

N° 18

Samedi 6 avril 1991

---

---

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
● <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1809
● <i>Fonction publique - Europe (projet de loi n° 240)</i>	
- <i>Nomination d'un rapporteur pour avis</i> .....	1809
- <i>Demande de saisine pour avis</i> .....	
● <i>Règlement - Ouverture à la presse (article 16-8)</i> .....	1809
<b>Affaires étrangères, Défense et Forces armées</b>	
● <i>Audition de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères</i> .....	1813
● <i>Audition de S. Exc. M. Hamadi Essid, ambassadeur délégué permanent de la Tunisie auprès de l'UNESCO</i>	1811
<b>Affaires sociales</b>	
● <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	1817
● <i>Nomination de rapporteurs à titre officieux</i> .....	1818
● <i>Départements d'outre-mer (Réunion) - Mission d'information du 25 au 30 mai 1991</i> .....	1818
● <i>Règlement - Ouverture à la presse (article 16-8)</i> .....	1818
● <i>Santé publique - Pharmacie d'officine (projet de loi n° 233)</i>	
- <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1818
- <i>Examen du rapport</i> .....	1818
● <i>Parlement européen</i>	
- <i>Rencontre des représentant des commissions des Affaires sociales des Parlements nationaux</i> .....	1826

	Pages
	-
<b>Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation</b>	
• <i>Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement (projet de loi n° 242)</i>	
- Examen des amendements .....	1827
- Désignation de candidats à une commission mixte paritaire .....	1833
<b>Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale</b>	
<b>Commission mixte paritaire</b>	
• <i>Code pénal</i> .....	1835
<b>Délégation du Sénat pour les communautés européennes</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	1841
• <i>Questions orales avec débat</i> .....	1841
• <i>Union économique et monétaire</i>	
- Communication .....	1842
• <i>Agriculture (propositions de prix pour 1990-1991)</i>	
- Examen des conclusions .....	1841
<b>Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation</b>	
- Adoption du projet de rapport d'information .....	1845
<b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 8 au 13 avril 1991</b> .....	1853

**AFFAIRES CULTURELLES**

**Mercredi 3 avril 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a tout d'abord décidé à l'unanimité d'**ouvrir à la presse**, en application de l'article 16, alinéa 8 du Règlement du Sénat, l'**audition**, prévue le mercredi 10 avril 1991, du **président du Conseil supérieur de l'audiovisuel** et des **présidents et directeurs de l'information des chaînes nationales publiques et privées de télévision** sur les **problèmes d'information** posés par la **crise du Golfe**.

Elle a ensuite désigné **M. Adrien Gouteyron** comme **rapporteur du projet de loi n°226 (1990-1991)** complétant l'article 26 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la **liberté de communication** ; ce texte étant, par son objet, indissociable du projet de loi autorisant la ratification du traité du 2 octobre 1990 créant la chaîne culturelle européenne et les statuts de cette chaîne demeurant encore à l'état de projet, la commission a souhaité, à l'initiative de son président, que le Sénat ne se prononce qu'une fois que les statuts définitifs auront été portés à sa connaissance.

Elle a enfin décidé de demander le renvoi pour avis du **projet n°240 (1990-1991)** portant diverses dispositions relatives à la **fonction publique**, et a désigné **M. Paul Séramy** comme **rapporteur pour avis** sur ce projet de loi.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 3 avril 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuët, président.**- La commission a entendu **S. Exc. M. Hamadi Essid, représentant permanent de la Ligue arabe auprès de l'UNESCO**, ancien secrétaire général de la Ligue arabe.

**M. Hamadi Essid** a d'emblée fait observer que le conflit du Golfe était révélateur de l'émergence d'une crise culturelle dans la compréhension mutuelle entre le monde occidental et le monde arabe. Il a à cet égard insisté sur la profondeur du lien culturel qui unit la France et le Maghreb, et notamment sur l'influence des médias français dans le monde arabe, alors que la compréhension, en France, du monde arabe demeurerait insuffisante.

**M. Hamadi Essid** a plaidé pour le rétablissement de la confiance entre l'Occident et les pays arabes, en particulier maghrébins. Il a jugé qu'il fallait pour cela lever nombre d'équivoques. Ainsi l'Occident ne devrait pas tout à la fois encourager verbalement et craindre, par peur des mouvements islamistes, la démocratisation des pays arabes. Il a fait valoir, à cet égard, que la France pouvait jouer un rôle déterminant et être un "pont" entre l'Occident et l'Orient. **M. Hamadi Essid** a jugé nécessaire de multiplier les visites et échanges entre la France et le Maghreb et de concevoir une nouvelle philosophie de la coopération fondée sur le partenariat. Il a insisté sur le rôle des médias dans l'émergence d'un dialogue renouvelé et approfondi entre la France et le monde arabe.

Puis **M. Hamid Essid** a souligné que le règlement du problème palestinien était essentiel pour l'établissement

de relations harmonieuses entre l'Occident et le monde arabo-musulman. Il a indiqué que, contrairement à une idée répandue à tort, l'ensemble des pays arabes étaient très attachés à la création d'un Etat palestinien. Il a rappelé que l'ensemble des résolutions de l'ONU concernant la Palestine demeurent sans effet.

Cette situation affectait la perception, par le monde arabe, du nouvel ordre du droit international dont se réclamait l'Occident. Enfin, **S. Exc. M. Hamadi Essid** a déploré que la politique française à l'égard du monde arabe puisse parfois paraître ambiguë ou hésitante.

Après avoir dialogué avec le **Président Jean Lecanuet** sur la perception des priorités qui pourraient s'imposer à la France en raison des exigences qu'imposent son appartenance à une Europe en mutation, d'une part, et celles que réclament ses liens traditionnels avec l'Afrique et le monde arabe, d'autre part, **S. Exc. Hamadi Essid** a répondu aux questions de :

**M. Marc Lauriol** sur le relatif morcellement linguistique et culturel du Maghreb ainsi que sur les procédures envisageables pour résoudre le problème du droit d'existence du peuple palestinien et notamment sur les modalités de la désignation des représentants du peuple palestinien ;

**M. Michel d'Aillières** sur la réalité du phénomène fondamentaliste dans le monde islamique ;

**M. Guy Cabanel** sur le déclin de l'enseignement de la langue arabe en France ainsi que sur les voies et moyens du rétablissement du dialogue israélo-arabe également évoqué par **M. Claude Estier** ;

**M. André Jarrot** sur la politique internationale actuelle de la Libye ainsi que sur la situation en Irak ;

**M. Louis Jung** sur l'intégration culturelle des maghrébins établis en France, sur la nécessaire approche européenne de l'approfondissement des relations avec le monde arabe, sur les positions de certains responsables

politiques arabes continuant de contester le droit d'existence d'Israël ;

**M. Michel Poniowski** sur la rationalité nécessaire à introduire dans les relations entre la France et le monde arabe afin d'en réduire les incompréhensions mutuelles ressortissant du domaine du passionnel et de l'irrationnel ;

**L'Amiral de Gaulle** a remercié S. Exc. M. Hamadi Essid sur l'éminente participation de la Tunisie au colloque de l'UNESCO organisée à l'occasion du centenaire de la naissance du Général de Gaulle.

**Jeudi 4 avril 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président** - La commission a procédé à l'audition de **M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères.**

Après une déclaration liminaire du **président Jean Lecanuet** sur l'appui qu'il apportait à la position prise par le Gouvernement français pour condamner la persécution des populations kurdes de l'Irak, **M. Roland Dumas** a rappelé que l'on était entré dans une nouvelle phase de la crise du Golfe, marquée désormais par la sortie, sous contrôle de l'ONU, de l'état de guerre. Il a indiqué à cet égard les grandes lignes de la résolution du Conseil de Sécurité adoptée dans la nuit du 3 avril 1991.

Après avoir mentionné les anciens problèmes de la région qui revenaient sur le devant de la scène, en particulier les questions palestinienne et libanaise, le ministre d'Etat a fait valoir que des difficultés nouvelles apparaissaient.

