

# S É N A T

---

Seconde session ordinaire 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Affaires culturelles .....	1971
Affaires économiques et Plan .....	1985
Affaires étrangères, Défense et Forces armées .....	2003
Affaires sociales .....	2013
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	2021
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	2035
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 .....	2043
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion .....	2051
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant le code de procédure pénale et relatif à la détention provisoire .....	2061
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi portant amnistie .....	2065
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à diverses dispositions en matière de sécurité routière et en matière de conventions .....	2067

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 20 juin 1989.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.** La commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Paul Séramy** sur le **projet de loi n° 375 (1988-1989), d'orientation sur l'éducation**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence.

Dans son propos liminaire, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a souligné la portée limitée du projet de loi. Il a précisé qu'il souhaitait cependant l'aborder de façon constructive.

Il a constaté qu'en dépit de son titre le projet ne dessinait aucune véritable orientation et que, de ce fait, il n'était pas à la hauteur des problèmes auxquels doit faire face l'Education nationale, et qui tiennent notamment à une mauvaise adaptation quantitative et qualitative de l'offre et de la demande de formation, et aux difficultés d'adaptation du contenu des enseignements et des formations aux exigences du marché du travail. Il a en outre souligné que l'Education nationale ne pouvait plus ignorer les progrès de la construction européenne.

Or, à ces questions de fond, le projet de loi n'apporte pas de réponse.

En l'absence de programmation, il n'assure pas à l'Education nationale une progression régulière de ses crédits et ne permet pas non plus à la nation d'évaluer l'effort qui lui est demandé. En ce qui concerne les enseignants, il ne traite pas au fond le problème de leur formation, ni celui de la nouvelle définition du métier

d'enseignant, et n'intègre pas celui de la revalorisation. Enfin il n'apporte aucun élément nouveau sur le contenu des enseignements mais bloque en revanche toute possibilité sérieuse de réaménager les rythmes scolaires. Ces silences contribuent à faire de l'objectif des 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat une ambition de portée incertaine et difficilement réalisable.

Le rapporteur a souligné que le projet de loi n'était, en fait, constitué que de "diverses mesures d'ordre éducatif" parfois intéressantes, rarement novatrices. La communauté éducative, qui ajoute à la communauté scolaire de la loi du 11 juillet 1975 les partenaires extérieurs de l'école, ne voit pas son rôle bien défini. Les dispositions relatives à l'orientation reprennent le droit actuel sans le modifier. Il en est de même pour les "nouveaux" droits des élèves, la diversification des voies de réussite, l'aide au travail personnel, le projet d'établissement... Plus novatrices, les dispositions relatives à l'organisation de la scolarité par cycles comportent des aspects intéressants. En revanche il serait absurde que les programmes ne soient plus déterminés par année. Enfin, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a jugé intéressante l'idée de procéder à l'évaluation du système éducatif, tout en soulignant les difficultés de cette démarche.

Après l'exposé du rapporteur, un large débat s'est instauré, auquel ont notamment pris part :

- **Le président Maurice Schumann**, qui a vivement regretté que les dispositions du projet de loi sur le calendrier scolaire bloquent toute évolution positive en consacrant la trop brève durée de l'année scolaire, dont le Premier ministre lui-même a récemment souligné qu'elle était la plus courte d'Europe ;

- **M. Gérard Delfau**, qui, se félicitant que la position prise par le rapporteur permette un examen au fond du texte, a espéré que le débat en séance publique puisse apporter une réponse à la question essentielle que pose le système éducatif : comment "faire bouger" l'Education

nationale et quels objectifs compatibles avec sa capacité d'évolution peut-on lui assigner ?

- **M. Pierre Laffitte**, qui a jugé que le texte était très insuffisant en ce qui concerne le développement du partenariat avec les entreprises. Seule en effet une coopération entre l'Education nationale et les entreprises permettra d'assurer dans de bonnes conditions, et au moindre coût pour les finances publiques, le très important développement des formations professionnelles, et en particulier du baccalauréat professionnel, qui apparaît indispensable. **M. Pierre Schiélé** s'est associé à ces propos et a regretté que le projet de loi ignore l'apprentissage ;

- **Mme Hélène Luc**, après avoir estimé que la commission aurait dû procéder à des auditions de toutes les organisations syndicales - le **président Maurice Schumann** remarquant à ce sujet que les délais imposés au Sénat pour l'examen du projet de loi n'auraient pu permettre d'entendre en commission toutes les parties en présence, ce que le rapporteur s'était pour sa part efforcé de faire - a relevé un décalage important entre le projet de loi et les mesures qui auraient été nécessaires, en particulier parce qu'aucune programmation financière n'est prévue.

En ce qui concerne les instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.), elle a jugé que la formule proposée par le Gouvernement ne paraissait pas "au point" : il importe en particulier que la transformation des actuelles structures de formation ne se traduise pas par une baisse de niveau, et que toutes les écoles normales d'instituteurs, qui doivent être considérées comme des établissements d'enseignement supérieur, continuent d'être utilisées pour la formation des enseignants.

En ce qui concerne l'orientation, elle a relevé que le texte était ambigu car il pouvait laisser croire que c'est le chef d'établissement, et non le conseil de classe, qui prend les décisions d'orientation. Enfin, elle a souhaité que le rapport de la commission souligne l'importance du

transfert de charges vers les collectivités territoriales, sur lesquelles pèsent toutes les dépenses d'investissement liées au développement des capacités d'accueil.

- **M. Marc Lauriol**, après avoir dit, avec **M. Michel Miroudot**, son accord avec les orientations développées par le rapporteur, s'est étonné que le texte évoque l'enseignement des langues et cultures régionales : mieux vaudrait en rester à l'école de Jules Ferry, qui était faite pour enseigner le français. Ce n'est pas à l'Etat de financer l'enseignement des langues et cultures régionales : l'impôt commun doit être réservé au financement du bien commun, et le bien commun, c'est la langue française.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Paul Séramy, rapporteur**, a dit qu'il comprenait les remarques de M. Marc Lauriol, mais qu'il comprenait, aussi, les raisons pour lesquelles avaient été introduites dans le texte des dispositions qui, d'ailleurs, ne changent rien au droit existant. Il a assuré Mme Hélène Luc de son intention de mettre l'accent sur l'importance des charges pesant sur les collectivités locales, et est convenu avec elle de l'imprécision des dispositions relatives aux I.U.F.M. Il a dit partager l'opinion de M. Pierre Laffitte et de M. Pierre Schiélé sur l'importance du partenariat avec les entreprises, et sur le rôle très positif que peut jouer l'apprentissage dans l'élévation du niveau de formation, en particulier grâce à la loi du 23 juillet 1987 : toutefois, l'apprentissage relève du droit du travail, et le projet de loi n'est pas co-signé par le ministre compétent.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article 1er (missions du système éducatif), après un débat auquel ont participé, outre le président Maurice Schumann et le rapporteur, MM. Pierre Laffitte, Marc Lauriol, Gérard Delfau, Pierre Schiélé, et Mmes Danielle Bidart-Reydet et Hélène Luc, la commission a adopté un amendement tendant à améliorer la rédaction de l'article et précisant que les établissements

d'enseignement privé sous contrat participent aux missions du service public de l'éducation.

A l'article 2 (accès à l'enseignement préscolaire), après des interventions du **président Maurice Schumann**, de **M. Gérard Delfau** et de **Mme Hélène Luc**, elle a adopté un amendement modifiant la rédaction du second alinéa de l'article et précisant que les zones défavorisées où se justifie un effort de scolarisation des enfants de deux ans peuvent être des zones urbaines, rurales ou de montagne.

A l'article 3 (objectifs de formation du système éducatif) à l'issue d'une discussion à laquelle ont participé le **président Maurice Schumann**, **M. Paul Séramy**, **rapporteur**, **M. Pierre Laffitte** qui regrettait que cet article n'évoque pas la possibilité d'acquérir des qualifications par l'apprentissage et **M. Gérard Delfau**, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article tendant à rétablir sa présentation initiale, à améliorer sa rédaction, à avancer à cinq ans l'âge de la scolarité obligatoire, et à prévoir que l'Etat assure ou encourage des actions d'adaptation professionnelle au profit des élèves n'acquérant pas de qualification professionnelle.

A l'article 4 (organisation de la scolarité par cycles), après les interventions du **président**, du **rapporteur**, de **Mme Hélène Luc**, et de **M. Gérard Delfau**, la commission a adopté deux amendements, le premier précisant que les programmes seraient définis par année, le second supprimant la référence, jugée inutile, à la continuité éducative et précisant les moyens de l'adaptation de l'enseignement à la diversité des élèves.

Elle a supprimé l'article 4 bis (programmes).

A l'article 5 (conseil national des programmes) elle a adopté un amendement prévoyant que les avis et les propositions du conseil seraient rendus publics.

A l'article 6 (périodes de scolarité effectuées dans les entreprises et les administrations), la commission a adopté un amendement rétablissant cet article dans sa

rédaction initiale tout en retenant un amendement rédactionnel voté par l'Assemblée nationale.

L'article 7 (procédure d'orientation) a été adopté sans modification.

A l'article 8 (calendrier scolaire) elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

A l'article 9 (droits et obligations des élèves) elle a approuvé au premier alinéa un amendement renvoyant au règlement intérieur des établissements la définition des droits et obligations des élèves après un débat auquel ont pris part **le président Maurice Schumann, M. Paul Séramy, rapporteur, M. Pierre Schiélé, et Mme Danielle Bidard-Reydet.**

L'article 10 a été adopté sans modification.

A l'article 11 (droits reconnus aux étudiants) la commission a adopté un amendement supprimant la référence à la possibilité d'associer les étudiants à des activités d'accueil, d'aide à l'insertion professionnelle et d'animation et insérant les dispositions de l'article dans l'article 51 de la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

A l'article 12 (associations d'étudiants) la commission a supprimé la référence à l'Observatoire de la vie étudiante, repris les dispositions relatives à la participation des étudiants à l'accueil, à l'animation des établissements et à l'aide à l'insertion professionnelle, en précisant que ces activités s'exerceraient par leurs représentants ou par l'intermédiaire de leurs associations, et inséré l'article ainsi modifié à l'article 50 de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur.

A l'article 13 (missions des personnels enseignants) elle a adopté deux amendements tendant à mentionner les missions des enseignants et à prévoir que la définition de leurs obligations prenne en compte l'ensemble de ces missions.

L'article 14 a été adopté sans modification.

A l'article 15 (plan de recrutement des enseignants) la commission a adopté un amendement améliorant la rédaction de l'article et prévoyant que le plan de recrutement des personnels de l'Education nationale préciserait les mesures d'accompagnement des recrutements et les moyens financiers nécessaires à sa réalisation.

A l'article 16 (I.U.F.M.), elle a adopté une nouvelle rédaction renvoyant à un projet de loi, qui devra être déposé avant le 31 décembre 1989, le soin de déterminer les conditions dans lesquelles sera assurée la formation professionnelle des enseignants.

A l'article 17 (projet d'établissement), elle a adopté un amendement définissant la notion de projet d'établissement, précisant que celui-ci est arrêté sur proposition du chef d'établissement ou directeur d'école et prévoyant que des moyens spécifiques pourront être accordés aux établissements pour la réalisation des projets.

A l'article 18 (groupements d'établissements et groupements d'intérêt public), la commission a adopté deux amendements, dont l'un supprime la disposition introduite par l'Assemblée nationale pour réserver aux seuls établissements publics la possibilité de participer à un G.I.P., et dont l'autre supprime la disposition dérogatoire confiant au ministre de l'Education nationale le droit de nommer le directeur du G.I.P. et celle, superfétatoire, qui précise que les G.I.P. sont soumis aux règles du droit et de la comptabilité publics.

A l'article 19 (délégation de la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires), la commission a adopté deux amendements tendant à ne pas limiter le champ d'application de l'article aux établissements relevant du ministère de l'agriculture ou de l'éducation nationale, et à améliorer la rédaction du texte.

L'article 20 a été adopté sans modification.

A l'article 21 (conseil supérieur de l'éducation), la commission a adopté un amendement tendant à regrouper dans cet article l'ensemble des dispositions relatives au C.S.E. et à prévoir que les associations de parents d'élèves et les associations d'étudiants auraient un rôle de proposition pour la désignation de leurs représentants.

Elle a supprimé en conséquence les articles 21 bis, 21 ter et 21 quinquies.

Les articles 21 quater, 22 et 23 ont été adoptés sans modification.

A l'article 23 bis (rapport annuel des collèges et des lycées), la commission a décidé d'insérer les dispositions de cet article à l'article 15-8 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les régions et l'Etat.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 24, jugeant que le comité national d'évaluation ne pouvait être assimilé à une autorité administrative indépendante.

Les articles 25, 26, 27, 28, 28 bis et 28 ter ont été adoptés sans modification.

A l'article 29 (abrogations), la commission a adopté un amendement de coordination avec un amendement adopté à l'article 3.

Les articles 30 et 31 ont été adoptés sans modification.

La commission a enfin **adopté le projet de loi ainsi modifié**, les commissaires socialistes et communistes n'ayant pas pris part au vote.

**Jeudi 22 juin 1989.** - Présidence de M. Maurice Schumann, président. - La commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Adrien Gouteyron sur le **projet de loi n° 409 (1988-1989)**, modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de

**communication**, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence.

Ce projet de loi, a indiqué le rapporteur, clôt la réflexion sur le secteur public engagée à la suite des grèves du mois de septembre 1988 et la réforme structurelle qu'il propose constitue, à côté de l'accroissement des moyens financiers, l'un des deux biais essentiels par lesquels le Gouvernement entend remédier à la crise des sociétés nationales de programme.

Afin d'organiser une vraie complémentarité des programmes offerts par Antenne 2 et FR3, il vise à doter les deux chaînes d'un président commun et à faire nommer ce président, pour une durée de trois ans, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, dans le mois qui suivra la publication de la loi. L'exposé des motifs, outre qu'il prévoit la mise en commun de certains moyens des chaînes, précise par ailleurs : que la complémentarité devra être obtenue dans le respect de l'identité de chaque chaîne; qu'un directeur général sera nommé dans chaque société, sur proposition du président, par chaque conseil d'administration et qu'il assurera, sous l'autorité du président, la direction de la société; que le président sera assisté d'un comité de coordination stratégique; qu'enfin chaque société conclura avec l'Etat un contrat d'objectifs, dans un cadre pluriannuel, et élaborera un projet d'entreprise.

A en bien peser chaque terme, a estimé le rapporteur, la réponse structurelle qui est proposée au Parlement constitue une fausse solution, un vain expédient et une dangereuse échappatoire :

- une fausse solution car le projet de loi ne résoudra pas la crise du secteur public : c'est sur l'effort de production, la révision des modalités de gestion et la restauration de l'image des chaînes publiques - qui suppose un financement beaucoup plus indépendant du marché publicitaire - qu'il faut compter ;

- un vain expédient car le projet de loi est inutile pour assurer la complémentarité des programmes offerts par Antenne 2 et FR3: une structure de coordination permanente est indispensable, mais s'en tenir au comité de coordination prévu dans l'exposé des motifs serait tout aussi efficace et beaucoup plus souple que la présidence commune;

- une dangereuse échappatoire car le projet de loi pourrait avoir plusieurs effets pervers : la présidence commune jouera au détriment de FR3 dont les missions restent à ce jour mal définies; la troisième chaîne pourrait, en outre, être confrontée à une fronde syndicale, les salaires qu'elle verse étant inférieurs à ceux d'Antenne 2 et la satisfaction des revendications pourrait absorber, au détriment de la création, les efforts budgétaires supplémentaires qui seront consentis à l'avenir en faveur des chaînes publiques ; le projet de loi risque de n'être pas neutre à l'égard de l'industrie privée de production car on peut penser qu'Antenne 2 sera plus ou moins conduite à recourir aux moyens de production de FR3; enfin, faire nommer les directeurs généraux d'Antenne 2 et de FR3, qui auront un rôle plus important qu'actuellement, par des conseils d'administration où l'Etat est représenté, constitue, même sur proposition du président, un recul pour l'indépendance de l'audiovisuel public.

**M. Adrien Gouteyron, rapporteur**, a en outre fait observer que le projet de loi était considéré par les chaînes privées comme une source de concurrence déloyale car il permettrait au secteur public, en jouant sur ses deux réseaux, de diffuser un film pratiquement chaque soir autorisé de la semaine; il a par ailleurs regretté qu'il revienne à mettre fin, vraisemblablement à quelque trois ou quatre mois seulement de leur terme, aux mandats des actuels présidents d'Antenne 2 et de FR3.

