à nombre d'entre eux compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes. La Cour a en effet retenu un critère fonctionnel pour la définition de ces emplois. Ne peuvent être réservés aux nationaux que les emplois qui comportent la participation à l'exercice de la puissance publique ou intéressent la "sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat". La Cour va même jusqu'à faire prévaloir cette interprétation restrictive des exceptions jusqu'à considérer que le libre accès doit être la règle quitte à arrêter la carrière normale d'un agent ressortissant d'un autre Etat membre que l'Etat employeur, si une promotion devait le placer à un poste de responsabilité comportant une participation à l'exercice de la puissance publique. La question reste entière de la compatibilité de cette jurisprudence avec les règles du droit public français, pour ne rien dire de l'ingérence dans les définitions nationales de l'organisation du secteur public au nom d'une interprétation uniforme et définie par la Cour comme supérieure aux normes internes. **La délégation constatant ces difficultés a adopté les conclusions du rapporteur** et recommandant que les professions dont l'accès demeure marqué par des disparités sensibles de qualification ou d'exercice soient exclues du champ d'application de la directive et fassent l'objet de directives spécifiques après harmonisation des formations et des conditions d'accès, sans abaissement des qualifications ; recommandant de même, que soient exclues les professions relevant de la fonction publique selon la définition de

chaque Etat membre ; et exprimant le souhait en revanche, que soient développés les échanges interuniversitaires et les programmes européens tels que COMETT et ERASMUS.