**M. Roland Dumas** a ainsi souligné que la capacité de nuire de M. Saddam Hussein n'avait pas disparu et s'exerçait désormais sur le peuple irakien lui-même. Le ministre d'Etat a, en particulier, évoqué la répression des populations kurdes par le régime irakien. Il a rappelé que, dès 1988, la France s'était efforcée d'éveiller la conscience internationale sur le sort des Kurdes, notamment à la tribune de l'Organisation des Nations Unies en septembre

1988, par la voix du Président de la République, ainsi qu'à l'occasion de la conférence de Paris sur les armes chimiques en 1989.

Le ministre d'Etat a indiqué que la France menait, depuis le milieu du mois de mars 1991, une action humanitaire qui s'était intensifiée, avec notamment l'envoi d'une aide alimentaire en faveur des Kurdes -la seule qui leur était parvenue jusqu'à ce jour-, et avait saisi le conseil de sécurité, malgré la difficulté juridique posée par l'article 2, paragraphe 7 de la charte des Nations Unies, qui interdit l'intervention de l'Organisation dans les affaires internes des Etats. Il a fait observer que l'initiative française avait abouti à une proposition de résolution en cours d'examen dès ce jour.

Enfin, **M. Roland Dumas** s'est interrogé sur l'évolution du droit international et en particulier du devoir d'ingérence de la communauté internationale face à certaines situations inacceptables.

Le ministre d'Etat a été interrogé par **M. Marc Lauriol** sur la politique américaine à l'égard de l'approche des problèmes intérieurs de l'Irak ainsi que sur les moyens, notamment militaires, au service des ambitions de la politique étrangère de la France. **M. Roland Dumas** a mis en lumière les risques, en particulier politiques, d'un éclatement de l'Irak. Il a souligné qu'une intervention militaire directe contre le régime de Saddam Hussein aurait été au-delà du mandat confié par la résolution 678 du conseil de sécurité. Le ministre d'Etat a conclu en rappelant le cadre de l'exercice par la France de sa part de responsabilité dans les affaires du monde.

A la demande de **M. Xavier de Villepin**, le ministre d'Etat a évoqué la question de la prévisibilité par la coalition des évolutions intérieures actuelles en Irak, ainsi que la position de la Turquie et de l'URSS à l'égard du problème kurde.

Avec **M. André Rouvière**, **M. Roland Dumas** a traité de la situation à Chypre. Le ministre d'Etat a

indiqué que le problème de Chypre avait encore récemment été abordé dans le cadre des relations bilatérales entre la France et la Turquie. Il a également réaffirmé le soutien apporté par la France à la mission confiée au secrétaire général des Nations Unies.

Revenant sur la question de l'existence d'un éventuel "devoir d'ingérence", **MM. André Bettencourt et Roland Dumas** ont évoqué la situation de certaines républiques soviétiques. Le ministre d'Etat a souligné qu'il ne méconnaissait pas les difficultés que comportait la notion de droit d'ingérence mais que les concepts qui fondaient le droit international étaient susceptibles d'évolutions.

Après s'être étonné des conditions dans lesquelles le ministre d'Etat avait pris à parti, le 3 avril 1991, un membre de l'opposition à l'occasion de la séance de questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale, **M. Michel Poniatowski** a interrogé **M. Roland Dumas** sur les conditions d'association de la France à la décision de suspension de l'action militaire. **M. Roland Dumas** a indiqué que l'enclenchement, le déroulement et la cessation des combats avaient été fixés d'un commun accord entre les alliés. Il a rappelé que les plans militaires avaient été élaborés avec pour objectif exclusif la libération du Koweït. S'agissant des échanges intervenus la veille à l'Assemblée nationale, le ministre d'Etat a tenu à préciser qu'il ne devait y avoir aucun malentendu quant à ceux qui pourraient être concernés par son propos.

A **M. Claude Estier** qui le questionnait sur les perspectives de règlement du problème palestinien et sur l'évolution des pays du Maghreb, **M. Roland Dumas** a répondu que s'ouvrait une période où l'on pouvait progresser dans la voie de la résolution de la question palestinienne. Il a souligné la volonté d'aboutir du président Bush et de l'ensemble des pays de la coalition. **M. Roland Dumas** a rappelé que la France, pour sa part, forte de son crédit auprès des pays arabes de la coalition et de son dialogue avec notamment les Palestiniens et la Jordanie, continuait d'oeuvrer pour la tenue d'une

conférence internationale sur le Moyen-Orient, sans exclure pour autant aucune démarche susceptible de lancer le dialogue.

A la demande de **M. André Jarrot**, le ministre d'Etat est revenu sur la fin de l'opération de la libération du Koweït, dont **M. André Jarrot** a déploré qu'elle soit intervenue avant l'écrasement de l'armée irakienne, et au risque prévisible de voir se développer la répression sanglante qui se déroule actuellement. Le ministre d'Etat a noté qu'une telle opération eût été une autre guerre reposant sur une politique qui n'aurait pas été celle répondant aux objectifs fixés par les résolutions du conseil de sécurité.

Avec **M. Michel Crucis**, le ministre d'Etat a évoqué les relations franco-allemandes ainsi que les évolutions intérieures en U.R.S.S. **M. Michel Crucis** a observé les risques d'incidences possibles de ces évolutions sur la poursuite du processus de contrôle des armements.

**M. Claude Mont** a interrogé le ministre d'Etat sur la position française à l'égard du Liban et sur l'évolution du Cambodge. **M. Roland Dumas** a indiqué que la France soutenait les accords de Taef et continuerait d'oeuvrer en faveur du rétablissement de la pleine souveraineté libanaise.

S'agissant du Cambodge, il a fait valoir qu'il n'y aurait pas de déblocage de la situation avant une clarification des évolutions internes du Vietnam.

**AFFAIRES SOCIALES**

**Mercredi 3 avril 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - La commission a tout d'abord désigné les rapporteurs suivants :**

**- M. Jean Chérioux pour sa proposition de loi n° 91 (1990-1991), portant création des sociétés d'actionnariat salarié ;**

**- M. Claude Prouvoyeur pour la proposition de loi n° 142 (1990-1991) de M. Jean-Jacques Robert, relative à l'attribution de la Légion d'honneur aux anciens combattants de la Première guerre mondiale, titulaires de la médaille militaire ;**

**- M. Guy Robert pour ses propositions de loi n° 229 (1990-1991) tendant à assouplir les critères d'accès à la retraite au bénéfice des anciens combattants ayant servi en Afrique du nord entre le 1er janvier 1952 et le 2 juillet 1962, et n° 231 (1990-1991) visant à accorder aux orphelins de guerre et aux pupilles de la nation, sans condition d'âge, la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre ;**

**- M. Guy Robert pour la proposition de loi n° 230 (1990-1991) de M. Edouard Le Jeune, tendant à instituer une promotion spéciale dans l'ordre de la Légion d'honneur, dans l'ordre national du Mérite et un contingent spécial de médailles militaires pour les combattants volontaires de la Résistance titulaires de la carte de C.V.R. et de la médaille de la Résistance ;**

Puis la commission a désigné comme **rapporteurs à titre officieux**, en attendant l'adoption par l'Assemblée nationale et la transmission des textes concernés :

- **M. Claude Prouvoyeur pour le projet de loi n° 1785 (AN 9ème législature) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des invalides ;**

- **M. Claude Huriet pour le projet de loi n° 1876 (AN 9e législature) portant réforme hospitalière ;**

- **M. Jacques Machet pour le projet de loi n° 1904 (AN 9e législature) portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations.**

La commission a ensuite décidé que l'**audition de M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, et de M. Bruno Durieux, ministre délégué à la santé**, sur la mise en oeuvre de la contribution sociale généralisée et sur le projet de loi portant réforme hospitalière, serait ouverte à la presse et aurait lieu le mercredi 17 avril à 17 h 30, salle Médicis.