Le rapporteur a ensuite proposé à la commission d'adopter un amendement de suppression à chacun des deux articles du projet de loi.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

- **M. Roger Quilliot** a indiqué, qu'à titre personnel, il "s'interrogeait sur la vertu de la solution proposée" par le Gouvernement pour résoudre la crise du secteur public de l'audiovisuel, mais qu'il n'en voyait pas d'autres.

- **M. Michel Miroudot** a insisté, après avoir souligné la qualité de ses émissions, sur la nécessité de redéfinir les missions de FR3 et déploré la fusion, à terme inéluctable, de ses centres de production lourde avec la société française de production ; il a estimé que le projet de loi entraînerait, par la mise en place de structures communes aux deux chaînes publiques, des réductions d'effectifs et redouté qu'il conduise à un rééquilibrage financier d'Antenne 2 au détriment de FR3 dont la situation, a-t-il indiqué, est à ce jour parfaitement saine.

- **M. Jacques Carat** a déclaré qu'on ne pouvait être défavorable à la réévaluation des salaires de FR3 par rapport à ceux d'Antenne 2 et estimé qu'il n'y avait guère d'autres solutions pour assurer la complémentarité d'Antenne 2 et de FR3 que de désigner "un président du secteur public" qui disposerait de "deux instruments différents".

- **M. François Autain** a rappelé que le projet de loi visait à instituer une présidence commune et non une présidence unique et que chaque chaîne conserverait son autonomie ; la coordination d'Antenne 2 et de FR3 s'imposait, a-t-il estimé, et la solution retenue par le Gouvernement permettra au secteur public de mieux affronter la concurrence du secteur privé.

- **M. Pierre Laffitte**, pour qui le problème posé est "un problème industriel pour lequel il faut de la volonté, de la fermeté et du temps", a déclaré que loin de résoudre la crise du secteur public, le projet de loi l'aggraverait.

- **M. Roger Boileau** a redouté que, dans un souci d'efficacité, la présidence commune conduise, à moyen terme, à la disparition de FR3 ; il a insisté sur la nécessaire révision des programmes de cette chaîne qui ne

prennent pas assez en compte, à l'heure actuelle, l'intérêt du public.

- **M. Hubert Martin** a déploré que la station de FR3-Lorraine concentre son attention sur certaines parties de la région.

- **M. Jean Delaneau** a souligné, à son tour, que le projet de loi ne résoudrait pas la crise du secteur public mais l'aggraverait.

- **Le président Maurice Schumann** a rappelé que le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'était interrogé sur l'opportunité du projet de loi et que son président avait regretté qu'une réforme de FR3 - qui aurait, notamment, accentué l'ancrage régional de la chaîne - n'ait pas précédé l'institution de la présidence commune ; il s'est interrogé sur la constitutionnalité du projet de loi en évoquant la décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986 qui, par un raisonnement a contrario, interdit au législateur, sauf à méconnaître un principe de valeur constitutionnelle, d'ouvrir la possibilité de changement dans l'administration d'entreprises dont l'activité touche à l'exercice des libertés publiques ; il a fait part des inquiétudes suscitées par le texte à l'égard de l'avenir de l'industrie de production et du pluralisme de la création ; évoquant, enfin, des propos tenus par M. Bernard Schreiner à la tribune de l'Assemblée nationale, il a indiqué qu'une révision du régime des coupures publicitaires des oeuvres audiovisuelles sur les chaînes privées ne serait acceptable qu'à la condition d'être accompagnée de contreparties pour la production. **M. Jacques Carat** a déclaré qu'il considérerait pour sa part une telle révision totalement injustifiée.

La commission a ensuite **adopté les deux amendements de suppression** que lui proposait son rapporteur.

Elle a ensuite examiné le **projet de loi n°273 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, **relatif à**

## **L'utilisation des détecteurs de métaux, sur le rapport de M. Michel Miroudot, rapporteur.**

**M. Michel Miroudot, rapporteur**, a souligné que l'utilisation non réglementée des détecteurs de métaux constituait un danger pour le patrimoine archéologique : les utilisateurs amateurs de détecteurs sont en effet animés par la volonté de constituer une collection personnelle ou d'approvisionner le marché des objets d'antiquité, qui les conduit à adopter une démarche sélective préjudiciable à l'exhaustivité des recherches archéologiques.

Le rapporteur a estimé que la protection du patrimoine archéologique devait être générale. Il a jugé inadaptées, d'une part, la transposition au domaine archéologique du système de classement et d'inscription prévu pour les monuments historiques par la loi du 31 décembre 1913, d'autre part, la distinction entre fouilles de surface et fouilles en profondeur, qui conduiraient à restreindre le champ de cette protection.

Il a souligné les lacunes de la législation actuelle et a conclu à la nécessité d'une réglementation conciliant la sauvegarde du patrimoine archéologique et l'exercice d'une liberté individuelle.

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi répondait à cet objectif. Il soumet en effet l'utilisation des détecteurs de métaux aux fins de recherche archéologique à autorisation administrative et prévoit la sanction des infractions à cette obligation. Il organise par ailleurs la publicité, auprès des acheteurs potentiels, des conditions d'utilisation des détecteurs et des sanctions pénales correspondantes.

Le rapporteur a souhaité que cette réglementation soit accompagnée d'une politique de sensibilisation du grand public à la sauvegarde du patrimoine archéologique. Celle-ci pourrait notamment s'exercer dès le plus jeune âge au travers des classes du patrimoine. Il a enfin souligné l'intérêt d'une plus grande participation des

amateurs aux chantiers de fouilles encadrés par des archéologues.

Sous réserve de ces observations, le rapporteur a invité la commission à adopter le projet de loi sans modification.

**M. Jean Delaneau** a demandé quelle serait l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation prévue à l'article premier : le rapporteur lui a précisé que ce serait le directeur des antiquités chef de la circonscription archéologique.

**M. Maurice Schumann, président,** a dénoncé le trafic international des antiquités et a rejoint le rapporteur pour souhaiter une meilleure éducation du public scolaire à la sauvegarde du patrimoine archéologique.

Suivant les propositions de son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi sans modification.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 21 juin 1989 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission a tout d'abord procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.**

**M. Jean Arthuis, rapporteur,** a fourni un certain nombre de précisions sur l'organisation prévisible des débats devant se dérouler, sur ce texte, au Sénat et à l'Assemblée Nationale. La commission s'est ensuite prononcée sur les amendements déposés.

A l'article premier, après les interventions de **MM. Michel Souplet, Marcel Daunay et Yves Le Cozannet,** elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié présenté par **MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet.**

Elle a adopté la même position pour les amendements n°s 246 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 307 présenté par M Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI. Après avoir entendu **MM. Fernand Tardy, Michel Souplet, Louis Minetti, et Jean François-Poncet, président,** par cohérence avec ses positions antérieures, elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 273 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste.

De même, les amendements n°s 234 et 205 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste ont fait l'objet d'un avis négatif.

A l'article 2, assouplissant le contrôle des structures, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 5 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 247 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 308 présenté par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI, 236 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 274 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 207 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et 275 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, et, à l'amendement n° 208 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, après les interventions de MM. **Michel Souplet, Louis de Catuelan, Fernand Tardy, Jean Arthuis, rapporteur, et Marcel Daunay.**

Elle s'en est remis à la sagesse du Sénat :

- pour l'amendement n° 42 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc, et Louis Moinard, retiré par ses auteurs et repris par **M. Jean Faure** ;

- pour les amendements n°s 6 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 248 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, après un débat auquel ont participé MM. **Michel Souplet, Marcel Daunay, Fernand Tardy et Jean Arthuis, rapporteur.**

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 209 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 7 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 276 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et 309 présenté

par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI, identiques, ainsi qu'à l'amendement n° 249 présenté par M. Charles-Edmont Lenglet, après des interventions de MM. Marcel Daunay, Fernand Tardy, Jean François-Poncet, président, et Louis Minetti.

Elle a adopté l'amendement du rapporteur tendant à ne contrôler les opérations qui entraînent le démembrement d'exploitations sans l'accord de l'exploitant concerné.

Elle a décidé d'en appeler à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 210 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 277 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 8 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 250 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet. Puis elle a adopté une position défavorable à l'égard des amendements n°s 9 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 251 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 310 présenté par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI, 211 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 44, 45 présentés par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard, 212 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 10 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 252 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 235 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 278 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 11 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 253 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, et 311 présenté par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI.

Après une intervention de **M. Fernand Tardy**, elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 279 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, qui insère un article additionnel après l'article 2, modifiant la composition de la commission départementale des structures agricoles.

A l'article 3, relatif à la commission nationale des structures agricoles, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 213 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupes communiste ainsi qu'après l'article 3 à l'amendement n° 206 rectifié bis présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, tous deux à l'amendement de suppression de la commission nationale antérieurement retenu.

A l'article 5, après un débat auquel ont participé **MM. Michel Souplet, Louis Moinard, Fernand Tardy et Jean Arthuis, rapporteur**, elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 12 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 254 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 280 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste. Elle a par ailleurs donné un avis défavorable aux amendements n°s 14 rectifié, 13 rectifié présentés par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 255 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 214 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et 256 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet.

Pour les amendements n°s 15 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 257 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 312 présenté par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI, elle a émis un avis défavorable considérant qu'elle avait apporté, pour ces questions relatives aux élevages hors sol, une réponse plus satisfaisante dans un amendement

proposé par son rapporteur . Elle a pris une position identique pour l'amendement n° 281 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, estimant qu'il était déjà satisfait par un amendement de la commission.

Après l'article 5, elle s'est opposée à l'insertion des articles additionnels proposés par les amendements n°s 282 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 16 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 258 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 17 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 259 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 18 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 260 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, mais elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne les amendements n°s 19 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 261 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 313 présenté par M. Joseph Caupert et les membres du groupe de l'UREI, chacun d'entre eux visant également à l'insertion d'un article additionnel. Elle a adopté l'amendement présenté par son rapporteur tendant à prévoir la consultation de la commission départementale pour la construction des ateliers hors sols entrant dans la catégorie des installations classées.

A l'article 6, qui définit les associations foncières agricoles, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 46 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard, 215 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 55, 56 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois et 20 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond

Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, satisfaits par ailleurs.

Elle s'est opposée à l'amendement n° 262 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet qui tendait à insérer un article additionnel après l'article 6, considérant qu'il était déjà satisfait.

A l'article 7, relatif à l'objet des associations foncières agricoles, elle a formulé un avis défavorable aux amendements n°s 57, 58, 59, 60 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, 21 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 263 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, la plupart se trouvant satisfaits par ses propres amendement.

A l'article 8, relatif au statut des associations foncières agricoles, elle s'est déclarée favorable à l'amendement n° 47 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard et défavorable à l'amendement n° 61 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

La commission s'est parallèlement déclarée opposée à l'amendement n° 48 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard, visant à insérer un article additionnel après l'article 8.

A l'article 9, relatif à l'enquête administrative préalable à la constitution d'une association foncière agricole, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 62 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois jugeant qu'il allait dans le sens d'une clarification du texte, mais elle s'est déclarée opposée aux amendements n°s 63 et 64 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 10, qui interdit tous travaux modifiant l'état des lieux pendant la procédure d'enquête, la commission a repoussé les amendements n°s 65 et 66

présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 11, elle s'est déclaré favorable aux amendements n°s 67 et 68 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 12, qui fixe les conditions de réunion des propriétaires en associations foncières autorisées, elle n'a pas accepté les amendements n°s 216 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 70 et 69 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 13, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 217 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 71 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois et a considéré que l'amendement n° 72 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois apportait une précision utile justifiant une opinion favorable.

A l'article 14, qui autorise la distraction des terres, la commission a été défavorable à l'amendement n° 49 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard satisfait par ailleurs et s'en est remis à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne les amendements n°s 73 et 74 présentés par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 15 qui modifie les conditions d'exercice de certains droits d'usage et d'exploitation, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 75 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois dont l'objet se trouvait, en grande partie, satisfait par les dispositions qu'elle avait précédemment adoptées.

A l'article 16, relatif aux activités agricoles à prédominance extensive et aux contrats de terres à vocation pastorale ou extensive, elle s'est déclarée défavorable aux amendements n°s 76 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, 218

rectifié présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 242 et 233 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste.

A l'article 17, elle a suivi son rapporteur qui proposait d'émettre un avis négatif pour l'amendement n° 77 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, satisfait par l'amendement proposé sur cet article par son rapporteur.

A l'article 18, qui fixe les missions des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, après l'intervention de M. Louis de Catuelan qui s'est déclaré opposé aux nouvelles missions des S.A.F.E.R., la commission s'est déclarée défavorable à l'amendement n° 78 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois qui restreignait par trop le rôle des S.A.F.E.R., ainsi qu'aux amendements n°s 50 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Jean-Pierre Blanc et Louis Moïnard, 219 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 22 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 283 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 79 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, 284 rectifié présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 220 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 23 rectifié, 24 rectifié présentés par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 80 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, et 221 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste.

A l'article 19, concernant l'exonération des droits de timbre et d'enregistrement, la commission a approuvé son rapporteur qui se déclarait défavorable aux amendements n°s 285 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 222 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 81 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, ainsi qu'à

l'amendement n° 223 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, visant à insérer un article additionnel après l'article 19.

Elle a, en revanche, donné un avis favorable à l'amendement n° 286 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste qui vise à insérer un article additionnel après l'article 19 afin de modifier l'article 15 de la loi n° 60-808 du 5 août 1960.

La commission a enfin décidé de **reporter** à la séance de la semaine suivante la **désignation d'un rapporteur** pour le **projet de loi n° 370 (1988-1989)** relatif au développement des **entreprises commerciales et artisanales** et à l'amélioration de leur **environnement économique, juridique et social**.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président, la commission a poursuivi l'**examen des amendements au projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'**adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social**.

A l'article 20, relatif au ressort territorial des S.A.F.E.R. la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 38 présenté par M. Joseph Caupert, identique à celui de la commission, ainsi qu'aux amendements n°s 287 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 25 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 264 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 240 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste.

A l'article 21, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 82 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois.

A l'article 23, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 83 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, 26 rectifié, 27 rectifié présentés

par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 288, 289 présentés par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et 224 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste.

A l'article 24, relatif aux pouvoirs des commissions nationales d'aménagement foncier d'indemniser, en cas d'impossibilité de rétablissement en nature, le propriétaire lésé lors d'un remembrement, la commission s'est déclarée défavorable à l'amendement n° 84 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois considérant qu'il se trouvait déjà satisfait par un de ses amendements.

Après avoir entendu MM. Jean Simonin, Rémi Herment et Michel Souplet elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 51 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard visant à introduire un article additionnel après l'article 24 relatif aux opérations de second remembrement.

Elle a adopté la même position en ce qui concerne l'amendement n° 290 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste insérant un article additionnel après l'article 24 pour préciser les prérogatives du département lors de certaines opérations d'aménagement foncier.

La commission s'est, en revanche, déclarée défavorable à l'amendement n° 291 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste tendant à insérer un article additionnel après l'article 25 et à l'amendement n° 85 présenté par M. Paul Girod prévoyant l'insertion d'un article additionnel avant l'article 26.

A l'article 26, la commission a été défavorable à l'amendement n° 86 présenté par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, compte tenu du dispositif similaire qu'elle propose par ailleurs.

Elle a adopté une position similaire à l'égard des amendements n°s 314, 315 présentés par M. Joseph Cauvert, 28 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 265 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 292 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, ces trois derniers amendements étant satisfaits par l'amendement de la commission, visant tous à insérer un nouvel article additionnel après l'article 26.

Après l'article 27, elle s'est déclarée défavorable aux amendements n°s 29 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 266 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, déjà satisfaits par ailleurs, mais elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 52 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard visant à compléter l'article 761 du code général des impôts. Elle a adopté l'amendement n° 328 et les amendements n°s 127 et 130 rectifiés présentés par son rapporteur.

A l'article 28, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 1 présenté par M. Albert Vecten au nom de la commission des affaires culturelles.

A l'article 29, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 2 présenté par M. Albert Vecten au nom de la commission des affaires culturelles, 304 présenté par M. Michel Souplet et à l'amendement n° 241 du Gouvernement.

Après l'article 30, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 3 présenté par M. Albert Vecten au nom de la commission des affaires culturelles, un avis défavorable aux amendements n°s 225, 226, 229, 230, 231 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, et elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 227 et 228 présentés par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste.