La commission a également envisagé d'organiser, à la demande de **M. Alain Poher, Président du Sénat, et de M. Louis Souvet, vice-président de la commission**, une mission d'information de la commission des affaires sociales dans le département de La Réunion, afin d'y examiner les problèmes de l'emploi, du revenu minimum d'insertion, de la formation professionnelle et de l'aide sociale. Cette mission se déroulerait du 25 au 30 mai 1991.

Puis la commission a désigné **M. Bernard Seillier, rapporteur du projet de loi n° 233 (1990-1991) relatif à la pharmacie d'officine**, et a procédé à l'examen de ce projet de loi.

**M. Bernard Seillier** a tout d'abord rappelé que ce texte dont le Sénat est saisi en première lecture est le fruit d'une réflexion de dix-huit mois menée en commun par les

services du ministère, les syndicats pharmaceutiques et les représentants de l'Ordre des pharmaciens.

La France dispose aujourd'hui d'une desserte pharmaceutique généralement considérée comme satisfaisante, voire excellente.

Au 31 décembre 1989, on comptait 52.113 pharmaciens inscrits au tableau de l'Ordre, dont 24.878 étaient titulaires d'une licence d'officine (c'est-à-dire inscrits à la section A), soit 46 % d'entre eux.

A cette date, on dénombrait 21.985 officines ouvertes au public sur tout le territoire français. Ce chiffre est inférieur au nombre de titulaires d'une licence d'officine (24.878) car 20 % des officines sont créées en association (copropriété, sociétés en nom collectif, SARL).

Au total, notre pays compte une officine pour 2.550 habitants. Ceci nous place au quatrième rang des pays européens après la Grèce (1 officine pour 1.400 habitants), la Belgique (1/1.900), l'Espagne (1/2.250).

Il a indiqué en outre que la France dispose d'un "maillage" mieux équilibré que dans les pays voisins : 34 % des officines sont établies dans des communes rurales (moins de 5.000 habitants), 31 % sont établies dans des communes moyennes (entre 5 000 et 30.000 habitants) et 34 % sont établies dans des villes de plus de 30.000 habitants.

Toutefois, il a estimé que divers facteurs, comme l'évolution rapide de la démographie pharmaceutique et les perspectives d'ouverture des frontières dans le cadre du marché unique européen, rendaient souhaitables certains ajustements.

Des cas de faillite sont en effet apparus en 1989 et la tendance se confirme au fil des mois. En 1990, on a enregistré vingt fermetures d'officine. Au cours des quatre derniers mois, une trentaine de pharmacies ont dû déposer leur bilan. Les pharmaciens les plus récemment installés sont les premières victimes de ce phénomène. Le surendettement a également rendu fragiles de nombreux

établissements ainsi que les effets de la mise en place de la "marge dégressive lissée", notamment pour les officines rurales dont l'essentiel de l'activité est constitué par le médicament (- 12 % des bénéfices pour les pharmaciens de l'Aveyron).

Il a précisé que le texte soumis à l'examen de la Haute Assemblée comportait donc deux séries de mesures.

Pour mieux garantir la viabilité économique des officines, le Gouvernement propose :

- Le relèvement des quotas de population visés à l'article L. 571 du code de la santé publique. Le préfet ne pourra autoriser l'ouverture que d'une officine pour 3.500 habitants dans les communes de plus de 30.000 habitants, une officine pour 3.000 habitants dans les communes entre 5.000 et 30.000 habitants et une officine pour 2.500 habitants pour celles dont la population est inférieure à 5.000 habitants. Ces quotas seront applicables dans les DOM, dont le régime est aligné sur celui de la métropole. Les départements d'Alsace et de Moselle conserveront leur quota propre fixé par l'article L. 572 à 5.000 habitants.

- La fixation d'un minimum de 2 500 habitants pour les créations par voie dérogatoire.

- De réserver ces autorisations aux seuls ressortissants de la C.E.E. ou d'Andorre, titulaires d'un diplôme français.

Pour adapter la législation actuelle aux besoins de santé publique le projet prévoit :

- L'obligation pour toutes les officines de participer aux services de garde et d'urgence sauf dérogations accordées par le préfet, justifiées par des circonstances locales. En cas de litige, ce dernier sera chargé d'organiser les tours de garde et d'urgence après avis des organisations représentatives de la profession, le conseil régional de l'Ordre et le pharmacien inspecteur régional de la santé.

- La délivrance de médicaments à domicile : les pharmaciens pourront porter à domicile des médicaments

en paquets non scellés, si la situation du malade le requiert.

- Une meilleure répartition des officines par rapport aux besoins de la population : le texte rendra possibles les transferts d'une commune vers une commune limitrophe, une agglomération nouvelle ou au sein d'une même communauté urbaine. Ils bénéficieront d'une priorité par rapport aux autres demandes. De plus, le préfet aura la faculté de désigner le ou les secteurs susceptibles d'accueillir une création d'officine afin d'éviter les ouvertures systématiques en centre ville.

Il a souligné que ces modifications envisagées étaient cohérentes avec les objectifs présentés mais appelaient quelques observations.

En premier lieu, les nouvelles dispositions entraîneront un certain "gel" du réseau officinal français et les jeunes pharmaciens auront donc de plus en plus de mal à s'établir à leur compte.

Or, à la fin de leurs études, plus de 70 % des jeunes diplômés s'orientent vers l'officine, généralement pour y être assistants. Le projet de loi prévoit qu'ils bénéficieront d'une priorité pour l'attribution des autorisations d'ouverture d'officine. Toutefois, il conviendrait également d'encourager les formules d'association (Société en Nom Collectif -S.N.C., Société à Responsabilité Limitée - S.A.R.L.) afin d'intégrer ces jeunes et éviter les risques de sclérose. Il serait également souhaitable que des sociétés d'exploitation libérale (loi du 31.12.1990) puissent se mettre en place lorsque les décrets d'application seront publiés. Enfin, **M. Bernard Seillier** a cru devoir écarter les propositions d'amendement visant à subordonner l'octroi des nouvelles licences à l'assurance pour les officines déjà existantes de bénéficier d'un quota minimum de population à desservir, évalué à 2.500 habitants. Outre la difficulté pour le préfet d'instruire les dossiers en contrôlant de telles conditions, le fait que globalement la

France dispose déjà d'une officine pour 2.550 habitants empêcherait toute nouvelle ouverture.

En ce qui concerne la répartition des officines, les mesures proposées ont paru fondées. Toutefois, il conviendrait de préciser clairement comment sera apprécié le droit d'antériorité des candidats lorsque le préfet déterminera la zone d'installation (dans le cadre de la commune ou du secteur ?).

Quant à la délivrance à domicile, il a estimé qu'elle était de nature à faire évoluer l'image du pharmacien. Si rien n'interdit aujourd'hui au pharmacien d'apporter des médicaments à domicile, hors les cas de colportage, la reconnaissance explicite de cette possibilité est très attendue par la profession. Elle est susceptible de rendre des services utiles aux personnes dont l'état le requiert, surtout dans les zones rurales où les personnes âgées sont de plus en plus souvent isolées.

Toutefois, il a souhaité que les grosses pharmacies du département ne viennent pas concurrencer les petites officines rurales à l'existence précaire et que le champ d'application de cette mesure soit pour le moment limité.

De même, en l'état actuel des comptes de la sécurité sociale, il a considéré prématuré de prévoir une prise en charge des frais de livraison par la sécurité sociale.

En conclusion, il a appelé à l'adoption de ce texte sous réserve de quelques propositions d'amendement respectant l'esprit du projet.

Dans la discussion générale, **M. Franck Sérusclat** a estimé que ce texte vise davantage à assurer la rentabilité financière des officines qu'à améliorer la desserte pharmaceutique. Il a rappelé qu'en 1983, il avait proposé dans son rapport sur la distribution du médicament en France, l'établissement d'une véritable "carte pharmaceutique" prenant en compte le problème de l'installation des jeunes, les besoins en zones rurales et le chiffre d'affaires des officines existantes. Il a souligné les risques de dérive liés à cette logique commerciale. Il a

demandé quel sera le régime applicable pour les demandes en cours d'instruction.