Après l'article 32 et après les interventions de MM. Jean Huchon et Louis Moinard, elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 41 du Gouvernement. Après un large débat auquel ont participé **MM. Fernand Tardy, Marcel Bony et Joseph Caupert**, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 293 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste considérant que ces dispositions ne rentraient pas dans le cadre du projet de loi examiné. Elle a enfin donné un avis défavorable aux amendements n°s 294 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et 243 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, et un avis favorable à l'amendement n° 245 présenté par M. Hubert Haenel.

Après avoir entendu les déclarations de **MM. Yves Le Cozannet et Louis de Catuelan**, elle a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés à l'article 33, elle a suivi son rapporteur qui s'est déclaré défavorable à l'amendement n° 159 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances bien que **M. Philippe François** ait indiqué que le groupe R.P.R. était quant à lui, favorable à cet amendement. Puis elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n°s 180 présenté par M. Jacques Machet au nom de la Commission des affaires sociales, 30 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 267 présenté par M. Charles Edmond Lenglet satisfait par son propre amendement n° 155. Elle a donné un avis favorable aux sous-amendements n°s 322 et 323 et un avis défavorable au sous-amendement n°324 présentés par le Gouvernement à l'amendement n° 135 déposé par la commission.

Après l'article 33, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 181, satisfait par ailleurs, et, après un débat auquel ont participé **MM. Jean François-Poncet, président, Fernand Tardy, Jean Arthuis, rapporteur, Michel Souplet et Marcel Daunay**, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 316 et 317, présentés

par le Gouvernement. Elle s'est prononcée de même pour les amendements n°s 244 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste, 182, 183, 319, 185 présentés par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 318 présenté par le Gouvernement, 184 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 34, elle a approuvé son rapporteur qui se déclarait défavorable aux amendements n°s 160 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 186 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, mais favorable à l'amendement n° 305 présenté par M. Michel Souplet.

A l'article 35, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 187 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 161 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, 31 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 53 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard, 268 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et 295 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, considérant que la plupart se trouvaient déjà satisfaits par ses propres amendements. Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 32 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 296 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et 269 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet et elle s'en est remis à la sagesse du Sénat pour les amendements n°s 270 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet, 33 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 54 présenté par MM. Michel Souplet, André Rabineau, Louis de Catuelan, Jean-Pierre Blanc et Louis Moinard, après des

interventions de **MM. Désiré Debavelaere et Philippe François**.

A l'article 36, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 188 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et 162 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 37, elle a adopté une position identique pour les amendements n°s 189 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 163 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, 39 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet et 320 présenté par le Gouvernement.

A l'article 38, elle s'est déclarée défavorable aux amendements n°s 190 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 164 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 232 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste considérant qu'ils étaient déjà satisfaits par son amendement n° 145.

A l'article 39, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 191 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et 165 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 40, elle a suivi son rapporteur, défavorable aux amendements n°s 192 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 166 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, 40 rectifié présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet, 321, 297 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et 271 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet.

Après l'article 40, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 34 rectifié présenté par MM. Marcel

Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Michel Souplet après avoir entendu M. Michel Souplet, et aux amendements n°s 193 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et 272 présenté par M. Charles-Edmond Lenglet. Elle a, en revanche, donné un avis favorable à l'amendement n° 37 présenté par MM. Marcel Daunay, Raymond Poirier, Jean Pourchet, Edouard Le Jeune et Yves Le Cozannet sous réserve de sa rectification pour le rendre compatible avec ses propres propositions.

A l'article 41, elle a émis un avis défavorable à l'encontre des amendements n°s 167 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances, 194 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et 298 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et s'est déclarée favorable à l'amendement n° 299 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste sous réserve de sa rectification.

A l'article 42, elle s'est opposée à l'amendement n° 168 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances mais elle a accepté l'amendement n° 195 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 43, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 169 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 44, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 170 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 196 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales

A l'article 45, elle a suivi son rapporteur qui s'est déclaré opposé aux amendements n°s 300 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste, 171 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 197 présenté par M. Jacques

Machet au nom de la commission des affaires sociales et favorable à l'amendement n° 301 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

A l'article 46, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 198 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et un avis défavorable à l'amendement n° 172.

A l'article 47, elle a formulé un avis défavorable pour les amendements n°s 173 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 199 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 48, elle s'est déclarée favorable à l'amendement n° 200 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et défavorable à l'amendement n° 174 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 49, elle a été défavorable à l'amendement n° 175 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 50, elle s'est prononcée en faveur de l'amendement n° 201 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales mais contre l'amendement n° 176 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

A l'article 51, elle a refusé l'amendement n° 177 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et a accepté l'amendement n° 202 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales.

A l'article 52, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 203 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales, 178 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances et 302 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste et un avis favorable à

l'amendement n° 303 présenté par M. Fernand Tardy et les membres du groupe socialiste sous réserve d'une rectification rédactionnelle.

A l'article 53, elle a formulé un avis défavorable sur les deux amendements n°s 204 présenté par M. Jacques Machet au nom de la commission des affaires sociales et 179 présenté par M. Roland du Luart au nom de la commission des finances.

Enfin, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 306 présenté par M. Yves Le Cozannet tendant à insérer un article additionnel après l'article 53.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 21 juin 1989 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** Rendant compte d'une mission de la commission effectuée dans la III<sup>ème</sup> région maritime les 24 et 25 avril 1989 par MM. Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel, Jean-Paul Chambriard, André Jarrot, Christian de La Malène et Paul Robert, M. Michel d'Aillières a souligné l'importance de la Méditerranée comme zone de communications mais aussi de tensions.

Il a indiqué que la première journée de cette mission avait été consacrée à l'étude du théâtre méditerranéen qualifié de "maritime", "étroit", "encombré" et "agité" par le vice-amiral d'escadre Duthoit, préfet maritime et commandant en chef pour la Méditerranée.

M. Michel d'Aillières a noté que la coopération avec nos alliés s'effectuait en Méditerranée à deux niveaux, au sein de l'Alliance atlantique d'abord, et par accords bilatéraux avec les pays riverains alliés et les Etats-Unis, ensuite. Ces derniers accords ont été présentés comme revêtant une importance cruciale, car ils permettent seuls de faire face à des problèmes qui sortent du strict cadre de l'alliance, laquelle ne concerne que les relations Est-Ouest. Quant aux moyens mis à la disposition de la marine nationale, M. Michel d'Aillières les a jugés globalement aptes à remplir les missions assignées, le problème majeur, comme sur les autres théâtres, étant celui de l'entretien de la flotte. Comme le rappellent chaque année les rapporteurs des budgets militaires, les

crédits consacrés à l'entretien programmé de la flotte ont tendance à baisser depuis plusieurs années en francs constants. Ce phénomène, déjà en soi préjudiciable au maintien de la valeur opérationnelle de la marine, est amplifié par les missions de longue durée confiées à certains bâtiments.

**M. Michel d'Aillières** a ensuite indiqué que la délégation avait pu visiter deux des bâtiments les plus modernes de la marine. La frégate antiaérienne "Cassard" d'abord, dont la mission est la défense antiaérienne des forces à la mer et notamment des porte-avions. Le sous-marin nucléaire d'attaque "Emeraude" ensuite, bâtiment d'autant plus redoutable qu'il est considérablement plus discret, mobile et endurant que les sous-marins classiques.

**M. Michel d'Aillières** a poursuivi en exposant que la délégation avait ensuite embarqué sur le porte-avions "Foch", pour y observer diverses manoeuvres aériennes de jour et de nuit, et y avait eu des entretiens avec son commandant et le contre-amiral Debray, commandant l'aviation embarquée et le groupe des porte-avions. Il a noté que la France était jusqu'alors le seul pays avec les Etats-Unis à posséder des porte-avions modernes capables de mettre en oeuvre des forces aéronavales efficaces. L'URSS devrait être prochainement le troisième membre de ce club très fermé. Cependant, si la France possède deux porte-avions, elle ne peut, a remarqué **M. Michel d'Aillières**, en armer simultanément qu'un seul apte à accomplir toutes les missions attendues d'un porte-avions, l'autre étant gréé en porte-hélicoptères ou étant en révision ou en refonte. Il a rappelé que les refontes étaient rendues nécessaires à la fois par l'âge des bâtiments et par le fait qu'ils devront encore durer un certain nombre d'années avant d'être remplacés, le "Clemenceau" en 1998 par le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle" et le "Foch" après 2004 par un second porte-avions nucléaire.

En ce qui concerne l'aviation embarquée, **M. Michel d'Aillières** a indiqué que la délégation avait constaté que

les intercepteurs Crusader et les avions de reconnaissance Etendard IV P devraient être retirés du service en 1993, et qu'à l'heure actuelle, rien n'était prévu pour leur remplacement entre cette date et l'arrivée de l'avion de combat marine (A.C.M.) à partir de 1998. Il a insisté sur le fait que le remplacement des avions embarqués nécessiterait des choix à la fois politiques, militaires et industriels, qu'il convenait de ne pas différer trop longtemps.

A l'invitation du **président Jean Lecanuet**, la commission a **adopté le rapport d'information** effectué à la suite d'une visite en troisième région maritime, à Toulon, par MM. **Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel, Jean-Paul Chambriard, André Jarrot, Christian de La Malène et Paul Robert**, et présenté par M. **Michel d'Aillières**.

**M. Jacques Genton** a ensuite rendu compte d'une étude sur le système communautaire et les institutions françaises, effectuée dans le cadre des travaux de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, à la demande de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La construction européenne, a noté **M. Jacques Genton**, a engendré un certain déficit démocratique dans la mesure où elle est à l'origine d'importants transferts de compétences législatives nationales vers les instances exécutives communautaires. Ces transferts résultent notamment de l'étendue du pouvoir normatif communautaire, de l'applicabilité directe en droit interne de certains actes juridiques communautaires (les règlements), de la compétence liée qu'imposent aux institutions nationales, et notamment aux parlements nationaux, certaines autres dispositions juridiques communautaires (les directives) et, enfin, de l'extension continue du pouvoir financier budgétaire et fiscal des communautés européennes à la suite de l'institution le 21 avril 1970, du système des ressources propres.

Après avoir pris acte du renforcement des exécutifs communautaires ainsi que du rôle important confié au pouvoir judiciaire, chargé d'assurer la mise en oeuvre de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, **M. Jacques Genton** a envisagé les voies et les moyens d'un contrôle démocratique renforcé de la construction européenne.

**M. Jacques Genton** a tout d'abord évoqué un renforcement des pouvoirs du Parlement européen qui n'exerce encore que des fonctions diminuées par rapport à celles des parlements nationaux. La mise en place d'une véritable fonction parlementaire au niveau européen n'étant pas envisageable avant l'achèvement même du processus communautaire, **M. Jacques Genton** a fait état des solutions possibles à l'échelon national. Il a rappelé le rôle d'information que jouaient les délégations pour les communautés européennes auprès des commissions parlementaires et souligné que ce rôle pouvait être accru grâce aux propositions de loi prévoyant un renforcement des délégations.

En ce qui concerne les commissions permanentes, a noté **M. Jacques Genton**, il serait souhaitable qu'averties par les délégations des échéances et des enjeux du processus décisionnel de la Communauté, elles puissent organiser leur travail en vue du développement d'un certain contrôle préalable sur l'action de l'exécutif. Celui-ci pourrait en particulier prendre la forme d'auditions des ministres avant les négociations intéressant le domaine de la loi, ou concernant un problème aux incidences importantes. **M. Jacques Genton** a également évoqué l'organisation régulière de débats en séance publique sur les problèmes communautaires, clos éventuellement par le vote d'une déclaration de politique générale.

La coopération interparlementaire a été citée par **M. Jacques Genton** comme un outil intéressant pour l'approfondissement du contrôle parlementaire. Il a rappelé que la conférence des présidents des parlements

de la Communauté traitait régulièrement ce dossier, depuis ses origines en 1975, alors que, dans le même temps, le Parlement européen avait adopté un certain nombre de résolutions appelant à une coopération renforcée des organes avec les parlements nationaux.

Tout en prenant acte du fait que, dans la perspective du renforcement du contrôle parlementaire national, l'approfondissement de la coopération entre parlements nationaux pourrait constituer une voie encore insuffisamment explorée, **M. Jacques Genton** a souligné qu'il convenait cependant d'éviter de doubler le processus communautaire par une sorte de négociation interparlementaire. L'objectif de la coopération interparlements nationaux serait de mettre à la disposition des parlements les moyens d'éviter une approche trop étroitement nationale des problèmes communautaires.

Après avoir remercié **M. Jacques Genton** pour la pertinence et la qualité de son analyse, **M. Michel Poniatowski** est intervenu pour souligner l'anomalie qui résultait, selon lui, du fait que la Communauté européenne -qui regroupe des Etats démocratiques- n'ait pas, elle-même, dans la répartition des pouvoirs entre ses différentes institutions un caractère absolument démocratique. Il a en particulier noté que, d'une part, le Conseil des ministres cumulait des attributions exécutives, mais aussi quasi-législatives ; d'autre part, que de vastes secteurs de l'action communautaire échappaient à toutes interventions d'élus et, enfin, que la Communauté intervenait de plus en plus souvent dans des secteurs qui n'étaient pas de sa compétence. Il a notamment cité, à cet égard, les problèmes de la chasse ainsi que certaines questions de société.

En parfait accord avec **M. Jacques Genton**, **M. Christian de La Malène** a fait remarquer que le déficit démocratique s'accroissait au fur et à mesure des progrès de la construction européenne. Il a noté que l'Acte unique avait certes renforcé les pouvoirs du Parlement européen, en droit, mais qu'il avait

plus encore renforcé, dans les faits, les pouvoirs de la Commission. Il a également fait observer que, de plus en plus précises, les directives communautaires obéraient, de ce fait, la marge de manœuvre qu'elles doivent, en droit, laisser aux institutions nationales chargées de leur exécution.

Après avoir souligné la qualité et l'intérêt des travaux de la délégation pour les communautés européennes, **M. Guy Cabanel** a indiqué que la construction européenne gagnerait à élaborer des normes plus empiriques, laissant subsister certaines facultés d'adaptation nationales plutôt que d'adopter trop systématiquement des dispositions rigoureusement unificatrices. Il a ensuite interrogé **M. Jacques Genton** sur l'avenir des propositions de loi en cours d'examen et tendant à renforcer les moyens d'action des délégations pour les communautés européennes.

En réponse à **M. Guy Cabanel**, **M. Jacques Genton** a tout d'abord fait observer que l'objectif demeurerait d'adopter un texte définitif avant la fin de la présente session ou de la probable courte session extraordinaire qui suivrait. Il a noté la prudence du Gouvernement quant aux propositions de l'Assemblée nationale, dont certaines dispositions assez audacieuses pourraient, selon certains, être de nature à faire l'objet de recours devant le Conseil constitutionnel.

Abordant le problème des relations entre la délégation pour les communautés européennes et les commissions permanentes, **M. Jean Lecanuet, président**, a indiqué que selon lui, le rôle de la délégation devait être d'alerter les commissions permanentes, chacune dans leur domaine de compétence, sur les problèmes et les échéances européennes. Ainsi informées, il appartiendrait aux commissions permanentes de décider, en dernier ressort, des suites à donner aux informations de la délégation. L'audition par les commissions permanentes des ministres responsables avant une décision communautaire importante pourrait ainsi constituer une suite logique aux informations données par la délégation. Dans certains cas plus exceptionnels, et afin de resserrer les liens entre le

Gouvernement et le Parlement sur les questions européennes, une déclaration gouvernementale sur un aspect donné de la politique européenne, suivie d'un débat, pourrait opportunément être suscitée.

En approuvant, ainsi que M. Jacques Genton, la proposition du président Jean Lecanuet, **M. Michel Poniatoski** a souligné qu'une audition par les commissions concernées des ministres compétents avant certaines décisions européennes pourrait constituer un moyen pour combler le déficit démocratique actuel. Il a également insisté sur l'importance des liens à établir et à renforcer entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

Le président **Jean Lecanuet** a alors rappelé l'existence d'un moyen utile pour contrôler l'action gouvernementale dans le domaine communautaire, et notamment pour ce qui est des matières qui échappent à la compétence parlementaire : la procédure des questions orales ou des questions orales avec débat.

Approuvant l'ensemble des suggestions ainsi formulées, **M. Jacques Genton** a précisé que la délégation du Sénat pour les communautés européennes n'avait jamais eu pour prétention de se substituer aux commissions permanentes et que sa seule ambition était d'alerter et d'informer ces dernières sur les questions européennes. Il a cependant déploré une certaine indifférence de certaines commissions à l'égard des travaux de la délégation qui leur sont régulièrement transmis.

S'inquiétant du déficit démocratique croissant ainsi que de ce qu'il a qualifié de dérive technocratique de la Commission de Bruxelles, **M. Michel Crucis** -tout en les approuvant- a observé que les solutions proposées constituaient des moyens défensifs et, de ce fait, insuffisants. Il a suggéré une augmentation du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans le processus décisionnel communautaire. Il a évoqué l'idée qu'une approche fédéraliste puisse clarifier et équilibrer

la répartition des compétences entre les exécutifs communautaires d'une part, le Parlement européen, d'autre part, et les parlements nationaux, enfin.

**M. Jean-Pierre Bayle** a constaté un accord assez général pour prendre acte du déficit démocratique et pour suggérer des moyens pour y remédier. Déplorant la trop grande importance donnée aux sujets très techniques par la Commission de Bruxelles, il a insisté sur l'importance des initiatives à prendre dans le domaine de l'Europe culturelle.

**M. Pierre Matraja** a pour sa part souligné le rôle joué par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, trop souvent méconnu, mais important dans le domaine de l'approche européenne des questions de société. Il a noté que la construction européenne constituait un ensemble auquel contribuait, à côté des institutions communautaires, le Conseil de l'Europe et l'U.E.O.

**M. Jacques Genton** a proposé que l'étude sur le Parlement français et le développement du système communautaire dont il venait de livrer les grandes lignes puisse être publiée sous la forme d'un rapport d'information de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en application de l'article 22 du règlement du Sénat. Il a justifié cette proposition par le fait que cette étude, réalisée dans le cadre de la délégation pour les communautés européennes, résultait d'une initiative et d'une demande de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, formulée lors de sa séance du 14 décembre 1988.

Interrogés par le président Jean Lecanuet, les commissaires présents ont donné leur accord pour que la communication de M. Jacques Genton sur le Parlement français et le développement du système communautaire soit publiée sous la forme d'un **rapport d'information** de la commission au titre de l'**article 22, premier alinéa, du règlement du Sénat**.

Le **président Jean Lecanuet** a précisé que ce rapport devrait stipuler que le rôle de la délégation consistait à alerter chacune des commissions permanentes, dans son domaine propre de compétence, sur l'état des décisions et des échéances communautaires. Chaque commission déciderait alors de la suite à donner aux informations fournies par la délégation.

**M. Christian de La Malène** a alors suggéré avec **M. Jean-Pierre Bayle** que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées conserve une compétence générale sur les questions européennes et soit, de ce fait, alertée dans tous les cas où la délégation pour les communautés européennes saisirait une commission permanente.

Approuvant cette suggestion, le **président Jean Lecanuet** a émis le voeu qu'elle soit clairement précisée dans la proposition de loi sur les délégations pour les communautés européennes ou, à défaut, dans le règlement du Sénat.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 20 juin 1989 - Présidence de M. Henri Belcour, puis de M. André Rabineau, secrétaire** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du projet de loi n° 385 (1988-1989), modifié par l'Assemblée nationale relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a rappelé qu'à l'issue de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, seules subsistaient quelques divergences sur les modalités d'organisation du dispositif à l'échelon départemental et sur le fonctionnement du service d'accueil téléphonique national.

La commission a ensuite examiné les articles restant en discussion du projet de loi.

Elle a adopté l'article 2, sous réserve de trois amendements d'ordre rédactionnel.

A l'article 3, elle a apporté plusieurs modifications :

. elle a adopté deux amendements tendant à modifier le texte proposé pour l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale, l'un de portée rédactionnelle et l'autre précisant, comme l'avait souhaité le Sénat en première lecture, que le dispositif destiné à recueillir des informations sur l'enfance maltraitée sera mis en place par le président du conseil général après concertation avec le préfet,

. elle a adopté un amendement rédactionnel portant sur l'article 70 du même code,

. sur le texte proposé pour l'article 71, elle a tout d'abord adopté quatre amendements tendant à rétablir des précisions qui figuraient dans le texte voté par le Sénat. Puis, après un débat auquel ont participé, outre le rapporteur, **MM. Paul Souffrin, Guy Penne et André Rabineau**, elle a adopté un amendement tendant à éviter que le groupement d'intérêt public n'interfère dans l'organisation du dispositif de recueil d'information départemental. Elle a ensuite adopté un amendement précisant le rôle du comité technique qui assistera le service d'accueil téléphonique. Enfin elle a adopté deux amendements rédactionnels et de cohérence.

Par coordination, elle a supprimé l'article 3 bis.

A l'article 3 ter, elle a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 5 bis, 7, 9 et 10 bis.

Après un débat auquel ont participé, outre le rapporteur, **MM. Paul Souffrin, Guy Penne, André Rabineau et Pierre Louvot**, elle a supprimé l'article 10 ter, introduit par l'Assemblée nationale, qui modifiait le code pénal afin de dépenaliser le délaissement ou l'abandon d'enfant lorsqu'il ne porte pas atteinte à la santé et à la sécurité de celui-ci.

Elle a adopté les articles 10 quater et 11 sans modification.

Puis elle a adopté le projet de loi ainsi amendé.

La commission a, ensuite, examiné le projet de loi n° 350 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement.

**M. Guy Penne, rapporteur**, a exposé le contenu des quatre articles du texte.

L'article premier tend à modifier les articles 53, 57 et 65-1 de la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires. Il propose d'étendre à ces personnels le bénéfice de deux séries de dispositions sociales adoptées par les lois du 11 janvier 1984 et du 30 juillet 1987 en matière de congé parental des fonctionnaires civils. Il remplace la dénomination de congé postnatal par celle de congé parental. Il accorde ce congé dans les mêmes conditions au père ou à la mère et il en porte la durée de deux à trois ans en cas de naissance ou d'adoption.

Le rapporteur a répondu à **M. Henri Belcour** qui s'enquérirait des droits à la retraite des militaires et des fonctionnaires civils pendant la durée du congé, qu'il poserait la question au ministre.

L'article 2 propose de valider les résultats des concours d'internat 1984. Le Conseil d'Etat a annulé pour vice de forme le décret n° 84-141 du 27 février 1984 organisant des concours d'internat de centres hospitaliers universitaires et d'internat de psychiatrie. Les concours s'avèrent donc avoir été organisés sans base réglementaire et leurs résultats se trouvent invalidés. La validation éviterait que les candidats ne subissent injustement les conséquences d'une irrégularité de forme dans laquelle ils ne portent aucune responsabilité.

L'article 3 valide les nominations individuelles prononcées au tour extérieur dans les corps de l'inspection générale de l'administration et des inspections générales relevant des affaires sociales. Ces nominations ont fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat sur le fondement d'une irrégularité de procédure (non-consultation préalable des comités techniques paritaires).

L'article 4 concerne la date d'entrée en vigueur de la réforme concernant l'indemnité de logement due aux instituteurs qui ne peuvent pas bénéficier d'un logement de fonction. Il propose de reporter l'application de la réforme en prolongeant la période transitoire du 1er juillet 1989 au 1er janvier 1990.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté ces quatre articles sans modifications.

**M. Guy Penne, rapporteur**, a ensuite proposé d'ajouter au texte un article additionnel après l'article 4 tendant à modifier certaines dispositions du code de la santé publique créées par la loi du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales. Cet article additionnel précise que parmi les différentes personnes autorisées à diriger des recherches biomédicales, peuvent figurer les chirurgiens-dentistes. Actuellement les recherches ne peuvent être effectuées que par un médecin.

La commission a adopté cette disposition assortie d'une modification de l'intitulé du projet de loi tirant les conséquences de l'insertion de l'article additionnel.

Sur proposition du rapporteur qui a tenu compte d'une observation de **M. Pierre Louvot**, l'intitulé se rédigerait ainsi : "Projet de loi relatif au congé parental, à diverses validations, à l'indemnité communale représentative de logement et à la modification des articles L. 209-3, L. 209-9 et L. 209-14 du code de la santé publique."

Puis la commission a adopté le **projet de loi ainsi modifié**.

**Jeudi 22 juin 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé à l'audition de **M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, sur sa politique générale de santé**.

Le ministre a tout d'abord exposé les quatre grandes orientations qu'il comptait mettre en oeuvre et qui concernent :

- les droits des malades, et notamment des malades mentaux,

- la prévention, qui a fait l'objet d'un premier effort par la mise en place effective au sein de la caisse nationale

d'assurance maladie, d'un fonds national de prévention, doté de 500 millions de francs et assisté d'un conseil scientifique,

- le système hospitalier, qui devra évoluer vers davantage d'autonomie et de responsabilité, par la modification de la réglementation de la tutelle. Une réforme législative est en cours de préparation et devrait être proposée au début de l'année 1990,

- la médecine de ville qui doit participer à l'effort de maîtrise des dépenses de santé tout en garantissant l'accès de tous à des soins de qualité.

S'agissant de la nouvelle convention médicale, en cours de négociation, le ministre a indiqué qu'il subordonnerait son agrément au respect de trois orientations, à savoir : la formation médicale continue, la modération des dépenses et l'équilibre entre le secteur I et le secteur II à honoraires libres. Il a également précisé que le Gouvernement venait de proposer une mesure législative pour pallier tout risque de vide conventionnel.

Le ministre a ensuite évoqué la politique du médicament en insistant sur la nécessité d'un plus grand discernement dans le choix des spécialités remboursables.

Enfin, il a affirmé sa volonté de promouvoir l'évaluation médicale qui, malgré sa nécessité absolue, se heurte dans notre pays à de nombreuses réticences.

Au cours du débat qui a suivi l'intervention du ministre, plusieurs commissaires sont intervenus.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** s'est interrogé sur la nécessité d'améliorer les conditions d'hygiène à l'hôpital, sur la politique du maintien à domicile des personnes âgées et sur la mise en place de la sectorisation psychiatrique. Il a également souhaité que le ministre précise l'état des comptes de l'assurance-maladie.

**M. Louis Boyer** a évoqué les effets pervers qu'avait entraînés la diminution du taux de T.V.A. sur les médicaments. Il a constaté l'incohérence du système de

cotation des actes en matière de densitométrie osseuse. Il a enfin contesté l'application faite au niveau local des règles de tutelle, notamment en ce qui concerne l'appréciation des capacités hospitalières et la nécessité de réduire certaines d'entre elles.

**M. Charles Descours** a insisté sur la nécessité de renforcer très notablement la limitation de la publicité pour le tabac et l'alcool. Il s'est réjoui de la préparation d'une réforme législative en souhaitant que celle-ci comporte un volet consacré au personnel hospitalier. Il a également souhaité que l'évaluation médicale entre enfin dans la réalité.

**M. Jean Madelain** s'est inquiété de la diminution des crédits de lutte contre l'alcoolisme. S'agissant du financement des établissements hospitaliers, il a souligné l'inadaptation de la détermination des taux directeurs qui ne prend pas en compte l'effet "GVT" dans les dépenses de personnel.

**M. Pierre Louvot** a regretté l'effritement des moyens consacrés à la prévention de l'alcoolisme. Il a évoqué les difficultés rencontrées par les infirmières pratiquant les soins à domicile aux personnes âgées pour obtenir des associations qui les emploient, une revalorisation de leur rémunération, ceci en raison de la nécessaire acceptation de la sécurité sociale.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** s'est interrogée sur l'état d'application des engagements pris par le Gouvernement à la suite des mouvements sociaux dans les établissements hospitaliers. Elle a évoqué le développement du secteur conventionnel à honoraires libres et les risques que cela comporte pour le libre accès aux soins des catégories aux revenus modestes.

**M. Franck Sérusclat** a évoqué la nécessité, s'agissant de la prévention, de renforcer les études d'épidémiologie. Il s'est interrogé sur les suites données au rapport Braibant sur la bioéthique. Il a enfin souligné

l'urgence qu'il y avait à définir une véritable politique du médicament.

**M. Henri Collard** a souhaité obtenir des précisions sur le financement du fonds national de prévention et sur le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées ou handicapées, tout particulièrement en ce qui concerne le forfait des sections de cure médicale.

Enfin, **M. Claude Huriet** a souhaité connaître les orientations retenues par le Gouvernement en matière de régionalisation du système de santé.

A la suite de ces interventions, **M. Claude Evin** a apporté les précisions suivantes :

- . l'existence d'infections contractées dans les hôpitaux est un phénomène réel qui peut être réduit par une action adaptée à chaque établissement, les commissions d'hygiène mises en place dans certains d'entre eux ayant un rôle important à jouer ;

- . les moyens consacrés à l'accueil des personnes âgées ont considérablement augmenté au cours des dernières années, qu'il s'agisse de l'aide ménagère à domicile, des sections de cure médicale ou des services de long séjour ; le Gouvernement a pris l'engagement de réaliser l'humanisation de la totalité des lits d'hospice, évalués à 50.000 ;

- . le Gouvernement précisera prochainement ses orientations en matière de politique du médicament ; elles concerneront tant l'industrie pharmaceutique que les modalités de fixation des prix ;

- . s'agissant des capacités hospitalières, des possibilités de redéploiement existent ; c'est plus la vocation de certains établissements qui devra être remise en cause que leur existence même ; des réorientations seront nécessaires afin d'aller vers une plus grande complémentarité des moyens ;

- . à la suite des mouvements sociaux de l'automne, toutes les catégories de personnels paramédicaux des

hôpitaux publics auront bénéficié d'une revalorisation indiciaire, les derniers textes réglementaires étant en cours d'adoption ;

. le grade de surveillante-chef sera rétabli et un corps d'encadrement spécifique, relevant de la catégorie A, sera créé et comprendra les infirmières générales et les infirmières générales adjointes ;

. en ce qui concerne la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, la réglementation de la publicité a dû être établie en tenant compte des répercussions qu'entraîne toute limitation sur certains secteurs d'activités culturelles ou sportives ; par ailleurs, si certains crédits de prévention diminuent, un effort supplémentaire va être mis en oeuvre par la caisse nationale d'assurance-maladie dans le cadre du fonds national de prévention ;

. la dotation de 500 millions de francs prévue pour le fonds national de prévention sera imputée sur les ressources de l'assurance-maladie ;

. pour l'année 1989, les comptes de la branche maladie devraient être voisins de l'équilibre, grâce aux financements supplémentaires décidés il y a six mois et aux rentrées de cotisations plus importantes que prévues induites par la reprise de l'emploi ;

. un projet de loi sur la bioéthique sera déposé très prochainement ;

. le Gouvernement a arrêté les grandes orientations des schémas régionaux de la santé, et insistera sur l'idée de contractualisation entre les établissements hospitaliers et les caisses de sécurité sociale.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mardi 20 juin 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a, en premier lieu, décidé de demander le renvoi pour avis du projet de loi n° 370 (1988-1989) relatif au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social. Elle a ensuite désigné M. René Ballayer comme rapporteur pour avis de ce projet de loi.**

Puis elle a désigné M. Jacques Descours Desacres et M. Lucien Neuwirth comme candidats pour représenter le Sénat en qualité, respectivement, de titulaire et de suppléant au sein du comité des finances locales.

Elle a, enfin, procédé à l'examen pour avis du projet de loi n° 234 (1988-1989) portant diverses mesures relatives aux assurances, sur le rapport de M. Paul Loridant, rapporteur pour avis.

M. Paul Loridant, rapporteur pour avis, a en premier lieu présenté le contexte dans lequel s'inscrit ce projet de loi.

Il a indiqué l'importance aujourd'hui considérable du secteur des assurances, attestée par quelques chiffres : le

chiffre d'affaires de ce secteur s'est élevé, en 1987, à 332 milliards de francs ; les placements des entreprises d'assurance ont atteint cette même année 720 milliards de francs ; le nombre des emplois de cette branche, enfin, est au total de 210.000.

Le rapporteur pour avis a ensuite décrit les principales formes juridiques que peuvent emprunter les entreprises d'assurance et a rappelé les règles prudentielles qui s'imposent à elles.

Evoquant la structure économique du secteur, il a relevé la taille encore insuffisante des entreprises françaises à la veille de l'ouverture européenne.

Puis il a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi. Celui-ci tend, en premier lieu à l'introduction dans le droit français de la directive communautaire du 22 juin 1988 relative à la liberté de prestation de services en assurance de dommages. Il propose, en second lieu, la rénovation des institutions consultatives du secteur de l'assurance ainsi que celle du contrôle des entreprises qui serait désormais effectué par une commission administrative indépendante. Ce projet comporte également de nombreuses dispositions diverses, dont l'introduction d'une obligation de consolidation des comptes des entreprises d'assurance, la suppression des entraves à la libre négociation de la fraction du capital social des entreprises publiques d'assurance qui peut être cédée au public et enfin l'instauration de la possibilité de souscrire des contrats d'assurance de dommages libellés en devises.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** proposés par le rapporteur pour avis, qui a rappelé que la saisine de la commission ne portait en pratique que sur les articles 17 à 28 et, 30, 31, 32, 34 et 35 du projet de loi.