**M. Paul Souffrin** s'est interrogé également sur l'objectif de ce texte apparemment plus économique que social et a souhaité que la pharmacie soit un "service de proximité". Il a jugé que les limites posées aux créations d'officine étaient contradictoires avec la possibilité d'une délivrance à domicile des médicaments. Il a enfin questionné le rapporteur sur le régime applicable en Alsace-Moselle.

**M. André Jourdain** s'est étonné que n'aient pas été prises en compte les pharmacies mutualistes.

**M. Claude Huriet** a souligné l'intérêt des statistiques présentées et a relevé l'évolution préoccupante du nombre des faillites. Mais il a souhaité que la dimension humaine de l'accessibilité aux services d'une pharmacie ne soit pas négligée.

**M. André Bohl** a attiré l'attention sur les problèmes de recrutement et de rémunération auxquels sont confrontés les assistants. Il a ensuite interrogé le rapporteur sur le régime applicable en Alsace-Moselle et sur les modalités d'application du droit d'antériorité.

**M. Gérard César** a évoqué la concurrence représentée par les médecins-propharmaciens et s'est interrogé sur le nouveau quota de 2.500 habitants.

**M. Jean Chérioux** a interrogé M. Bernard Seillier sur la prise en compte des propriétaires de résidences secondaires dans les quotas et l'opportunité de limiter la concurrence représentée par les pharmaciens étrangers.

**M. Marc Boeuf** a questionné le rapporteur sur la prise en compte des migrations notamment à l'occasion des vacances d'été.

**M. Louis Boyer** a évoqué le problème de la rémunération des pharmaciens assistants qui a tendance à diminuer.

**M. Hector Viron** s'est demandé en quoi ce texte contribuait à la maîtrise des dépenses de santé.

**M. Henri Belcour** a souligné que les créations d'officines pouvaient se faire au détriment des assistants employés dans les officines déjà existantes.

**M. Bernard Seillier** a répondu que le réseau pharmaceutique français est l'un des plus denses de la C.E.E. et qu'il fallait éviter une planification rigide. Il a rappelé que dans le sud de l'Italie, les communes ont été amenées à subventionner des officines, ce qui n'apparaît guère souhaitable en France.

Il a estimé que ce texte prenait en compte les problèmes économiques des officines comme ceux de la santé publique. Il a rappelé que le régime dérogatoire s'appliquait en Alsace-Moselle comme dans les autres départements.

Il a justifié la non-prise en compte des pharmacies mutualistes dans le texte par leur spécificité.

A propos de la délivrance de médicaments à domicile, il a rappelé qu'il s'agissait d'un article de compromis et que les organisations représentatives avaient été consultées, notamment l'association de la pharmacie rurale. Quant aux assistants, il a admis que le projet apportait des modifications mineures au regard de la situation de ces derniers.

Il a indiqué par ailleurs que la voie dérogatoire est utilisée pour les trois quart des créations.

En ce qui concerne les médecins propharmaciens, il a estimé que leur nombre était en régression. Pour les pharmaciens étrangers, il a indiqué qu'il proposait un amendement afin de limiter le quota annuel d'autorisations individuelles.

Il a rappelé que ce texte faisait partie des négociations relatives à la maîtrise des dépenses de santé et qu'il n'était pas sans lien avec les modifications récentes portant sur le prix des médicaments.

La commission a procédé ensuite à l'examen des articles du projet de loi.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel alignant la procédure relative aux autorisations individuelles d'exercice de la profession de pharmacien sur celle prévue à l'article L. 356 du code de la santé publique pour les professions de santé.

A l'article 2, elle a adopté un amendement purement rédactionnel.

A l'article 4, elle a adopté deux amendements. Le premier précise que, même lorsque le préfet désigne le secteur d'implantation de l'officine à créer, le droit d'antériorité continue d'être apprécié au niveau de la commune et non du secteur. Elle a également retenu un amendement visant le dernier alinéa qui propose plusieurs modifications de forme et l'obligation de motiver les décisions dérogatoires.

A l'article 7, elle a adopté un amendement limitant la portée des décrets d'application aux seuls articles L. 570 et L. 571.

A l'article 8, elle a adopté trois amendements au régime des services de garde et d'urgence. Le premier supprime la référence à la nuit pour les services d'urgence en raison des risques de contentieux liés à la définition de ce terme. Le second permet d'invoquer des particularités locales pour justifier des dérogations à ces services. Le troisième limite le pouvoir discrétionnaire du préfet dans l'appréciation qu'il peut porter sur l'organisation des services de garde ou d'urgence.

A l'article 9, elle a adopté un amendement posant clairement le principe de la possibilité pour les pharmaciens d'officine de délivrer à domicile des médicaments pour les personnes recevant des soins à domicile.

Sous réserve de ces amendements, elle a émis un avis favorable sur l'ensemble de ce projet de loi.

Enfin, le **président Jean-Pierre Fourcade** a informé ses collègues d'une rencontre des représentants des commissions des affaires sociales des Parlements nationaux, organisée les 28 et 29 mai au Parlement Européen à Bruxelles.

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

**Mercredi 3 avril 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a commencé l'**examen des amendements** au projet de loi n° 242 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.**

Avant l'article premier A, la commission a proposé que l'amendement n° 7 de MM. Arthuis, Souplet, Le Jeune, de Catuelan, Herment, Lacour et Machet soit transformé en sous-amendement à l'amendement n° 84 de la commission.

A l'article premier A, elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 20 de la commission des lois, 8 de M. Bouvier et des membres de l'union centriste et 88 de M. Vizet et des membres du groupe communiste. Elle a également constaté que l'amendement n° 9 de M. Bouvier et des membres du groupe de l'union centriste était satisfait par l'amendement n° 62 de la commission.

A l'article premier B, la commission a émis un avis favorable aux amendements n°s 21 de la commission des lois,

50 de la commission des affaires économiques et 93 de MM. Haenel, Huchon et du Luart. Elle a, en revanche, donné un avis défavorable à l'amendement n° 10 de MM. Bouvier, Golliet, Moinard et Oudin.

A l'article premier C, elle a constaté que l'amendement n° 22 de la commission des lois était partiellement satisfait par l'amendement n° 84 de la commission et a proposé que le quatrième alinéa du texte proposé fasse l'objet d'un sous-amendement à ce même amendement.

Après l'article premier C, la commission a demandé aux auteurs de l'amendement n° 11, MM. Fosset et Fourcade, de transformer leur amendement en sous-amendement à l'amendement n° 84 de la commission.

A l'article 2 bis, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 23 de la commission des lois.

Après l'article 2 bis, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 89 de M. Vizet et des membres du groupe communiste.

A l'article 3, elle a demandé que le quatrième alinéa (A du I du texte proposé pour l'article L.234-14-1 du code des communes) de l'amendement n° 24 de la commission des lois soit transformé en sous-amendement à l'amendement n° 74 de la commission et émis un avis défavorable quant au reste du texte proposé.

Elle a, en outre, émis un avis défavorable aux amendements n°s 51 de la commission des affaires économiques, 94 de MM. Haenel, Huchon et du Luart, 111, 112, 113 et 114 de M. Vigouroux et des membres du groupe socialiste, 104, 105 et 106 de M. Girault et 13 de M. Diligent. Elle a enfin proposé à leurs auteurs la transformation des amendements n°s 25 de la commission des lois et 12 de

MM. Fosset et Fourcade en sous-amendements à l'amendement n° 74 de la commission.

Avant l'article 3 bis, la commission a proposé à M. Clouet de rectifier son sous-amendement n° 87 et décidé de demander l'avis du Gouvernement sur le texte ainsi modifié. Sous réserve d'une correction rédactionnelle, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 123 de M. de Montalembert.

A l'article 3 bis, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 26 de la commission des lois et 115 de M. Bellanger et des membres du groupe socialiste.