A l'article 17, relatif aux attributions du conseil national des assurances, elle a adopté trois amendements précisant pour le premier la composition de ce conseil,

pour le second, le champ de ses compétences et pour le troisième la périodicité de ses réunions, après une intervention de **M. René Monory** indiquant qu'il n'était pas favorable à la présence de parlementaires au sein de ce type d'institution.

Après l'article 17, elle a, après intervention de **M. Jacques Descours Desacres**, qui a estimé que la proposition du rapporteur pour avis comportait des aspects corporatistes, adopté un article additionnel créant une association regroupant obligatoirement l'ensemble des entreprises d'assurances.

A l'article 18, qui crée un comité consultatif des usagers, elle a adopté, après plusieurs remarques de **M. Jacques Descours Desacres**, deux amendements tendant à préciser les modalités de saisine du comité ainsi que sa composition.

A l'article 19, qui traite des conditions de délivrance de l'agrément des entreprises d'assurances, elle a adopté un amendement de caractère rédactionnel.

Après l'article 19, elle a adopté, après intervention de **M. Ernest Cartigny**, trois articles additionnels ayant pour objet de conférer à un comité des entreprises d'assurances la compétence nécessaire pour accorder et retirer l'agrément des entreprises d'assurances.

A l'article 20, qui précise les conditions de retrait de l'agrément des entreprises d'assurances, elle a, après intervention de **M. Christian Poncelet**, président, adopté un amendement prévoyant que le retrait d'agrément fondé sur la modification de la composition du capital d'une entreprise ne peut intervenir que si l'intérêt national, apprécié à la lumière des normes communautaires, l'exige.

A l'article 21, relatif à l'obligation, pour les ensembles d'entreprises d'assurances, d'établir des comptes consolidés, elle a adopté un amendement de précision.

Après l'article 21, elle a adopté un article additionnel tendant à mieux protéger les droits des assurés en matière

d'assurance-vie. Présentant cet article additionnel, **M. Paul Loridant, rapporteur pour avis**, a souligné qu'il était impératif d'établir un principe de transparence des comptes des entreprises d'assurances, ce principe devant conduire à l'instauration d'une obligation de publication de la valeur vénale des actifs des entreprises d'assurances qui correspondent à des engagements pris envers les assurés ; il convient également de prévoir des règles précises en cas de restructuration d'une entreprise d'assurances, afin d'assurer la protection de ceux-ci. **MM. Christian Poncelet, président, Jacques Descours Desacres et Ernest Cartigny** se sont déclarés favorables aux propositions du rapporteur pour avis.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 22 du projet de loi qui instaure une forme juridique nouvelle appelée à regrouper les quatre types actuellement existant de sociétés d'assurances du secteur mutualiste.

A l'article 23, qui crée une faculté pour les sociétés d'assurances du secteur mutuel de prévoir dans leurs statuts la présence de salariés au sein de leurs conseils d'administration, elle a adopté deux amendements transformant cette faculté en obligation.

Puis elle a adopté sans modification l'article 24 relatif aux unions de mutuelles.

A l'article 25, qui instaure une commission de contrôle des assurances et insère pour ce faire onze articles nouveaux dans le code des assurances, elle a adopté, après intervention de **M. Jacques Descours Desacres**, huit amendements tendant à préciser le champ de compétence de la commission de contrôle, à modifier sa composition en conférant au directeur des assurances la qualité de commissaire de Gouvernement et non de membre, à conférer au membre issu de la Cour des comptes sa présidence, à limiter les possibilités d'extension de son contrôle aux sociétés mères et aux sociétés filiales

d'entreprises d'assurances et à apporter deux précisions rédactionnelles.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 26, qui crée un délit d'entrave à l'action de la commission de contrôle et des commissaires contrôleurs.

A l'article 27, qui comporte diverses dispositions de coordination, elle a adopté un amendement de coordination avec sa décision, prise à l'article 19, de confier à un comité des entreprises d'assurances compétence pour accorder l'agrément aux entreprises qui se créent.

Après l'article 27, elle a adopté, après intervention de **M. Jacques Descours Desacres**, deux articles additionnels tendant à supprimer, pour partie, le contrôle de la tarification des contrats d'assurances et à améliorer le régime du contrôle opéré sur les contrats et les documents qui les présentent.

A l'article 28, qui modifie le statut des entreprises publiques d'assurances, elle a, après intervention de **M. Jacques Descours Desacres**, adopté deux amendements tendant à conserver la faculté pour les entreprises publiques d'avoir des conseils d'administration identiques pour les sociétés centrales et leurs filiales, ainsi qu'à préciser que la détention par l'Etat de 75 % du capital des sociétés centrales peut s'effectuer directement ou indirectement.

A l'article 30, relatif à la possibilité de souscrire des contrats libellés en devises pour les risques dommages, elle a adopté un amendement de précision.

Après l'article 30, elle a adopté, après intervention de **M. Jacques Descours Desacres** et de **M. Ernest Cartigny**, un article additionnel supprimant, à compter du 1er juillet 1989, la taxe de 5,15 % sur les contrats d'assurance-vie.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 31, qui apporte une coordination, 32, relatif aux opérations accessoires des entreprises d'assurances, 34, qui traite du

démarchage financier par les entreprises d'assurances, et 35, qui porte abrogations diverses.

Après l'article 40, elle a adopté un article additionnel supprimant le caractère obligatoire de l'assurance dommages ouvrages.

Elle a, enfin, donné un avis favorable au projet de loi ainsi amendé.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu une communication de **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication,** sur la situation financière du secteur public de l'audiovisuel.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a d'abord défini le contexte dans lequel s'inscrivait son intervention : un large débat au Parlement sur "l'avenir, les missions et les moyens du secteur public audiovisuel" à l'Assemblée nationale le 9 mai, au Sénat le 1er juin, suivi d'un nouveau projet de réforme de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, discuté à l'Assemblée nationale le 19 juin et prochainement au Sénat le 26 juin.

Rappelant d'abord les objectifs de la politique gouvernementale en matière d'audiovisuel définis par M. Jack Lang, ministre de la culture et Mme Catherine Tasca, ministre de la communication : -"qualité des programmes", "prolongement des actions culturelles et éducatives", "diversité des programmes pour garantir la liberté de choix des usagers, des éditeurs et des téléspectateurs", enfin "développement de la présence internationale"- **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a souligné qu'ils ne pouvaient que susciter l'unanimité.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a ensuite abordé l'analyse des moyens que le Gouvernement envisageait de mettre à la disposition du secteur public de l'audiovisuel en 1990, soit un milliard de francs supplémentaire, selon les indications données par M. Jack

Lang, ministre de la culture, à la tribune du Sénat, le 1er juin 1989.

A cet égard, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a tenu à souligner qu'il ne lui paraissait pas souhaitable de renouveler l'expérience du budget de 1982, lorsque le Sénat avait accepté de voter les crédits d'un budget de la communication en augmentation de 24 %, sur l'engagement du Gouvernement que ces crédits supplémentaires bénéficieraient essentiellement à la création audiovisuelle. Or en 1982, avec un budget en augmentation de 24 %, la production audiovisuelle avait diminué de 14 %. De 1981 à 1987, les crédits de la communication ont doublé en francs courants (de 6,3 milliards de francs en 1981 à 11,2 milliards de francs en 1987), avec une société en moins - TF 1, et la production originale a diminué en valeur absolue (401 heures en 1981, 367 heures en 1987). Au total, selon le rapporteur, on pourrait énoncer la loi suivante : "toute augmentation du budget global de l'audiovisuel est sans influence aucune sur la production". **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il lui paraissait raisonnable de ne voter ces crédits supplémentaires que si l'assurance formelle était obtenue qu'ils seraient entièrement utilisés à favoriser la seule création audiovisuelle, et non à financer les dépenses de fonctionnement des organismes du secteur public de l'audiovisuel.

Abordant ensuite plus précisément la nature des mesures préconisées par le Gouvernement, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, s'est d'abord félicité de la décision prise de "ne pas négliger, ni laisser à la disposition des seules chaînes privées concurrentes les ressources publicitaires, qui suivent et attestent l'audience d'une chaîne de télévision". Il a souhaité toutefois que le Gouvernement précise la nature et l'ampleur des mesures concrètes qu'il entendait prendre pour limiter la croissance des recettes publicitaires, souligné les incidences en la matière du projet de directive européenne sur la télévision transfrontière, et indiqué les

limites de l'évolution globale du marché publicitaire français à l'horizon 1992.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a ensuite appelé que le Gouvernement préconisait une "réévaluation progressive de la redevance". A cet égard, il a indiqué qu'il ne lui paraissait pas souhaitable d'aller au-delà du tarif pratiqué par la Grande-Bretagne et par l'Allemagne, soit 670 francs. Il a rappelé qu'il préconisait également d'autres mesures : l'amélioration de la productivité du service de recouvrement de la redevance d'une part - l'amélioration d'un point du taux de recouvrement permettrait d'économiser 70 millions de francs en année pleine ; la diminution du prélèvement effectué au titre de la T.V.A., d'autre part - le passage de 5,5 % à 2,1 %, soit le taux applicable à la presse, permettrait de réaliser un gain estimé à 225 millions de francs.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que le remboursement progressif des exonérations de redevance - 60 millions de francs annoncés pour 1990 - demandé depuis longtemps par la commission, était une mesure positive mais qu'il était indispensable de la compléter. Il a rappelé, à cet égard, qu'en 1988 près de 20 % des comptes susceptibles d'être taxés bénéficiaient d'une exonération (contre 6,5 % en 1982), que 300.000 exonérations supplémentaires étaient accordées chaque année, et que le manque à gagner total au titre des exonérations de redevance était estimé à 1,8 milliard de francs.

Abordant enfin la rebudgétisation des dépenses de Radio France Internationale annoncée par le Gouvernement, mesure également préconisée depuis longtemps par la commission, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a souligné qu'elle ne devait pas s'accompagner d'une diminution partielle de l'autonomie de gestion de cet organisme, que les modalités de financement du plan quinquennal de développement de Radio France Internationale restaient à définir, et que la

dotation de 30 millions de francs votée par le Parlement au budget 1989 devait être versée.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a ensuite souligné que le seul besoin véritable et profond du secteur audiovisuel se situait dans le domaine de la création. Après avoir rappelé la détérioration constante du volume et de la qualité de la production originale française, et l'absence de la présence audiovisuelle française à l'étranger, il a souhaité que le milliard supplémentaire ainsi accordé à l'ensemble du secteur aille impérativement et exclusivement à la création audiovisuelle. Il a indiqué que ceci impliquait que soient définis à la fois les objectifs à atteindre et les méthodes pour y parvenir, et qu'un contrôle soit fait des réalisations effectuées. A cet égard, il a souligné que l'affectation des recettes tirées de la privatisation de TF 1 constituait un exemple positif qu'il convenait de développer.

Il a ensuite indiqué que d'autres mesures lui paraissaient toutefois nécessaires pour améliorer fondamentalement la création audiovisuelle française. L'amélioration des ressources ne devrait pas empêcher la diminution des coûts et notamment les nécessaires économies de gestion et de frais de fonctionnement. Abordant plus précisément le statut des personnels de l'audiovisuel, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a indiqué que si l'existence d'une convention était indispensable pour assurer la nécessaire garantie des droits sociaux, les caractères "national" et "unique" de cette convention, incompatibles avec une gestion efficace et une production compétitive, devaient être remis en cause.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial,** a ensuite indiqué que les mesures financières spécifiques d'aide à la création ne lui paraissaient pas totalement efficaces. Le compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels opère une redistribution qui se fait au détriment du secteur audiovisuel et ne favorise pas nécessairement la création,

ni surtout l'ouverture sur le marché international. Les sociétés de financement des industries cinématographiques et audiovisuelles (S.O.F.I.C.A.) ne permettent pas un véritable drainage des fonds en faveur de la création audiovisuelle, mais se traduisent plutôt par une substitution aux investissements traditionnels. Enfin, l'insertion nécessaire dans les mécanismes européens - notamment Eurimage et Euréka 1995 - reste très insuffisante surtout si l'on considère les moyens qui lui sont consacrés.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a indiqué que si les objectifs définis par le Gouvernement ne pouvaient qu'être approuvés, en revanche, les moyens que celui-ci entendait consacrer au secteur public de l'audiovisuel devaient impérativement être utilisés avec méthode et efficacité, et bénéficier quasi-exclusivement à la création.

**M. Christian Poncelet, président**, tout en rappelant l'impossibilité pour le Parlement de préciser lui-même l'affectation des crédits qu'il votait, a souligné la nécessité que soient connus et même garantis les engagements du Gouvernement quant à l'utilisation des moyens ainsi proposés, préalablement au vote de cet important supplément de crédit.

**M. Louis Perrein** a souligné l'importance de la rebudgétisation progressive des dépenses de Radio France Internationale. Il s'est interrogé sur les raisons de la détérioration de la production audiovisuelle française, en indiquant que la convention collective des personnels de l'audiovisuel ne devait pas faire obstacle à la réalisation d'une production compétitive. Il s'est inquiété des difficultés du contrôle du bon usage des crédits votés et a exprimé un grand scepticisme pour l'avenir du secteur de la production, tant que les comportements profonds ne seraient pas modifiés.

**M. André Fosset** a souligné la non-compétitivité de la production audiovisuelle publique et notamment le niveau élevé des coûts de la société française de production (S.F.P.). Il a rappelé le caractère trop souvent

contraignant du cadre de gestion des chaînes publiques (annualité budgétaire, contraintes réglementaires, obligations spécifiques).

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur les causes profondes de la diminution des heures de production.

**M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a rappelé que la détérioration de la création devait être imputée à l'ensemble des acteurs du secteur audiovisuel et qu'elle résultait en grande partie du refus des créateurs et des réalisateurs de s'adapter aux contraintes, aux normes, et aux caractéristiques de la demande internationale.

Il a souligné la nécessité de l'exportation, seule à même de garantir la rentabilité de la production française.

Il s'est engagé à demander au Gouvernement, au nom de la commission, des engagements précis et certains sur l'utilisation des crédits ainsi proposés.

**Mercredi 21 juin 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a poursuivi l'examen des conclusions du groupe de réflexion constitué par la commission sur la révision des valeurs locatives cadastrales, sur le rapport de **M. Jacques Descours Desacres**.

Après que **M. Jacques Descours Desacres** eut résumé les conclusions auxquelles il avait abouti, **M. Jean-François Pintat** a indiqué que les différentes réformes intervenues en matière de fiscalité directe locale avaient entraîné des transferts de charges considérables ; il convient donc d'instaurer des garde-fous dans l'application d'une éventuelle révision des bases.

**M. Christian Poncelet, président**, a estimé que des simulations importantes devaient être effectuées avant la mise en vigueur de toute révision.

**M. Josy Moinet** s'est déclaré étonné qu'aucune information précise ne puisse être donnée à propos des

conséquences de la révision, dont l'appréciation pourrait être facilitée par l'utilisation de moyens informatiques. Il a approuvé la conservation, proposée par le rapporteur, d'une assiette fondée sur la valeur locative et a souligné l'urgence de la mise en oeuvre de la révision des valeurs locatives cadastrales. Il a, enfin, préconisé, comme le rapporteur, la suppression ou, à tout le moins, l'atténuation des liens qui unissent entre eux les taux des impôts directs locaux.

**M. Stéphane Bonduel** a rappelé la forte progression, ces dernières années, du produit de la fiscalité directe locale et le caractère inévitable des transferts de charge liés à la révision.

**M. René Ballayer** a indiqué que l'erreur commise au moment de l'entrée en vigueur de la taxe professionnelle avait été de se référer aux moyennes nationales de variation de la charge des contribuables, qui n'ont pas de signification au niveau local.

**M. Roland du Luart** a estimé que les difficultés de mise en oeuvre de la révision des valeurs locatives étaient dues à l'étroitesse du cadre communal.

**M. Christian Poncelet, président**, a indiqué que les fusions de communes opérées dans les années soixante-dix débouchaient fréquemment aujourd'hui sur des demandes de scission.

**M. Roger Chinaud** s'est déclaré favorable à la libération des taux des impôts directs locaux.

Répondant aux intervenants, **M. Jacques Descours Desacres** a notamment indiqué :

-que les conséquences de la révision ne pourraient pas être appréhendées indépendamment de son incidence sur la répartition des dotations de l'Etat ;

-que les simulations jusqu'alors effectuées n'étaient pas satisfaisantes, dans la mesure où elles ont été fondées sur les données de l'avant-projet de loi de 1988, dont certaines des dispositions ne sont pas acceptables ;

- que le nombre des communes en France était dû en partie à l'étendue du territoire national et que la réduction du nombre de communes appauvrirait la démocratie en France.

La commission a ensuite, sur proposition de son rapporteur, adopté les conclusions suivantes :

- l'existence d'une fiscalité à assiette localisée est un fondement indispensable à l'autonomie des collectivités territoriales ;

- cette assiette doit être évaluée de manière forfaitaire de façon à assurer à celles-ci des ressources stables ;

- dans ces conditions, une assiette fondée sur la valeur vénale ne constituerait pas une solution satisfaisante, en raison de ses variations rapides et hétérogènes ;

- dès lors, la valeur locative doit être conservée, mais une révision des bases s'impose aujourd'hui afin de tenir compte de l'évolution économique ;

- cette révision devra être assortie de précautions législatives tendant à mener au plan national, le total des nouvelles bases au total des anciennes valeurs locatives et à éviter des transferts entre catégories de contribuables ;

- dans ce contexte, les entraves apportées à la liberté de vote des taux devront être sinon totalement supprimées, du moins fortement atténuées ;

- les conséquences de la révision des bases, enfin, devront être progressivement prises en compte afin qu'une appréciation exacte de l'évolution de l'ensemble des ressources communales consécutive à celle-ci puisse être effectuée.

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

**Mardi 20 juin 1989.** - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 351 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France.

Dans un bref exposé introductif, le ministre a rappelé les points fondamentaux de ce projet de loi :

- les conditions d'entrée des étrangers en France, modifiées sur un seul point, relatif à l'octroi d'un délai d'un jour franc avant que le refus d'entrée à la frontière ne prenne effet ;

- le retour aux dispositions en vigueur antérieurement à la loi du 9 septembre 1986 pour le régime de l'expulsion ainsi que de l'expulsion en cas d'urgence absolue ;

- les conditions de séjour des étrangers, en revanche plus sensiblement modifiées, l'objectif étant de doter les étrangers qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière de titres de séjour leur permettant de séjourner régulièrement en France.

Après avoir admis que les articles premier A et premier B du projet de loi n'avaient pas véritablement de caractère législatif, le ministre a conclu sur la nécessité de prendre en compte les perspectives européennes dans le processus d'élaboration de ce projet de loi.

Ce texte constitue selon lui un pas vers l'harmonisation avec la législation de nos partenaires européens, législation en cours de

réexamen dans plusieurs de ces pays, la coopération avec ces Etats n'étant d'ailleurs pas facilitée par les structures juridictionnelles propres à la France.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a alors interrogé le ministre sur les points suivants :

1. Le séjour irrégulier peut-il être régularisé du seul fait de sa durée ?

2. A-t-on prévu les conséquences de l'instauration de nouvelles procédures qui conduisent inévitablement à des délais très longs ?

3. A quelle concertation préalable avec nos partenaires européens ce projet de loi a-t-il donné lieu ?

4. Les innovations procédurales contenues dans le texte, et notamment le transfert aux juridictions judiciaires du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière, sont-ils conformes à la Constitution ?

5. Le rapporteur a enfin remarqué que les articles premier A et premier B, dont la rédaction est d'ailleurs déficiente, risquaient d'apparaître comme particulièrement désagréables pour les détenteurs de l'autorité publique puisqu'ils se réfèrent aux agissements discriminatoires qu'ils commettraient ainsi que pour le corps enseignant dont il est évident qu'il n'est pas nécessaire de lui rappeler que son enseignement doit être dépourvu de tout caractère nuisant au respect de l'individu, de ses origines et de ses différences.

**M. Pierre Joxe** a apporté les réponses suivantes à ces questions :

On ne saurait parler "d'usucapion" pour caractériser la procédure mise en place par le projet de loi, les étrangers se trouvant en situation irrégulière devant avoir droit à un examen de leur situation.

En ce qui concerne les transferts aux tribunaux judiciaires du contentieux de l'arrêté de reconduite à la frontière, le choix a été

déterminé essentiellement par le faible nombre de tribunaux administratifs existants.

Enfin, en ce qui concerne la concertation préalable et les conditions dans lesquelles ce projet de loi vient à être examiné par le Parlement, le ministre a admis qu'il aurait été plus logique de soumettre d'abord au Parlement le projet de loi élaboré par le Gouvernement, tendant à assurer une meilleure répression des trafics de main d'oeuvre clandestine, ces trafics étant l'une des causes majeures de l'immigration irrégulière.

Après le départ du ministre, la commission s'est prononcée sur la rédaction de la **question préalable** opposée au **projet de loi** relatif aux **conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France** dont elle avait adopté le principe au cours d'une de ses précédentes réunions.

Après les interventions de **M. Jacques Larché, président, de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** et de **MM. Daniel Hoeffel, Charles de Cuttoli, Guy Allouche et Christian Bonnet**, la commission a adopté la **question préalable** dans la rédaction que lui proposait le rapporteur, **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Guy Allouche** précisant qu'au nom, respectivement, des commissaires communistes et des commissaires socialistes, ils ne voteraient pas cette question préalable.

Après l'intervention de **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, la commission a donné un avis défavorable pour des raisons de cohérence, aux amendements, présentés par **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** et les membres du groupe communiste : n° 27 tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier, n° 2 à l'article premier; n° 3 tendant à insérer un article additionnel après l'article premier; n° 4 tendant à insérer un article additionnel après l'article 3; n°s 5, 6, 7 et 8 à l'article 4; n° 9 tendant à insérer un article additionnel après l'article 4; n° 10 à l'article 5; n°s 11 et 12 tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 6; n° 13 tendant à insérer un article additionnel après l'article 7; n°s 14, 15 et 16 à l'article 9; n°s 17 à 20 à l'article 12; n° 21 tendant à insérer un article additionnel après l'article 12; n° 22 à l'article 15; n°s 23 à 26

tendant à insérer quatre articles additionnels après l'article 17 ; n° 1 à l'article 18.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Michel Rufin** pour la **proposition de loi n° 374** (1988-1989) de **M. Josselin de Rohan**, relative à l'instauration d'une **indemnité de retraite minimale** pour les maires ayant effectué au moins deux mandats ;

- **M. Louis Virapoullé** pour la **pétition n° 47-686** de **M. Alain Vernet**, demandant une meilleure reconnaissance et une réforme du **statut de psychologue** ;

- **M. Luc Dejoie** pour les **pétitions n° 47-687 à 48-600** de **M. Michel Scanff** et un certain nombre de pétitionnaires, demandant l'**abrogation de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986** tendant à favoriser l'**investissement locatif**, la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

La commission a ensuite procédé à la **désignation de M. Christian Bonnet** comme **candidat titulaire**, et de **M. Raymond Bouvier** comme **candidat suppléant**, appelés à représenter le Sénat au sein du **comité des finances locales** (art. L. 234-20 du code des communes).

La commission a ensuite procédé à la **désignation de candidats titulaires et suppléants** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur le **projet de loi relatif aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France**.

Ont été nommés comme **candidats titulaires** : **MM. Jacques Larché, Charles Jolibois, Paul Masson, Christian Bonnet, Daniel Hoeffel, Guy Allouche, Charles Lederman** ; comme **candidats suppléants** : **MM. Auguste Cazalet, Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Bernard Laurent, Marcel Rudloff, Michel Rufin**.

Puis la commission a procédé à l'**examen en nouvelle lecture du projet de loi n° 388** (1988-1989), adopté avec

modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, portant dispositions diverses en matière d'**urbanisme et d'agglomérations nouvelles**, sur le rapport de **M. Marcel Rudloff**, présenté par **M. Raymond Bouvier**, par suite de l'empêchement du rapporteur.

**M. Raymond Bouvier, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la commission mixte paritaire avait rapidement été conduite à renoncer à trouver un terrain d'entente en raison de l'opposition majeure existant entre les deux assemblées sur les conditions d'évolution des agglomérations nouvelles à l'issue de la phase de réalisation des opérations de construction, et a précisé que sept articles restaient encore en navette, puisque l'Assemblée nationale n'avait retenu pratiquement aucune des modifications apportées par le Sénat.

Passant à l'**examen des articles**, la commission a adopté la suppression conforme de l'article premier bis relatif au plan d'occupation des sols et au plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de la ville de Strasbourg et de l'article 3 bis tendant à organiser le déroulement simultané des enquêtes publiques prévues en matière de plan d'occupation des sols et de réglementation des boisements.

Elle a décidé de supprimer à nouveau l'article 5 qui fixe par anticipation un nouveau régime d'intégration renforcé pour les agglomérations nouvelles après l'intervention du décret d'achèvement constatant la fin des travaux de construction et d'aménagement, le rapporteur soulignant qu'aucun argument nouveau n'avait été apporté dans le débat et qu'il n'y avait par conséquent pas lieu de modifier la position antérieure du Sénat.

Puis la commission a rétabli dans son texte de deuxième lecture :

- l'article 5 bis relatif à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'occupation du sol dans les agglomérations nouvelles, supprimé par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ;

- l'article 6 qui prévoit de faire représenter chaque commune au comité du syndicat d'agglomération nouvelle par des

membres du conseil municipal élus en son sein, article également supprimé par l'Assemblée nationale ;

- l'article 7 fixant les conditions d'admission de nouvelles communes dans un syndicat d'agglomération nouvelle avant l'intervention du décret d'achèvement, en substituant à la règle de la majorité simple prévue par l'Assemblée nationale, celle de la majorité qualifiée qui s'applique déjà pour toutes les décisions importantes du groupement.

Elle a adopté conforme l'article 9 qui définit une procédure d'expropriation spécifique pour les immeubles laissés en état d'abandon manifeste par leur propriétaire, le rapporteur soulignant que cette disposition était la seule du projet qui avait permis de faire progresser la qualité du texte en cours de navette.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi.

Elle a ensuite procédé à l'examen des amendements extérieurs présentés sur ce projet de loi et a donné un avis défavorable aux amendements n°s 1, 2 et 3 présentés par M. Jean-Luc Bécart et les membres du groupe communiste et tendant à introduire des articles additionnels après l'article 8.

**Vendredi 23 juin 1989.** - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albert Ramassamy sur les pétitions n° 47.334 à 47.685 de Mme Catherine Keffer, ainsi que de 351 autres pétitionnaires qui s'opposent à la ratification par la France de la convention de Wellington concernant l'Antarctique.

Le rapporteur a indiqué en premier lieu que la convention de Wellington n'avait pas encore été signée par la France et que la pétition avait donc pour objet d'obtenir que le Sénat se prononce, non contre la ratification du texte, mais contre sa signature.

Le rapporteur a ensuite présenté la convention dans ses grandes lignes. Il a indiqué qu'elle prenait la suite des accords de Londres de 1972 sur la protection des phoques et de Canberra de 1980 sur la conservation des ressources marines vivantes et qu'elle s'inscrivait à cet égard dans le cadre du système antarctique.

Le rapporteur a ensuite rappelé la jeunesse du système

antarctique fondé sur le traité du 1er décembre 1959 entré en vigueur le 23 juin 1961. Il a indiqué que le traité organisait une sorte de gestion scientifique collective du continent et ne reconnaissait ni ne contestait aucune revendication de souveraineté sur celui-ci.

Le rapporteur a précisé que le traité comptait aujourd'hui 38 Etats signataires dont 22 signataires principaux dits "parties consultatives" et 16 signataires secondaires dits "parties non consultatives".

Il a souligné que la convention de Wellington venait compléter le système antarctique jusqu'alors muet sur les conditions d'une éventuelle exploitation minière du continent.

Cependant, il a précisé que les conditions climatiques de l'Antarctique et l'état des techniques rendaient hypothétiques des exploitations minières du continent. Le rapporteur a ensuite présenté les conséquences qui pourraient s'attacher à un refus de signature de la convention.

Il a indiqué en premier lieu qu'une telle décision empêcherait l'entrée en vigueur de la convention dans la mesure où le texte international prévoit que cette entrée en vigueur exige la signature de l'ensemble des parties consultatives du traité sur l'Antarctique.

Ensuite, il a souligné que la signature de la convention pourrait, selon certains observateurs, susciter diverses entreprises d'exploitation.

Concluant son exposé, le rapporteur a indiqué que le premier ministre lors d'une récente intervention télévisée, avait indiqué que la France se proposait le réexamen du texte et qu'en conséquence, le sort de la convention était aujourd'hui incertain.

Sur cette base, le rapporteur a proposé le classement sans suite des pétitions soumises à l'examen de la commission, faisant également observer que le Parlement n'intervenait en matière de traités internationaux qu'au stade de la ratification.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION  
DE LA PROPOSITION DE LOI TENDANT  
À AMÉLIORER LES RAPPORTS LOCATIFS  
ET PORTANT MODIFICATION  
DE LA LOI N° 86-1290 DU 23 DÉCEMBRE 1986**

**Mercredi 14 juin 1989** - Présidence de M. Michel Sapin, député. - La composition du bureau de cette commission se trouve dans le bulletin précédent (n° 26 - 19 juin 1989).

La commission mixte paritaire a considéré que - sans méconnaître l'importance de points tels que la durée minimum du bail consenti par une personne morale, le choix de l'indice d'indexation des loyers en cours de bail, la notion de loyer manifestement sous-évalué ou la situation des locaux affectés à un usage professionnel - la possibilité de trouver une solution de conciliation entre les positions des deux assemblées sur les articles 16 et 17 relatifs aux modalités générales de fixation des loyers conditionnait l'éventualité d'un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.

**M. Luc Dejoie, rapporteur pour le Sénat**, a exposé la position de cette assemblée. Contestant la distinction établie par l'Assemblée nationale entre logements neufs et autres logements vacants, il a estimé que les loyers des logements neufs et de ceux faisant l'objet d'une première ou d'une nouvelle location devaient être fixés librement. En effet, le souci d'établir un équilibre entre bailleurs et locataires impose, selon lui, de compenser l'institution de règles plus contraignantes en matière de motivation du congé par la liberté de fixation des loyers de tous les logements vacants. Notant qu'il serait illogique qu'un logement cessât d'être consi-

déré comme neuf au motif qu'il aurait été loué pendant quelques mois, il a estimé au moins indispensable qu'un logement neuf soit, du point de vue de la fixation du loyer, considéré comme le restant pendant une période suffisamment longue. Il a ajouté qu'il devait en être de même pour les logements ayant fait l'objet de travaux de remise en état, le système des références se trouvant limité aux autres logements vacants et aux baux renouvelés.

Il a, d'autre part, estimé que l'article 17 confèrait au Gouvernement une habilitation trop large pour encadrer les loyers dans une situation de crise dont les éléments ne sont pas déterminés avec une précision suffisante. Selon lui, la seule éventualité d'une fixation des loyers par voie administrative est de nature à décourager l'investissement locatif.

**M. François Colcombet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a souligné que celle-ci partageait le souci du Sénat de trouver un équilibre entre les droits et les obligations réciproques des bailleurs et des locataires. Il a remarqué que la liberté de fixation des loyers pour les logements neufs et pour ceux ayant fait l'objet de certains travaux favoriserait le secteur de la construction et de la rénovation, tout en concédant que la discussion restait ouverte sur la portée qu'il convenait de donner à la notion de logement neuf ou considéré comme tel, ainsi que sur la définition de "sous-évaluation manifeste".

Il a d'autre part noté que l'article 17 de la proposition de loi n'était pas autre chose que l'application au secteur locatif de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sur la concurrence, laquelle habilite le Gouvernement à intervenir de manière assez large contre les hausses excessives de prix.

A partir des exposés des deux rapporteurs, les débats de la commission mixte paritaire ont principalement porté sur trois points :

- le régime de fixation des loyers pour les logements neufs ou ceux faisant l'objet d'une nouvelle location ;
- la possibilité donnée au juge de procéder, après l'entrée en vigueur du contrat, à une modification du loyer ;
- les modalités de l'habilitation donnée au Gouvernement

pour réglementer les loyers en cas de situation anormale du marché locatif.