Après l'article 3 bis, elle a demandé la transformation de l'amendement n° 92 de M. Bouvier en sous-amendement à l'amendement n° 84 de la commission.

Avant l'article 4, elle a constaté que l'amendement n° 90 de M. Vizet et des membres du groupe communiste était satisfait par l'amendement n° 84 de la commission.

A l'article 4, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 107 de M. Girault, 114 de MM. Fosset et Fourcade, 116 et 117 de M. Carat et des membres du groupe socialiste. Elle a souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 19 de M. Séramy, 15 de MM. Fosset et Fourcade et 91 de M. Robert Vizet et des membres du groupe communiste.

Elle a, en revanche, émis un avis favorable aux amendements n°s 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 de la commission des lois. Elle a constaté que l'amendement n° 18 de M. Séramy était satisfait par l'amendement n° 76 de la commission. Elle a enfin demandé la transformation de l'amendement n° 52 de la commission des affaires économiques en sous-amendement à l'amendement n° 84 de la commission.

Après l'article 4, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 16 de M. Bouvier, 53 de la commission des affaires économiques et 95 de MM. Haenel, Huchon et du Luart.

A l'article 5, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 36 de la commission des lois sous réserve d'une coordination de son contenu avec le dispositif global retenu par la commission.

Après l'article 5, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 37 de la commission des lois, sous les mêmes réserves.

A l'article 6, elle a souhaité entendre l'avis du Gouvernement au sujet de l'amendement n° 2 de M. Virapoullé ; elle a exprimé un avis favorable à l'amendement n° 38 de la commission des lois.

Après l'article 6, elle a également souhaité entendre l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 3, 4, 5 et 6 de M. Virapoullé.

A l'article 7, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 40 de la commission des lois, 118 et 119 de M. Bellanger et des membres du groupe socialiste et n° 1 de M. Vizet et des membres du groupe communiste.

Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n°s 41 et 39 de la commission des lois, respectivement à l'article 7 bis et au titre II avant l'article 7.

A l'article 8, elle a constaté que l'amendement n° 42 de la commission des lois était satisfait par l'amendement n° 82 de la commission.

A l'article 9, la commission a également constaté que l'amendement n° 43 de la commission des lois était satisfait par l'amendement n° 83 de la commission.

Avant l'article 10, elle a souhaité que les amendements n°s 54 rectifié, 55, 56, 57, 58, 59 de la commission des affaires économiques et 96, 97, 98, 99, 100, 101 de MM. Haenel, Huchon et du Luart soient transformés en sous-amendements à l'amendement n° 84 de la commission.

A l'article 10, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 120 de M. Moreigne et des membres du groupe socialiste.

A l'article 11, elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 44 de la commission des lois.

A l'article 12, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 17, 45, 46 et 47 de la commission des lois, 108 et 109 de M. Girault et s'en est remise à la sagesse du Sénat à propos de l'amendement n° 103 de M. Hamel.

A l'article 13, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 48 de la commission des lois.

Après l'article 13, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 121 de M. Régnault et des membres du groupe socialiste et 122 de M. Bialski et des membres du groupe socialiste.

Elle a, enfin, donné un avis défavorable à l'amendement n° 49 de la commission des lois.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, la commission a achevé l'**examen des amendements au projet de loi n° 242 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes.**

A l'article premier C, la commission a demandé la transformation de l'amendement n° 110 de M. Bellanger et des

membres du groupe socialiste en sous-amendement à l'amendement n° 84 de la commission.

Avant l'article 3, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 124 de M. Calmejane et des membres du groupe du R.P.R.

A l'article 3, la commission a également émis un avis défavorable aux amendements n° 112 de M. Vigouroux et des membres du groupe socialiste, et n° 126 et 127 de M. Souvet. Elle a constaté que l'amendement n° 113 de M. Vigouroux et des membres du groupe socialiste était satisfait par l'amendement n° 74 de la commission.

A l'article 4, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 125 de M. Valade et des membres du groupe du RPR. En revanche, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 133 de M. Costes et des membres du groupe socialiste.

Après l'article 6, elle s'en est remis à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 131 de M. Bangou et des membres du groupe communiste, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

A l'article 7, la commission a demandé la transformation de l'amendement n° 132 de MM. Hamel et Trucy en sous-amendement à l'amendement n° 79 de la commission.

Après l'article 7 bis, après intervention de MM. Paul Girod, rapporteur, René Monory, Jean Arthuis, René Régnauld, Michel Moreigne et Christian Poncelet, président, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 135 de MM. Fourcade, Chinaud et Clouet.

Avant l'article 10, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 136 de M. Pépin.

A l'article 10, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 60 de la commission des affaires économiques et, après observations de MM. René Monory et Paul Girod, rapporteur, 102 de MM. Haenel, Huchon et du Luart et 134 de M. Moreigne et des membres du groupe socialiste. Elle a émis, par ailleurs, un avis défavorable aux amendements n°s 128, 129 et 130 de M. Dumas.

Enfin, la commission a procédé à la désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions de ce projet de loi restant en discussion.

**Ont été désignés comme candidats titulaires :**

**MM. Christian Poncelet, Roger Chinaud, Paul Girod, Michel Rufin, Jean Faure, Paul Loridant et Michel Moreigne**

**et comme candidats suppléants :**

**MM. Jean Clouet, Henri Collard, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Geoffroy de Montalembert, Roger Romani et Robert Vizet.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
PORTANT RÉFORME DES DISPOSITIONS  
GÉNÉRALES DU CODE PÉNAL**

**Mardi 2 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Larché,  
président.** - La commission a tout d'abord désigné les  
membres de son bureau :

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

**M. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée  
nationale,** a souligné qu'au cours de chacune des deux  
lectures devant chaque Assemblée le projet avait fait  
l'objet d'un travail très approfondi, que 135 articles  
avaient été adoptés, 12 supprimés et 43 seulement adoptés  
dans des rédactions différentes par les deux Chambres.

Il a précisé que plusieurs de ces 43 articles restant en  
discussion n'étaient que la conséquence de quelques points  
de divergence majeurs.

Après avoir rappelé les questions essentielles sur  
lesquelles l'Assemblée nationale et le Sénat s'étaient mis  
d'accord, il a indiqué que cinq thèmes faisaient encore  
l'objet d'appréciations distinctes :

- la suppression des peines accessoires ou le maintien  
de tout ou partie d'entre elles ;
- la responsabilité pénale du "décideur",

- la légitime défense d'un bien,
- le champ d'application de la responsabilité pénale des personnes morales et le régime des peines qui leur sont applicables,
- la période de sûreté.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé qu'il avait été convenu avec le Gouvernement que –quelle que soit l'issue de la commission mixte en cours– le débat sur le livre premier serait interrompu jusqu'à l'examen définitif des livres suivants.

Un échange de vues est intervenu sur ce point auquel ont participé **MM. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Jacques Toubon, Charles Lederman et Charles Jolibois** qui ont donné leur accord sur ce point.

Abordant à son tour les points de divergence subsistant entre les deux Assemblées, **M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré en plein accord avec la présentation faite par **M. Michel Sapin**.

**M. Jacques Toubon** a estimé quant à lui, que trois autres questions faisaient également l'objet d'appréciations différentes : la motivation spéciale des peines non assorties d'un sursis, le régime applicable aux jeunes délinquants et l'application dans le temps de la loi pénale.

La commission mixte paritaire a ensuite examiné l'article 132-20 du projet de loi, relatif aux peines accessoires.

Après un débat auquel ont participé **MM. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Pierre Michel, François Massot, Jacques Thyraud**, la commission a décidé de maintenir le principe selon lequel des condamnations pénales entraînent de

plein droit certaines interdictions, déchéances ou incapacités, notamment à caractère professionnel. Elle a souhaité, en revanche, que les interdictions de droits civiques, civils et de famille soient expressément prononcées par le juge pour recevoir application.

La commission mixte a ensuite examiné le texte du quatrième alinéa (3°) de l'article 121-4 relatif à la responsabilité pénale du "décideur" souhaitée par l'Assemblée nationale.

Après un échange de vues auquel ont participé **MM. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Charles Jolibois, Jean-Jacques Hyst, Jean-Pierre Michel et Jacques Toubon**, la commission a décidé de ne pas retenir le principe de cette responsabilité pénale.

Puis la commission mixte a procédé à l'examen de l'article 122-4 dans ses dispositions relatives à la légitime défense d'un bien.

Un débat est intervenu auquel ont participé **MM. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, Jacques Larché, président, Charles Lederman, Jacques Toubon, Pierre Lequillier, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, Jean-Pierre Michel et Michel Ruffin**.

A l'issue de ce débat, la commission mixte a élaboré un texte admettant le principe, dans des formes différentes, de la légitime défense d'une personne et de celle d'un bien, mais écartant la possibilité de se prévaloir de ce dernier moyen de défense en cas d'homicide volontaire.

La commission mixte a ensuite examiné le régime des peines applicables aux personnes morales.

**MM. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale et Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat**, ont rappelé que le principe de la responsabilité pénale des personnes morales avait été accepté par les

deux Assemblées, des divergences subsistant cependant sur le champ d'application de cette responsabilité.

Puis, un débat sur les peines est intervenu auquel ont participé **Jacques Larché, président, Jacques Toubon, Jean-Jacques Hiest, vice-président, Charles Lederman, Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale et Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat.**

A l'issue de ce débat, la commission mixte a prévu :

- d'exclure de cette responsabilité seulement l'Etat et les collectivités locales, lorsque ces dernières exercent des activités qui ne sont pas susceptibles d'être déléguées ;

- de déterminer un régime de peines excluant la dissolution et le placement sous surveillance judiciaire des personnes morales de droit public, des partis ou groupements politiques et des syndicats professionnels, ainsi que la dissolution des institutions représentatives du personnel,

- de préciser que la responsabilité pénale d'une personne morale n'exclut pas celle d'une personne physique auteur ou complice du même fait,

- de ramener au quintuple du maximum de la peine d'amende applicable aux personnes physiques celui de la peine applicable aux personnes morales –ce quintuple étant porté au décuple en cas de récidive–.

**M. Charles Lederman** a indiqué qu'il s'opposait à ce dispositif ainsi, plus largement, qu'à l'ensemble des décisions de la commission mixte. Le **Président** lui en a donné acte.

Puis, la commission mixte a examiné l'article 132-21-1 relatif à la période de sûreté.

**MM. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale et Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat,** ont souligné que cet article demeurait un point sérieux de divergence entre les deux Assemblées, l'Assemblée nationale ayant souhaité prévoir un prononcé

simplement facultatif de cette période, le Sénat ayant tenu, en revanche, à en rester au droit en vigueur quant au caractère automatique du dispositif.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé que la période de sûreté était prononcée pour des faits extrêmement graves et que l'opinion restait très sensible aux autorisations de sorties accordées aux condamnés à de longues peines.

Il a estimé que le caractère obligatoire de la période de sûreté avait l'avantage d'éviter des décisions par trop divergentes d'une juridiction à une autre.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que les Cours d'assises se montraient quasi unanimement d'une grande sévérité à l'égard des crimes les plus graves, et indiqué qu'il était hostile à toute automaticité du régime de sûreté.

**M. Jacques Toubon** s'est déclaré en accord avec M. Jacques Larché, mais a souhaité quelques modifications formelles du droit en vigueur en la matière.

**MM. Pierre Lequillier et Charles Jolibois** se sont associés aux propos exprimés par M. Jacques Larché.

**M. Michel Sapin, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que le prononcé obligatoire de la période de sûreté paraissait pouvoir, en définitive, être accepté pour les infractions les plus graves, à condition que les juridictions conservent la possibilité de moduler la durée de cette période et a estimé que le présent livre devait se limiter à l'énoncé du principe de la période de sûreté, les livres suivants ayant à déterminer, au cas par cas, les infractions devant relever de ce régime.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné sa préférence pour une énumération, dès le livre premier, des infractions devant entraîner le prononcé de la période de sûreté.

A l'issue de cet échange de vues la commission mixte a décidé :

- de confirmer le caractère automatique de la période de sûreté pour les infractions les plus graves,

- de permettre aux juridictions de diminuer ou de majorer cette période, sans que celle-ci puisse toutefois être portée à plus de 22 ans contre 30 ans dans le droit actuel,

- de prévoir, d'une part, qu'au minimum, les infractions et peines actuellement susceptibles du prononcé d'une période de sûreté feront l'objet d'une disposition identique dans le nouveau code pénal, et, d'autre part, que ces infractions et peines seront déterminées comme telles, au cas par cas, dans les livres suivants.

**Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi dans le texte issu de ses délibérations.**

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Jeudi 4 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Genton, président. La délégation a tout d'abord désigné M. Yves Guéna comme rapporteur chargé de préparer un avis sur la politique extérieure et de sécurité commune en vue de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui se tiendra à Luxembourg les 6 et 7 mai prochain.**

La délégation a ensuite procédé à un échange de vues sur les questions orales avec débat portant sur les sujets européens qui seront inscrits à l'ordre du jour de la présente session.

M. Marcel Daunay a présenté un rapport sur les propositions de prix agricoles et de mesures connexes pour la campagne 1991-1992.

Avant d'énoncer les propositions applicables aux différents produits, le rapporteur a rappelé l'analyse qui a présidé à leur élaboration: la Commission met l'accent, pour justifier un dispositif d'une grande sévérité, sur le déséquilibre structurel qui continue d'affecter plusieurs secteurs importants de la production agricole, et sur la dérive budgétaire qui s'ensuit, avec, pour 1991, la perspective d'un dépassement du plafond des dépenses agricoles, qui pourrait atteindre quelque 880 millions d'Ecus. Le rapporteur a estimé que cette présentation ne tenait pas compte d'éléments tels que les importations incontrôlées de viande bovine des pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne R.D.A., qui ont fortement déséquilibré le marché l'été dernier, et la dépréciation du dollar, dont les

conséquences budgétaires ne justifient pas l'adoption de mesures de rétorsion à l'égard des agriculteurs.

**M. Marcel Daunay, rapporteur**, a aussi contesté le postulat de la Commission selon lequel le coût agricole de l'unification allemande, qui ajoute 800.000 agriculteurs à la population agricole de la Communauté, devait être compensé par des mesures restrictives nouvelles. Le rapporteur a au contraire estimé que le plafond des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie devait être augmenté à concurrence des coûts budgétaires résultant de l'unification : 1.315 millions d'Ecus en 1991 et 1.450 millions d'Ecus en 1992.

Enfin, **M. Marcel Daunay, rapporteur**, a estimé inopportune la présentation d'un "paquet-prix" restrictif qui anticipe le débat que le "Conseil agriculture" ouvrira prochainement sur la réforme de la politique agricole commune.

Le rapporteur a conclu son exposé en notant l'accueil hostile réservé par neuf Etats membres et par la totalité des organisations professionnelles à ces propositions, et suggéré que la délégation procède ultérieurement à l'audition du ministre de l'agriculture.

**M. Jacques Genton, président**, a rappelé que la loi conférait à la délégation le pouvoir de procéder à l'audition de ministres.

**M. Philippe François** a approuvé le principe d'une telle audition ainsi que les conclusions proposées par le rapporteur, demandant toutefois que celles-ci insistent sur la nécessité que la réforme de la politique agricole commune fasse l'objet d'un accord au Conseil européen.

La délégation a ensuite **approuvé à l'unanimité les conclusions ainsi amendées.**

La délégation a enfin entendu une **communication de M. Xavier de Villepin sur l'état d'avancement de la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire.**

Le rapporteur a indiqué qu'il se proposait de porter à la connaissance du Sénat l'ensemble des documents qui ont été déposés dans le cadre de la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire ouverte le 15 décembre 1990.

Il a ensuite plus spécialement analysé la position de la France et de l'Allemagne.