**A. Le régime de fixation des loyers en l'absence de situation de crise pour les logements neufs ou ceux faisant l'objet d'une nouvelle location.**

**M. Jean Tiberi** a pris acte de l'évolution de la position du rapporteur de l'Assemblée nationale sur la définition des logements neufs. Après s'être déclaré favorable à l'adoption de dispositions légales incitant à effectuer des travaux d'amélioration, il s'est demandé pour quelles raisons un logement ne serait plus considéré comme neuf si les travaux d'amélioration y ont été effectués depuis plus de six mois, durée qu'il a jugée manifestement insuffisante.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné la nécessité de ne pas détourner les investisseurs du marché locatif et a estimé que, de ce point de vue, la définition du logement neuf retenue par l'Assemblée nationale ne pouvait pas être tenue pour satisfaisante.

**M. Paul Girod** a insisté sur le fait que les investisseurs potentiels avaient le choix entre divers types de placements, immobiliers ou non-immobiliers et qu'il convenait donc de les inciter à se porter sur le marché locatif par des mesures leur assurant une rentabilité de leur placement pendant une période suffisamment longue.

**M. Guy Malandain** a considéré que le dispositif retenu devait répondre à deux impératifs : pérenniser les dispositions transitoires de la loi de 1986 et instituer un système non inflationniste de fixation des loyers par référence aux prix habituellement pratiqués dans le voisinage. A partir du moment où ces deux principes peuvent faire l'objet d'un accord, le reste relève de la définition de modalités techniques.

**M. Michel Sapin, président**, a demandé au rapporteur pour le Sénat de bien vouloir préciser la durée pendant laquelle, selon lui, un logement neuf pouvait être considéré comme le restant.

**M. Luc Dejoie, rapporteur**, a répondu que, par rapport à la nécessité d'assurer une stabilité suffisante de l'investissement

locatif, une durée de douze ans devait être considérée comme un minimum.

**M. Michel Sapin, président**, a contesté cette durée dont il a estimé qu'elle introduisait une confusion entre la notion de logement neuf et celle d'un logement dont le capital investi aurait été amorti. Il a ajouté que les investisseurs intégraient la plus-value dans le calcul de la rentabilité de leur placement.

**M. Luc Dejoie, rapporteur**, rappelant qu'il ne s'était pas placé sur le plan de la rentabilité mais uniquement sur celui de la stabilité de l'investissement, a contesté que la durée retenue par la loi pour assurer cette stabilité puisse intégrer une notion de plus-value qu'il a estimée spéculative.

**M. Guy Malandain** a déclaré que la majorité de l'Assemblée nationale était disposée à maintenir un régime de liberté des loyers pendant une période de six ans pour les logements neufs.

**M. Paul Girod** a estimé cette proposition insuffisante puisque, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, elle ne fait que correspondre à la durée minimum du bail consenti par une personne morale. Il a donc marqué sa préférence pour la durée de douze ans proposée par le rapporteur pour le Sénat, ou - à la rigueur - pour une durée de neuf ans.

**M. Pierre Lequiller** a jugé qu'un logement pouvait être considéré comme neuf pendant les dix ans qui suivent son achèvement ; se référant aux durées généralement retenues en matière de baux, il a donc proposé de considérer qu'un logement pouvait bénéficier de la liberté des loyers pendant les neuf premières années de sa location.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé que cette période de neuf ans devait être considérée comme renouvelable si le propriétaire a procédé à des travaux de remise à neuf d'un montant équivalent à un an du loyer antérieur.

**M. François Colcombet, rapporteur**, jugeant ces durées excessives, s'est déclaré favorable à la possibilité d'assouplir la notion de travaux permettant de bénéficier du régime de liberté des loyers et de l'étendre à tous les travaux d'amélioration,

portant aussi bien sur les parties privatives que sur les parties communes de l'immeuble.

**B. La possibilité donnée au juge de procéder, après l'entrée en vigueur du contrat, à une modification du loyer.**

**M. Jacques Larché, président,** a fermement insisté sur le fait que ce qu'il est convenu d'appeler le "droit de repentir" dérogeait à tous les principes en matière de droit des contrats et provoquerait l'apparition d'un contentieux difficilement contrôlable. Le maintien d'une telle disposition ne lui est donc pas apparu acceptable par la majorité du Sénat.

**M. Luc Dejoie, rapporteur,** a exprimé le même point de vue.

**M. Michel Sapin, président,** a fait observer que les critiques présentées par le Sénat s'appliquaient davantage au texte initial de la proposition de loi qu'à celui adopté par l'Assemblée nationale. Il a, en effet, souligné que l'Assemblée nationale avait limité cette disposition aux seuls cas où le propriétaire n'aurait pas respecté les prescriptions légales concernant la fourniture de références servant à la détermination du loyer.

**M. François Colcombet, rapporteur,** a observé que l'institution d'un tel "droit de repentir" n'était pas sans exemple dans d'autres domaines de la législation récente et allait dans le sens de la jurisprudence qui tend à imposer une obligation d'information complète et honnête à l'égard du signataire du contrat qui, en raison de sa position, dispose d'informations d'une qualité supérieure à celles dont peut bénéficier son cocontractant.

**M. Luc Dejoie, rapporteur,** a objecté que, si des dispositions législatives, en particulier en matière de crédit, avaient institué une telle obligation d'information, celles-ci ne pouvaient jamais continuer de recevoir application alors que le contrat est en cours d'exécution. De même, les décisions jurisprudentielles intervenues en ce domaine entraînent la résolution de l'ensemble du contrat et n'ont jamais pour effet de permettre au juge d'en modifier un élément substantiel tout en conservant les autres. Il

a, en outre, contesté le caractère objectif des références que le bailleur est tenu de produire en application de l'article 18.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, d'un "droit de repentir" mais d'une disposition permettant au juge de réformer le contrat lorsqu'il est évident que le bailleur ne s'est pas conformé aux prescriptions légales. De ce point de vue, il s'est même interrogé sur l'opportunité de limiter à deux mois la possibilité de recourir à cette procédure.

**M. Guy Malandain** a estimé que l'obligation de fournir des références pouvait également jouer au bénéfice du propriétaire, dans la mesure où elle lui permettait d'avoir une juste appréciation de la valeur du bien qu'il se propose de louer.

### **C. Les modalités de l'habilitation donnée au Gouvernement pour régler les loyers en cas de situation anormale du marché locatif.**

**M. Jean Tiberi** a convenu de la nécessité de prévoir des mesures spécifiques d'encadrement des loyers lorsque existe une situation de tension du marché locatif, en particulier dans les grandes agglomérations. Il a néanmoins rappelé son hostilité à une forme d'intervention autoritaire par la voie réglementaire.

**M. Daniel Vaillant**, soulignant que chacun admettait aujourd'hui que la loi de 1986 n'avait pas pu régler le problème locatif dans les grandes agglomérations et en particulier à Paris, a jugé que les dispositions nouvelles devaient, à la fois, revêtir un caractère préventif et permettre de faire face à des dérèglements du marché : la possibilité donnée au Gouvernement d'intervenir rapidement par décret dans des situations de crise lui paraît constituer une réponse adéquate à cette nécessité.

**M. Bernard Carton**, se référant à l'économie générale du texte, a rappelé qu'il appartenait principalement à l'article 16 d'établir un système équilibré de fixation des loyers. Ainsi, l'article 17 ne doit-il être considéré que comme une sorte de "garde-fou" lorsque le système des références n'a pas permis un fonctionnement normal du marché.

**M. Luc Dejoie**, rapporteur, après avoir rappelé la position

de principe du Sénat à l'égard de la disposition permettant au Gouvernement de fixer les loyers par la voie réglementaire, a estimé que - si article 17 il devait finalement y avoir - celui-ci devrait, en tout état de cause, répondre aux nécessités suivantes : la possibilité d'intervenir par décret ne serait ouverte qu'à partir du moment où des éléments objectifs constatés sur une période suffisamment longue auraient permis d'établir l'existence d'un mauvais fonctionnement du marché ; la validité du décret devrait être limitée, à la fois, dans le temps et dans l'espace ; le décret ne pourrait avoir pour effet de limiter la variation des loyers à un niveau inférieur à un minimum qui devrait être déterminé par la loi.

**M. Michel Sapin, président**, a souligné la difficulté - à laquelle se sont déjà heurtés les rédacteurs de l'ordonnance de 1986 sur la concurrence - de définir des critères supposés objectifs caractérisant une situation anormale de marché. Cette difficulté est accentuée par le fait que, dans le domaine des loyers, on ne dispose pas actuellement d'instruments statistiques permettant de comparer les évolutions nationales et locales. Il a, néanmoins, proposé de tenter de procéder à une rédaction de l'article 17.

**M. Jacques Larché, président**, donnant son accord à cette suggestion, a tenu à rappeler que le Sénat maintenait sa position sur la nécessité de faire bénéficier de la liberté des loyers les logements neufs pendant une période de neuf ans, renouvelable chaque fois qu'auront été réalisés des travaux d'un montant au moins égal à une année de loyer antérieur.

Après une suspension de séance, **M. François Colcombet, rapporteur**, a présenté une rédaction de l'article 17 aux termes de laquelle un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission nationale de concertation pourrait, dans les zones où des hausses excessives de prix révèlent une situation manifestement anormale du marché locatif, réglementer l'évolution des loyers, lorsque, au plan national, l'indice de leur variation aurait été supérieur à celui de l'ensemble des services pendant trois mois consécutifs. La validité de ce décret serait limitée à une durée maximale d'un an et la hausse autorisée ne pourrait être inférieure

à celle constatée, pour l'ensemble des prix à la consommation, pendant la période précédente d'une durée égale à celle de la validité du décret.

**M. Luc Dejoie, rapporteur**, au nom de la majorité du Sénat, n'a pas estimé pouvoir accepter ces propositions, dans la mesure où les critères proposés ne lui paraissaient pas suffisamment objectifs, la situation anormale du marché locatif étant appréciée par rapport à celle des autres services auxquels les loyers ne sont pas nécessairement liés.

Après intervention des présidents Michel Sapin et Jacques Larché, la **commission mixte paritaire** n'a pu que constater **l'impossibilité de parvenir à un accord.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION  
DU PROJET DE LOI MODIFIANT  
LE CODE DU TRAVAIL ET RELATIF  
AU LICENCIEMENT ECONOMIQUE  
ET AU DROIT A LA CONVERSION**

**Mardi 20 juin 1989 - Présidence de M. André Rabineau, président d'âge.** La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- **M. Jean-Michel Belorgey, député, président,**
- **M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, vice-président,**
- **M. Michel Coffineau, rapporteur pour l'Assemblée nationale,**
- **M. Louis Souvet, rapporteur pour le Sénat.**

La commission a ensuite abordé l'examen du texte.

**M. Michel Coffineau, rapporteur pour l'Assemblée nationale,** après avoir indiqué que le Sénat avait sensiblement modifié le texte pourtant adopté par l'Assemblée nationale dans des conditions de majorité assez exceptionnelles, a rappelé la philosophie générale du projet de loi et insisté sur la volonté de prendre en compte la situation particulière des salariés âgés ou présentant des caractéristiques sociales ou de qualification les exposant plus que d'autres aux conséquences des mutations économiques ou technologiques, cette préoccupation fondamentale ayant été inscrite dès l'article premier, dans une disposition que le Sénat a supprimée.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que les modifications adoptées par le Sénat visaient notamment à rendre le texte applicable, en évitant les conflits d'interprétation et consistaient essentiellement, à limiter l'application de l'article 18 aux litiges concernant les licenciements pour motif économique, à supprimer l'article 7 relatif aux propositions émises par l'autorité administrative, à supprimer l'article 19 relatif à la présence de conseillers extérieurs à l'entreprise lors de l'entretien préalable, à modifier l'article 18 bis pour circonscrire les possibilités offertes aux syndicats d'ester en justice sans avoir à justifier d'un mandat des salariés concernés, à supprimer l'obligation d'affichage des postes vacants prévue à l'article 20 ainsi que la mention particulière aux salariés âgés ou présentant des caractéristiques sociales rendant leur reclassement particulièrement difficile, introduit par l'Assemblée nationale dans plusieurs articles et enfin à étendre le champ des incitations financières prévues aux articles 3 et 5 bis.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que le Sénat avait normalement usé de son droit d'amendement, tout comme l'Assemblée nationale en use en d'autres circonstances, étant observé qu'en l'occurrence certaines des modifications adoptées par la Haute Assemblée visaient à revenir au texte initial du projet de loi.

Puis, la commission est passée à l'**examen des articles**.

Article premier (Article L. 432-1 du code du travail) (Rôle du comité d'entreprise dans la gestion prévisionnelle)

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, a insisté sur l'importance qu'il attachait à la disposition, supprimée par le Sénat et relative à la situation des salariés âgés ou dont les caractéristiques sociales les exposent particulièrement aux conséquences des mutations, étant rappelé que l'Assemblée nationale avait, sur ce point, souhaité attirer l'attention des partenaires sociaux sur un problème grave qu'il convenait de prendre en compte dans le droit du travail.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a estimé que la disposition concernée exprimait une intention louable et partagée par le Sénat

mais apparaissait inapplicable, compte tenu du caractère extrêmement vague et impossible à préciser juridiquement des situations visées.

**M. Jean-Michel Belorgey** a estimé qu'il s'agissait, en l'occurrence, de créer une dynamique de négociation afin d'explorer les situations en cause et non de définir avec précision des catégories juridiques.

Dans le cadre des licenciements collectifs, l'entreprise a tendance à se séparer des salariés les plus "fragiles" alors que les politiques internes de gestion du personnel devraient intervenir pour que le poids des licenciements ne porte pas systématiquement sur les salariés risquant d'être définitivement exclus du marché du travail.

Le législateur, en montrant la voie à suivre aux partenaires sociaux, est au coeur de sa responsabilité : orienter la négociation collective sur un problème dont on cerne les contours mais dont la négociation doit définir les différents aspects, afin de faire porter le dialogue non seulement sur le nombre de licenciements envisageables mais aussi sur la nécessité d'une gestion plus humaine du personnel.

Le mécanisme mis en place tente avant tout d'assurer une prévention en amont des licenciements et non à en assurer la "réparation" en aval. Dès lors, dans les négociations préalables, il conviendra d'identifier chaque catégorie de salarié et, dans le choix qui sera opéré, d'établir un lien entre l'ordre des licenciements et la prévention des situations de précarité sociale. Il serait souhaitable que les entreprises puissent garder, dans la mesure du possible, les salariés qui présentent a priori le plus de difficultés à retrouver un emploi.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, après avoir déclaré partager le même souci, a rappelé que d'autres textes avaient pour objet de remédier au problème des salariés "fragiles" et estimé que la disposition proposée était susceptible de donner lieu à de multiples recours juridictionnels, compte tenu de l'imprécision des termes utilisés, relatifs à l'âge, aux caractéristiques sociales ou à la qualification des salariés considérés.

Il a cependant considéré que l'opposition entre le Sénat et l'Assemblée nationale résidait davantage dans la formulation de l'article premier que dans son contenu.

**M. Jean Chérioux** a alors proposé que l'article premier soit réservé afin de permettre à la commission d'examiner d'autres articles en discussion.

La commission a décidé la réserve de cet article.

Article 3 (Incitations financières aux actions de formation permettant l'adaptation des salariés aux évolutions de l'emploi)

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, a rappelé que l'Assemblée nationale avait élargi le dispositif du projet de loi en permettant aux entreprises dépourvues de délégués syndicaux, et donc dans l'impossibilité de conclure un accord d'entreprise, de bénéficier également de l'aide de l'Etat. En disposant que l'aide sera accordée, alors même qu'un accord d'entreprise n'a pas été conclu dans le cadre d'une convention de branche ou d'un accord professionnel sur l'emploi national, régional ou local, le Sénat est allé au delà de l'équilibre souhaitable. De même, l'octroi direct de l'aide aux entreprises qui, ne disposant pas de délégués syndicaux, appliquent une convention de branche ou un accord professionnel sur l'emploi, même si ces derniers ne prévoient pas la possibilité d'une telle aide et ses modalités, encourt le même reproche. Il serait à craindre, en effet, que des sommes destinées à la réalisation des actions de formation de longue durée soient utilisées en infraction à la loi et il est naturel que l'Etat souhaite contrôler l'utilisation des fonds.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a estimé qu'il n'était pas justifié de priver certaines entreprises du bénéfice de cette aide, en imposant que l'accord d'entreprise soit conclu dans le cadre d'une convention de branche.

Il a d'autre part jugé excessive la suspicion relative à la maturité de certains partenaires sociaux, et rappelé que, en tout état de cause, les directeurs du travail et de l'emploi contrôleront l'usage des fonds destinés aux actions de formation de longue durée.

**M. Jean-Michel Belorgey** a estimé que si des aides étaient consenties pour prévenir des licenciements, grâce à des actions de formation de longue durée, les dispositions que compte mettre en oeuvre l'entreprise devraient à tout le moins être définies précisément. On peut faire confiance à l'entreprise en général, sans pour autant faire confiance aveuglement à toutes les entreprises et en toute circonstance. Un contrôle est incontestablement justifié.

Il convient d'autre part de souligner que si certaines grandes entreprises peuvent souhaiter, seules, mettre en place des actions de prévention des licenciements, dans de nombreux cas il est préférable que ces actions soient le résultat d'une concertation menée dans le cadre d'accords de branche ou d'accords professionnels.

Enfin, n'imposant pas la conclusion des accords d'entreprise dans le cadre des accords de branche, le Sénat laisse à l'autorité administrative la lourde responsabilité d'accorder au coup par coup son agrément aux actions proposées et lui fait courir le risque d'être mise en cause en cas de refus.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a jugé que le texte élaboré par l'Assemblée nationale était trop restrictif et qu'il n'était pas justifié d'exclure du bénéfice de l'aide, les entreprises mettant en oeuvre des actions de formation dans le cadre de simples accords d'entreprise, étant observé que toutes les entreprises sont engagées, au même titre, dans la compétition européenne.

**M. André Rabineau** a souligné le rôle des directeurs du travail et de l'emploi dans le contrôle de la mise en oeuvre des actions de formation et rappelé que les cycles de formation existants donnaient toute satisfaction.

**M. Louis Souvet, rapporteur,** a estimé qu'on ne saurait faire le reproche au texte adopté par le Sénat de permettre la mise en oeuvre de n'importe quelles actions de formation pour bénéficier de l'aide, puisque ces dernières devront impérativement être de longue durée et favoriser l'adaptation des salariés aux évolutions de l'emploi dans l'entreprise.

**M. Jean-Yves Chamard** a rappelé qu'une discussion sereine et constructive avait eu lieu à l'Assemblée nationale et que le Sénat avait, pour sa part, amélioré le texte par l'adoption d'amendements qui, dans la première chambre, se seraient vus opposer l'irrecevabilité en application de l'article 40 de la Constitution. Il n'y a pas de désaccord de fond sur ce point et il serait souhaitable que la commission puisse en conséquence aboutir à un accord.

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, a considéré que, s'agissant du dernier alinéa de l'article, la rédaction de l'Assemblée devait être retenue, car elle offrait davantage de garanties en précisant que les conventions de branche ou les accords professionnels, doivent prévoir la possibilité et déterminer les modalités d'une application directe à l'entreprise.

L'article 3 a été réservé.

Article 4 (Généralisation de la "cotisation Delalande")

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a indiqué que le souci du Sénat avait été d'éviter de retenir une durée d'ancienneté qui constitue un frein à l'embauche.

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, après avoir noté l'introduction par le Sénat de la force majeure comme cause d'exclusion du versement de la cotisation, a estimé inopportune l'extension de la durée d'ancienneté dans l'entreprise, de 2 à 5 ans, parce que susceptible de priver la mesure de toute portée.

Il a, par ailleurs, rappelé qu'à l'origine, "l'amendement Delalande" avait pour objet d'inciter les entreprises à cotiser au Fonds national de l'emploi.

**M. Jean-Yves Chamard** a estimé qu'une ancienneté de 5 ans constituait un délai trop long et suggéré de retenir une durée de 3 ans.

L'article 4 a été réservé.

Article 5 bis (Crédit d'impôt en faveur des entreprises adhérant à un groupement d'entreprises)

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a souligné que le Sénat avait

simultanément étendu le champ d'application du crédit d'impôt et réduit le plafond de déduction, ramené de 10.000 à 5.000 francs, montant jugé suffisant pour tenir compte des honoraires habituellement pratiqués par les experts-comptables.

**M. Jacques Roger-Machart** a indiqué que le Sénat avait étendu le crédit d'impôt aux petites entreprises faisant appel à un expert-comptable sans adhérer à un groupement de prévention. En dehors du coût financier de l'amendement, compensé, pour partie, par la réduction du plafond de déduction de 10.000 à 5.000 francs, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de prendre en compte le seul recours à l'expert-comptable par l'intermédiaire d'un groupement d'entreprises.

L'article 5 bis a été réservé.

#### Article 7 (Rôle de l'administration) .

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, a regretté la suppression de cet article par le Sénat car il est nécessaire que l'inspection du travail fasse des propositions sur le plan social de l'entreprise, sans pour autant que cela puisse être interprété comme une forme de rétablissement de l'autorisation administrative de licenciement.

Il a en outre rappelé que l'affichage dans les entreprises ne disposant pas de représentants du personnel, était inspiré par la volonté d'assurer une information des salariés sur les propositions de l'administration ainsi que sur la réponse motivée de l'employeur.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a estimé que les propositions et même les "suggestions" risquaient de peser fortement sur les décisions des employeurs. La situation sera d'autant plus difficile à gérer que les salariés auront eu connaissance des propositions de l'administration.

**M. Jean-Michel Belorgey** a estimé qu'il était souhaitable de connaître le sentiment de l'administration sur le plan social et a observé que l'information individuelle de chacun des salariés constituait une formalité trop lourde.

**M. Alain Vidalies** a souligné qu'il s'agissait là d'une divergence de fond, dans la mesure où la modification apportée au

texte initial était effectivement destinée à bien marquer le rôle de l'administration, sans pour autant revenir à l'autorisation administrative de licenciement.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a observé qu'un retour au texte initial du projet de loi pourrait constituer une solution transactionnelle.

**M. Jean-Yves Chamard** a indiqué qu'une transaction paraissait possible, par exemple en remplaçant l'affichage par une notification aux salariés qui en feraient la demande.

L'article 7 a été réservé.

Article 18 (Principe selon lequel le doute du juge profite au salarié)

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a considéré que les dispositions de cet article, dans la rédaction de l'Assemblée nationale, étaient critiquables puisqu'elles visaient toutes les procédures de licenciement alors que le projet de loi concernait les seuls licenciements économiques.

**M. Michel Coffineau, rapporteur**, a rappelé que le ministre avait fait valoir, à juste titre, à l'encontre du texte du Sénat, que la loi de 1973 n'opérait, du point de vue de la charge de la preuve, aucune distinction entre les cas de licenciement, et a estimé que la possibilité de requalification du licenciement par le juge devait inciter à rétablir le texte initial du projet, voté par l'Assemblée nationale.

**M. Alain Vidalies** a souligné les difficultés auxquelles pourrait conduire le texte du Sénat, dès lors que la requalification du licenciement par le juge serait tributaire du régime de preuve applicable à la qualification initiale.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé qu'il fallait limiter le champ d'application de l'ensemble du projet de loi au licenciement pour motif économique, cas où le problème considéré risquait de se poser le plus souvent et jugé que l'extension de la règle selon laquelle le doute du juge profite au salarié à tous les cas de licenciement modifiait profondément l'équilibre des rapports entre employeurs et salariés, au détriment des premiers.

**M. Jean-Michel Belorgey** a souligné que l'article 18 n'opérait pas un renversement de la charge de la preuve mais qu'il était destiné à modifier la situation de déséquilibre existant au détriment des salariés, dans les faits et contrairement à la volonté du législateur de 1973, étant observé que des dispositions semblables ont été récemment adoptées dans plusieurs pays européens.

**M. Alain Vidalies** ayant rappelé que la réforme de 1986 sur les procédures de licenciement économique comportait des dispositions concernant les licenciements à caractère non économique, a souligné que la rédaction votée par l'Assemblée avait pour objectif de mettre fin à la jurisprudence dite de "l'apparence", laquelle s'était développée au détriment des salariés.

**M. Jean-Yves Chamard** a souligné que la théorie de "l'apparence" s'appliquait pour l'essentiel aux licenciements pour motif économique et estimé que la bonne volonté de tous devrait permettre de parvenir à un accord.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** s'est interrogé sur la constitutionnalité du dispositif voté par l'Assemblée nationale qui introduira un déséquilibre patent entre les parties.

Après que le président **Jean-Michel Belorgey** eut observé que, à l'article 18, la commission se heurtait à une difficulté majeure, laquelle venait s'ajouter aux désaccords, de faible ampleur mais non résolus, apparus à chacun des articles précédemment examinés, la commission mixte paritaire a constaté l'impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun pour les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION  
DU PROJET DE LOI MODIFIANT  
LE CODE DE PROCEDURE PENALE  
ET RELATIF A LA DETENTION PROVISOIRE**

**Judi 22 juin 1989 - Présidence de M. Michel Sapin, président.** - La commission a d'abord procédé à la **désignation de son bureau.**

Elle a élu :

- **M. Michel Sapin, député, président,**
- **M. Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur, vice-président,**
- **M. Philippe Marchand, rapporteur pour l'Assemblée nationale,**
- **M. Marcel Rudloff, rapporteur, pour le Sénat.**

**M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat,** a rappelé qu'au fil des lectures du projet de loi, les sujets de controverse entre l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient assez considérablement réduits.

Il a indiqué que la divergence principale concernait la détention provisoire des mineurs, l'Assemblée nationale ayant en deuxième lecture pris une position extrême en supprimant toute détention provisoire des mineurs de 16 à 18 ans en matière correctionnelle lorsque la peine encourue est inférieure ou égale à sept ans d'emprisonnement.

**M. Marcel Rudloff** a précisé que le Sénat, après avoir en première lecture prévu une détention maximale de trois mois, lorsque la peine encourue est inférieure ou égale à cinq ans, avait, en seconde lecture, en séance publique, adopté un amendement du Gouvernement réduisant à un mois, sans possibilité de renouvellement, la détention provisoire dans cette hypothèse.

**M. Marcel Rudloff** a ajouté qu'un autre point de divergence entre les deux Assemblées concernait la nullité textuelle prévue par l'Assemblée nationale et refusée par le Sénat en cas d'insuffisance de motivation de l'ordonnance de placement en détention provisoire.

Il a enfin précisé que le Sénat avait estimé nécessaire d'allonger de cinq jours le délai imparti à la chambre d'accusation pour statuer en matière de détention provisoire, en cas de comparution personnelle de l'inculpé, comparution dont le principe a été admis par la Haute Assemblée en deuxième lecture.

Il a conclu en estimant qu'un accord en commission mixte paritaire ne paraissait nullement exclu.

**M. Philippe Marchand, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, indiquant qu'il souhaitait également trouver un accord entre les deux Assemblées, a estimé qu'à l'issue de l'examen du texte en deuxième lecture par le Sénat très peu de divergences demeuraient.

S'agissant de la nullité des ordonnances du juge d'instruction en cas d'insuffisance de motivation des décisions de placement en détention provisoire, il a déclaré qu'il était possible d'adopter le texte du Sénat, dans la mesure où la chambre d'accusation devra, qu'il y ait ou non référence à la nullité dans la loi, annuler les ordonnances du juge d'instruction qui seraient insuffisamment motivées au regard du nouveau texte.

**M. Philippe Marchand** a ajouté qu'en ce qui concerne les délais donnés à la chambre d'accusation pour statuer en matière de détention provisoire, il n'était guère opportun de multiplier les délais applicables mais, qu'à l'inverse, la disposition votée par le Sénat répondait à des considérations d'ordre pratique.

En ce qui concerne la détention provisoire des mineurs, **M. Philippe Marchand** a tout d'abord déclaré qu'il ne demandait pas de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Il a, en revanche, proposé une solution différente de celle adoptée par le Sénat, et visant à limiter à un mois, renouvelable une fois, la détention provisoire des mineurs de 16 à 18 ans en matière correctionnelle lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à sept ans d'emprisonnement.

Il a estimé cette solution techniquement préférable à celle adoptée en deuxième lecture par le Sénat dans la mesure où, d'une part, le délai de deux mois prévu permettra de juger les affaires simples et, le cas échéant, de rechercher un placement et où, d'autre part, elle permettra d'éviter des détentions trop longues lorsque l'infraction reçoit la qualification de vol aggravé.

**Le président Michel Sapin** a indiqué que, compte tenu des observations émises par les rapporteurs, l'article 2 concernant l'ordonnance de placement en détention provisoire pourrait être adopté dans le texte du Sénat, la discussion restant ouverte sur les articles 4 (comparution personnelle devant la chambre d'accusation) et 6 (détention provisoire des mineurs).

**M. Jacques Toubon**, indiquant qu'il n'avait pas a priori d'objection sur le fond à l'encontre de la proposition émise par **M. Philippe Marchand**, a demandé des précisions sur l'effet des dispositions envisagées en ce qui concerne la répression du trafic de stupéfiants.

**M. François Colcombet** a répondu sur ce point que la délinquance des mineurs était peu importante en matière de trafic de stupéfiants; il a ajouté que l'amendement proposé par **M. Philippe Marchand** ne concernerait pas les personnes inculpées de trafic de stupéfiants, la peine encourue étant de 10 ans d'emprisonnement et l'objectif poursuivi par l'amendement étant principalement de limiter la durée de la détention en cas de vol aggravé.

**M. Marcel Rudloff**, rapporteur, a déclaré qu'il n'était pas fondamentalement opposé à la proposition formulée par **M. Phi-**

lippe Marchand, tout en indiquant qu'une coordination devrait intervenir dans le cadre de l'adoption de la réforme du code pénal.

Après les observations de **M. Michel Sapin, président, de M. Michel Dreyfus-Schmidt, vice-président, de M. Charles de Cuttoli et de M. Philippe Marchand, rapporteur**, la commission mixte paritaire a pris les décisions suivantes :

- à l'article 2, concernant la motivation de l'ordonnance de placement en détention provisoire, elle a adopté le texte du Sénat supprimant la nullité textuelle encourue en cas d'insuffisance de motivation ;

- à l'article 4, relatif à la comparution personnelle de l'inculpé devant la chambre d'accusation, elle a également adopté le texte du Sénat qui complète celui adopté par l'Assemblée nationale, en allongeant de cinq jours le délai imparti à la chambre d'accusation pour statuer ;

- à l'article 6, la commission mixte paritaire a adopté l'amendement proposé par M. Philippe Marchand donnant une nouvelle rédaction au deuxième alinéa de cet article en vue de limiter à un mois, renouvelable une fois, la détention provisoire des mineurs de 16 à 18 ans en matière correctionnelle lorsque la peine encourue n'est pas supérieure à sept ans d'emprisonnement ;

- enfin, la commission mixte paritaire a adopté une nouvelle rédaction de l'article 8 concernant l'entrée en vigueur de la loi, d'une part pour reporter au premier jour du cinquième mois suivant la publication de la loi au Journal officiel l'entrée en vigueur de l'article 4 bis sur le tableau de roulement des juges d'instruction, d'autre part pour prévoir diverses dispositions de coordination.

**La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte issu de ses délibérations.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LE PROJET DE LOI PORTANT AMNISTIE**

**Judi 22 juin 1989** - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président,**
- **M. Michel Sapin, député, vice-président,**
- **M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat,**
- **M. Jean-Pierre Michel, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

Après la présentation par les rapporteurs des positions adoptées par chacune des deux assemblées et après les observations de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Guy Lordinot, M. Jacques Larché, président,** a constaté que la commission ne pouvait parvenir à un accord.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
RELATIF A DIVERSES DISPOSITIONS  
EN MATIÈRE DE SECURITE ROUTIERE  
ET EN MATIÈRE DE CONTRAVENTIONS**

**Judi 22 juin 1989 - Présidence de M. Jacques Larché,**  
**président.** - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé  
à la désignation de son bureau.

Elle a élu :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président,**
- **M. Michel Sapin, député, vice-président,**
- **M. Jacques Thyraud, sénateur, rapporteur pour le Sénat,**
- **M. Léo Grézard, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

**M. Léo Grézard, rapporteur pour l'Assemblée nationale,**  
a souligné que la divergence essentielle subsistant entre les deux  
assemblées sur le projet de loi consistait dans l'automatisme du  
retrait des points des permis de conduire. Il a ajouté que si le  
Sénat acceptait le principe de l'automatisme, des compromis  
pourraient vraisemblablement être trouvés sur les autres disposi-  
tions en discussion.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat,** a confirmé  
que la Haute Assemblée refusait la règle de l'automatisme des  
peines. Il a regretté que la déclaration d'urgence ne permette pas  
au Parlement de disposer d'un temps suffisant pour aménager un

texte se caractérisant par la volonté "d'introduire l'esprit de géométrie dans le système judiciaire".

Après les interventions de MM. Pierre Lequiller, Michel Dreyfus-Schmidt, Etienne Dailly et de M. Michel Sapin, vice-président, MM. Jacques Larché, président, a constaté que la commission ne pouvait parvenir à un accord.