Il a également insisté sur le communiqué commun franco-allemand en date du 22 mars 1991 qui a réaffirmé que l'union économique et monétaire constituera un élément essentiel de l'Union, qu'elle devra être mise en oeuvre en trois phases distinctes et que la seconde phase de l'union économique et monétaire débutera bien au 1er janvier 1994.

Les deux conférences intergouvernementales sur l'union politique et l'union économique et monétaire doivent achever leurs travaux dans les délais prévus et en parallèle, c'est-à-dire avant l'été 1991, afin que puissent être réglées, dans la seconde moitié de l'année 1991, les questions encore ouvertes.

Les deux conférences devront, en tout état de cause, avoir achevé leurs travaux avant la fin de l'année 1991, de telle sorte que les aménagements à apporter au Traité puissent être ratifiés par les Parlements nationaux avant la fin de l'année 1992.

**M. Michel Caldaguès** s'est interrogé sur les différences de conception entre la France et l'Allemagne quant au degré d'autonomie des banques centrales en raison de l'évolution de la position allemande indiquée par le rapporteur.

**M. Paul Masson** s'est déclaré favorable à la diffusion à l'ensemble du Sénat des informations fournies par le rapporteur et a regretté qu'en France, le débat sur l'union monétaire soit trop théorique, voire théologique. Il a souhaité que, à l'instar des Anglais et des Allemands, les Français aient une attitude plus pragmatique à cet égard.

En réponse à une remarque de **M. Michel Caldaguès** sur la tentation que peut éprouver l'Allemagne de tirer profit tout à la fois de la construction européenne et d'une politique autonome vis-à-vis de l'Est, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a indiqué que, selon lui, les dirigeants allemands privilégiaient la politique communautaire compte tenu des incertitudes en Union Soviétique.

La délégation a alors décidé de publier la communication de **M. Xavier de Villepin** comme rapport d'information.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LE DÉROULEMENT ET LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

**Jeudi 4 avril 1991 - Présidence de M. Charles Pasqua, président.**- La mission a poursuivi l'examen du projet de rapport d'information présenté au nom de la mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation par **M. Daniel Hoeffel, rapporteur.**

Dans son intervention, le rapporteur a développé deux thèmes complémentaires touchant l'un à la déconcentration, le second à la fonction publique territoriale.

La déconcentration constitue à l'évidence le corollaire indispensable d'une véritable décentralisation. Or, la déconcentration n'a pas suivi le mouvement de décentralisation lancé en 1982. Le bilan apparaît comme mitigé : sur 500 propositions de mesures de déconcentration faites par la mission relative à l'organisation des administrations centrales (MODAC), seulement une soixantaine auront été mises en oeuvre.

Le Gouvernement a reconnu l'absence de traduction de la politique de déconcentration. C'est ainsi que l'exposé des motifs du projet d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République constate que "l'Etat n'a pas tiré les conséquences de la décentralisation : elle est restée trop concentrée dans son fonctionnement, trop cloisonnante dans ses structures, trop fragmentée dans ses actions sur le territoire" ... "l'efficacité de l'Etat au service des citoyens, comme dans ses relations partenariales avec les collectivités territoriales décentralisées, passe par une

déconcentration rigoureuse de son fonctionnement et une adaptation de l'organisation de ses services territoriaux".

Mais ces intentions ne doivent pas rester des voeux pieux. Or, s'agissant de la répartition des missions entre les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat portant charte de la déconcentration, le soin de préciser les modalités des transferts d'attributions des administrations centrales aux services extérieurs de l'Etat.

Tout au plus le Parlement sera informé a posteriori puisque le projet de loi prévoit que le Gouvernement adressera au Parlement, avant le 2 avril 1995 un rapport sur la répartition des attributions entre administrations centrales et services extérieurs de l'Etat.

Le Gouvernement objecte que la déconcentration, simple modalité d'organisation des services de l'Etat, relève du domaine réglementaire et non pas de la compétence du législateur.

Cette objection ne résiste pas à l'examen :

- en premier lieu, parce qu'il est impossible d'admettre que la loi ne définit pas les principes de l'organisation de l'Etat, cadre dans lequel s'exerce la libre administration des collectivités locales qui est une liberté garantie par la Constitution (article 72) ;

- en second lieu, parce que la Constitution n'interdit pas, comme l'a d'ailleurs reconnu le Conseil Constitutionnel, au législateur d'intervenir dans le domaine réglementaire.

Le Parlement devrait donc intervenir pour fixer les principes de l'organisation territoriale de l'Etat.

La démarche la plus novatrice consisterait à donner une compétence de droit commun aux services extérieurs de l'Etat, au niveau départemental et régional, et, par voie de conséquence, à cantonner les administrations centrales dans une compétence d'attribution.

Une telle réforme des services de l'Etat s'impose pour donner tout son sens à la déconcentration, complément indispensable d'une décentralisation véritable.

Pour les collectivités territoriales, la déconcentration doit se traduire par un interlocuteur unique (le préfet de département et le préfet de région) capable d'engager l'Etat, -et tout l'Etat-, et disposant d'enveloppes de crédits déconcentrés.

S'agissant de la fonction publique territoriale, les propositions poursuivent deux objectifs :

- d'une part, desserrer les contraintes du statut de la fonction publique territoriale, afin d'assouplir les modalités de gestion du personnel territorial ;

- d'autre part, rendre la fonction publique territoriale plus attractive.

Quatre séries de propositions procèdent de l'impératif de souplesse :

La première proposition porte sur le démantèlement progressif, en vue de leur disparition, des seuils démographiques qui constituent, à l'évidence, une atteinte justifiée à la liberté de recrutement des exécutifs territoriaux, une entrave à une gestion rationnelle des collectivités locales et un obstacle à un déroulement harmonieux des carrières des fonctionnaires territoriaux.

Deuxième proposition, réformer le mécanisme de prise en charge par les centres de gestion des fonctionnaires privés d'emploi.

En la matière, les propositions tiennent compte de deux principes :

- d'une part, celui de la garantie de l'emploi des fonctionnaires territoriaux, considérée comme un "droit acquis" et comme l'une des conditions du caractère attractif de la fonction ;

- d'autre part, le principe d'égalité entre les fonctionnaires territoriaux qui interdit d'introduire des

discriminations, selon qu'ils dépendent de collectivités, affiliées ou non aux centres de gestion.

Deux objectifs principaux doivent être retenus :

- en premier lieu dissuader les collectivités et établissements de procéder à des suppressions d'emplois, en les "responsabilisant".

- en second lieu inciter les agents pris en charge par les centres de gestion à accepter les emplois susceptibles de leur être offerts, tout en encourageant les collectivités à recruter ces agents.

Pour responsabiliser et dissuader, trois mesures doivent être arrêtées :

- la première a pour objet de tenir en échec le "détournement de procédure" qui pourrait consister, pour se "débarrasser" d'un agent en se dispensant de la mise en oeuvre de la procédure disciplinaire, à supprimer l'emploi occupé par cet agent, puis à le recréer une fois le fonctionnaire pris en charge par le centre de gestion. Pour éviter de telles pratiques, il conviendrait d'instituer une priorité d'embauche au profit du dernier titulaire de l'emploi supprimé, lorsque ce dernier est recruté dans un délai inférieur à 12 ou 18 mois.

- la deuxième mesure consiste dans l'extension aux fonctionnaires territoriaux frappés par une suppression d'emploi, de la faculté, actuellement offerte aux seuls agents déchargés de leurs fonctions, d'opter entre leur prise en charge par les centres de gestion ou la perception d'un "indemnité de départ", versée par la collectivité employeur.

- la troisième mesure consisterait à augmenter sensiblement le montant de la contribution versée aux centres de gestion par la collectivité qui employait l'agent pris en charge, antérieurement à la suppression d'emploi.

Inciter les collectivités à offrir des emplois aux fonctionnaires pris en charge par les centres de gestion et, d'autre part, les agents concernés à accepter les postes

susceptibles de leur être offerts. Ce double objectif se traduit par deux mesures :

- la première mesure consiste à prévoir qu'en cas de recrutement d'un agent pris en charge par un centre de gestion, la collectivité employeur sera dispensée, pendant deux ou trois ans, du versement des cotisations sociales afférentes au traitement de l'intéressé.

- la seconde mesure a pour objet de limiter à cinq ans le délai de prise en charge par les centres de gestion des fonctionnaires victimes d'une suppression d'emploi.

La formation initiale doit être repensée.

En l'occurrence, il convient d'éviter un écueil : dispenser la formation initiale avant le recrutement, c'est-à-dire aux candidats reçus au concours et qui figurent sur les listes d'aptitude dans l'attente d'un recrutement. Une telle solution se traduirait inéluctablement par une forte augmentation du taux de la cotisation versée au Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.) qui ne pourrait assurer ce surcroît de dépenses.

En outre, un tel système pourrait être créateur d'espoirs déçus mais coûteux si les candidats à qui était dispensée cette formation n'étaient

pas finalement recrutés par une collectivité territoriale.

Dans ces conditions, il semble judicieux de proposer le maintien de la formation initiale, après le recrutement et avant sa titularisation, du fonctionnaire par la collectivité locale mais en en réduisant très sensiblement la durée.

Sur l'avenir du Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.), **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a proposé sa disparition sous sa forme actuelle. Ne subsisterait plus au plan national qu'un organisme assurant la coordination nécessaire (bourse d'emplois) et peut-être la formation des cadres d'emplois d'administrateurs et d'ingénieurs. Pour le reste, il s'agirait de créer, au niveau départemental ou interdépartemental,

des structures décentralisées regroupant la gestion et la formation des fonctionnaires territoriaux.

Il faut rendre la fonction publique territoriale plus attractive par :

- la suppression des quotas d'avancement qui devrait permettre un déroulement linéaire des carrières ;

- la mise en place d'un régime indemnitaire attractif.

La loi du 28 novembre 1990 s'inscrit dans cette perspective puisqu'elle donne aux collectivités territoriales, la possibilité d'accorder à leurs agents des rémunérations et des primes par référence aux dispositions les plus favorables appliquées par les services extérieurs de l'Etat.

En outre, la loi du 28 novembre 1990 ouvre désormais la possibilité, pour les organes délibérants des collectivités locales, de fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance.

Il s'agirait de franchir un pas supplémentaire en fixant, dans la loi, une fourchette du pourcentage que peuvent représenter les indemnités par rapport aux traitements bruts (30 à 40 %). A l'intérieur de cette fourchette, fixée par la loi, les collectivités locales fixeraient, agent par agent, le pourcentage de prime accordé. La situation de chaque agent serait revue chaque année.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a ensuite présenté les observations de M. Paul Graziani sur la synthèse du rapport d'information qui, tout en approuvant les propositions contenues dans le rapport, souhaite :

- "des avancées nouvelles sur la voie de la modernisation de la fiscalité locale" ;

- une réflexion sur la spécialisation des missions des collectivités locales et une atténuation du postulat de la coopération intercommunale volontairement consentie ;

- des développements sur la participation des citoyens ;
- un transfert total des universités à la région ;

- la création d'un office parlementaire de la décentralisation commun aux deux assemblées et qui serait un lieu permanent d'information, d'expertise, d'auditions et de débats "sur l'ensemble des problèmes du local".

Après avoir félicité le rapporteur pour son travail, **M. Charles Pasqua, président**, a souligné plus particulièrement la nécessité d'organiser la coopération intercommunale sur la base du volontariat et de récompenser financièrement les collectivités qui travaillent ensemble. La fonction publique territoriale souffre de plusieurs maux, en particulier les problèmes liés au niveau des rémunérations.

**M. René Régnault** s'est déclaré globalement d'accord avec les analyses et les conclusions du rapporteur sur la fonction publique territoriale. Il a préconisé qu'une formation professionnelle d'application soit mise en oeuvre pour les personnels et que son financement et sa gestion soient mutualisés. Pour ce qui concerne le régime indemnitaire, il a préconisé de définir une échelle assez large à partir de la loi du 28 novembre 1990 en concertation avec tous les partenaires concernés.

Enfin, s'agissant du Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.), il a estimé qu'il n'était pas opportun de proposer sa disparition dans la mesure où une instance nationale est garante de la construction nationale du statut, mais que des adaptations pouvaient être envisagées.

**M. Jacques Sourdille** a réclamé une définition plus précise des compétences pour éviter, comme c'est le cas en matière d'aide sociale, des débordements dont les collectivités territoriales ne sont pas responsables.

**M. Paul Graziani** a préconisé que le parlement prenne l'initiative en matière d'étude et de contrôle de la

décentralisation par la création d'un office parlementaire commun à l'Assemblée nationale et au Sénat.

**M. Bernard Barbier** a souhaité qu'une relance intervienne dans la coopération intercommunale dans l'esprit de ce qui avait été entrepris en 1987. Il a souligné le caractère indispensable du volontariat en la matière.

**M. Philippe Adnot** a estimé que des adaptations devaient être apportées au statut des fonctionnaires territoriaux pour faciliter la mobilité des fonctionnaires de l'Etat vers les collectivités locales.

La mission a ensuite **adopté le rapport** complété et enrichi par les observations présentées par les membres de la mission.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 8 AU 13 AVRIL 1991**

---

**Affaires culturelles**

**Mercredi 10 avril 1991**

**à 10 heures**

*Salle Médicis*

- **Audition, ouverte à la presse, du président du Conseil supérieur de l'audiovisuel et des présidents et directeurs de l'information des chaînes nationales publiques et privées de télévision sur les problèmes d'information posés par la crise du Golfe.**

**Affaires économiques et plan**

**Mercredi 10 avril 1991**

**à 10 heures**

*Salle n° 263*

- **Examen du rapport de M. Jean HUCHON sur le projet de loi n° 218 (1990-1991) relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants.**

**Affaires étrangères et défense**

**Mercredi 10 avril 1991**

**à 10 heures 30**

*Salle n° 216*

**- Audition de S. Exc. M. Ovadia Soffer, ambassadeur d'Israël en France.**

**Jeudi 11 avril 1991**

**à 10 heures**

*Salle n° 216*

1. Examen du rapport de M. Bernard Guyomard sur le projet de loi n° 175 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Mali**.

2. Examen des rapports de M. Michel Crucis sur les projets de loi :

- n° 208 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention sur le crédit-bail international ;

- n° 209 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention sur l'affacturage international.

3. Examen du rapport de M. Guy Cabanel sur le projet de loi n° 219 (1990-1991) autorisant l'approbation d'une convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la

République du **Cameroun** sur la sécurité sociale (ensemble un protocole relatif au régime d'assurances sociales des étudiants) ;

4. Examen du rapport de M. Xavier de Villepin sur le projet de loi n° 220 (1990-1991) autorisant l'approbation d'un accord d'enseignement, de culture, de sport, de communication audiovisuelle et de presse entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du **Burkina Faso** et d'un échange de lettres rectificatif.

## **Affaires sociales**

**Mardi 9 avril 1991**

**à 11 heures**

*Salle n° 213*

- Examen d'éventuels amendements au projet de loi n° 233 (1990-1991) relatif à la pharmacie d'officine (Rapporteur : Bernard Seillier)

**Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale**

**Mardi 9 avril 1991**

**à 9 heures 30**

*Salle n° 207*

- Désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 232 (1990-1991) de M. Yves Guéna, tendant à permettre aux associations d'anciens combattants d'ester en justice.
- Examen du rapport en nouvelle lecture de M. Jacques Larché, sur le projet de loi portant statut de la **collectivité territoriale de Corse** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et de sa transmission).

**Mercredi 10 avril 1991**

**à 15 heures**

*Salle n° 207*

- **Audition de M. Georges Kiejman, ministre délégué auprès du garde des sceaux, ministre de la justice**, sur le projet de loi n° 214 (1988-1989) portant réforme des dispositions du **code pénal** relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes.