

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages

—

### Affaires culturelles

- *Communication - Liberté de communication (projet de loi n° 226)*
  - Examen du rapport ..... 1931
- *Fonction publique - Europe (projet de loi n° 240)*
  - Examen du rapport ..... 1935
- *Protection des consommateurs (projet de loi n° 1903 et lettre rectificative n° 1912 [A.N.]*
  - Saisine pour avis - débat - renonciation ..... 1940

### Affaires économiques

- *Environnement - Patrimoine maritime (proposition de loi n° 441 [90-91])*
  - Examen des conclusions ..... 1942
- *Pêches (projet de loi n° 177)*
  - Examen des amendements ..... 1941
- *Sociétés anonymes de crédit immobilier (projet de loi n° 215)*
  - Examen des amendements ..... 1941
- *Commerce - Europe : Agents commerciaux et mandants (projet de loi n° 218)*
  - Examen des amendements ..... 1944

### Affaires étrangères, défense et forces armées

- *Audition de M. Boris Eltsine, Président de la Fédération de Russie* ..... 1947

● <i>C.E.E. - Union politique et Union économique et monétaire</i>	
– Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué, chargé des affaires européennes .....	1951
<b>Affaires sociales</b>	
● <i>Santé publique - Réforme hospitalière (projet de loi n° 1876 [A.N.]</i>	
– Audition de MM. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité, et Bruno Durieux, ministre délégué .....	1990
– Audition des représentants de la profession .....	1953
● <i>Contribution sociale généralisée</i>	
– Audition de M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité .....	1986
<b>Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation</b>	
● <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	2002
● <i>Collectivités territoriales - Dotation globale de fonctionnement (projet de loi n° 242)</i>	
– Examen du rapport en nouvelle lecture .....	1997
– Examen des amendements .....	2002
<b>Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale</b>	
● <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	2013
● <i>Fonction publique - Europe (projet de loi n° 240)</i>	
– Audition de M. Michel Durafour, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives	2005
● <i>Code pénal (projet de loi n° 214)</i>	
– Examen du rapport .....	2021
<b>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer une politique d'aménagement</b>	
– Présentation du rapport d'information .....	2037

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

- *Europe - Union politique et Union économique et monétaire*
  - Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué, chargé des affaires européennes ..... 2039
- *Europe - Parlements nationaux - organes spécialisés dans les affaires communautaires*
  - Délégation du Comité d'avis du Sénat belge ..... 2044

**Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 22 au 27 avril 1991 ..... 2049**

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 17 avril 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a tout d'abord examiné le **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.

**M. Adrien Gouteyron** a indiqué que ce projet de loi viendrait, en séance publique, en discussion commune avec le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la chaîne culturelle européenne, signé le 2 octobre 1990 entre la France et la République fédérale d'Allemagne, car il vise à régler le régime d'autorisation d'usage des fréquences qui seront utilisées par cette chaîne.

Evoquant l'origine de la chaîne culturelle européenne, il a notamment rappelé qu'elle devrait être regardée comme "l'eupéanisation" d'une réalisation française, la Sept, et que c'est à l'issue du cinquante-deuxième sommet franco-allemand de novembre 1988 qu'une déclaration commune en a officiellement lancé le projet sur la base des principes suivants : vocation européenne, institution paritaire siégeant à Strasbourg, diffusion par satellite et câble, utilisation de la norme D<sub>2</sub> mac et financement paritaire.

Le rapporteur a ensuite souligné que la mise au point de ce schéma inédit de télévision supposait l'adoption de règles spécifiques nouvelles. Il a indiqué que la structure juridique retenue était celle, très souple, du groupement européen d'intérêt économique qui permettrait notamment à la future chaîne d'être conforme à sa

vocation européenne en s'ouvrant, à l'avenir, à d'autres partenaires que la France et l'Allemagne.

Il a insisté sur le fait que le traité du 2 octobre 1990 accordait, par ailleurs, à la chaîne culturelle européenne une totale autonomie : elle fonctionnera en effet, "sous la surveillance et le contrôle des seuls sociétaires", et le traité exclut expressément "toute intervention d'autorités publiques, y compris d'autorités indépendantes chargées de la régulation de l'audiovisuel dans le pays du siège", autrement dit, celui-ci devant être situé à Strasbourg, celle du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.

Certes a souligné le rapporteur, l'origine bi-nationale de la future chaîne justifiait que l'on dérogeât au droit commun, mais il a estimé aussi que le souhait du négociateur allemand de voir le projet échapper à la législation française, jugée excessivement stricte et trop instable, avait conduit à pousser très loin cette dérogation et que la volonté politique d'aboutir avait conduit à bousculer l'édifice juridique communautaire sans que les conséquences pratiques n'aient peut-être toujours été mesurées.

La liberté d'action pleine et entière laissée aux sociétaires peut heurter, a-t-il poursuivi, mais, aux termes du projet de contrat qui doit les lier, ceux-ci devraient être tenus de respecter, au-delà des dispositions minimales de la directive sur la télévision sans frontières, des règles de programmation qui, sur certains points, rapprocheront leurs obligations de celles qui découlent de la réglementation française.

Ainsi seront-ils tenus à un quota de diffusion majoritaire d'oeuvres européennes. Ainsi, devront-ils respecter les restrictions horaires prévues en France pour la diffusion des films cinématographiques et la "chronologie des médias" en vigueur dans notre pays, qui est plus stricte que celle de la directive, ces deux dispositions visant à protéger les exploitants français de salles de cinéma.

**M. Adrien Gouteyron** a ajouté que la chaîne ne pourrait recourir à la publicité (seul le parrainage sera autorisé).

Puis, il a abordé le problème de la diffusion de la chaîne culturelle européenne.

Il a rappelé que la Sept pâtissait, en dépit d'un triple support -"fenêtre hertzienne" sur FR3, diffusion par satellite, distribution par câble- d'une audience confidentielle.

Or, a-t-il indiqué, l'Allemagne, qui contrairement à la France, "a réussi son plan câble", s'est montrée dans les négociations sur la chaîne culturelle européenne extrêmement attentive à la parité de réception ; elle a obtenu du gouvernement français qu'il s'engage à mettre à disposition de la future chaîne des moyens de diffusion complémentaires.

Le projet de loi vise certes à résoudre un problème juridique, mais aussi à respecter cet engagement.

Le problème juridique, a expliqué le rapporteur, est celui de l'attribution de fréquences à la chaîne culturelle européenne : l'attribution des fréquences relève en France du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel qui soumet les autorisations d'usage à la conclusion d'une convention définissant les obligations du titulaire ; or, aux termes de l'article premier du traité du 2 octobre 1990, la chaîne culturelle européenne doit échapper au contrôle du CSA.

Afin qu'elle puisse néanmoins utiliser des fréquences hertziennes françaises, le projet de loi propose de compléter l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986 en prévoyant que le CSA attribuera à Télédiffusion de France les fréquences nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont assignées par le traité du 2 octobre 1990.

Pour tenir l'engagement du gouvernement français, il est de plus suggéré, a poursuivi le rapporteur, de faire bénéficier la future chaîne du régime préférentiel qui est,

en matière d'utilisation des fréquences, celui du secteur public de l'audiovisuel.

Ce régime préférentiel vaudra aussi bien pour les fréquences terrestres que pour les fréquences "satellite".

S'agissant des fréquences hertziennes terrestres, la chaîne franco-allemande pourra éventuellement bénéficier, en tout ou partie, et sans que le CSA soit tenu de procéder à un appel d'offres préalable, de l'attribution du "réseau multiville" que Canal J vient d'abandonner sur le canal 35. Il conviendra cependant de résoudre le problème des coûts de diffusion et du paiement des droits "terrestres".

En ce qui concerne les fréquences "satellite", le dispositif du projet de loi pourrait conduire à remettre en cause, si l'on poussait sa logique jusqu'au bout, l'ordre de priorité que le CSA a été amené à établir entre les opérateurs pour le cas où de nouvelles pannes affecteraient le satellite TDF1 et qui privilégie Canal Plus. Cependant, la chaîne culturelle européenne n'héritant certes que de la "seconde place" de la Sept sur le satellite, mais bénéficiant aussi de sa "sécurisation" qui est sans aucun doute la meilleure (deux tubes sur TDF1 et un tube sur TDF2), ses sociétaires, a estimé le rapporteur, pourraient renoncer à remettre en cause l'ordre de priorité établi par le CSA.

Puis il a proposé de réécrire l'article unique du projet de loi, en précisant que la nouvelle rédaction qu'il suggérerait n'en altérerait pas à proprement parler le fond, mais visait :

- à corriger le résultat d'une inadvertance : l'intention, a estimé **M. Adrien Gouteyron**, est d'instituer, pour la chaîne culturelle européenne, une "priorité de second rang" et celle-ci sera accordée non pas par dérogation au premier alinéa de l'article 26 de la loi du 30 septembre 1986, comme l'envisage le projet de loi, mais sous réserve des dispositions de son dernier alinéa qui prévoit que les sociétés nationales de programme ont un droit de priorité



sur les fréquences nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public ;

- à remplacer le terme d'accord par celui de traité puisque tel est ainsi qualifié l'acte signé à Berlin le 2 octobre 1990.

Un débat a suivi.

**Le président Maurice Schumann** a rendu compte d'un échange de lettres avec le ministre délégué chargé de la communication au terme duquel la discussion par le Sénat des projets de loi n° 225 et 226 (1990-1991) avait été repoussée après l'adoption, prévue pour le 30 avril prochain, des statuts définitifs de la chaîne culturelle européenne.

**M. Michel Miroudot** a indiqué que si l'accord de programmation passé entre FR3 et la Sept avait été prorogé jusqu'au 31 octobre 1991, la troisième chaîne aurait envisagé de reporter la diffusion de la Sept sur ses écrans en fin de soirées, la solution actuelle "d'hébergement" le samedi de 15 h à 24 h affaiblissant considérablement son audience.

**M. Jacques Habert** a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur permettrait de corriger un "impair considérable".

**M. Jean Delaneau** a interrogé le rapporteur sur la rédaction à donner à son amendement.

**Le président Maurice Schumann** a insisté sur le précédent que constituera la chaîne culturelle européenne si l'on considère que jusqu'à son avènement la télévision sera restée un phénomène national.

**M. Claude Saunier** a estimé qu'on ne devait pas poser de condition à l'adoption du projet de loi.

Puis la commission a adopté le projet de loi sous réserve de sa modification par l'amendement proposé par le rapporteur.

La commission a ensuite examiné le rapport pour avis de **M. Paul Séramy** sur le projet de loi n° 240 (1990-

1991) portant diverses dispositions relatives à la **fonction publique**, présenté par **M. Albert Vecten** qui remplaçait le rapporteur, empêché.

**M. Albert Vecten** a indiqué que l'avis de la commission portait sur trois séries de dispositions qui constituent les Titres premier, V et VI du projet de loi : l'article premier, relatif à l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires, qui doit s'appliquer prioritairement à l'enseignement public ; l'article 5 relatif au statut des enseignants des écoles d'architecture et plusieurs articles de validation de concours et de toilettage de textes intéressant le secteur de l'éducation nationale.

**M. Albert Vecten** a tout d'abord évoqué le problème de l'ouverture de la fonction publique enseignante aux ressortissants communautaires. Il a rappelé que le Traité de Rome excluait les emplois publics de la libre circulation des travailleurs mais que la Cour de Justice des Communautés européennes avait donné une interprétation restrictive de cette exclusion et que la Commission des Communautés européennes avait clairement annoncé son intention de faire respecter cette interprétation jurisprudentielle du traité.

Pour ne pas s'exposer à des condamnations par la Cour de Justice, le Gouvernement a choisi de modifier le statut général des fonctionnaires en y introduisant un article 5 bis qui pose le principe de l'accès des ressortissants de la Communauté aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions sont séparables de l'exercice de la souveraineté et ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique.

**M. Albert Vecten** a indiqué que les fonctionnaires ressortissants européens pourront faire l'objet de différences de traitement par rapport aux nationaux, non seulement pour l'accès à certains corps ou emplois, mais aussi à l'intérieur d'une même carrière pour l'accomplissement de certaines fonctions. Il a en outre

souligné que la portée concrète du texte dépendrait des textes pris pour son application, et relevé que le projet de loi laissait une très importante marge d'action au pouvoir réglementaire.

Quant à l'application du texte à la fonction enseignante, **M. Albert Vecten** a rappelé que l'accès aux corps enseignants de l'enseignement supérieur était déjà ouvert aux étrangers, ressortissants ou non de la Communauté, depuis 1968. Il a ensuite exposé les conditions dans lesquelles était envisagé l'accès des ressortissants communautaires aux corps d'enseignants des premier et second degré. Le principe du recrutement par concours sera sauvegardé, ce qui est essentiel, le concours, indispensable pour apprécier la qualification des candidats, étant également inséparable de l'exigence constitutionnelle d'égalité d'accès aux emplois publics. Un système d'équivalence définira les conditions de diplômes exigées des candidats non nationaux.

En ce qui concerne la ligne de partage entre les emplois ouverts aux ressortissants européens et ceux qui leur resteront fermés, **M. Albert Vecten** a indiqué que relèveraient certainement de cette seconde catégorie les emplois de chef d'établissement du second degré et les corps d'inspection. Il a signalé que le cas des emplois dans les instituts universitaires de formation des maîtres n'était pas encore tranché, et il a relevé l'ambiguïté du texte quant aux conditions de participation des non-nationaux à des organes consultatifs, et en particulier aux jurys d'examen et de concours.

Soulignant, en conclusion, que la portée pratique du texte demeurerait sans doute limitée, il a rappelé l'importance des efforts à consentir dans d'autres domaines pour adapter le système éducatif français aux exigences du marché unique.

**M. Albert Vecten** a ensuite brièvement analysé les dispositions du projet de loi destinées à permettre la

création d'un statut des enseignants des écoles d'architecture proche de celui des enseignants-chercheurs.

L'exposé de M. Albert Vecten a été suivi d'un débat sur les dispositions du projet de loi prévoyant l'accès de la fonction publique aux ressortissants des autres Etats de la Communauté :

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a estimé que le projet de loi posait un problème de fond : s'il peut être intéressant de chercher à développer les relations et les échanges entre les systèmes éducatifs des pays européens, l'objet du texte est d'un tout autre ordre puisqu'il s'agit d'ouvrir le recrutement des corps d'enseignants à des ressortissants de la Communauté, ce qui présente un risque de déstructuration de la fonction publique enseignante. Elle a déclaré que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les propositions du rapporteur.

**M. Adrien Gouteyron** a insisté sur l'importance du texte et s'est félicité que la commission s'en soit saisie pour avis, compte tenu de ses répercussions sur la fonction publique enseignante. Il a souligné qu'il ne s'agissait pas seulement de permettre à des ressortissants de la Communauté d'assurer des enseignements, mais bien de les intégrer dans la fonction publique de l'Etat, ce qui peut poser un problème. Exprimant ses réserves à l'égard du dispositif proposé, il a cité l'exemple de la Grande-Bretagne, où l'enseignement est ouvert à des non-nationaux, et qui est aussi l'un des pays d'Europe où la fonction enseignante est la plus dévalorisée. Il a enfin relevé, s'associant aux observations du rapporteur, que la portée réelle du texte dépendrait largement des textes réglementaires qui seront pris pour son application.

**M. Claude Saunier**, tout en convenant avec **M. Adrien Gouteyron** de l'importance des textes d'application du projet de loi, a affirmé en revanche n'avoir pas "d'états d'âme" à l'égard du texte proposé, qui est une concrétisation de la volonté de construire l'Europe, et qui

permet d'avancer vers cet objectif dans un domaine essentiel à sa réalisation, la formation des jeunes.

**M. Robert Castaing** a interrogé le rapporteur sur les modalités concrètes d'application du texte, en particulier en ce qui concerne l'affectation des enseignants.

En conclusion de ce débat, le **président Maurice Schumann** a soulevé la question du pouvoir de la Cour de Justice des Communautés de modifier le Traité qui l'a instituée : car, en ce qui concerne l'extension aux emplois publics de la liberté de circulation, la Cour ne s'est pas contentée d'appliquer le Traité de Rome, elle l'a en fait révisé. S'associant aux propos du rapporteur et des différents intervenants sur la marge d'appréciation laissée par le projet de loi au pouvoir réglementaire, il a jugé indispensable que, lors du débat en séance publique, des réponses très précises puissent être apportées aux questions portant sur les conditions d'application du projet de loi.

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

A l'article premier, relatif à l'accès des ressortissants européens à la fonction publique, la commission a adopté, après une discussion à laquelle ont pris part, outre le **président Maurice Schumann** et **M. Albert Vecten**, **MM. André Diligent, Hubert Durand-Chastel, Jean Delaneau, Joël Bourdin** et **Claude Saunier**, deux amendements tendant respectivement :

- à compléter, au premier alinéa, la définition des corps, cadres d'emplois et emplois pouvant être ouverts à des ressortissants communautaires, en excluant ceux dont les attributions sont inséparables de la sauvegarde des intérêts fondamentaux de l'Etat ;

- à prévoir, au deuxième alinéa, que les statuts particuliers des corps, cadres d'emplois et emplois accessibles aux ressortissants européens préciseront également les conditions dans lesquelles les fonctionnaires ne possédant pas la nationalité française pourront être

nommés dans les organes consultatifs dont les avis ou les propositions s'imposent à l'autorité investie du pouvoir de décision.

Les articles 5, 6, 7, 8 et 9 ont été adoptés sans modification.

**La commission a ensuite donné, sous réserve de l'adoption des amendements proposés, un avis favorable à l'adoption des Titres premier, V et VI du projet de loi.**

Enfin, en conclusion d'un débat auquel ont pris part le **président Maurice Schumann** et **MM. Adrien Gouteyron** et **Jean Delaneau**, la commission a décidé, suivant les propositions de son président, de ne pas demander que lui soit renvoyé pour avis, lorsqu'il sera transmis au Sénat, le projet de loi (n° 1903 et lettre rectificative n° 1912 AN) renforçant la **protection des consommateurs**. Elle a en revanche chargé **MM. Jean Delaneau** et **Adrien Gouteyron** de préparer les amendements qui seraient présentés au nom de la commission lors de l'examen de ce texte en séance publique.

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**Mardi 16 avril 1991 - Présidence de M. Philippe François, vice-président.** - Sur le rapport de **M. Josselin de Rohan**, la commission a procédé à l'examen des amendements extérieurs au **projet de loi n°177 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, portant diverses dispositions en matière de **pêches maritimes et de cultures marines**.

A l'article 6, suivant son rapporteur qui a souligné l'utilité de réglementer la pêche à pied non professionnelle, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 5 présenté par M. Geoffroy de Montalembert.

A l'article 16, après l'intervention de **MM. Philippe François, Josselin de Rohan, Louis de Catuelan, Robert Laucournet, Henri Bangou, Désiré Debavelaere, François Blaizot**, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 6 présenté par M. Albert Pen et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à insérer un article additionnel après l'article 16.

A cet égard, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a estimé que le fait de procéder à un dessaisissement d'une compétence de l'Etat en faveur de St-Pierre-et-Miquelon pourrait conduire à une succession de revendications identiques de la part d'autres collectivités locales concernées.

La commission a ensuite examiné les amendements au **projet de loi n° 215 (1990-1991)** relatif aux sociétés anonymes de crédit immobilier.

A l'article premier, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 16 présenté par M. José Balarello.

A l'article 2, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 12, après l'intervention de son auteur, **M. Jacques Moutet**, qui s'est déclaré favorable à une adhésion obligatoire au réseau des sociétés anonymes de crédit immobilier et à un fonds de garantie, mais opposé à une participation obligatoire à la Caisse centrale.

A l'article 3, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 13 et 14 présentés par M. Jacques Moutet, sous réserve de rectifications.

La commission a, enfin, donné un avis favorable à l'amendement n° 15 présenté par le Gouvernement, insérant un article additionnel après l'article 6.

La commission a enfin procédé à l'examen du **rapport de M. Louis de Catuelan** sur sa **proposition de loi n° 441 (1990-1991) portant création d'un conservatoire national du patrimoine maritime**.

Après avoir expliqué les circonstances ayant abouti à l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat pour le mardi 16 avril, le rapporteur a précisé qu'en dépit de sa préférence pour un examen plus tardif, il était prêt à soutenir cette proposition sur le champ. Il a toutefois indiqué que si le ministre en faisait la demande, il accepterait de proposer au Sénat un renvoi en commission, sous réserve que le ministre prenne l'engagement que cette proposition serait examinée et votée par le Parlement avant la fin de la présente session.

Ayant rappelé que des parlementaires appartenant à tous les groupes politiques du Sénat soutenaient sa proposition, le rapporteur a commencé par dresser le constat de l'état déplorable de notre patrimoine maritime. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que notre pays dispose de richesses exceptionnelles dans ce domaine. Il a souligné que la France accusait en cette matière un retard



patent par rapport à d'autres pays comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, où ce type d'institutions existe déjà depuis plusieurs décennies.

Dès lors, le rapporteur a estimé qu'un effort public en faveur de notre patrimoine maritime s'imposait de façon à accompagner l'intérêt croissant du public pour cet aspect important de la culture française.

Se félicitant des nombreuses initiatives privées bénévoles, **M. Louis de Catuelan** a cependant déploré l'insuffisance des subventions dont elles bénéficient ainsi que leur dispersion. Il a expliqué que la création d'un Conservatoire national du patrimoine maritime présentait deux avantages : d'une part, la mise en place des moyens financiers nécessaires dans un cadre organisé et, d'autre part, la possibilité de développer des synergies entre initiatives publiques et initiatives privées.

A l'issue de cet exposé, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier, relatif à la création et aux missions du "Conservatoire national du patrimoine maritime", la commission a adopté le dispositif de l'article premier dans la rédaction que son rapporteur lui a proposée.

L'article 2, relatif aux opérations foncières que le Conservatoire peut effectuer, a été adopté par la commission dans sa rédaction initiale.

La commission a ensuite adopté l'article 3, relatif au droit de préemption et aux dons et datons en paiement, dans sa rédaction initiale.

L'article 4, relatif à l'organe délibérant et à l'organe exécutif du Conservatoire, a également été adopté dans sa rédaction initiale.

Après une question de **M. Robert Laucournet** visant à préciser l'origine des ressources du Conservatoire, la commission a adopté l'article 5 qui prévoit une augmentation compensatoire des recettes de l'Etat, dans sa rédaction initiale.

Enfin, elle a également adopté l'article 6, article de coordination, dans sa rédaction initiale.

Un débat s'est ensuite instauré entre MM. Félix Leyzour, Robert Laucournet, Josselin de Rohan, François Blaizot, William Chervy, et Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher a émis le souhait que ce conservatoire prenne également en considération le patrimoine fluvial.

Les intervenants du débat ont félicité M. de Catuelan pour son initiative et l'ont assuré de leur soutien.

Suivant son rapporteur, la commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur sur l'ensemble de la proposition de loi et le texte qui lui était proposé.

Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. La commission a examiné les amendements extérieurs au projet de loi n° 218 (1990-1991) relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants.

A l'article premier, qui définit la profession d'agent commercial, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 17 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté. Elle a estimé en effet que le caractère permanent de l'activité est un critère essentiel du statut d'agent commercial et correspond à la définition qu'en donne la directive du Conseil des communautés européennes.

De même, l'amendement n° 18 émanant des mêmes signataires a été l'objet d'un avis défavorable de la commission, qui a estimé que cet amendement était redondant avec le texte même de l'article.

A l'article 2, relatif au contrat d'agence, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 19 présenté par M. Félix Leyzour et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a rappelé à cet égard que ni les agents commerciaux, ni leurs mandants ne souhaitent voir établir l'obligation de recourir à un contrat écrit.

A l'article 4, relatif au principe du droit à rémunération de l'agent commercial, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 20 des mêmes signataires, estimant que le taux de commission doit rester de nature contractuelle.

A l'article 13, relatif à la clause de non-concurrence après cessation du contrat, elle a également émis un avis défavorable pour une raison similaire à l'amendement n° 21 de MM. Félix Leyzour, Louis Minetti, Paul Souffrin, Ivan Renar, Jean-Luc Bécart et du groupe communiste et apparenté.

Après un échange de vues entre MM. Louis Moinard, Louis de Catuelan, Fernand Tardy et Philippe François, elle a donné un avis favorable aux amendements n° 15 et 16, présentés par le Gouvernement et tendant à introduire deux articles additionnels dans le projet de loi.

Toutefois, s'agissant du premier de ces amendements, la commission a donné mandat à son rapporteur pour demander au ministre d'envisager la réduction de deux mois à six semaines, du délai maximal prévu pour chaque période de solde, ce délai semblant excessif à une partie de la profession concernée.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a entendu **M. Boris Eltsine, président de la Fédération de Russie.****

**M. Boris Eltsine** a tout d'abord mis l'accent sur l'appartenance de la Russie à l'Europe. La Russie constituera, a-t-il ajouté, un élément essentiel de la future maison commune européenne ; elle est d'ailleurs en voie de se doter de tous les moyens politiques pour effectuer ce "retour" vers l'Europe.

**M. Boris Eltsine** a déclaré souhaiter que, dans ce contexte, l'Union des républiques socialistes soviétiques subsiste dans le respect des intérêts de toutes les républiques qui la constituent.

Il a indiqué que la Russie ne demanderait pas une quelconque révision des engagements internationaux souscrits par l'Union.

Sur le plan du droit, la Russie ne peut que souhaiter, selon **M. Boris Eltsine**, le renforcement du processus de coopération et de sécurité mis en place dans le cadre de la C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). **M. Boris Eltsine** a déclaré que la Russie souscrivait au programme de désarmement récemment engagé et adhérait au principe d'une défense fondée sur la suffisance raisonnable. Il a ajouté qu'un nouvel équilibre de confiance militaire devait se substituer à l'ancienne menace soviétique.

Dans le domaine des droits de l'homme, **M. Boris Eltsine** a indiqué que la Russie était désireuse de devenir partie aux conventions et autres actes élaborés dans les enceintes européennes.

L'appartenance de la Russie à l'Europe revêt également, pour **M. Boris Eltsine**, un aspect économique.

Ainsi la Russie veut-elle contribuer à enrichir les structures économiques européennes actuelles, prenant ainsi en compte sa position intermédiaire entre l'Europe et l'Asie.

**M. Boris Eltsine** a invité les entreprises étrangères à effectuer des investissements en Russie, où elles pourraient participer notamment à la réforme agraire et faire en sorte que la Russie cesse d'être essentiellement un producteur de matières premières.

L'avènement de l'économie de marché en Russie impliquera d'une manière ou d'une autre sa participation aux processus européens.

En réponse à **M. Marc Lauriol**, **M. Boris Eltsine** a tout d'abord évoqué l'évolution des relations entre la République et le pouvoir central en U.R.S.S. Soulignant que les républiques ont longtemps été le "parent pauvre" de l'Union, **M. Boris Eltsine** a fait valoir que le problème majeur actuel de l'U.R.S.S. était celui de la répartition nouvelle des pouvoirs entre l'échelon central et celui des républiques. Il a noté que la Russie n'entendait déléguer au pouvoir central que les attributions concernant la défense, les transports ferroviaires et l'énergie atomique. "Nous sommes en négociations serrées, voire en lutte avec le centre pour établir un partage plus équilibré des compétences. S'il y a désaccord entre **M. Gorbatchev** et moi, c'est dans le contexte de cette négociation qu'il faut le comprendre et non dans celui d'une inimitié qui serait personnelle".

S'agissant du rôle de l'armée, **M. Boris Eltsine** a évoqué la création du comité de la défense et de la sécurité chargé de réglementer les activités de l'armée sur le

territoire de la Russie. Il a fait observer l'ampleur des problèmes sociaux posés par le rapatriement en U.R.S.S. de 500.000 familles de militaires, démunies de protection sociale. Il a noté que l'armée éprouvait, de ce fait, un ressentiment à l'égard du Président de l'U.R.S.S. **M. Boris Eltsine** a fait valoir qu'il n'existait pas de contradiction entre les intérêts de l'armée et ceux du peuple et que, si certains échelons supérieurs de l'armée restaient très attachés à l'ordre ancien, les échelons intermédiaires et la base de l'armée étaient globalement favorables à la politique de réforme.

**M. Boris Eltsine** a évoqué la nécessité d'une démocratisation du K.G.B. et noté que cet organisme restait favorable à **M. Gorbatchev**.

Interrogé par **M. Michel d'Aillières** sur la poursuite de la modernisation de l'armée rouge ainsi que sur l'effort de défense soviétique, **M. Boris Eltsine** a jugé que les dépenses militaires restaient, en dépit de leur diminution, supérieures aux besoins. Il a fait observer qu'il avait décidé de ramener la contribution de la Russie au budget de l'Union de 70 milliards de roubles à 23,4 milliards et que la Russie était résolue désormais à mesurer avec une extrême rigueur sa participation à l'effort militaire de l'U.R.S.S. Il a insisté sur la nécessité d'une meilleure protection sociale des militaires.

Evoquant, à la demande de **M. Michel Poniatowski**, le processus de la privatisation de l'économie soviétique ainsi que la situation économique et financière de l'Union, **M. Boris Eltsine** a mis en exergue les difficultés inhérentes au processus de privatisation, notamment sur le plan psychologique. Il a insisté sur la nécessaire privatisation des circuits de commercialisation des denrées agricoles qui, dans le système actuel, aboutissent à la perte de quelque 30% de la production. Il a jugé prioritaire la privatisation des services, des commerces et des petites entreprises, tout en faisant état du développement de l'actionnariat dans les grandes unités de production industrielle.

Tout en convenant de la difficile situation économique et financière de la Russie, **M. Boris Eltsine** a fait valoir que de réelles et proches perspectives de développement existaient et allaient être développées.

**M. Xavier de Villepin** a interrogé **M. Boris Eltsine** sur le respect des droits de l'homme en Russie, ainsi que sur l'incidence de la pérestroïka sur la vie quotidienne des habitants de la Russie.

**M. Boris Eltsine** a reconnu que la protection des droits de l'homme en Russie ne pouvait être comparée aux standards définis par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il a précisé qu'à cet égard une certaine vigilance s'imposait pour réaliser les progrès nécessaires.

**M. Boris Eltsine** a indiqué qu'au cours des six dernières années la vie quotidienne s'était dégradée en Russie, en raison notamment de la rareté et de la cherté des produits de base. Il a noté que la population en était conduite aux "limites de sa patience".

A des questions de **MM. Michel Crucis** et **Yvon Bourges** concernant la future répartition des compétences entre les républiques et l'Union, **M. Boris Eltsine** a précisé que les pouvoirs pourraient varier en fonction des républiques. S'agissant de la Russie, **M. Boris Eltsine** a admis qu'une conception classique du fédéralisme conduirait à remettre au centre les compétences en matière de monnaie et de finances. Cependant il a fait état d'un certain manque de confiance de la Russie à l'égard de l'Union dans ces deux secteurs importants.

Après que **MM. Max Lejeune** et **Boris Eltsine** eurent évoqué un épisode de l'enfance de ce dernier, **M. André Rouvière** a souhaité obtenir des précisions sur la question de la dette de la République de Russie à l'égard de l'Union, et de l'éventuelle assistance accordée par le pouvoir central de l'U.R.S.S. à **M. Boris Eltsine** pour son déplacement en Europe.

**M. Boris Eltsine** a expliqué que les transferts budgétaires en faveur de l'Union feraient l'objet d'un

contrôle accru et prendraient en compte la perspective de leur rentabilité. Il a déploré que certaines républiques aient un comportement d'assistées et évoqué, pour l'avenir, la possibilité d'accords bilatéraux entre républiques.

Enfin, **M. Boris Eltsine** a déclaré que son voyage en Europe occidentale n'avait pas nécessité un soutien particulier de la part de **M. Gorbatchev**.

Avec **M. André Bettencourt**, **M. Boris Eltsine** a estimé que **M. Gorbatchev** avait été l'initiateur des réformes importantes intervenues en U.R.S.S.

Enfin, en réponse à une question de **M. Guy Cabanel**, **M. Boris Eltsine** a confirmé qu'un document unique ne pouvait résumer les délégations de compétences opérées des républiques vers l'Union. A un document commun seraient ajoutés sans doute des protocoles spécifiques pour chaque république.

Au demeurant, il a fait remarquer que la Constitution de l'Union soviétique prévoyait l'impossibilité pour une république de se retirer de l'Union et fait observer que huit républiques seulement avaient manifesté le désir de demeurer au sein de la Fédération.

Enfin, **M. Boris Eltsine** a expliqué à **M. Guy Cabanel** les raisons de l'ajournement de son déplacement dans le département de l'Isère.

Au cours d'une réunion commune avec la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, la commission a ensuite entendu **Mme Elisabeth Guigou**, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, chargé des affaires européennes, sur "l'état des négociations au sein des deux conférences intergouvernementales en vue de l'union politique et de l'union économique et monétaire". Le compte rendu de cette audition est fourni dans le présent bulletin à la rubrique relative aux travaux de la délégation parlementaire pour les Communautés européennes.



**AFFAIRES SOCIALES**

**Mardi 16 avril 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a procédé à une série d'auditions sur le projet de loi n° 1876 (A.N.) portant réforme hospitalière.**

Elle a tout d'abord entendu M. Adolphe Steg, rapporteur du projet de loi devant le Conseil économique et social.

M. Adolphe Steg a rappelé que les progrès technologiques, les évolutions socio-culturelles, ainsi que la dégradation des structures et des modes de financement des établissements hospitaliers rendaient indispensable la mise en oeuvre d'une réforme hospitalière.

Il a cependant dénoncé les imprécisions du texte soumis à l'examen du Parlement auquel s'attachent, selon lui, un trop grand nombre de textes d'application.

Engageant l'examen au fond du dispositif, il a souligné l'intérêt de la mise en oeuvre d'une planification sanitaire au niveau régional, assise désormais sur la prise en compte de critères de qualité. Il a cependant émis les plus expresses réserves sur les procédures décrites par le projet de loi, ainsi que sur la place laissée dans cette planification aux centres hospitaliers et universitaires. Il a tout particulièrement dénoncé les effets pervers que pourrait avoir l'annexe au schéma d'organisation sanitaire, dont la nature et la portée juridiques lui paraissent mal définies.

S'agissant ensuite de l'organisation interne de l'hôpital, le rapporteur du Conseil économique et social a souligné les efforts du Gouvernement pour favoriser, à

juste titre, la participation des personnels à la définition des objectifs des établissements. Il a toutefois regretté que les dispositions relatives à l'organisation médicale, d'une lecture difficile, ne répondent pas véritablement à l'intérêt des malades. Il a insisté à cet égard sur l'urgence qu'il y a selon lui à améliorer le statut des médecins plutôt qu'à leur offrir des structures qui peuvent, dans leur fonctionnement, introduire des confusions de responsabilité préjudiciables à l'intérêt des patients. Il a enfin regretté la suppression du "consultanat" en précisant par exemple qu'une telle disposition interdirait au professeur Cabrol d'exercer son art.

S'agissant enfin du financement des établissements hospitaliers, il a indiqué que, si le maintien du budget global n'était pas fondamentalement condamnable, les marges de manoeuvre paraissaient étroites et les instruments de détermination de la dotation budgétaire inefficaces.

Il a souhaité à cet égard un renforcement des responsabilités des représentants des caisses d'assurance maladie.

**M. Claude Huriel, rapporteur**, a interrogé M. Adolphe Steg sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à entreprendre une régionalisation effective de la gestion du système hospitalier. Il lui a demandé par ailleurs de définir le concept d'évaluation des soins.

**M. Guy Penne** a considéré pour sa part que la notion d'unité fonctionnelle, loin d'introduire des confusions, lui paraissait une clarification utile des pôles d'activité institués par la loi en 1987. Il a d'autre part rappelé que la suppression du consultanat, si elle pouvait écarter les personnalités d'une qualité exceptionnelle, n'en mettrait pas moins un terme à la carrière de praticiens dont la présence à l'hôpital peut s'avérer contraire à l'intérêt des malades.

**M. Jean Chérioux**, après avoir dénoncé les perversions constatées dans la mise en oeuvre de la

dotation globale, a demandé pourquoi le Gouvernement n'avait pas saisi l'occasion qui lui était donnée par la réforme de redéfinir les structures du long séjour, ni davantage de séparer clairement l'activité de soins des autres missions du système sanitaire et social.

**M. Charles Descours**, après être revenu sur les questions posées par **M. Claude Huriet, rapporteur**, relatives à la régionalisation et à l'évaluation, a souligné que les suppressions de lits, prévues notamment dans le cadre du Xème Plan, exigeraient beaucoup de courage de la part des responsables des établissements et, d'une manière générale, des acteurs, politiques et médicaux, de l'hôpital.

Il s'est interrogé par ailleurs sur l'opportunité de maintenir la présidence de droit des maires au sein des conseils d'administration.

**M. Franck Sérusclat** a rappelé que la départementalisation et, d'une façon générale, la réforme des structures médicales des établissements, visaient à renforcer l'esprit d'équipe au sein du corps médical.

**Mme Hélène Missoffe** s'est enfin interrogée sur l'opportunité de discuter une réforme hospitalière sans débattre simultanément de l'organisation de la sécurité sociale et de l'aide sociale.

Elle a regretté que le projet de loi ne contienne aucune disposition relative au long séjour. Elle a enfin noté que si le rapport présenté à l'Assemblée nationale constatait une augmentation du coût des cliniques privées, il convenait de se demander si, au moins pour partie, un tel accroissement n'était pas lié à un transfert de clientèle.

**M. Bernard Seillier** a dénoncé le mythe du "service de qualité" en rappelant qu'une telle exigence, recevable dans son principe, est une source de perversion du système et justifie trop souvent la réduction des moyens ou même la suppression des hôpitaux locaux.

**M. Paul Souffrin** s'est enfin interrogé sur la portée juridique et économique de la réduction, à deux catégories, de la classification des établissements.

Il a exprimé les craintes que lui inspire l'implication des chambres régionales des comptes dans les procédures budgétaires. Il a enfin observé que le projet de loi, plutôt que d'alléger la tutelle, en concentre au contraire l'exercice.

En réponse aux intervenants, **M. Adolphe Steg** a confirmé que ce projet de loi ne saurait s'appliquer sans une évaluation des soins.

Il a admis toutefois que les moyens de cette évaluation sont encore rudimentaires et a souhaité à cet égard le renforcement des compétences de l'agence nationale de l'évaluation médicale ainsi que la constitution de commissions régionales d'évaluation.

Constatant que les services ne constituent plus les énormes entités médicales d'antan, il a considéré que toute fragmentation de leur fonctionnement ne pourrait que nuire à l'intérêt des malades. Il s'est accordé avec les intervenants pour souhaiter que les effets pervers du budget global soient corrigés par la mise en oeuvre d'instruments plus fins de planification et de contrôle budgétaire.

Il a d'autre part rappelé que le Conseil économique et social avait jugé inopportune l'intervention des chambres régionales des comptes dans le règlement des conflits budgétaires impliquant les établissements privés à but non lucratif participant aux services publics hospitaliers.

Il s'est accordé avec **M. Charles Descours** pour souligner l'importance qui s'attachait à la réduction des excédents de lits, tant dans le secteur public que dans le secteur privé et sur la difficulté pratique de la mise en oeuvre d'un tel principe.

Il a enfin approuvé les propos de **Mme Hélène Missoffe** qui tendaient à dénoncer l'absence, dans le projet de loi, de toute référence suffisante au long séjour et aux

alternatives à l'hospitalisation, qui sont pourtant les deux enjeux décisifs de l'avenir de l'hôpital.

La commission a alors procédé à l'audition du **docteur Francis Peigné**, auteur d'un rapport établi dans le cadre d'une mission ministérielle et intitulé "Réflexions sur l'avenir de l'hospitalisation publique et privée".

Le **docteur Francis Peigné** a d'abord rappelé le calendrier de travail de la mission qui lui a été confiée, chargée, en 1988 et jusqu'en avril 1989, d'une phase exploratoire au cours de laquelle elle a procédé à l'audition d'un grand nombre d'acteurs du système hospitalier, public et privé. Cette première étape a abouti au dépôt d'un rapport intermédiaire, en avril 1989, sur la base duquel une deuxième mission a été menée par M. Edouard Couty, afin d'engager une vaste concertation sur l'ensemble du territoire. Cette concertation a permis de réunir ou d'entendre 12.000 personnes et a été achevée en juin 1990. Les conclusions de l'ensemble de ces travaux ont été tirées par le Gouvernement dans le projet de loi soumis aujourd'hui à l'examen du Parlement.

Le **docteur Francis Peigné** a alors insisté sur la nécessité d'une réforme hospitalière en indiquant que si, selon lui, le projet de loi devait permettre une maîtrise plus concertée de la dépense hospitalière et une meilleure régulation de l'activité du secteur privé, il n'atteindrait pas malheureusement l'objectif de "dynamisation" des équipes médicales et paramédicales des établissements comme de l'ensemble des personnels hospitaliers.

Il a souligné combien la technicité du projet de loi et la multiplicité des textes d'application qu'il exige nuisent à la compréhension de son contenu par les acteurs de l'hôpital. S'il a approuvé les bases nouvelles de la planification sanitaire, le **docteur Francis Peigné** a toutefois dénoncé la faiblesse des moyens dont dispose l'Etat en vue de sa mise en oeuvre. Il a souligné l'intérêt qu'il y aurait à réduire les effets pervers du budget global par l'introduction d'un système de tarification distinguant plus clairement coûts fixes et coûts variables. Il a regretté

que le projet de loi maintienne une tutelle, notamment financière, trop lourde sur les établissements.

Il a alors insisté sur les dangers que présentent les dispositions relatives à l'organisation médicale interne des établissements publics. Rappelant l'échec de la réforme intervenue en 1984, il a constaté que l'actuel projet de loi ne visait plus à modifier, par la départementalisation, les structures des hôpitaux, mais seulement à mettre en oeuvre de nouveaux modes de nomination sans résoudre les problèmes fondamentaux des praticiens hospitaliers.

Soulignant les limites des outils actuels destinés à favoriser l'évaluation des soins, il a souhaité la création de comités d'experts dans chaque discipline, destinés à en arrêter les méthodologies et les limites déontologiques. Il a noté à cet égard que si ces efforts d'évaluation ne recevaient pas une sanction financière, leur mise en oeuvre risquerait de produire de médiocres résultats.

Il a, enfin, émis des réserves sur un projet visant à régionaliser le système de soins, pour des raisons tenant à la technicité d'une telle entreprise, notamment en ce qui concerne les statuts des personnels.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a rappelé qu'une meilleure maîtrise des dépenses hospitalières exigeait, plus qu'une loi, des instruments d'analyse, d'investigation et de prévision, aujourd'hui encore très rudimentaires.

**M. Guy Penne** a voulu souligner que le rôle du chef de service ou de département n'était pas bouleversé par le projet de loi. Il a rappelé que la plupart des nominations ministérielles des chefs de service étaient faites en conformité avec les propositions des commissions médicales d'établissement.

**M. Jean Chérioux** a rappelé l'urgence qu'il y avait à substituer une logique ascendante à la logique descendante qui présidait à la mise en oeuvre actuelle des procédures liées au budget global.

**M. Franck Sérusclat** a voulu justifier les réformes des structures médicales internes des établissements par

une plus grande liberté d'expression offerte aux personnels des services ou des départements.

**M. Paul Souffrin** a souhaité disposer de quelques informations relatives aux moyens dont disposent les régions pilotes pour l'établissement des instruments de prévision et de planification.

**M. Charles Descours** a demandé s'il était possible de régionaliser le système hospitalier sans régionaliser simultanément l'allocation des ressources financières.

**Mme Hélène Missoffe** s'est interrogée sur l'état d'avancement de la rédaction des textes d'application du projet de loi portant réforme hospitalière.

En réponse aux intervenants, le **docteur Francis Peigné** a indiqué d'abord que cinq projets de décrets sur les quelque cinquante textes qu'exigeait le projet de loi, ont été présentés au rapporteur de l'Assemblée nationale.

Il a confirmé que toute politique d'évaluation devait s'accompagner d'un intéressement des personnels à sa mise en oeuvre afin de garantir la qualité et l'efficacité des informations statistiques et médicales ainsi collectées.

Après avoir rappelé qu'il avait été en 1984 l'un des défenseurs les plus fervents de la départementalisation, il a dénoncé les risques d'un projet de loi en trompe l'oeil qui, sans réformer vraiment les structures, changeait les mots et voulait modifier des habitudes, et risquait, une fois de plus, de conduire à l'échec.

En réponse à **M. Charles Descours**, le **docteur Francis Peigné** a enfin rappelé les contraintes financières et techniques qui s'opposaient, selon lui, à une régionalisation effective du système hospitalier.

La commission a ensuite entendu le **docteur Louis René**, président du Conseil national de l'ordre des médecins.

Le **docteur Louis René** a observé que le projet de loi fait référence, à de nombreuses reprises, à la notion de respect de la déontologie. Il a relevé que, proposant de

développer l'évaluation des soins dispensés dans les hôpitaux, ce texte risque d'avoir des répercussions considérables dans le domaine de la déontologie et du respect du secret médical.

Il a estimé qu'il faudrait peut-être envisager d'instituer un échelon ordinal administratif au niveau régional, susceptible d'être l'interlocuteur du préfet de région.

Rappelant les efforts engagés par le comité national d'évaluation, le **docteur Louis René** a mis l'accent sur la nécessité d'une réflexion éthique systématique en ce domaine et il a souhaité une révision du code de déontologie approuvé par décret en 1979.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, s'est inquiété des risques de violation du secret médical qui pourraient résulter de l'affinement des méthodes d'évaluation, notamment celles visant à déterminer des coûts par pathologie.

Il s'est inquiété des conséquences de la répartition des tâches entre chef de département et chef de service pour l'appréciation de la responsabilité médicale.

Après une question de **M. Franck Sérusclat** concernant les travaux du comité national d'évaluation visant à élaborer une méthodologie, **M. Paul Souffrin** s'est inquiété des modalités de désignation des représentants des usagers et des personnalités qualifiées au sein des comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale.

**Le président Jean-Pierre Fourcade** a souhaité connaître la position de l'ordre national des médecins sur les effets que pourrait avoir la départementalisation sur la mise en jeu éventuelle de la responsabilité des médecins, par référence aux évolutions observées aux Etats-Unis.

En réponse aux observations des commissaires, **M. Louis René** a notamment indiqué :



- que les problèmes de responsabilité médicale préoccupent actuellement tant l'Ordre des médecins que le corps social tout entier ;

- qu'une commission a récemment remis un rapport au garde des sceaux sur ce sujet ;

- que la dualité actuelle des ordres de juridiction selon que l'acte médical a été effectué en pratique libérale ou dans le secteur public, contribue fortement à une situation de confusion pour les patients ;

- que le comité national d'évaluation vient juste de commencer ses travaux ;

- que le comité a adopté une charte éthique de l'évaluation et que son souci principal est de garantir le caractère indiscutable de la méthodologie des évaluations ;

- que trois membres de ce comité font partie du conseil d'administration de l'agence nationale d'évaluation ;

- que cette agence dispose d'un comité scientifique chargé de vérifier la qualité de la méthodologie et que cette méthodologie pose de graves problèmes au regard du respect de l'intimité ;

- que l'évolution normale de la démarche d'évaluation devrait conduire à l'homologation de certaines techniques et de certains appareils ;

- que la désignation comme membres des comités régionaux d'organisation sanitaire et sociale des personnes qualifiées ne posera pas de problèmes très difficiles mais que la désignation de représentants des usagers sera plus délicate, ces dernières s'exprimant volontiers selon un mode revendicatif ;

- que l'idée de désigner comme usagers des administrateurs de caisses de sécurité sociale pouvait être envisagée.

La commission a ensuite entendu **M. Rouleau**, président de la conférence des présidents des commissions

médicales d'établissements des centres hospitaliers généraux (C.H.G.).

A titre liminaire, M. Rouleau a rappelé que les C.H.G., au nombre de 502, se répartissent entre 202 établissements centraux et 300 établissements de secteur. Ils représentent les 2/3 de l'activité médicale, 56 % des actes chirurgicaux et 55 % des actes en gynécologie-obstétrique. Au total, 4,5 millions de patients y sont accueillis chaque année.

En ce qui concerne le projet de réforme hospitalière, il a indiqué que son organisation a accueilli favorablement les propositions présentées en automne dernier sur :

- le renforcement du rôle de la commission médicale et de son président dans la gestion du "projet médical" ;
- la mise en place d'une planification plus prospective ;
- l'allègement des procédures budgétaires ;
- la reconnaissance de la spécificité du personnel infirmier.

Mais il a souligné que le texte finalement soumis au Parlement comporte des dispositions plus restrictives que celles figurant dans l'avant-projet et traduit une certaine volonté de "démédicalisation" :

- il n'y est plus fait référence au rôle du président de la commission médicale ;
- en revanche, celui des directions régionales d'action sanitaire et sociale (D.R.A.S.S.) est conforté ;
- l'exclusion des administrateurs des comités techniques d'établissement (C.T.E.) accentue la rupture avec le corps médical ;
- les mesures incitatives en faveur des investissements apparaissent insuffisantes compte tenu des reconversions inéluctables à entreprendre.

Il a souhaité notamment que les activités et les projets d'établissement soient mieux pris en compte dans le

budget global, de même que les coûts annexes dans la tarification des soins.

Il a manifesté ses inquiétudes quant à l'évolution des effectifs médicaux dans les C.H.G. : 20 % des postes sont vacants et, selon une récente enquête au plan national, 3.600 postes de chefs de service seront à pourvoir dans les cinq prochaines années.

Il a souligné enfin que le fonctionnement des hôpitaux publics permettait d'analyser, au-delà des coûts de gestion, les résultats ainsi que la qualité des indications des actes médicaux et de développer une éthique hospitalière spécifique.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a interrogé M. Rouleau sur la position de son organisation quant à la compétence dévolue aux commissions médicales, les services de soins infirmiers, les raisons de l'explosion du secteur privé, ainsi que sur le bien fondé de la régionalisation.

**M. Charles Descours** lui a demandé s'il était d'accord pour supprimer les lits en surnombre dans les départements, comme l'a mis en évidence un rapport du Plan, et pour la présidence de droit des conseils d'administration en faveur des maires.

**M. Paul Souffrin** a attiré l'attention sur les fermetures de services notamment en maternité et chirurgie dans sa région alors qu'il existe 60.000 lits excédentaires en court séjour.

**M. Franck Sérusclat** l'a questionné sur les expériences de chirurgie ambulatoire.

En réponse aux intervenants, **M. Rouleau** a précisé que les C.H.G. souhaitent un véritable "partenariat" entre le président de la commission médicale et le directeur d'établissement ainsi que la participation de cette commission à la préparation du budget des investissements médicaux.

Il a regretté que le service de soins infirmiers ne puisse être consulté que par le directeur de l'établissement.

Il a considéré que le retard du secteur public par rapport au secteur privé est lié à divers facteurs dont l'existence du budget global, les charges de service (gardes), l'absence de sélection des malades et le développement du "secteur 2".

Il a également indiqué que la réduction du nombre de lits pouvait être indépendante du développement du potentiel technologique.

Il s'est montré favorable à des regroupements juridiques (proposition qui a reçu 70 % d'approbation de la part des présidents de commissions médicales) dans le cadre du réaménagement du territoire ainsi qu'à la chirurgie ambulatoire par le biais des syndicats interhospitaliers. D'une manière générale, il a regretté que le projet n'incite pas à une réorganisation interhospitalière.

La commission a ensuite entendu une délégation de la conférence des commissions médicales d'établissement des centres hospitaliers universitaires conduite par le **professeur Etienne**.

Le **professeur Etienne** a regretté que la spécificité des centres hospitaliers universitaires ne soit pas clairement reconnue par le projet de loi. Il s'est déclaré inquiet des perspectives de création de départements dotés d'un chef situé au même niveau de responsabilité que les chefs de service, mais désigné selon une procédure différente. Il a estimé que l'instauration de ces deux hiérarchies était de nature à entraver le bon fonctionnement des centres hospitaliers universitaires qui constituent un élément fondamental de la notoriété de la médecine française et un moteur du progrès médical.

Ayant considéré que les objectifs proposés par le projet en matière de planification et d'organisation sanitaire risquent d'être inaccessibles, faute de moyens suffisants en personnel et en matériel, le **professeur Etienne** a relevé

que le projet de loi ne comporte aucune innovation au bénéfice des services qui feront un effort pour améliorer leur gestion. Le **professeur Etienne** s'est déclaré hostile au principe d'un partage de la responsabilité des soins, tout en se prononçant en faveur d'un réexamen quinquennal de la situation du chef de service, étant entendu que celui-ci devrait en toute hypothèse avoir un statut hospitalo-universitaire.

A propos de la tutelle financière des établissements, le **professeur Etienne** a précisé que les médecins hospitalo-universitaires estiment que celle-ci doit viser à rationaliser la distribution des soins et non à déterminer le choix d'une thérapeutique.

Le **professeur Etienne** s'est déclaré favorable à une médecine libérale et à un secteur privé forts et il a souhaité que les contraintes de l'Etat s'exercent de façon équilibrée sur le secteur public et le secteur privé.

A propos d'une éventuelle décentralisation au niveau régional, le **professeur Etienne** a insisté sur la spécificité des centres hospitaliers universitaires et la nécessité pour ceux-ci de conserver une organisation nationale, la décentralisation ne devant viser à son sens que les hôpitaux locaux.

Le **professeur Etienne** a, d'autre part, indiqué que l'évaluation doit viser à améliorer la qualité des soins et avoir pour objectif de réaliser de meilleures performances thérapeutiques à un coût moindre, sans que le coût détermine pour autant la thérapeutique, un choix de ce type étant de caractère politique ; le **professeur Etienne** a précisé que sa position en ce domaine a un fondement éthique.

Le rôle de la commission médicale d'établissement devrait être renforcé dans la procédure d'élaboration du projet médical d'établissement et du projet d'établissement.

Le **professeur Etienne** a souhaité que la notion de service des soins infirmiers soit précisée.

Il a estimé que la place faite à la fonction d'enseignement et de recherche dans le projet de loi est insuffisante et qu'il serait opportun de prévoir dans le budget des établissements des crédits spécifiques destinés à la recherche.

**M. Claude Huriel, rapporteur**, a interrogé le professeur Etienne sur ce qui pourrait être suggéré pour donner une suite positive aux actions entreprises par les services pour améliorer leur gestion. Il a demandé au professeur Etienne de préciser son point de vue sur les objectifs respectifs du schéma d'organisation sanitaire, du projet d'établissement et du projet médical d'établissement.

**M. Guy Penne** a regretté le rôle prééminent des commissions médicales d'établissement dans les nominations de chefs de service, au détriment des avis de l'équipe du service concerné et il a considéré que les regroupements opérés au sein des départements permettraient d'augmenter les moyens affectés à la recherche.

**M. Charles Descours** a demandé au professeur Etienne de préciser son opinion sur l'évaluation, telle qu'elle est traitée dans le projet de loi, sur les procédures susceptibles d'aboutir à la sortie de certains services hors du centre hospitalier universitaire, au sens administratif du terme et non physique, sur l'avenir professionnel des chefs de clinique et des internes, ainsi que des praticiens hospitaliers, sur l'intérêt éventuel de développer une inter-régionalisation et sur l'opportunité de maintenir le maire président de droit du conseil d'administration de l'hôpital.

Après une question de **M. Paul Souffrin** concernant la compatibilité entre le projet d'établissement et le schéma d'organisation sanitaire, ainsi que sur le risque de bureaucratisation de la fonction de chef de service, le **président Jean-Pierre Fourcade** s'est interrogé sur l'adéquation de la composition actuelle des conseils

d'administration des hôpitaux au regard des arbitrages qui leur incombent.

Répondant aux différents orateurs, le **professeur Etienne** a notamment indiqué :

- que les efforts d'amélioration de la gestion des services pourraient être pris en compte après la mise en place d'un budget analytique ;

- que les médecins devraient être mieux représentés dans l'instance qui fixe le schéma d'organisation sanitaire ;

- qu'au lieu d'instituer deux hiérarchies parallèles (service-département), il serait préférable de mettre en place auprès du chef de service un conseil de service ;

- que la fonction de recherche des centres hospitaliers universitaires doit impérativement être traitée dans le cadre national et international ;

- que l'évaluation des performances d'un service dans les domaines des soins, de la recherche et de l'enseignement, pourrait éventuellement conduire, en cas d'insuffisance, à la sortie de celui-ci du centre hospitalier universitaire ;

- que la réduction du nombre des étudiants en médecine qui implique une diminution du temps passé par les professeurs à l'enseignement, pourrait permettre à ceux-ci de développer leurs activités de soins et de recherches ;

- que la situation statutaire des praticiens hospitaliers doit être réexaminée ;

- que certains centres hospitaliers universitaires ont déjà mis en oeuvre une collaboration interrégionale ;

- qu'il paraît normal que le maire soit le président de droit du conseil d'administration de l'hôpital, sans que cela conduise nécessairement à figer la carte sanitaire ;

- que le bilan d'activité des services doit être quinquennal et non annuel ;

- qu'un hôpital ne peut être assimilé à une entreprise ordinaire ;

- que les structures administratives actuelles ne peuvent permettre d'aller au-delà d'une déconcentration pour le secteur hospitalier.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a alors auditionné **M. Horassius, président de la conférence des présidents des commissions médicales d'établissements des centres hospitaliers spécialisés** et plusieurs de ses collaborateurs.

**M. Horassius** a estimé que le présent projet comportait trois points importants.

Il maintient d'abord globalement l'organisation des structures hospitalières issue de la loi de 1987. Or, celle-ci permet notamment la création d'unités intersectorielles (appelées aussi "fédérations") particulièrement bien adaptées aux soins dans le secteur psychiatrique. Toutefois, le fait que les chefs de département soient nommés pour cinq ans renouvelables par le conseil d'administration comporte des risques pour la mobilité et l'indépendance des médecins.

Ensuite, compte tenu du fait que les médecins en psychiatrie ont des responsabilités particulières en vertu de la nouvelle loi du 26 juin 1990 sur l'internement psychiatrique vis-à-vis de leurs malades, ces derniers doivent pouvoir agir en toute liberté. Aussi, comme semble l'autoriser la lecture de l'article L. 514-21 du texte, il conviendrait d'exclure ce secteur de la réglementation relative aux départements hospitaliers. En outre, les attributions des commissions médicales d'établissement devraient être mieux délimitées pour éviter les conflits de compétences.

Cependant, ces dernières devraient être consultées sur l'ensemble des questions médicales (création de services, projets d'investissement, postes à pourvoir, politique de



formation) et pouvoir examiner tous les points abordés au sein du conseil d'administration.

Enfin, en ce qui concerne "les services de soins infirmiers", s'il y a accord sur la reconnaissance du rôle de ces personnels que cette disposition implique, la dénomination de ces services risque d'entraîner une confusion avec les autres services médicaux et une rupture préjudiciable au bon fonctionnement interne des hôpitaux. Le terme de "collège infirmier" a été proposé pour y être substitué mais n'a pas la faveur des intéressés.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a alors souhaité des précisions sur, d'une part, l'autonomie revendiquée par les médecins du secteur psychiatrique et, d'autre part, sur les particularités qu'offre le secteur psychiatrique au regard des autres structures visées par la réforme hospitalière.

**M. Jean Chérioux** a demandé si le rôle des infirmiers ne pouvait pas être renforcé au niveau du secteur ou du département eux-mêmes et non parallèlement à ces derniers et s'il y avait des possibilités de redéploiement du nombre des lits d'hôpitaux vers l'extérieur, compte tenu notamment de la progression des phénomènes de dépendance et du développement des soins à domicile.

**M. Paul Souffrin** a émis des doutes sur la solution consistant à faire désigner des présidents de conseils d'administration par le ministre et a dit partager l'avis des intervenants sur l'ambiguïté de la formule "services de soins infirmiers".

**M. Charles Descours** a souhaité des éclaircissements sur les procédures d'évaluation et les raisons justifiant davantage d'indépendance en faveur du président du conseil d'administration.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé des précisions sur l'articulation entre les secteurs et les services médicaux.

En réponse aux intervenants, **M. Horassius** et ses confrères ont réaffirmé la volonté d'indépendance des médecins psychiatres et confirmé que cette loi ne modifie

en rien la sectorisation actuelle. A propos des services de soins infirmiers en psychiatrie, ils ont précisé que les infirmiers sont déjà associés quotidiennement dans le cadre du secteur. Sur l'évaluation, qu'il ne faut confondre ni avec l'idée de valorisation ni avec celle d'une plus grande information, ils ont estimé que des progrès étaient à réaliser au plan des moyens et des méthodes. Enfin, ils ont indiqué que si les redéploiements sont souhaitables, le glissement des soins vers le maintien à domicile n'entraîne pas forcément une diminution des coûts pour la sécurité sociale car il y a de plus en plus de patients à suivre à l'extérieur des structures hospitalières.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Charlotte**, président de la confédération des directeurs généraux des centres hospitaliers universitaires.

**M. Charlotte** a indiqué que le projet de réforme hospitalière recueille un assentiment de principe de la part de sa confédération, compte tenu de la volonté de souplesse, d'autonomie (léger allègement de la tutelle) et d'équilibre vis-à-vis du secteur privé qu'il manifeste. Toutefois, au niveau de la planification, il a souhaité que l'accent soit davantage mis sur les objectifs qualitatifs. Il a insisté également sur la nécessaire collaboration entre le directeur et le président du conseil d'administration. En revanche, il a émis des réserves sur la procédure budgétaire, jugée trop complexe et s'est interrogé sur la nature juridique des délibérations des commissions d'établissement ainsi que sur les effets du fonctionnement simultané des différentes structures (départements, services, fédérations).

Il a, par ailleurs, critiqué la notion d'établissement public de santé, beaucoup trop vague. La loi ne tranche pas non plus entre le service et l'unité fonctionnelle pour préciser quelle sera l'unité de base. Il a enfin plaidé pour la fixation de "règles du jeu" permettant une véritable concurrence entre services public et privé.

**M. Claude Huriet** lui a demandé alors s'il estimait que le projet était cohérent avec les objectifs affichés et l'a

interrogé sur la place des organisations de sécurité sociale dans le fonctionnement des établissements.

**M. Paul Souffrin** a estimé que le texte renforçait les pouvoirs des directeurs (opinion contestée par le rapporteur) et a interrogé **M. Charlotte** sur l'opportunité d'une intervention des chambres régionales des comptes en cas de redressement.

**M. Jacques Machet** l'a interrogé sur les améliorations qu'apporterait ce texte pour les malades.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, lui a demandé ses suggestions pour l'allègement de la procédure budgétaire.

**M. Jean Chérioux** est intervenu sur le cumul des fonctions de maire et de président de conseil d'administration.

**M. Charlotte** a indiqué qu'il ne partageait pas le sentiment de **M. Paul Souffrin** quant à l'augmentation des pouvoirs des directeurs. Il a estimé que la loi ne répondait que partiellement aux objectifs annoncés, notamment sur l'autonomie des établissements et que les préoccupations financières l'emportaient trop souvent sur la détermination des besoins réels des hôpitaux.

Il a considéré que l'amélioration du service aux malades était liée à la mise en place de moyens performants.

Sur la place des organismes de sécurité sociale, il a estimé que le fait que l'assurance maladie assume 90 % des dépenses hospitalières ne leur donnait pas, ipso facto, le droit d'être les décideurs au sein de l'hôpital.

Afin d'alléger la procédure budgétaire, il a proposé une plus grande intervention du préfet et la limitation des "va-et-vient" entre les différentes autorités. En revanche, celle des chambres régionales des comptes lui paraît inopportune.

Il a, enfin, défendu le principe de l'attribution des présidences de conseils aux maires, compte tenu de leur légitimité démocratique.

La commission a enfin entendu **M. Jean-Xavier Trazzini**, président de la Conférence des directeurs des centres hospitaliers non universitaires, accompagné de **M. Dominique Maigne**.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a déclaré que le projet de loi n'apportait pas de réponse convenable au problème fondamental actuel des hôpitaux, à savoir l'harmonisation des financements entre secteur public et secteur privé et que, dans ces conditions, il n'apparaît pas possible de restructurer l'offre de soins hospitaliers.

Le projet de loi propose une planification sanitaire lourde non négociée.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a regretté que les projets d'établissement qui existent actuellement de facto, ne soient pas convenablement pris en compte dans le projet de loi pour l'établissement du schéma régional d'organisation sanitaire. **M. Jean-Xavier Trazzini** a estimé que pour l'établissement de ces schémas, il serait opportun de recueillir l'avis du conseil régional et du comité économique et social régional.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a estimé que les règles proposées en matière budgétaire ne permettaient pas d'établir un lien entre l'activité soignante et l'allocation des ressources, le système des groupes fonctionnels s'opposant à la mise en place d'une réelle liberté de gestion à l'intérieur de l'hôpital et aboutissant à renforcer le système actuel du budget global.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a regretté que le projet de loi ne prévoit pas, pour les hôpitaux, la possibilité d'adhérer à un groupement d'intérêt économique.

L'institution d'une catégorie d'établissements publics de santé sera d'une portée limitée, les règles

administratives et financières de ces établissements n'étant pas précisées par le projet de loi.

Loin de développer le contrôle a posteriori, le projet de loi propose au contraire de maintenir -voire d'accroître- le poids actuel de la tutelle, notamment sur les marchés. Estimant que le programme de médicalisation des systèmes d'information (P.M.S.I.) constitue exclusivement un outil de gestion interne, **M. Jean-Xavier Trazzini** a considéré que la répartition par groupes fonctionnels conduit à brider le conseil d'administration de l'hôpital ; il a par ailleurs souligné la contradiction entre les approches respectives de la planification sanitaire et du projet d'établissement.

Ne voyant pas de différence fonctionnelle entre service et département, **M. Jean-Xavier Trazzini** a regretté que le projet de loi conduise à créer deux sources de légitimité pour les responsables médecins et a relevé les risques inhérents à une éventuelle remise en cause du caractère national du statut des praticiens hospitaliers.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a indiqué qu'il approuvait les modifications proposées par le projet pour les comités techniques d'établissement.

Il a estimé qu'une décentralisation au niveau régional ne pourrait être utilement envisagée que si des structures adaptées sont mises en place et dans le cadre d'un débat plus vaste incluant également l'avenir de la sécurité sociale.

**M. Jean-Xavier Trazzini** a précisé qu'il était favorable à une évaluation -susceptible d'évoluer vers une accréditation- de l'ensemble du produit hospitalier et visant tant les directeurs que les médecins, selon un rythme qui pourrait être quinquennal.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a interrogé **M. Jean-Xavier Trazzini** sur l'opportunité de mettre en oeuvre l'autonomie de gestion au niveau de l'établissement ou du service hospitalier dans la mesure où les outils d'analyse seraient suffisamment fiables.

**M. Charles Descours** a demandé à **M. Jean-Xavier Trazzini** de préciser quels pourraient être à son sens les critères à appliquer pour procéder à la fermeture envisagée de 60.000 lits hospitaliers. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'inclure des médecins parmi les membres du comité technique d'établissement.

Après une question de **M. Paul Souffrin** sur les critères d'évaluation et sur la procédure d'adoption des projets d'établissement et une question de **M. André Jourdain** relative à l'avenir des petits hôpitaux locaux, **M. Jean-Xavier Trazzini** a notamment répondu :

- que l'autonomie par service poserait un problème juridique en raison du caractère unique du budget pour chaque établissement, le directeur étant seul responsable devant le conseil d'administration ;

- qu'il serait favorable à la mise en oeuvre de contrats liant l'hôpital à l'Etat et aux organismes de sécurité sociale ;

- que l'application du P.M.S.I. ne pouvait constituer qu'une étape ;

- qu'il faudrait plutôt envisager une restructuration de certains établissements, au lieu d'une fermeture, en ayant pour objectif d'améliorer la qualité des soins et d'offrir des plateaux techniques plus efficaces ;

- que le déclouisonnement entre les différentes catégories de personnels soignants ne pourrait résulter de la seule présence de médecins au sein des comités techniques d'établissement ;

- que la procédure d'adoption du projet d'établissement ne laisse pas une place suffisante à la concertation ;

- que l'évaluation devrait être mise en oeuvre principalement au regard de critères d'efficacité ;

- que la reconversion de lits actifs en lits destinés à des personnes âgées dépendantes se heurte actuellement à la séparation entre les domaines sanitaire et social, telle qu'elle résulte de la loi de 1975 relative aux institutions

sociales et médico-sociales et qu'un problème identique se pose pour l'hospitalisation à domicile.

**Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord entendu **M. Damien**, président de la Fédération hospitalière de France (F.H.F.).

**M. Damien** a commencé par rappeler les difficultés du service public hospitalier confronté à des problèmes budgétaires, à des fermetures de services, à des suppressions ou à une insuffisance de postes et à une pénurie de candidats, qu'il s'agisse de médecins ou de personnels infirmiers ; ces difficultés entraînent une diminution de 5 % des effectifs alors même qu'il convient de faire face à une augmentation du nombre des malades de 5 %.

Au malaise ainsi créé dans l'opinion publique par l'image dégradée des hôpitaux publics s'ajoute l'augmentation des dépenses de santé dont on peut craindre qu'elle ne puisse être maîtrisée. Ainsi, paradoxalement, cohabitent une demande de soins toujours plus performante et une réticence manifeste à l'alourdissement des prélèvements sociaux.

Parmi les causes de l'augmentation des dépenses hospitalières, **M. Damien** a surtout retenu les améliorations récentes du statut du personnel et la prise en charge de certaines maladies, telles que le Sida, considérant que les surcoûts dus aux séjours excessifs ou aux examens trop nombreux n'intervenaient que de façon marginale. Il a également relevé les effets pervers du budget global, tout en constatant que le paiement à l'acte ne constituait pas une solution satisfaisante.

Abordant globalement le projet de loi, **M. Damien** a considéré que ses dispositions étaient décevantes et ne réglait aucun des grands problèmes ; il a cependant admis qu'il n'avait pas à formuler d'opposition de principe.

Ainsi, le projet de loi ne réorganise pas le mode de fonctionnement des maisons de retraite médicalisées, responsables d'une part importante du déséquilibre des comptes de la sécurité sociale.

De même, si le projet institue une planification, celle-ci ne doit pas se limiter aux seuls lits, mais être étendue à toutes les activités hospitalières. Ainsi l'informatisation des données médicales des programmes de médicalisation des systèmes d'information (P.M.S.I.) peut-elle être approuvée dans la mesure où elle donne une meilleure connaissance des coûts.

**M. Damien** s'est également félicité de l'institution d'une coopération entre la médecine de ville et la médecine hospitalière au sein de la commission médicale.

En revanche, il s'est interrogé sur le contenu de la notion d'établissement public de santé. Il aurait préféré que soit retenue la structure juridique d'établissement public industriel et commercial (E.P.I.C.), mieux adaptée à l'autonomie de gestion qu'il convient de donner aux hôpitaux et que le personnel de direction, compétent et bien formé, est parfaitement à même d'assumer ; le contrôle a posteriori de la chambre régionale des comptes garantirait la qualité de cette gestion.

A **M. Claude Huriet, rapporteur**, ainsi qu'à **M. Franck Sérusclat**, il a précisé que sa préférence en faveur de l'E.P.I.C. correspondait à un souci de gérer l'hôpital de façon plus attractive, afin que le personnel ait un intérêt à une bonne gestion mais qu'il ne s'agissait évidemment pas d'y introduire la notion de commerce.

A propos de la P.M.S.I., **M. Damien** a souligné que s'il s'agissait de mieux cerner les modalités de fonctionnement de l'établissement, on ne devait pas en déduire de règle de financement, afin de ne pas refuser de traiter les maladies lourdes et coûteuses.

Enfin, le président de la F.H.F. a précisé que la multiplication des structures hospitalières constituait un facteur de complications, de conflits et de désordre.



En réponse à **M. Charles Descours**, **M. Damien** a confirmé que le projet de loi ne résolvait pas tous les problèmes de l'hôpital. Il a également précisé que la reconversion des lits sanitaires surnuméraires en lits sociaux, qui suppose une modification de la loi de 1975, lui paraissait nécessaire, quitte à trouver des compensations financières aux collectivités locales qui devront en assumer la charge, car il s'agit de lits dangereux par manque de structure médicale.

En réponse à **M. Jean Chérioux**, il a développé sa conception du rôle du maire, en tant qu'autorité morale, au sein du conseil d'administration.

En réponse à **M. Olivier Roux**, **M. Damien** a confirmé que les dépenses de santé augmentaient plus vite que ne le permettait la croissance économique.

En réponse à **M. Paul Souffrin** qui avait évoqué les inquiétudes des directeurs des hôpitaux à propos du contrôle des chambres régionales des comptes, **M. Damien** a fait part de son expérience d'un tel contrôle qu'il jugeait très positive. Il a également confirmé que le malaise des infirmières trouvait, en grande partie, son origine dans l'insuffisance de leur rémunération, précisant toutefois que cela allait de pair avec la définition d'un statut plus valorisant.

En réponse à **M. Pierre Louvot** qui s'inquiétait du nécessaire rééquilibrage entre les secteurs publics et privés, **M. Damien** a fait part de son souhait de voir s'instaurer un véritable esprit de coopération. Il a précisé que cela supposait une unification des modes de financement.

A **M. André Bohl**, il a confirmé l'évolution de la jurisprudence et des mentalités qui tendait à imposer aux médecins une obligation de résultats et non plus seulement de moyens, évolution qui poserait à terme de difficiles problèmes d'indemnisation.

Enfin, en réponse à **M. Louis Souvet** qui s'était inquiété de la dégradation des moyens hospitaliers,

**M. Damien** a reconnu que cette dégradation, si elle se poursuivait, inciterait les médecins à quitter le secteur hospitalier qui, déjà, ne leur assure pas des revenus comparables au secteur privé.

La commission a ensuite entendu une délégation de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (F.E.H.A.P.) conduite par **Mme Hélène Gisserot, présidente.**

**Mme Hélène Gisserot** s'est déclarée favorable au principe d'une révision des textes actuellement applicables aux hôpitaux et elle a exprimé sa satisfaction de voir que le projet présenté résoud le problème pendant de l'assistantat et des établissements privés à but non lucratif participant au service public.

Elle a noté que le projet de loi comporte plusieurs aspects positifs du point de vue de la F.E.H.A.P. : réaffirmation du pluralisme, place des établissements à but non lucratif dans le service public, reconnaissance du principe de contrats d'objectifs pluri-annuels, maintien des établissements de long séjour dans le secteur sanitaire, expérimentation d'une tarification par pathologie.

En revanche, **Mme Hélène Gisserot** a estimé que le projet de loi n'apporte pas de réponse satisfaisante en certains domaines tels que les alternatives à l'hospitalisation, la prise en charge des personnes admises en long séjour, l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé. Elle a regretté que le projet de loi ne précise pas que les avenants à la convention collective de 1951 applicables aux personnels des établissements à but non lucratif sont opposables pour la tarification des actes pratiqués dans ces établissements.

**Mme Hélène Gisserot** a exprimé son accord avec l'approche régionale de la planification hospitalière proposée par le projet, le système actuel n'étant pas satisfaisant ; elle a cependant regretté l'absence de moyens spécifiques dévolus aux observatoires régionaux de santé pour définir convenablement les indicateurs d'activité et

de besoins, cette lacune risquant de constituer un frein à une réelle concertation et de favoriser une prépondérance de l'administration.

A propos des instances consultatives internes aux établissements, **Mme Hélène Gisserot** a indiqué que les commissions médicales d'établissement existent de fait dans les institutions relevant de la F.E.H.A.P. tout en soulignant qu'en tant qu'institutions privées, ces établissements ont la liberté de s'organiser comme ils l'entendent.

**Mme Hélène Gisserot** a observé que la désignation de représentants du personnel au sein des conseils d'administration sera difficile à mettre en oeuvre en raison des particularités statutaires de bon nombre d'établissements adhérant à la F.E.H.A.P.

**Mme Hélène Gisserot** a souhaité que des moyens spécifiques soient alloués à l'évaluation, tout en soulignant que celle-ci devrait être tant économique que qualitative.

**M. Claude Huriet**, rapporteur, a souhaité voir préciser l'opinion de la F.E.H.A.P. sur les procédures de planification hospitalière.

**M. Charles Descours** a interrogé la présidente de la F.E.H.A.P. sur les conséquences financières de la transformation de 60.000 lits actifs en lits destinés à des personnes âgées dépendantes, ainsi que sur les modalités de mise en oeuvre du budget global.

Après des questions de **MM. Jean Chérioux** et de **Franck Sérusclat**, **Mme Hélène Gisserot** a notamment déclaré :

- que la F.E.H.A.P. est favorable à une planification hospitalière déconcentrée et non décentralisée ;

- que le maintien des lits de long séjour dans le secteur sanitaire devrait aller de pair avec une prise en charge de la dépendance des personnes âgées par l'assurance

maladie, des ressources spécifiques devant être dégagées à cet effet ;

- qu'il est indispensable d'établir un lien entre la définition de l'activité et des besoins d'une part, et la détermination du budget des établissements d'autre part, le système actuel du budget global n'étant pas satisfaisant et le projet de loi n'apportant aucune amélioration en ce domaine ;

- que la F.E.H.A.P. regroupe des établissements relevant de trois régimes financiers distincts ;

- que la F.E.H.A.P. pourrait admettre de discuter avec les pouvoirs publics des projets d'établissement, à condition de conserver son entière liberté pour l'organisation interne des établissements pour laquelle seuls les conseils d'administration sont compétents ;

- que le décret qui fixera les obligations des établissements pour être admis à participer au service public hospitalier ne doit pas remettre en cause la liberté d'organisation de ceux-ci ;

- que les chefs de service sont nommés par le conseil d'administration de l'établissement, après avis de la commission médicale d'établissement et mise au concours des postes.

La commission a ensuite entendu **M. Alain Coulomb**, représentant l'Union hospitalière privée (U.H.P.)

**M. Alain Coulomb**, après avoir fait observer que son organisation n'avait pas souhaité cette réforme, mais ne la trouvait pas totalement inadaptée, a souligné que les principales dispositions concernant l'hospitalisation privée -le forfait biologie, la convention à durée déterminée et la légalisation des taux directeurs- avaient été instituées par des textes antérieurs.

En ce qui concerne le projet de loi, **M. Alain Coulomb** s'est déclaré favorable à l'instauration d'un équilibre entre les deux secteurs, public et privé. Il a cependant fait observer que les missions des établissements de soins ne

paraissaient pas clairement définies et qu'il convenait, pour octroyer les autorisations de participation au service public, de fixer exclusivement des critères à caractère médical.

A propos des nouvelles modalités de la planification sanitaire, **M. Alain Coulomb** a indiqué préférer la planification qualitative à la planification quantitative qui aboutissait à un rationnement de l'offre. Il a toutefois indiqué que ces deux approches, retenues conjointement par le projet de loi, lui paraissaient difficilement conciliables.

**M. Alain Coulomb** s'est déclaré satisfait du rôle conféré à la commission médicale d'établissement qui sauvegarde l'unité de direction et le rôle des médecins.

En revanche, il a regretté la pauvreté ou l'imprécision du projet en ce qui concerne la tarification des actes et l'évaluation des soins, précisant que cette dernière favorisait une évolution vers une plus grande qualité des soins.

Enfin, il a approuvé les modifications du texte qui iraient dans le sens d'une plus grande régionalisation, à condition toutefois d'accroître le champ de la planification et que soient instituées des procédures de recours auprès de l'Etat.

**M. Alain Coulomb** a ensuite répondu aux questions des commissaires.

**M. Louis Souvet** l'ayant interrogé sur les méthodes d'évaluation, **M. Alain Coulomb** a écarté l'idée d'une auto-évaluation et a proposé, dans la mesure où la loi ne précise pas les moyens de cette évaluation, de travailler en accord avec la Caisse nationale d'assurance maladie (C.N.A.M.).

**M. Alain Coulomb** a ensuite, à la demande de **M. Claude Huriet**, rapporteur, exposé les difficultés rencontrées par les établissements privés pour être autorisés à remplir des missions de service public, alors que dans bien des domaines, comme les urgences ou la

formation, ils répondent parfaitement aux critères. Pour **M. Alain Coulomb**, seuls les critères médicaux devraient être pris en compte.

A propos du schéma régional d'organisation sanitaire, évoqué par le rapporteur, **M. Alain Coulomb** a fait part de son inquiétude devant l'imprécision du projet de loi sur son contenu. Selon lui, il conviendrait de s'inspirer des résultats des expériences menées dans cinq régions pilotes.

**A MM. Charles Descours, Paul Souffrin et Franck Sérusclat** il a précisé qu'il considérait que l'évaluation devait être à la fois économique et médicale et qu'elle devait être faite par des personnes extérieures à l'établissement. Il a également donné sa conception du financement, qui ne serait ni le budget global ni la tarification à l'acte, mais une tarification basée sur la pathologie, à condition de ne pas chercher à tarifier toutes les pathologies, mais la trentaine qui représente 80 % des budgets de soins.

Puis la commission a entendu **M. Sarfaty**, président de la Fédération française intersyndicale des établissements d'hospitalisation privée (F.I.E.H.P.).

Après avoir constaté que la loi de 1970 avait vieilli et qu'il convenait de la revoir, **M. Sarfaty** s'est déclaré déçu par le projet de loi dont il juge les dispositions peu précises.

Bien que satisfait de la définition des missions susceptibles d'être confiées à l'hospitalisation privée, il a regretté que le projet de loi fasse référence à son sujet non à des établissements de santé, mais à des établissements de soins ; il a déploré que la participation aux missions de service public leur soit souvent refusée et que la collaboration entre secteur public et secteur privé, prévue par la loi de 1970, ne puisse véritablement aboutir. Or, il n'est pas prévu de revoir les règles de cette collaboration.

A propos de la planification sanitaire, qui constitue l'essentiel du projet, **M. Sarfaty** s'est félicité de la novation consistant à introduire des critères qualitatifs en plus des critères quantitatifs, tout en observant que se

posait alors le problème de l'évaluation, dont on ne savait pas quelles en seraient les modalités. Il a également approuvé le caractère régional de cette planification, mais s'est interrogé sur la question de savoir quelle serait l'autorité décisionnelle, soulignant le risque de voir réduite la liberté d'entreprise.

Rappelant que l'essentiel des dispositions concernant l'hospitalisation privée avait déjà été adopté et regrettant que ces dispositions, en matière tarifaire, pénalisent gravement les établissements privés, **M. Sarfaty** s'est cependant déclaré prêt à les accepter en signant le protocole d'accord à condition que les tarifs soient fixés par pathologie, mode de financement qui ne peut être mis en place dans un court délai, à moins de recourir à la forfaitisation.

En conclusion, **M. Sarfaty** a déploré qu'aucune précision ne soit apportée sur la valeur et l'évolution de l'enveloppe annuelle consacrée à l'hospitalisation privée, ni sur les méthodes d'évaluation. En revanche, il s'est déclaré satisfait du projet de régionalisation du système hospitalier.

Répondant ensuite aux questions des commissaires, **M. Sarfaty** a apporté les précisions suivantes :

Sur la question de la participation au service public, évoquée par **M. Claude Huriet, rapporteur**, il a préconisé que soient passées des conventions assorties de cahiers des charges ; il a, en outre, précisé à l'intention de **M. Franck Sérusclat**, qu'il était ouvert à toutes suggestions sur le mode de financement de cette participation.

A propos de la tarification par pathologie, sur laquelle sont intervenus **MM. Charles Descours, Jean-Pierre Fourcade, président, et Paul Souffrin**, **M. Sarfaty** s'est déclaré intéressé par l'informatisation des données médicales. Il a d'ailleurs observé que sa fédération participait à plusieurs expérimentations sur ce sujet, notamment avec la C.N.A.M. et qu'il pensait que ce mode

de tarification ne comportait pas de risque d'inflation des coûts.

Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu M. Mallet, président de la Caisse nationale d'assurance maladie (C.N.A.M.).

Après avoir rappelé les apports du projet de loi jugés positifs par la C.N.A.M. - organisation régionale de l'offre de soins, nécessité d'une évaluation médicale et économique, ouverture de l'hôpital sur le système de santé et harmonisation entre établissements publics et privés- et déploré les imprécisions concernant les missions de l'assurance maladie, M. Mallet a abordé les modifications apportées au rôle de la tutelle qui aurait désormais à intervenir dans le cadre régional ; en outre, ces interventions seraient plus fréquentes, en raison du caractère renouvelable des procédures.

Il a cependant déploré que de nombreuses dispositions, qui appellent des décrets, restent imprécises.

Considérant que le rôle des caisses d'assurance maladie était trop limité, notamment lors de l'élaboration du schéma régional d'organisation sanitaire ou dans la nouvelle procédure budgétaire, il en a souhaité le renforcement.

A propos des nouvelles modalités de la planification sanitaire, il s'est inquiété des risques de bureaucratie, de l'insuffisance des moyens humains pour mener à bien ces procédures et de la prééminence possible des contraintes budgétaires sur les besoins sanitaires. Là encore, une plus grande collaboration avec l'assurance maladie lui paraît nécessaire ; elle pourrait s'exercer dans le cadre d'un secrétariat technique permanent, qu'il conviendrait de créer.

En ce qui concerne la fourniture d'informations régionales statistiques et de santé, l'assurance maladie ne souhaite pas être considérée comme un simple fournisseur de données, mais tient à être impliquée dans les



procédures de décision et de régulation, ce qui suppose au préalable la définition des objectifs et du rôle des différents partenaires.

**M. Mallet** s'est déclaré favorable à la déconcentration prévue par la loi, mais s'est montré très réservé sur une véritable décentralisation qui, dans la mesure où elle suppose une décentralisation des capacités de financement, créerait des inégalités entre régions, et remettrait en cause le rôle de l'Etat et des partenaires sociaux.

Le président de la C.N.A.M. a ensuite souligné l'importance de l'évaluation des soins et donné sa conception des méthodes et des moyens d'évaluation ; ainsi l'assurance maladie doit être présente à chaque niveau d'évaluation ; **M. Mallet** a encore insisté sur le rôle incitateur des conventions et autorisations à durée déterminée pour promouvoir les procédures d'évaluation et d'accréditation.

Enfin, l'objectif d'harmonisation entre secteur public et secteur privé, nécessaire dans la mesure où les missions et les procédures de planification sont désormais les mêmes, suppose un rapprochement des conditions de fonctionnement par l'accréditation et la poursuite de l'objectif de réduction des lits de court séjour.

Toutefois, ce rapprochement trouve ses limites dans la prise en compte, au niveau du financement, des contraintes de service public, pour lequel l'hôpital public conserve un rôle pilote.

En réponse à **MM. Claude Huriet, rapporteur, Charles Descours, Louis Boyer, Paul Souffrin et Jean-Pierre Fourcade, président, M. Mallet** a apporté les précisions suivantes.

La capacité de l'hôpital à assumer des missions de service public est essentielle et les médecins conseils peuvent intervenir pour en faire l'évaluation. Si le coût de l'hôpital public est plus élevé, c'est parce qu'il assume ces missions de service public.

A propos de l'évaluation, la sécurité sociale, parce qu'elle a l'habitude de ce type d'études, notamment en pratiquant des coupes transversales, est le seul organisme capable de la mener à bien.

Les réticences de la C.N.A.M. vis-à-vis de la décentralisation tiennent au fait qu'elle a une vue à la fois nationale et régionale des besoins et des structures hospitalières, et qu'elle ne pourrait plus assumer son rôle dans un cadre régional.

Abordant la question des implantations hospitalières et de la concentration des plateaux techniques, **M. Mallet** a estimé nécessaire d'organiser la mutation des hôpitaux locaux et de transformer les lits de court séjour en lits de moyen ou long séjour. Un groupe de travail composé de représentants de la Caisse nationale d'assurance maladie et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse a été réuni afin d'examiner les problèmes liés aux transferts de financement tels qu'ils résultent de la loi de 1970. De même convient-il de réfléchir à la nécessaire prise en charge des coûts de transport en cas de concentration des plateaux financiers.

En conclusion, **M. Mallet** a réaffirmé la volonté de la C.N.A.M. de ne pas être uniquement un organisme financeur, mais un partenaire dans l'élaboration d'une politique de santé nationale cohérente. C'est la raison pour laquelle elle ne souhaite pas aller dans le sens de l'autonomie des caisses régionales.

Puis la commission a procédé, pour la première fois en présence de la presse, à l'audition de **M. Claude Evin**, ministre des affaires sociales et de la solidarité et de **M. Bruno Durieux**, ministre délégué chargé de la santé, sur l'application de la contribution sociale généralisée (C.S.G.) et sur l'examen du projet de loi n° 1876 (A.N.) portant réforme hospitalière.

A propos de la C.S.G., **M. Jean-Pierre Fourcade**, président, a souligné, en introduction, l'excessive complexité du dispositif retenu et les difficultés

rencontrées par les entreprises en raison de la publication tardive des principaux textes d'application. Il a souhaité connaître les mesures prises pour éviter une pénalisation des entreprises qui n'ont pu adapter à temps leurs bulletins de paie ou leurs systèmes informatiques.

Il a ensuite attiré l'attention du ministre sur divers problèmes : l'assujettissement des revenus versés à compter du 1er février, y compris lorsque ces sommes sont dues au titre d'activités antérieures à cette date, l'inclusion dans l'assiette des sommes allouées au titre de l'intéressement et de la participation et les modalités retenues pour les employeurs de personnels de maison.

Il a également mentionné les inconvénients liés à l'existence de la remise forfaitaire de 42 francs par mois et de sa proratisation pour les salariés n'exerçant pas à temps complet.

Il a interrogé, enfin, le ministre sur ses intentions quant au relèvement du taux de la C.S.G., compte tenu des prévisions très pessimistes relatives au déficit de la sécurité sociale.

**M. Claude Evin**, après avoir salué l'innovation constituée par cette audition publique dans les méthodes de travail parlementaire, a rappelé que la complexité de la C.S.G. n'était que le reflet de celle de notre système de prélèvements sociaux. Il a précisé que les difficultés rencontrées étaient variables selon la taille des entreprises et qu'avant la publication des textes, de nombreux communiqués, dossiers et plaquettes (notamment des U.R.S.S.A.F.) avaient été diffusés tandis qu'un numéro vert et des modules d'informations sur minitel étaient mis à disposition des intéressés. De plus, un délai de régularisation a pu être accordé, selon les cas, au niveau local, par les U.R.S.S.A.F.

Il a souligné ensuite que la date d'application de la C.S.G. à compter du 1er février résultait de la loi et n'était pas spécifique à la C.S.G. Elle a d'ailleurs été appliquée en 1979 et 1986 lors du relèvement du taux des cotisations

vieillesse. Cette mesure a été retenue pour des raisons de clarté et pour simplifier son application par les entreprises.

Il a également rappelé que les personnes non imposables n'étaient pas assujetties à la C.S.G. ni aux cotisations d'assurance maladie.

En ce qui concerne les revenus tirés de la participation financière, il a insisté sur l'importance des sommes en jeu (10 milliards en 1990) et sur l'intérêt d'un précomptage de la C.S.G. au moment de l'attribution des droits individuels d'un point de vue pratique.

En ce qui concerne les difficultés particulières rencontrées par les employeurs de personnels de maison, il a annoncé une mesure de simplification des formalités de déclaration. Il a indiqué certaines expériences tendant à faire calculer par les U.R.S.S.A.F. les cotisations dues par ces employeurs.

Enfin, après avoir annoncé un déficit prévisionnel de 17 milliards pour le régime général en 1991, il a précisé ses objectifs d'ici la fin de l'année. En assurance maladie, le Gouvernement cherchera à réaliser 10 milliards de francs d'économies, notamment en développant les conventions avec les professions de santé. En assurance vieillesse, il a annoncé la présentation, le 24 avril prochain, du Livre blanc sur les retraites. Les solutions relatives au rééquilibrage de la branche vieillesse seront alors étudiées et débattues, l'intérêt du recours à la C.S.G. est toutefois qu'elle porte sur l'ensemble des revenus et pas seulement sur les salaires.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Charles Descours** a regretté que selon toute vraisemblance plusieurs milliers de personnes âgées aient été imposées à tort dès le 1er janvier 1991. Il a également critiqué les hypothèses retenues lors de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale qui ont conduit à sous-estimer le déficit prévisionnel. Il a enfin interrogé le ministre sur le dépôt prochain d'un projet de

loi de régulation des dépenses de santé et sur l'augmentation vraisemblable du taux de C.S.G., contrairement aux déclarations faites lors du débat budgétaire.

**M. Jacques Machet** a demandé si l'excédent de la branche "famille" serait consacré à une ambitieuse politique familiale et si le "Livre blanc" prévoyait bien un abattement de 10 % sur les retraites conformément à certaines rumeurs.

**M. Franck Sérusclat** a rappelé que 83 % des salariés avaient vu leurs salaires augmenter après l'application de la C.S.G. et a demandé si une part du produit de la C.S.G. serait affectée au problème de la dépendance.

**M. Bernard Seillier** a évoqué les difficultés de trésorerie de certaines caisses de sécurité sociale qui seraient liées à des problèmes de réseaux informatiques et a souhaité des précisions sur ceux-ci.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** a rappelé l'hostilité de son groupe à l'instauration de la C.S.G. qui conduit à une fiscalisation des cotisations sociales et à des injustices notamment à l'égard des retraités et des chômeurs. Elle a demandé si les élus seraient consultés sur le Livre blanc et si le principe de la retraite par répartition serait préservé.

**M. Jean Chérioux** a rappelé le caractère non déductible de la C.S.G. et l'absence de mécanisme régulateur dans son emploi.

**M. Jacques Oudin** a souligné que le Gouvernement avait soutenu qu'il n'augmenterait pas les prélèvements sociaux et que le rapport des Sages de 1987 avait déjà fait le point sur les problèmes de la branche vieillesse.

En réponse, **M. Claude Evin** a précisé notamment que :

- une loi serait déposée lors de cette session sur la maîtrise des dépenses de santé ;

- la C.S.G. instaure un mécanisme plus juste car elle pèse sur l'ensemble des revenus et pas seulement ceux du travail ;

- une réflexion devrait s'engager sur l'ensemble des problèmes qui se posent aujourd'hui aux familles, y compris celui du maintien à domicile de personnes âgées ;

- aucun abattement n'est prévu sur les retraites dans le Livre blanc ;

- une commission travaille actuellement au Plan sur la dépendance et un texte pourrait être déposé sur ce sujet en automne ;

- le Gouvernement reste attaché au principe de la retraite par répartition et au système de protection sociale issu de la Résistance.

La commission a alors entendu les deux ministres sur le **projet de loi n° 1876 (AN) portant réforme hospitalière.**

**M. Claude Evin** a indiqué que l'objectif du Gouvernement était d'offrir à l'hôpital, vingt ans après la "loi Boulin", un instrument juridique à la hauteur des nécessités de notre temps. Il a également souligné la volonté du Gouvernement de rechercher le plus large consensus, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à l'organisation médicale interne des établissements. Il s'est dit conscient des limites d'un exercice législatif qui vise à appliquer un corps de règles unique à des établissements très divers. Il a défini les limites du projet de loi qui n'est qu'une étape destinée à accroître les responsabilités des acteurs de l'hôpital et à développer l'autonomie des établissements. Il a enfin rappelé que cette réforme s'inscrivait dans un vaste processus législatif et réglementaire qui a notamment permis déjà la publication de cent décrets relatifs aux statuts des agents appartenant à la fonction publique hospitalière.

**M. Bruno Durieux** a développé les cinq orientations majeures du projet de loi : planification, autonomie des

établissements, concertation, évaluation des soins et respect du pluralisme hospitalier.

S'agissant de la planification, le ministre a rappelé qu'elle visait à introduire des critères qualitatifs et une logique médicale dans la détermination des besoins et de l'offre de soins, désormais appréciée et concertée au niveau régional.

S'agissant du principe d'autonomie, le ministre a analysé les diverses dispositions du texte tendant à alléger les tutelles et a souligné l'importance des projets d'établissement, qui devraient permettre, selon lui, la mise en oeuvre d'une démarche stratégique pour l'hôpital.

S'agissant de la concertation et du dialogue, il a insisté sur les fonctions nouvelles des diverses instances consultatives des établissements.

S'agissant enfin du pluralisme hospitalier, le ministre a exprimé sa volonté d'harmonisation entre secteur public et secteur privé d'hospitalisation en précisant les motifs statutaires, financiers ou techniques qui interdisaient d'aller plus loin.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, s'il a manifesté son adhésion aux principes et aux objectifs qui sous-tendent le projet de loi, a toutefois émis des réserves sur les modalités retenues pour leur mise en oeuvre.

S'agissant de la planification sanitaire, il a regretté que n'ait pas été recherchée, à cette occasion, une plus forte décentralisation des décisions, et il a douté que l'état d'élaboration des instruments d'évaluation soit à la hauteur des ambitions gouvernementales, en insistant sur l'insuffisance des moyens en personnel dont dispose l'Etat pour réaliser ses objectifs.

Il a alors exprimé la crainte que, faute de pouvoir être appliqué dans des délais raisonnables, le texte n'apparaisse comme un artifice destiné à légitimer et à perpétuer un effort de maîtrise financière trop souvent aveugle et autoritaire.

Il a précisé que cette crainte lui paraissait d'autant plus justifiée que le texte renforce les obligations des établissements et des caisses d'assurance-maladie dans la contribution qu'ils doivent apporter à l'exercice de la tutelle, sans que celle-ci ne soit suffisamment allégée.

Il a exprimé sa surprise devant les dispositions relatives à l'organisation médicale interne des établissements qui, sans proposer une réforme effective des structures de soins, visent seulement à aménager les modes de nomination de responsables médicaux et à déconcentrer les responsabilités au sein des services dans des conditions qui risquent d'introduire des confusions dans la répartition des responsabilités.

Il a enfin demandé au ministre de préciser où se trouvait, selon lui, le point d'équilibre entre secteur public et secteur privé hospitalier.

**M. Paul Souffrin** est alors intervenu pour s'interroger sur les conditions dans lesquelles seraient résolues les contradictions entre les projets d'établissements et les cartes ou les schémas sanitaires. Il s'est dit, d'autre part, inquiet de voir évoluer le statut des établissements hospitaliers vers celui des établissements publics à caractère industriel ou commercial.

**M. Henri Le Breton** s'est inquiété de l'avenir des hôpitaux locaux et a regretté de ne pas avoir trouvé trace d'une référence aux usagers dans le texte du projet de loi.

**M. Jean Chérioux**, s'il a adhéré aux cinq directions définies par les ministres, a toutefois voulu montrer en quoi les modalités retenues par le projet de loi n'étaient pas acceptables.

Il a rappelé que la crise de l'hôpital public ne se trouvait pas ailleurs que dans la faiblesse des moyens dont il disposait pour la surmonter. Il a regretté que le projet de loi n'aborde pas les problèmes liés à la dépendance des personnes âgées et à la place du long séjour dans les établissements hospitaliers.



**M. Louis Boyer** s'est déclaré favorable à une réforme hospitalière mais a déclaré que le projet de loi ne répondait pas à son attente. Les difficultés liées à la dépendance des personnes âgées, la crise du recrutement des praticiens hospitaliers, la situation difficile des hôpitaux locaux sont autant de sujets qui ne lui sont pas apparus réellement abordés par le projet de loi.

**M. Guy Penne** a rappelé que les difficultés du monde hospitalier dataient de plus de 20 ans et que plus de 16 textes de loi avaient tenté, depuis lors, de les surmonter. Il a approuvé le choix, fait par le Gouvernement, d'une approche globale du système hospitalier et il a justifié, dès lors, le grand nombre de textes réglementaires prévus pour son application. Il s'est interrogé sur la portée et les moyens de mettre en oeuvre une juste évaluation des soins et a voulu montrer en quoi la départementalisation des hôpitaux, par l'institution des unités fonctionnelles, favoriserait le partage des responsabilités au sein des établissements sans remettre vraiment en cause le mode de nomination des responsables médicaux.

**M. Franck Sérusclat** a demandé au ministre de préciser où se situait, selon lui, le point d'équilibre entre secteur public et secteur privé. Il s'est inquiété du niveau d'élaboration des instruments d'évaluation et il a souhaité, pour sa part, que le projet de loi soit modifié pour permettre la départementalisation dans les termes qui avaient été retenus par la loi de 1984.

**M. Charles Descours** a souligné que la perfection d'un exposé des motifs ne se retrouvait pas dans le dispositif législatif, citant quelques exemples, comme ceux de la carte sanitaire, des critères de détermination des dotations budgétaires ou des structures départementales.

Il a enfin considéré que la nomination des chefs de département par les conseils d'administration interdirait la mobilité des responsables médicaux.

**M. Bernard Seillier** s'est inquiété des conséquences juridiques des modes de nomination des chefs de service et de département.

**M. François Delga** s'est dit opposé à la fixation d'une durée déterminée en ce qui concerne les autorisations d'exploiter les installations sanitaires.

**M. Hector Viron**, après avoir rappelé que la "loi Boulin" avait exigé un grand nombre de décrets d'application, dont certains ne sont toujours pas publiés, a douté que le texte actuel échappe aux mêmes risques.

**Mme Marie-France Beaudeau** s'est enfin inquiétée de la situation des infirmières dont elle a souhaité une réforme des statuts. Elle a, d'autre part, interrogé le ministre sur les critères qui présideraient à la fermeture des maternités locales.

En réponse aux intervenants, **M. Bruno Durieux** a dit sa volonté d'accepter tous les amendements qui permettraient de rapprocher le dispositif législatif des objectifs exprimés dans l'exposé des motifs. Il a tenu à tempérer le scepticisme exprimé par le rapport présenté au Conseil économique et social, dont il a affirmé avoir repris en compte l'ensemble des observations. Après avoir écarté le principe d'une décentralisation régionale du système sanitaire, il a rappelé au contraire son attachement au renforcement de l'autonomie des établissements.

Il a défendu le principe du budget global en soulignant que le projet de loi avait précisément pour objet d'en affiner les modalités de mise en oeuvre. Il a, à cet égard, soutenu l'intervention des chambres régionales des comptes dans la procédure budgétaire et souligné que le projet d'établissement devrait permettre d'alléger les tutelles financières.

Il a, en réponse au rapporteur, indiqué qu'il ne lui paraissait pas possible d'accorder un pouvoir délibératif aux commissions médicales d'établissement afin de ne pas multiplier les pôles de décision dans les hôpitaux.

Il a alors dit son attachement au principe de la départementalisation, en confiant, qu'à titre personnel, il souhaitait que tous les chefs de service ou de département soient nommés par les seuls conseils d'administration.

Il s'est opposé à la transformation des hôpitaux en établissements publics industriels et commerciaux, en souhaitant toutefois que les établissements puissent, dans leur gestion quotidienne, agir comme de véritables entreprises.

Il a souligné l'importance de la faculté offerte aux hôpitaux locaux de s'associer avec les centres hospitaliers plus importants, association sans laquelle ils ne pourraient pas résister à la concurrence des établissements privés.

Il a rappelé les deux axes essentiels de résolution de la crise de l'hôpital : la mise en oeuvre d'outils incitatifs destinés à conduire la gestion hospitalière et le redéploiement de l'activité.

Il a précisé que 700 postes de praticiens hospitaliers étaient vacants et a admis, d'autre part, que 2.500 postes étaient occupés par des praticiens non titulaires.

Il a souligné que le malade n'était pas absent du texte, qui prévoit notamment les conditions de son information sur les soins qui lui sont prodigués.

Il a, enfin, décrit le contenu de l'accord récemment conclu avec les établissements privés de santé et plus particulièrement son volet relatif aux techniques d'évaluation par pathologie, dont il a rappelé qu'elles devraient s'appliquer dès l'année 1992.

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

**Mardi 16 avril 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a procédé à l'examen du rapport, en nouvelle lecture, de M. Paul Girod sur le **projet de loi n° 242 (1990-1991) instituant des solidarités financières entre communes, entre départements et entre collectivités locales de la région Ile-de-France.**

En préambule, **M. Christian Poncelet, président,** a regretté l'échec de la commission mixte paritaire réunie sur ce projet de loi et a souligné les modifications sensibles apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

**M. Paul Girod, rapporteur,** a rappelé les principales modifications apportées au texte par le Sénat en première lecture, concernant notamment la prise en compte des charges à caractère social des communes pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine (D.S.U.), l'alimentation et la gestion du fonds de péréquation concernant la région d'Ile-de-France, la solidarité financière entre les départements et les simulations sur la dotation globale de fonctionnement en faveur des communes rurales.

Il a ensuite évoqué les débats auxquels avait donné lieu la commission mixte paritaire.

Conscient de la difficulté de mettre en place l'indice des charges à caractère social proposé par le Sénat, il s'était déclaré prêt à accepter à titre transitoire le système

proposé par l'Assemblée nationale pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine. Mais l'article 7 du projet de loi a été l'objet d'une grave divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat concernant la nature juridique et le mode de fonctionnement du fonds de péréquation entre collectivités de la région d'Ile-de-France et a constitué la source de l'échec de la commission mixte paritaire.

**M. Paul Girod, rapporteur**, a ensuite exposé les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Il a noté la satisfaction donnée au Sénat sur quelques points, comme la meilleure définition du caractère social des difficultés des communes, le compte rendu par les maires des communes attributaires de l'emploi de la dotation de solidarité urbaine devant leur conseil municipal ou la composition du comité chargé d'examiner la répartition des crédits du fonds en Ile-de-France.

Il s'est en revanche élevé contre l'introduction par l'Assemblée nationale d'un article 10 bis nouveau instituant une dotation particulière de solidarité urbaine au profit de certaines communes non attributaires de la D.S.U., prélevée sur les ressources des départements et répartie par le comité des finances locales sur proposition du ministre chargé de la ville.

En l'absence de toute simulation concernant cette disposition, il a proposé sa suppression et le retour du Sénat à son texte de première lecture, sous réserve d'une modification rédactionnelle de l'article 10 concernant la péréquation entre départements. A cet égard, il a rappelé que le Sénat avait accepté le principe de l'institution d'une solidarité entre collectivités locales.

**M. René Monory**, après avoir rendu hommage au travail du rapporteur, a souhaité que le Sénat revienne à son texte de première lecture. Il s'est élevé contre l'introduction par l'Assemblée nationale de l'article 10 bis aboutissant à un prélèvement sur les ressources des

départements au profit de certaines communes non éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

**M. Geoffroy de Montalembert** s'est associé à l'analyse de **M. René Monory**, partageant son opinion au sujet de l'introduction de l'article 10 bis par l'Assemblée nationale.

**M. Henri Collard**, tout en s'associant à ces analyses, a suggéré d'apporter certains correctifs au texte adopté par le Sénat en première lecture.

**M. Christian Poncelet, président**, a reconnu la nécessité de ces correctifs et a rappelé le souhait du rapporteur de ne pas recourir à la procédure de la question préalable.

**M. André-Georges Voisin** a regretté l'intransigeance des représentants de l'Assemblée nationale lors de la réunion de la commission mixte paritaire. Il s'est par ailleurs interrogé sur la constitutionnalité de la procédure de répartition des crédits du fonds de solidarité entre collectivités locales de la région d'Ile-de-France.

**M. Roger Romani**, après avoir lui aussi rendu hommage au travail du rapporteur et au bien fondé du texte élaboré par le Sénat en première lecture, a déploré le recours par le Gouvernement à la procédure d'urgence, le climat peu consensuel du débat en commission mixte paritaire et l'absence de réelle prise en compte par l'Assemblée nationale des dispositions adoptées par le Sénat.

**M. Louis Perrein** a souligné le caractère positif du projet de loi, qui institue une ébauche de solidarité financière entre collectivités locales, même s'il ne suffit pas à régler le problème de leurs ressources financières.

**M. Christian Poncelet, président**, ayant regretté que le Sénat n'ait pas été saisi en premier lieu de ce texte, **M. Roger Romani** a rappelé l'attachement du Sénat à la défense du bicaméralisme et des intérêts des collectivités locales, et **M. René Monory** a souligné la nécessité de

revoir la rédaction de l'article 10 du projet de loi, qui institue une solidarité financière nouvelle entre les départements.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a déploré les atteintes apportées par ce texte aux principes de la décentralisation et aux libertés des collectivités locales. Il s'est également interrogé sur la constitutionnalité d'une modification rétroactive de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et sur la régularité des prélèvements opérés sur les ressources des communes et des départements au regard de l'article 40 de la Constitution, avant de proposer la reprise par le Sénat de son texte de première lecture, sous réserve d'une modification rédactionnelle de l'article 10.

Après que **M. Christian Poncelet, président**, eût déploré le refus de l'Assemblée nationale de soutenir le monde rural par une meilleure répartition des crédits de la D.G.F. entre villes et communes rurales, **M. Paul Girod, rapporteur**, a répondu aux différents intervenants et a rappelé l'acceptation par le Sénat de la nécessité d'une solidarité financière entre collectivités locales.

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

A l'article 1er A, elle a adopté un amendement tendant au rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Elle a ensuite adopté deux amendements visant à la suppression des articles premier B et premier C.

A l'article premier D, elle a adopté un amendement tendant à la reprise du texte voté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 2 bis.

A l'article 3, elle a adopté un amendement tendant au rétablissement du texte voté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté sans modification l'article 3 bis AA.

A l'article 3 bis A, elle a adopté un amendement tendant à la reprise du texte voté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a supprimé l'article 3 bis.

Aux articles 4, 4 bis, 5 et 5 bis, elle a rétabli le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Puis elle a adopté sans modification l'article 6 bis.

A l'article 7 elle a repris son texte de première lecture.

Puis elle a adopté l'article 7 bis A nouveau introduit par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, sous réserve d'une modification de cohérence.

Aux articles 7 bis, 7 ter et 8 A, elle a adopté des amendements tendant au rétablissement des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture.

Elle a ensuite supprimé l'article 8.

Puis elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 10 visant à une contribution de l'ensemble des départements au mécanisme de solidarité financière institué par l'article au bénéfice des départements les plus défavorisés.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 10 bis A nouveau introduit par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture et qui tendait à la création d'une dotation particulière de solidarité urbaine en faveur des communes qui ne sont pas éligibles à la D.S.U..

Aux articles 11 et 11 bis, elle a adopté des amendements tendant à la reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.

Enfin, elle a supprimé l'article 12, et a adopté un amendement tendant au rétablissement de l'article 13 tel qu'adopté par le Sénat en première lecture.

La commission a alors adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.



**Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a désigné les rapporteurs suivants :

- **M. Yves Guéna pour la proposition de loi organique n° 375 (1989-1990) de M. François Gerbaud modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et accordant aux communes de moins de 5.000 habitants la possibilité de constituer un plan d'épargne investissement communal ;**

- **M. Jacques Valade pour la proposition de loi organique n° 58 (1990-1991) de M. Hubert Haenel tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances afin de permettre le dépôt au Trésor ou dans un établissement financier des disponibilités des collectivités territoriales et des établissements publics ;**

- **M. Jacques Oudin pour la proposition de loi n° 68 (1990-1991) de M. Henri Collette et plusieurs de ses collègues tendant à créer un droit de contracter auprès de tout établissement bancaire un prêt dont le remboursement est garanti par l'Etat et destiné à faciliter l'installation des jeunes époux mariés depuis moins de six mois ;**

- **M. Roland du Luart pour les propositions de loi n° 217 (1990-1991) de MM. Gilbert Baumet, Ernest Cartigny et les membre du groupe R.D.E. tendant à instituer des mesures fiscales en faveur de la prévention et de la lutte contre l'incendie en milieu forestier et n° 255 (1990-1991) de M. Jacques Machet visant à alléger le poids de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur l'agriculture française.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements, en nouvelle lecture, au projet de loi n° 242 (1990-1991) instituant des solidarités

**financières entre communes, entre départements et entre collectivités locales de la région Ile-de-France.**

A l'article 10, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n°s 27 et 28 de MM. Michel Moreigne, Jacques Bellanger et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 16 avril 1991 - Présidence de M. Germain Authié, vice-président.**- Au cours de sa réunion, la commission a procédé à l'**audition de M. Michel Durafour, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives**, sur le **projet de loi n° 240 (1990-1991) portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.**

**M. Michel Durafour, ministre d'Etat**, a indiqué que l'objet de ce projet de loi est d'adapter le statut général des fonctionnaires, après plus de sept années de mise en oeuvre, aux évolutions intervenues tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur, en particulier en matière de construction européenne. En conséquence, il traduit deux préoccupations : l'ouverture de la fonction publique, d'une part, et l'adaptation de dispositions ou de procédures aux besoins et réalités de l'administration, d'autre part.

Le premier objectif d'ouverture de la fonction publique comprend deux volets essentiels : en premier lieu, il s'agit d'ouvrir la fonction publique aux ressortissants des Etats membres de la Communauté. En effet, la réalisation du grand marché intérieur représente un défi pour les administrations nationales en terme d'adaptation, mais aussi de libre circulation des travailleurs dont le principe est affirmé par l'article 48 du Traité de Rome.

La Cour de Justice des Communautés européennes, dans un arrêt de principe du 17 décembre 1980 plusieurs fois confirmé, a précisé que le principe de libre circulation

des travailleurs s'applique également aux emplois dans les administrations publiques, dès lors que ces emplois ne participent pas à l'exercice de la puissance publique ou à la sauvegarde de l'ordre, de la sécurité et des intérêts généraux.

Dans le souci de respecter ses engagements communautaires, la France doit donc supprimer la condition de nationalité en ce qui concerne les ressortissants de la Communauté. Elle sera ainsi le premier des États membres à s'engager dans cette voie après les Pays-Bas.

Le ministre d'Etat, après avoir rappelé que, dans le système communautaire, la clause de nationalité n'est pas opposable, a estimé que le système de fonction publique français peut être concilié avec cette règle. En toute hypothèse, la mise en oeuvre de la libre circulation en ce qui concerne la fonction publique sera progressive et tiendra compte des actions menées chez nos partenaires.

Cette ouverture s'effectuera dans les conditions de droit commun et n'impliquera pas de modification des règles de recrutement. Elle concernera principalement trois secteurs : l'enseignement, la fonction publique hospitalière, les postes et les télécommunications.

A travers les critères retenus par le projet de loi pour cette ouverture, s'exprime la volonté du Gouvernement d'être fidèle aux principes communautaires tout en appliquant des notions connues en droit interne.

Le ministre d'Etat a, en outre, affirmé que cette ouverture s'effectuera dans le respect des garanties et des obligations prévues par le statut général.

Cependant, le projet de loi ne règlera pas tous les problèmes posés par l'adaptation de notre fonction publique à la construction communautaire.

Afin d'examiner ces problèmes, une mission d'étude et de réflexion a été confiée à Mme de Clausade.

Par ailleurs, la mobilité entre les fonctions publiques européennes devra être développée. Elle est déjà possible sous la forme de détachements de fonctionnaires dans un service public d'un Etat membre. Cependant, se posent des problèmes relatifs à la définition de la fonction publique dans chaque Etat membre et à la protection sociale.

Le second volet de l'ouverture de la fonction publique concerne principalement la création d'un troisième concours d'entrée dans les instituts régionaux d'administration. La première sélection opérée pour le troisième concours d'entrée à l'E.N.A. a été un succès eu égard de la qualité des candidats et à la sélectivité du concours. Ce troisième concours permet une diversification des profils et un enrichissement de la fonction publique.

Dans le cas des instituts régionaux d'administration, il concernera des candidats ayant cinq ans d'expérience professionnelle ou élective et permettra ainsi un élargissement du vivier de recrutement. Une limite d'âge et un quota de postes ouverts pour ce concours, qui seront prévus par la voie réglementaire, devraient être proches du dispositif adopté pour l'E.N.A. (limite d'âge à 40 ans, quota de 10 %).

En second lieu, le projet de loi a pour objet d'adapter certaines dispositions ou procédures aux besoins et réalités de l'administration, tout particulièrement au regard des objectifs de modernisation, de mobilité et de déconcentration. Il modifie en outre certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et propose la validation de certains concours administratifs. Enfin, il permet la prise en compte au titre du droit à pension des périodes passées en qualité d'allocataires d'enseignement et de la première année passée en institut universitaire de formation des maîtres.

En conclusion, le ministre d'Etat a observé que ce projet de loi permet une adaptation aux évolutions communautaires et aux exigences de qualité et de modernisation de la fonction publique française.

**M. Germain Authié, rapporteur**, a alors interrogé le ministre d'Etat sur les garanties que la France pouvait avoir d'une ouverture parallèle de la fonction publique de ses partenaires européens. Il a, en outre, souhaité avoir des précisions sur les secteurs principalement concernés par cette ouverture, d'une part, et sur les types de corps, cadres d'emplois ou emplois, voire fonctions qui resteront à l'écart de cette ouverture, d'autre part.

Enfin, il s'est interrogé sur l'applicabilité aux ressortissants communautaires des conditions normalement exigées pour l'accès à la fonction publique, telles que la jouissance des droits civiques ou l'absence de condamnation incompatible avec l'exercice de la fonction, et sur les problèmes posés en matière de retraite.

**M. Guy Allouche**, après avoir observé que cette ouverture aux ressortissants communautaires était encadrée, s'est demandé s'il s'agissait d'une première mesure destinée à être approfondie. Il s'est en outre également interrogé sur la mise en oeuvre du critère de condamnation incompatible avec l'exercice de la fonction et sur la vérification de la connaissance de la langue française.

**M. Charles Lederman** a souhaité savoir si le Gouvernement, en l'absence de directive européenne, avait été mis en demeure de procéder à cette réforme. Il a relevé que plusieurs problèmes restaient encore sans réponse, notamment au regard de la protection sociale et s'est interrogé sur une extension éventuelle de cette ouverture. Il a, par ailleurs, fait observer que la notion de sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, utilisée par la Cour de Justice, méritait des éclaircissements, de même que les garanties que la France pouvait avoir quant à l'attitude des autres Etats membres. Il a également souhaité savoir si la règle du concours resterait obligatoire et dans quelles conditions sera mis en oeuvre le critère de la jouissance des droits civiques. Enfin, sur la déconcentration du pouvoir disciplinaire, il a exprimé sa préoccupation que l'autorité déconcentrée soit à la fois juge et partie.

**M. Lucien Lanier**, après avoir exprimé son attachement au développement de la promotion interne, s'est demandé si le renvoi aux statuts particuliers était suffisant pour donner une impulsion réelle à sa promotion.

**M. Daniel Millaud** s'est interrogé, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, sur l'ouverture aux ressortissants communautaires du secteur de l'enseignement et des corps de l'Etat en activité en Polynésie française.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé si la validation des concours ne pouvait pas prendre une autre forme que législative.

En réponse à ces questions, **M. Michel Durafour**, ministre d'Etat, a rappelé, en ce qui concerne l'ouverture européenne, la volonté du Gouvernement d'inscrire son action dans le cadre de la perspective de la construction communautaire. Une telle ouverture, qui permettra en outre d'enrichir la fonction publique française, devra néanmoins être accompagnée d'une volonté similaire de la part de nos partenaires. Il a, à cet effet, demandé au ministre des affaires étrangères d'intervenir auprès des autres Etats membres de la Communauté. Par ailleurs, la concertation est déjà développée dans le cadre de réunions des directeurs de la fonction publique et au sein de l'Institut européen de Maastricht. Il n'y a pas encore de réunions au niveau des ministres chargés de la fonction publique mais une réflexion est en cours en vue de la mise en place d'un cadre de rencontres adapté. En toute hypothèse, cette ouverture sera modelée au niveau réglementaire en fonction de l'action engagée par nos partenaires.

Sur la situation des autres pays de la Communauté, le **ministre d'Etat** a fait observer que les comparaisons étaient difficiles dans la mesure où la France avait une fonction publique plus hiérarchisée avec une fonction publique de l'Etat plus nombreuse que dans les Etats fédéraux. Néanmoins, deux pays ont commencé à ouvrir leurs fonctions publiques : aux Pays-Bas, l'ouverture est

très large puisqu'elle concerne les étrangers autres que les ressortissants de la Communauté, mais dans ce pays, la langue constitue un obstacle naturel ; en Italie, l'ouverture est limitée aux emplois d'exécution. Enfin, la France a déjà des agents contractuels ressortissants de la Communauté, notamment dans l'enseignement.

Sur les secteurs concernés, le ministre d'Etat a fait observer qu'il n'était pas possible d'être exhaustif mais qu'il était possible de donner une réponse fondée sur les catégories de fonctionnaires. Resteront à l'écart de cette ouverture tous ceux qui exercent des fonctions régaliennes (défense, finances et justice), tous ceux qui exercent un pouvoir de contrainte (les inspecteurs du travail, par exemple), ainsi que les administrations centrales.

En revanche, seront concernés principalement le secteur de l'enseignement, —sous réserve qu'une bonne connaissance de la langue française sera exigée au moment du concours—, les services de santé et les services industriels et commerciaux, tels que les postes et les télécommunications.

Sur une observation de **M. Lucien Lanier** faisant valoir que l'anglais étant la langue scientifique et qu'en conséquence l'exigence de connaissance de la langue française pouvait avoir pour effet négatif de priver notre fonction publique d'un recrutement de qualité, le **ministre d'Etat** a réaffirmé que cette exigence serait maintenue.

Sur une question de **M. Guy Allouche**, relative à la possibilité pour des enseignants non nationaux d'exercer des fonctions de direction telles que le principalat des collèges, le **ministre d'Etat** a relevé que ce problème relèverait de l'appréciation des ministres intéressés.

Sur la notion de souveraineté, le ministre d'Etat a ensuite précisé, afin de lever toute ambiguïté, que les fonctionnaires ne sont que les agents d'exécution de la souveraineté nationale.

Sur la question de l'application des critères relatifs à la jouissance des droits civiques et à l'absence de



condamnation incompatible avec l'exercice de la fonction, le ministre d'Etat a fait savoir que les situations individuelles seraient appréciées au regard de notre droit, conformément à ce qui existe déjà pour les professions réglementées.

Enfin, sur le problème de la reconnaissance des équivalences des diplômes, le ministre d'Etat a indiqué que la directive européenne serait mise en oeuvre même si le caractère plus formalisé des diplômes en France qu'en Allemagne, par exemple, pouvait éventuellement poser problème.

Sur une observation de **M. Jacques Sourdille**, relevant que certains pays étaient liés à la Communauté par des traités d'approche (Autriche, pays couverts par la Convention de Lomé) et qu'ainsi existait un risque réel d'extension de l'ouverture de la fonction publique, le **ministre d'Etat** a affirmé que le projet de loi était limité aux seuls ressortissants communautaires, en application de l'article 48 du Traité de Rome. En revanche, les départements d'outre-mer seront bien concernés par cette ouverture.

Sur une question de **M. Charles Lederman**, relative à une évolution éventuelle de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, le **ministre d'Etat** a réaffirmé que la mise en oeuvre de la libre circulation des personnes était un choix politique en faveur de la construction européenne, ce qui n'empêche pas que des barrières soient établies afin d'éviter des dérapages.

Sur le régime des retraites, le ministre d'Etat a rappelé qu'une concertation serait nécessaire dans le cadre communautaire.

Sur le critère utilisé par la Cour de Justice, relatif à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, il a fait observer que ce critère n'avait pas été retenu dans le projet de loi.

Il a enfin indiqué que le rapport de Mme de Clausade serait à la disposition des parlementaires de la même façon que le rapport de mission de M. Puissochet.

Le ministre d'Etat a ensuite indiqué, s'agissant du troisième concours d'entrée à l'E.N.A., que sur plus de 400 dossiers examinés, 40 d'entre eux avaient été retenus pour le cycle préparatoire. Il a fait observer que les candidats venaient fréquemment du secteur privé et avaient une formation universitaire de très bonne qualité, candidatures témoignant d'un nouvel intérêt pour la fonction publique.

Sur une question de **M. Germain Authié, rapporteur**, il a indiqué qu'il n'était pas prévu de mettre en place un cycle préparatoire assorti d'un système de bourses comparable à ce qui est prévu pour l'E.N.A. Ce choix est justifié par le souci de ne pas alourdir la procédure et par l'existence d'un système de rémunérations au niveau des instituts régionaux de l'administration.

S'agissant du pouvoir disciplinaire, il a relevé que la déconcentration correspondait à un objectif de modernisation de la fonction publique. Il a, par ailleurs, répondu aux préoccupations exprimées en ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir. En premier lieu, le conseil de discipline n'est appelé qu'à donner un simple avis, la décision appartenant à l'autorité disciplinaire. En second lieu, il existe une possibilité de recours devant le Conseil supérieur; enfin, les responsables de l'administration ne méritent pas l'accusation d'être à la fois juge et partie.

Sur la possibilité de consultation des dossiers individuels prévue par le projet de loi dans le cadre de la promotion de grade, le **ministre d'Etat** a fait observer qu'il s'agissait de la régularisation de pratiques courantes.

En ce qui concerne la validation des concours annulés par le juge, il a indiqué qu'une réflexion était en cours au sein de son ministère. Un guide juridique des concours a été mis au point à destination des administrations et

l'attention de la juridiction administrative a été attirée sur l'urgence de trancher rapidement les litiges. Dans les différents cas inscrits dans le projet de loi, les candidats concernés ont été nommés depuis plusieurs années. Il est donc urgent d'éclaircir leur situation, tant pour leurs intérêts propres que pour donner une base juridique aux décisions des jurys auxquels ces personnes ont pu éventuellement participer.

Après avoir rappelé que cette annulation reposait sur des motifs de forme et non de fond, le ministre d'Etat a relevé qu'il était difficile de dégager une solution globale alternative à la validation par la loi.

En ce qui concerne la promotion interne, enfin, le **ministre d'Etat** a fait savoir qu'il partageait la préoccupation exprimée par M. Lucien Lanier, tout particulièrement pour le recrutement préfectoral. Il a ainsi indiqué que, cette année, seulement six candidats issus de l'E.N.A. avaient choisi le corps préfectoral.

En conclusion, **M. Michel Durafour, ministre d'Etat**, a indiqué que, tout en respectant le droit d'amendement du Parlement, il tenait à souligner que le présent projet de loi avait un objet limité au titre premier et au titre II du statut général. En conséquence, le Gouvernement ne pourrait accepter d'éventuels amendements concernant la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière. S'agissant de la fonction publique territoriale, il a rappelé la volonté du ministre de l'intérieur d'instaurer un débat sur les évolutions nécessaires.

**Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a désigné :

**. M. Paul Graziani** comme **rapporteur** pour le **projet de loi d'orientation n° 1581 (AN)** relatif à **l'administration territoriale de la République** (sous réserve de sa transmission) ;

. **M. Marcel Rudloff** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 1906 (AN)** modifiant le code de l'organisation judiciaire et instituant la **saisine pour avis** de la **Cour de cassation** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

. **M. Germain Authié** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 241 (1990-1991)** de M. Jean François-Poncet, portant **validation** législative de la liste d'admissibilité à un **concours d'attaché du cadre départemental**.

La commission a procédé à l'examen de la **proposition de loi n° 232 (1990-1991)** de M. Yves Guéna, tendant à permettre aux **associations d'anciens combattants d'ester en justice**, sur le rapport de M. Lucien Neuwirth, rapporteur

Le rapporteur a exposé que nombre de catégories d'associations disposent déjà du droit d'enclencher les poursuites pénales en l'absence d'un intérêt direct et personnel lorsque l'infraction porte atteinte aux intérêts ou aux valeurs qu'elles ont pour mission de défendre. Il en va ainsi notamment pour les associations d'anciens résistants ou déportés qui peuvent se constituer partie civile au titre des destructions ou détériorations de monuments, des violations de sépultures, de la diffamation ou de l'injure et au titre de l'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et des crimes ou délits de collaboration avec l'ennemi. C'est pourquoi la proposition de loi tend à reconnaître le droit d'ester en justice aux associations qui se proposent, par leurs statuts, de défendre les intérêts moraux et l'honneur des combattants et des morts pour la France, pourvu qu'elles soient régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits.

Le **rapporteur** a précisé que les infractions visées sont les **dégradations ou destructions de monuments**, les **violations de sépultures ou la diffamation ou l'injure**.

Il a rappelé qu'en ce qui concerne la diffamation et l'injure adressées aux armées, les poursuites ne pouvaient être engagées, dans le droit actuel, que sur plainte du ministre chargé des armées. Il a estimé que l'utilité de la proposition de loi était certaine pour suppléer ou simplement compléter l'action du ministre de la défense.

Il a cependant proposé à la commission d'étendre la liste des infractions au titre desquelles les associations d'anciens combattants pourraient exercer les droits reconnus à la partie civile aux délits d'apologie des crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité, aux crimes et délits de collaboration avec l'ennemi et, enfin, à l'apologie du crime de trahison, infraction nouvelle dont il a proposé la création.

Après les interventions de MM. **Jacques Sourdille, Daniel Millaud, Marcel Rudloff, Jacques Larché, président, et Charles Jolibois**, la commission a adopté les conclusions du rapporteur sur l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi.

La commission a ensuite examiné le **rapport** présenté par **M. Germain Authié sur le projet de loi n° 240 (1990-1991)** portant diverses dispositions relatives à la **fonction publique**.

**M. Germain Authié, rapporteur**, a indiqué que ce projet de loi a pour objet essentiel d'ouvrir la fonction publique aux ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne. Il a souligné que cette réforme importante, qui exige un aménagement de la règle traditionnelle selon laquelle nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française, justifiait un examen très attentif de la part de la commission.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte plus général d'ouverture de la fonction publique que traduisent la création d'un troisième concours d'entrée aux instituts régionaux d'administration et l'ouverture de l'accès à l'enseignement supérieur de l'architecture.

Le projet de loi tend, par ailleurs, à adapter certaines dispositions ou procédures aux besoins de l'administration.

Enfin, des dispositions diverses visent à valider des nominations intervenues à la suite de concours ayant donné lieu à des annulations par le juge administratif et des décisions prises par les professeurs dont les nominations ont elles-mêmes été annulées.

Le rapporteur a fait observer que l'ouverture de la fonction publique nationale aux ressortissants de la Communauté européenne est à la fois nécessaire et souhaitable. Nécessaire car la Cour de justice des Communautés européennes, appelée à se prononcer sur la notion «d'emplois dans l'administration publique» à la demande de la Commission des Communautés européennes, a considéré dans un arrêt de principe du 17 décembre 1980, confirmé par la suite, que seuls les emplois «qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique» et les fonctions «qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques» sont placées hors du champ d'application du principe de la libre circulation des travailleurs (art. 48 du Traité de Rome).

La Commission a adressé aux Etats membres une communication en date du 5 janvier 1988 afin de leur indiquer qu'elle allait entreprendre une action systématique destinée à éliminer les «restrictions fondées sur la nationalité qui, dans chaque Etat membre, interdisent aux travailleurs des autres Etats membres l'accès aux emplois de certains secteurs publics bien déterminés». Si cette communication n'a pas valeur de règle juridique, la Commission est néanmoins décidée à contester devant la Cour de Justice les clauses de nationalité, de portée générale et absolue, figurant dans les statuts de la fonction publique des Etats membres.

**M. Germain Authié, rapporteur**, a ensuite, fait observer que l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants de la Communauté apparaît comme une

conséquence logique de la politique européenne de la France. A cet égard, il a pu constater avec satisfaction, lors des entretiens qu'il a eus, que le principe d'une telle ouverture était admis, tant par les responsables des administrations que par les organisations syndicales de la fonction publique, même si l'une de ces dernières a exprimé sa préférence pour le développement d'une coopération entre fonctions publiques nationales. Il ne serait donc pas acceptable, à la veille de l'ouverture du grand marché communautaire fondé sur le principe de libre circulation, de tenir la fonction publique à l'écart de ce mouvement.

Il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés que soulève une telle ouverture dans sa mise en oeuvre concrète. Constitutionnellement possible, l'ouverture de la fonction publique doit être néanmoins conditionnée pour respecter les exigences du principe de souveraineté. En conséquence, un ressortissant communautaire pourrait se voir interdire l'accès à certains emplois en raison de leur nature. Cette limitation n'est pas incompatible avec le principe de l'égalité de traitement qui n'interdit pas de traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes. En l'occurrence, la différence de situations résulte de la nationalité qui justifie la différence de traitement pour l'accès à certains emplois liés à l'exercice de l'autorité publique.

Les restrictions à l'accès de ressortissants communautaires doivent concerner les emplois qui, selon la formulation de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, comportent une « participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique » ou se rattachent à « la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques ».

Le présent projet de loi a retenu des notions plus précises en droit interne en ouvrant aux ressortissants de la Communauté les corps cadres d'emploi et emplois ayant des « attributions séparables de l'exercice de la

souveraineté» et ne comportant aucune «participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique».

Il reste que, même à partir de critères pertinents au regard du droit interne, le recensement des emplois exclus du champ d'application du principe de libre circulation sera délicat. Tout aussi délicate sera l'application à la situation des ressortissants communautaires des conditions normalement exigées pour avoir la qualité de fonctionnaire.

Cette adaptation doit en outre être appréciée au regard de la question très importante de la réciprocité que la France est en droit d'attendre de la part de ses partenaires. Parfaitement légitime, cette préoccupation ne peut pas constituer une condition préalable à l'adaptation du droit interne. Elle devra néanmoins guider l'action du Gouvernement dans la mise en oeuvre concrète de cette réforme.

Pour toutes ces raisons, celle-ci devra faire l'objet d'une démarche progressive.

L'ouverture des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration et à l'enseignement supérieur de l'architecture complète cette ouverture sur l'Europe communautaire.

L'adaptation de certaines dispositions législatives aux besoins et réalités de l'administration constitue le deuxième volet du projet de loi. Elle porte, d'une part, sur la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et d'autre part sur le code des pensions civiles et militaires de retraite.

Enfin, la validation des nominations et des décisions prises à la suite d'annulations par le juge administratif forme le dernier volet du projet de loi. Les lois de validation, quoique peu satisfaisantes dans leur principe, sont néanmoins nécessaires pour rendre incontestables des



actes administratifs en les couvrant de leur propre autorité.

De pratique régulière, cette procédure est admise par le Conseil constitutionnel. Elle est justifiée dans les cas visés par le présent projet de loi.

En conclusion, le rapporteur a proposé à la commission, sous réserve des amendements qu'il lui a soumis, d'adopter ce projet de loi.

**M. Daniel Millaud** s'est alors interrogé sur l'applicabilité de cette ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires aux fonctionnaires des territoires d'outre-mer, en particulier les fonctionnaires du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française. Après avoir relevé que le ministre avait répondu par l'affirmative à cette question, il a souligné que le projet de loi ne prévoit pas une telle extension aux territoires d'outre-mer et que, dans un tel cas, les assemblées territoriales devraient être consultées.

**M. Jean-Marie Girault**, après avoir exprimé son accord sur l'esprit du projet de loi, s'est interrogé sur les situations concrètes de participation indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Il a, en outre, exprimé les plus vives réserves sur le renvoi par l'article premier du projet de loi à un décret en Conseil d'Etat, «en tant que de besoin», pour fixer les conditions d'application de cet article. Une telle formulation ouvre, en effet, selon lui, la voie à tous les abus dans la mise en application de la loi.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir cité le cas des greffiers comme exemple de participation indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique, a estimé que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat, «en tant que de besoin», posait le problème plus général de la pertinence de certaines terminologies qui pouvaient constituer autant de facteur d'incertitude.

Sur une observation de **M. Marcel Rudloff**, faisant valoir que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat ne veut

pas dire que l'application de la loi est conditionnée par la parution du décret mais plus simplement que celui-ci doit être pris en Conseil d'Etat, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer que certaines lois étaient applicables par elles-mêmes, alors que d'autres ne pouvaient être applicables qu'après la parution du texte réglementaire nécessaire.

**M. Germain Authié, rapporteur**, a fait savoir que, d'après les informations qui lui avaient été données, ce décret en Conseil d'Etat aurait pour objet principal de définir les modalités d'application des conditions normalement exigées pour avoir la qualité de fonctionnaire, en dehors de la condition de nationalité. En revanche, l'application du premier alinéa de l'article premier, qui définit les corps, cadres d'emplois ou emplois, pouvant être ouverts aux ressortissants communautaires, résulterait de la modification des statuts particuliers concernés.

Sur une question de **M. Lucien Lanier**, le rapporteur a indiqué que le problème des retraites devrait faire l'objet d'une coordination au niveau communautaire. Ce problème témoigne que, si ce projet de loi constitue une avancée, de nombreuses mesures complémentaires seront néanmoins nécessaires.

**M. Jacques Larché, président**, a enfin fait observer à propos de la création d'un troisième concours d'entrée dans les instituts régionaux d'administration prévue par l'article 4 du projet de loi, que le troisième concours d'entrée à l'E.N.A., créé en 1990, semblait donner des résultats satisfaisants, notamment au regard de la qualité des candidats issus des premières sélections. Sur cette question, le rapporteur a souligné qu'à la différence du dispositif prévu pour le troisième concours d'entrée à l'E.N.A., il n'était pas prévu un cycle préparatoire assorti d'un système de bourses.

La commission a ensuite examiné les amendements présentés par le rapporteur.

Avant l'article premier, elle a adopté un amendement faisant réserve de la situation spécifique des ressortissants communautaires au début de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, relatif aux conditions exigées pour avoir la qualité de fonctionnaire.

A l'article premier, elle a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article qui, outre des modifications formelles, tend, d'une part, à préciser que l'accès des ressortissants communautaires à la fonction publique s'effectuera dans les conditions prévues au statut général, d'autre part, à mieux affirmer que les conditions pour avoir la qualité de fonctionnaire sont exigées lors de l'accès à la fonction publique et une fois la qualité de fonctionnaire acquise et, enfin, à supprimer au dernier alinéa la formulation «en tant que de besoin» pour la fixation par décret en Conseil d'Etat des conditions d'application de cet article.

A l'article 2 § 5, elle a adopté un amendement de coordination entre le deuxième alinéa et le premier alinéa de l'article 42 de la loi du 11 janvier 1984, modifié par le projet de loi.

A l'article 2 § XI, elle a adopté un amendement de précision.

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

**Jeudi 18 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a procédé à l'**examen du 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**, sur le rapport de **M. Charles Jolibois**.

Après avoir rappelé la procédure d'examen des projets de loi destinés à constituer le nouveau code pénal, le rapporteur s'est interrogé sur l'urgence de l'élaboration du nouveau code eu égard à la valeur du code actuel. Il a

estimé que le projet de loi procédait plus à des modifications rédactionnelles qu'il ne constituait une véritable rupture, tout en faisant observer que la référence insistante aux droits de l'Homme rendait la loi pénale plus abstraite.

Il a précisé que le Livre II revêtait au sein de cette réforme d'ensemble une importance particulière dans la mesure où il était consacré à la protection de la personne humaine et où il s'agissait de dispositions dans lesquelles le droit pénal doit exprimer une certaine conception de la morale.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a ensuite présenté ses principales orientations.

Il a d'abord indiqué qu'il avait entendu protéger plus particulièrement les faibles et la famille, en maintenant la répression des violences, des agressions et atteintes sexuelles commises sur les mineurs dans les conditions et au niveau du droit actuel, en rétablissant le délit de bigamie, en assurant la protection particulière des ascendants et en maintenant la sanction de l'avortement illégal. Quant aux faibles, il a admis la généralisation de la circonstance aggravante liée à la vulnérabilité de la victime. Il a également indiqué que, dans ce même souci, il proposerait des modifications aux dispositions relatives à la protection de l'image et qu'il supprimerait les dispositions du projet prévoyant que, pour certaines infractions, les poursuites ne peuvent être exercées que sur une plainte de la victime.

Par ailleurs le rapporteur a entendu que soit respecté le principe de légalité. A cette fin, il a annoncé qu'il proposerait de n'admettre la circonstance aggravante liée à la vulnérabilité que si cette dernière est apparente ou connue de l'auteur de l'infraction. Il a également précisé qu'il proposerait de mieux circonscrire la nouvelle infraction de mise en danger.

Puis il a annoncé qu'il souhaitait réparer certaines omissions : omissions involontaires dues à la date

d'élaboration du projet de loi ; omissions volontaires dues à la volonté des auteurs d'introduire ces dispositions dans d'autres Livres ; dispositions omises à tort alors qu'elles conservent tout leur intérêt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que le projet de loi aurait dû prévoir que les infractions définies au livre II seraient punies au plus des peines énoncées ; il a fait observer que ces peines étaient des maxima mais que la suppression des peines-planchers laissait planer une certaine incertitude à cet égard.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite critiqué la logique du projet de loi qui exigeait, pour «criminaliser» une infraction, que l'on porte à quinze ans le plancher de la peine d'emprisonnement encourue.

Il s'est enfin élevé contre la peine de trente ans d'emprisonnement en relevant que la réforme punissait désormais de cette sanction certains crimes antérieurement punis de la réclusion criminelle à perpétuité et d'autres crimes sanctionnés jusqu'à présent de peines moins sévères.

**M. Charles Lederman** s'est déclaré, comme **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, favorable à ce que le livre II du code pénal souligne, dans l'énoncé des peines, le fait que celles-ci sont des peines maxima. Il a ensuite estimé que la suppression des planchers de peines entraînerait de la part des tribunaux une sévérité accrue. Il a encore considéré, contrairement au rapporteur, que le livre II, tel que proposé par la réforme, était dans l'ensemble plus sévère que l'actuel code pénal. Après avoir plaidé pour une meilleure harmonisation entre la définition des crimes de génocide prévue par le projet et les définitions contenues dans l'accord de Londres fixant le statut du tribunal international de Nüremberg, il s'est déclaré favorable aux propositions présentées par le rapporteur en matière de secret professionnel.

**M. Jacques Sourdille** a déclaré que la mention «au plus» dans l'énonciation des peines applicables aux

différentes infractions aurait un effet d'affichage contraire à celui recherché ; il s'est aussi demandé quelle était la marge de manoeuvre du Parlement en matière pénale compte tenu des engagements internationaux de notre pays. Il s'est enfin élevé contre la rédaction de l'article 222-18 du projet de loi relatif à la transmission volontaire d'une maladie en jugeant que la définition de l'incrimination était trop large.

**M. Marcel Rudloff** a rappelé que l'objet du code pénal était de fixer la qualification des différentes infractions et non pas de déterminer la durée des peines applicables dans les différents cas d'espèce. Il a ensuite justifié la suppression des peines-planchers en indiquant que les juges, par le jeu de circonstances atténuantes et la disqualification des infractions, pouvaient actuellement prononcer des peines d'une durée inférieure aux peines minima prévues par le code pénal. Il a enfin estimé que l'innovation la plus dangereuse du projet de réforme était l'institution des infractions de mise en danger.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que dans les dispositions générales du Livre premier du code pénal, il était précisé que les peines applicables en matière criminelle, correctionnelle et contraventionnelle étaient « au plus » égales à telle ou telle durée.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a également indiqué qu'il entendait proposer une classification plus large, en regroupant au sein du Livre II toutes les infractions concernant le trafic de stupéfiants et le blanchiment de l'argent de la drogue, en proposant de transférer au Livre IV les atteintes aux libertés collectives et en renvoyant la protection des informations nominatives informatisées au droit spécial.

Il a également estimé que le code pénal ne devait pas être moins sévère que le droit actuel. Il a donc proposé de maintenir, sauf exceptions, les peines au niveau actuel. Il a également indiqué qu'il prévoirait la période de sûreté au moins pour toutes les infractions visées dans le droit

actuel et qu'il souhaitait appliquer l'interdiction du territoire dans les cas les plus graves.

Enfin il a annoncé qu'il proposerait une nouvelle rédaction plus précise en ce qui concerne le secret professionnel.

Puis la commission a procédé à l'**examen des amendements** présentés par le rapporteur.

A l'article 211-1 (génocide), elle a adopté un premier amendement prévoyant, en annexe à la peine, le prononcé de la période de sûreté.

A l'article 211-2 (autres crimes contre l'Humanité), après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Guy Allouche et Charles Jolibois, rapporteur**, elle a procédé de même et a retenu une rédaction plus fidèle à l'annexe à l'accord de Londres du 8 août 1945.

A l'article 211-3 (participation à un groupement formé ou à une entente établie en vue de commettre un génocide ou un autre crime contre l'Humanité), elle a adopté un troisième amendement prévoyant également le prononcé de la période de sûreté.

Après l'article 211-4, après un échange de vues entre **MM. Charles Jolibois, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté un amendement relatif à l'interdiction du territoire français pour les auteurs de crimes contre l'Humanité.

A l'article 221-1, la commission a adopté un amendement rédactionnel prévoyant l'application de la période de sûreté en cas de meurtre.

A l'article 221-2, elle a adopté un amendement sanctionnant plus sévèrement le meurtre en concomitance avec un autre crime et prévoyant dans ce cas l'application de la période de sûreté.

A l'article 221-3, elle a adopté un amendement prévoyant l'application de la période de sûreté pour l'assassinat.

Elle a supprimé par voie de conséquence les articles 221-4 et 221-5.

A l'article 221-6, elle a adopté un amendement spécifiant que la vulnérabilité de la victime ne serait prise en compte comme circonstance aggravante que si elle est apparente ou connue de l'auteur de l'infraction.

Aux articles 221-6 et 221-7, elle a adopté un amendement prévoyant l'application de la période de sûreté en cas de meurtre aggravé.

Elle a ensuite adopté deux amendements introduisant deux articles additionnels après l'article 221-7 pour rétablir le parricide et l'empoisonnement.

A l'article 221-8, elle a adopté deux amendements prévoyant une rédaction pour définir l'homicide involontaire plus proche du droit actuel.

A l'article 221-9, elle a adopté un amendement de coordination avec le Livre premier, amendement qui en outre réserve la peine de fermeture de l'établissement aux cas d'homicides involontaires les plus graves.

Après l'article 221-11, elle a adopté deux amendements introduisant des articles additionnels pour permettre le prononcé de l'interdiction de séjour dans les cas d'atteinte à la vie les plus graves et pour prévoir le prononcé de l'interdiction du territoire dans les mêmes cas.

A l'article 222-1, elle a adopté un amendement appliquant la période de sûreté dans le cas de torture ou de barbarie.

Après l'article 222-1, elle a adopté un amendement introduisant un article additionnel pour sanctionner la concomitance de ce crime avec un autre crime.

A l'article 222-2, par un amendement, elle a redéfini les circonstances aggravantes des actes de torture ou de barbarie.

A l'article 222-3, pour les actes de torture et de barbarie ayant provoqué une mutilation ou une infirmité permanente, la commission a adopté un amendement pour



porter la peine de réclusion à trente ans et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

A l'article 222-4 relatif aux actes de torture et de barbarie ayant entraîné la mort, elle a adopté un amendement pour maintenir la sanction à son niveau actuel et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

Aux articles 222-6 et 222-7 relatifs aux circonstances aggravantes des violences ayant entraîné la mort, elle a adopté deux amendements pour redéfinir lesdites circonstances et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

A l'article 222-8 relatif aux violences habituelles sur un mineur, elle a adopté un amendement pour maintenir la sanction à son niveau actuel et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

A l'article 222-9 relatif aux violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente, elle a adopté un amendement pour maintenir la sanction à son niveau actuel et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

A l'article 222-10 relatif aux violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente avec circonstances aggravantes, elle a adopté un amendement pour redéfinir ces circonstances et pour prévoir l'application de la période de sûreté.

Après l'article 222-10, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel pour sanctionner spécifiquement, comme dans le droit actuel, les violences habituelles sur un mineur ayant entraîné une mutilation avec infirmité permanente.

A l'article 222-12 relatif aux circonstances aggravantes de violence ayant entraîné une maladie de plus de huit jours, elle a adopté un amendement pour redéfinir ces circonstances et pour prévoir l'application de la période de sûreté lorsque l'infraction est commise sur un mineur par un ascendant.

Après l'article 222-12, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel pour rétablir le droit actuel qui sanctionne spécifiquement les violences habituelles sur un mineur ayant entraîné une maladie de plus de huit jours.

Après l'article 222-13, elle a adopté un amendement pour maintenir à son niveau actuel la sanction des violences n'ayant pas entraîné une maladie de plus de huit jours commises dans certaines conditions .

Après l'article 222-13, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel pour maintenir le droit actuel qui sanctionne spécifiquement les violences habituelles sur un mineur n'ayant pas entraîné une maladie de plus de huit jours.

Elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 222-14 relatif à l'administration de substances nuisibles ayant porté atteinte à l'intégrité d'autrui.

Après l'article 222-14, elle a adopté deux amendements insérant des articles additionnels pour compléter le projet de loi, qui ne réprime que la provocation au suicide des mineurs, par le droit actuel qui réprime également la provocation au suicide des majeurs.

A l'article 222-17 relatif aux menaces avec ordre de remplir une condition, elle a adopté un amendement rétablissant une circonstance aggravante du droit actuel.

A l'article 222-18 relatif aux atteintes involontaires à la personne, elle a adopté deux amendements de coordination.

A l'article 222-19 relatif aux peines applicables aux personnes morales responsables d'atteintes involontaires à la personne, elle a adopté un amendement de coordination avec le Livre premier.

Puis elle a adopté un amendement modifiant l'intitulé de la Section III.

A l'article 222-20, elle a porté à quinze ans la sanction du viol, afin de lui maintenir sa qualification criminelle, ainsi qu'un amendement prévoyant l'application de la période de sûreté.

Aux articles 222-21 et 222-22, elle a adopté deux amendements redéfinissant les circonstances aggravantes du viol.

A l'article 222-23, elle a adopté un amendement pour prévoir l'application de la période de sûreté en cas de viol ayant entraîné la mort.

A l'article 222-24, elle a adopté un amendement prévoyant l'application de la période de sûreté en cas de viol accompagné de tortures ou de barbarie.

Puis elle a adopté un amendement modifiant l'intitulé du § 2 avant l'article 222-25.

Avant l'article 222-25, la commission a adopté deux amendements insérant des articles additionnels pour maintenir à son niveau actuel la sanction des atteintes sexuelles sans violence sur un mineur de 15 ans et pour prévoir les circonstances aggravantes de cette infraction.

A l'article 222-25, elle a maintenu à son niveau actuel la sanction des agressions sexuelles sur un mineur de quinze ans.

Aux articles 222-26 et 222-27 relatifs aux circonstances aggravantes de l'article précédent, elle a adopté deux amendements de coordination, qui prévoient également l'application de la période de sûreté.

Après l'article 222-27, elle a adopté un amendement insérant un article additionnel pour rétablir la sanction des atteintes sexuelles sans violence commises sur un mineur de plus de quinze ans par un ascendant ou une personne ayant autorité sur la victime.

Après l'article 222-27, elle a adopté un autre amendement insérant un article additionnel pour sanctionner les agressions sexuelles commises sur un

mineur de plus de quinze ans plus sévèrement que celles commises sur un majeur.

Après l'article 222-27, elle a enfin adopté un amendement insérant un article additionnel pour prévoir les circonstances aggravantes de l'infraction précédente.

A l'article 222-28, elle a adopté un amendement pour maintenir à son niveau actuel la sanction des agressions sexuelles commises sur un majeur.

A l'article 222-29 et 222-30, elle a adopté deux amendements procédant à une coordination en ce qui concerne les circonstances aggravantes de l'infraction précédente.

Puis, à l'article 222-31, elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 222-33 (trafic organisé de stupéfiants), elle a adopté un amendement prévoyant, comme dans le droit actuel, le prononcé de la période de sûreté.

Elle a fait de même à l'article 222-34 (cas d'aggravation de la peine).

Après l'article 222-34, après un échange de vues entre **MM. Charles Jolibois, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Robert Pagès**, elle a adopté un amendement insérant, par un article additionnel, la répression du trafic réputé simple au sein du projet de loi.

Puis elle a retenu un second amendement, après ce même article, reprenant du droit actuel, pour l'intégrer dans le projet de loi, l'infraction de blanchiment, assortie comme dans le droit en vigueur d'une période de sûreté.

A l'article 222-35 (responsabilité pénale des personnes morales se livrant au trafic), elle a adopté deux amendements de coordination.

Après l'article 222-35, elle a retenu :

- un premier amendement reprenant du droit actuel le régime des mesures conservatoires en matière de trafic de stupéfiants ;

- un deuxième amendement procédant de même en matière de confiscation des produits du trafic ;

- un troisième amendement, repris à son tour du droit actuel, prévoyant l'incitation au repentir en cette même matière.

A l'article 222-38, la commission a adopté un amendement de coordination.

A l'article 222-39 (interdiction du territoire français), elle a adopté deux amendements rendant plus rigoureux le dispositif.

A l'article 223-1 relatif à l'infraction de mise en danger de la personne, la commission a adopté, après les interventions de **MM. Charles Jolibois, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent** et du **président Jacques Larché**, un amendement prévoyant que seule la violation consciente et manifestement délibérée d'une obligation de sûreté ou de prudence exposant autrui à un risque immédiat de mort sera punissable.

A l'article additionnel après l'article 223-11, relatif à l'interruption volontaire de grossesse, après les interventions de **M. Charles Jolibois, rapporteur, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Bernard Laurent** et du **président Jacques Larché**, elle a adopté un texte punissant de deux ans d'emprisonnement et de 200.000 F d'amende le fait, dans des circonstances illégales, de se procurer l'avortement à soi-même ou de faire usage des moyens indiqués ou administrés à cet effet.

Aux articles 224-1 (enlèvement et séquestration), 224-2 et 224-3 (enlèvement ou séquestration avec circonstances aggravantes) et 224-4 (prise d'otage), elle a retenu un amendement reprenant du droit actuel le dispositif de la période de sûreté.

Aux articles 224-3 et 224-4, elle a retenu deux amendements de coordination.

Aux articles 224-5 et 224-6 (détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport), elle a adopté deux amendements reprenant du droit actuel le régime de la période de sûreté ainsi qu'à l'article 224-5, un amendement de coordination avec la récente loi du 21 décembre 1990 réprimant la prise de contrôle d'une plate-forme fixe située sur le plateau continental.

A l'article 225-5 relatif au proxénétisme simple, la commission a porté à sept ans la durée de la peine d'emprisonnement encourue.

A l'article 225-6 relatif aux délits assimilés au proxénétisme, elle a prévu les cas où l'intéressé ne peut justifier de ressources correspondant à son train de vie tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant à la prostitution et celui où il vit, sciemment, avec une personne se livrant habituellement à la prostitution.

A l'article 225-7, relatif au proxénétisme aggravé, elle a porté à dix ans la durée de la peine d'emprisonnement encourue tout en l'assortissant de la période de sûreté.

A l'article 225-8, relatif au proxénétisme «criminalisé», elle a maintenu les infractions visées dans le domaine correctionnel tout en conservant la durée de dix ans d'emprisonnement et en assortissant la sanction de la période de sûreté.

A l'article 225-9, relatif au proxénétisme commis en bande organisée, la commission a décidé de punir les différents cas de proxénétisme visés par le projet d'une peine d'emprisonnement de dix ans assortie de la période de sûreté.

A l'article 225-10, relatif à l'entrave à l'action de prévention ou de rééducation à l'égard des personnes prostituées, elle a porté à sept ans la durée de la peine d'emprisonnement encourue.

A l'article 225-11 relatif au proxénétisme hôtelier, elle a porté à dix ans d'emprisonnement assorti de la période de sûreté la peine encourue.

A l'article 225-13 relatif à la tolérance de la prostitution dans des lieux privés, elle a porté à sept ans la peine d'emprisonnement encourue.

A l'article 225-15 relatif au proxénétisme commis par des fonctionnaires ou agents chargés de la lutte contre la prostitution, la commission a porté à dix ans d'emprisonnement assorti de la période de sûreté la peine encourue.

A l'article 225-22 relatif à la profanation des sépultures, après un débat au cours duquel sont intervenus **M. Charles Jolibois, M. Michel Dreyfus-Schmidt, M. Bernard Laurent et le président Jacques Larché**, elle a adopté un amendement portant à cinq ans d'emprisonnement et 250.000 francs d'amende la peine prévue pour la profanation de sépulture lorsqu'elle a été accompagnée d'actes d'exhumation.

A l'article 226-1 relatif à l'atteinte à la vie privée, la commission a rétabli la nécessité du consentement exprès des personnes pour la captation de leur image ou de leurs paroles dans un lieu privé ; elle a cependant fait réserve du cas où les actes auront été accomplis au cours d'une réunion au su et au vu de ses participants et sans que ces derniers s'y soient opposés. Dans ce cas, le consentement de ceux-ci pourra être présumé.

Puis, par deux amendements de suppression de la Section III : Des entraves à l'exercice des libertés d'expression, d'association, de réunion ou de manifestation, avant l'article 224-8, et de l'article lui-même, elle a souhaité renvoyer la protection des libertés au seul livre IV relatif aux atteintes à la sûreté de l'Etat et à l'ordre démocratique.

A l'article 226-9 (dénonciation calomnieuse), elle a adopté un amendement redonnant au Parquet la possibilité de prendre l'initiative des poursuites.

A l'article 226-11 (responsabilité des personnes morales), elle a retenu un amendement de coordination.

Aux articles 226-12 et 226-13 (secret professionnel), après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Charles Jolibois, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, elle a adopté cinq amendements :

- substituant à la notion «d'information à caractère confidentiel», celle de «secret confié, vu, entendu ou compris» ;

- étendant la sanction d'une révélation intentionnelle du secret au cas où celui-ci est communiqué par négligence ;

- permettant au Parquet, comme dans le droit actuel, de mettre en mouvement l'action publique ;

- excluant la possibilité d'une révélation à une «personne non qualifiée pour en partager le secret», qu'elle a jugée exagérément vague et retenant le seul cas d'une communication «à une personne définie, pour un état, une profession, une fonction ou une mission déterminés, lorsque la loi impose ou autorise la révélation d'un ou plusieurs éléments de ce secret».

Puis elle a supprimé le paragraphe 2 : De la protection des informations nominatives, avant l'article 226-14, ainsi que, par coordination, les articles 226-14, 226-15 et 226-16 dans le but de renvoyer l'ensemble des dispositions prévues en la matière au livre V du nouveau code relatif au droit pénal spécial.

A l'article 226-20, elle a adopté un amendement de coordination.

Puis à la Section III : Des atteintes à la garde des mineurs, avant l'article 227-3, ainsi qu'aux articles 227-4, 227-5 et 227-10, elle a adopté quatre amendements d'ordre rédactionnel.

A l'article 227-6 (circonstances aggravantes en cas de soustraction d'un enfant mineur), elle a, par amendement,



étendu le dispositif au cas où l'enfant est retenu sans que la personne qui est chargée d'exercer à son égard l'autorité parentale sache où il se trouve.

A l'article 227-13 (offre de stupéfiants à mineurs), elle a, par deux amendements, repris les peines plus sévères du droit actuel.

Puis, elle a supprimé, par coordination avec deux amendements précédents après l'article 222-14, l'article 227-15 (provocation au suicide).

A l'article 227-16 (incitation à commettre des délits), elle a complété l'article d'un amendement reproduit du droit en vigueur.

A l'article 227-17, après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Charles Jolibois, rapporteur, Bernard Laurent et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a réinséré dans le projet de loi les dispositions du droit actuel relatives à l'excitation des mineurs à la débauche que le Gouvernement souhaitait ne réprimer que dans le cas de l'organisation de réunions.

A l'article 227-18 (atteintes sexuelles sur la personne d'un mineur de quinze ans), après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Charles Jolibois, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, elle a adopté un premier amendement de coordination puis deux autres amendements rétablissant le délit d'homosexualité sur la personne d'un mineur de 15 à 18 ans, supprimé en 1982, et renvoyant les autres atteintes sexuelles sur les mineurs de moins de 15 ans au chapitre II.

Après l'article 227-18, elle a, par deux amendements, après un échange de vues entre **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois, rapporteur**, rétabli le délit de bigamie.

A l'article 227-20, (responsabilité des personnes morales) elle a retenu deux amendements de coordination.

Puis après l'article 227-21, elle a prévu l'interdiction du territoire pour les infractions les plus graves d'atteintes au mineur et à la famille.

A l'article 228-1 relatif à la participation à une association de malfaiteurs, la commission a adopté un amendement punissant l'entente établie en vue de la préparation d'un ou de plusieurs crimes contre les biens ; dans un second amendement, elle a porté la peine encourue à quinze ans de réclusion criminelle.

## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANCAIS

**Mercredi 17 avril 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président - M. Jean François-Poncet, président**, a présenté aux membres de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français le texte provisoire du rapport, avant la conférence de presse prévue ce même jour, et a souligné l'importance du travail effectué par chacun des trois rapporteurs.

Il a précisé à cette occasion que les termes définitifs du rapport seraient arrêtés dans les prochains jours, et que les actes de la convention de Bordeaux seraient publiés de façon complémentaire.

Pour répondre à la demande de plusieurs membres de la mission, **M. Jean François-Poncet, président**, a ensuite estimé nécessaire de demander, à titre exceptionnel, à Messieurs les Questeurs, le tirage d'exemplaires supplémentaires du rapport d'information afin, en particulier de permettre aux rapporteurs et aux sénateurs membres de la mission de disposer d'un contingent supplémentaire, à destination des élus de leurs départements respectifs.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mercredi 17 avril 1991.- Présidence de M. Jacques Genton, président.** - La délégation du Sénat a entendu **Mme Elisabeth Guigou**, ministre délégué aux affaires européennes, au cours d'une réunion commune avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur **l'état des négociations au sein des deux conférences intergouvernementales en vue de l'union politique et de l'union économique et monétaire.**

**Mme Elisabeth Guigou** a tout d'abord évoqué les méthodes de travail suivies par les deux conférences sous présidence du Luxembourg.

Pour la conférence sur l'union économique et monétaire, les négociations se sont engagées sur la base d'un projet de traité global. En revanche, pour la conférence sur l'union politique, on ne disposait pas initialement d'un projet de traité, mais seulement des contributions déposées successivement par chaque Etat et ce n'est qu'à présent qu'un projet de traité global vient d'être déposé par la présidence luxembourgeoise.

L'objectif consiste à conclure à la fin de l'année 1991 et l'on ne peut dire aujourd'hui si, pour le Conseil européen qui se tiendra à Luxembourg le 28 juin prochain, on disposera seulement d'un rapport d'étape ou déjà de résultats substantiels.

Pour l'union politique, l'examen sectoriel vient de s'achever. La structure du projet de traité dans sa version actuelle est conforme aux vœux de la France. Il est irrigué par la notion de subsidiarité et il respecte l'équilibre entre

les institutions tout en renforçant le rôle du Conseil européen.

Le projet est toutefois encore incomplet car il ne prend pas position sur les procédures de vote ; il ne fait pas référence non plus au Congrès dont la création a été suggérée par la France, mais fait seulement allusion au rôle des Parlements nationaux. La France a par ailleurs proposé d'introduire la majorité qualifiée pour l'ensemble des conditions de travail (relations individuelles et collectives du travail) ainsi que pour la coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants.

Au regard de la politique extérieure et de sécurité commune, le projet tend à confier la définition des grandes orientations au Conseil européen. Il établit également des relations avec l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.).

Pour l'union économique et monétaire, **Mme Elisabeth Guigou** a indiqué que onze délégations sur douze avaient confirmé leur accord sur la phase finale, c'est-à-dire pour une monnaie unique gérée par une banque centrale conduisant la politique monétaire unique de la Communauté. Les négociations ont également montré la nécessité d'augmenter la convergence au sein de l'union pour la deuxième phase.

La détermination de l'autorité à qui reviendra la politique monétaire extérieure (niveau de l'écu par rapport au dollar ou au yen) reste en discussion. La France souhaite que cette responsabilité revienne au Conseil de ministres de la Communauté ; l'Allemagne et les Pays-Bas préféreraient qu'elle revienne à la banque centrale ; les points de vue se sont cependant rapprochés.

Le système de décision, ce que la France appelle le "gouvernement économique", est également encore en débat. Enfin, le rôle et les compétences de la future banque centrale, notamment au cours de la deuxième phase, doivent être précisés. La France considère, quant à elle, que le passage à la deuxième phase doit être automatique.

**M. Xavier de Villepin** a alors demandé au ministre les raisons pour lesquelles l'Allemagne avait exprimé le souhait de repousser la création de la banque centrale européenne à la troisième phase de l'union économique et monétaire ; il a également souhaité savoir pourquoi l'Allemagne était si attachée au renforcement du rôle du Parlement européen et pourquoi ses partenaires étaient réticents à cet égard ; il s'est enfin interrogé sur la volonté profonde de la France de créer une banque centrale indépendante.

**M. Robert Pontillon**, évoquant le déficit démocratique de la Communauté, a souhaité connaître les domaines dans lesquels les pouvoirs du Parlement européen seraient renforcés. A propos de l'U.E.O. et de l'identité européenne de défense, il a constaté que l'on assistait à un rapprochement des thèses britannique et française.

**M. Jean-Pierre Bayle** a regretté l'absence de mention du Congrès dans le projet de traité et il a demandé des précisions sur la coordination des politiques de protection sociale dans la Communauté.

**M. Daniel Millaud** a souhaité savoir si les habitants des territoires d'outre-mer resteront citoyens européens dans le cadre du nouveau traité européen, du fait de leur citoyenneté française.

**M. Michel Poniatowski**, évoquant la contestation de Strasbourg comme siège du Parlement européen et l'éventualité du transfert de Bonn à Berlin des institutions politiques allemandes, a proposé que l'on étudie la possibilité d'installer les institutions européennes dans un ensemble Strasbourg-Bonn.

**M. Michel Caldaguès**, rappelant que l'on avait entendu dire au cours des derniers mois que l'attribution d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations-Unies ne se justifiait plus pour un Etat membre de la Communauté et qu'elle devait se faire plutôt au profit de l'union, a demandé si cette substitution ne devenait pas

logique dès lors que l'on instaure une politique extérieure et de sécurité commune.

**M. Michel Crucis** a demandé quel serait l'effet du futur traité de l'union sur le rapprochement des fiscalités directes et indirectes.

**M. Guy Cabanel** a souhaité savoir si le futur traité fixerait des dates précises pour les divers progrès de l'union européenne en sorte de provoquer un effet d'entraînement vers cette union.

Dans ses réponses, **Mme Elisabeth Guigou** a tout d'abord indiqué que l'Allemagne ne s'opposait pas à la création d'une banque centrale européenne au cours de la deuxième phase de l'union économique et monétaire, mais qu'elle refusait la création d'une institution dont les attributions ne correspondraient pas à l'état de développement de l'union. La France, de son côté, a une conception extensive de l'embryon de banque centrale européenne qui devrait, dès la seconde phase, être chargée non seulement d'un rapprochement des statistiques concernant les balances des paiements et les agrégats monétaires, mais aussi de mettre en place un système commun de réserves obligatoires, de mettre en commun de manière progressive une certaine partie des réserves des changes, voire de superviser le développement de l'écu.

Pour ce qui est du rôle du Parlement européen, la France partage les propositions formulées dans le memorandum des ministres des affaires étrangères de l'Italie et de l'Allemagne, c'est-à-dire que la France est favorable au droit d'enquête, de pétition et de contrôle, notamment budgétaire, du Parlement européen ; elle est également favorable à l'association du Parlement européen à la nomination du président de la Commission et du collège des commissaires européens. En revanche, la France est réservée sur les mécanismes de la co-décision attribuée au Parlement européen car elle ne veut pas courir le risque d'un blocage de la décision communautaire. Cinq autres pays partagent le point de vue de la France, alors même que le Danemark et le

Royaume-Uni ont marqué une opposition résolue à l'extension des pouvoirs du Parlement européen. La position favorable de l'Allemagne en faveur du renforcement des pouvoirs du Parlement européen s'explique essentiellement par l'équilibre interne entre le pouvoir central et les Länder.

La France accepte l'indépendance de la future banque centrale européenne qui sera assurée par un conseil de onze gouverneurs de banques centrales et par un directoire de cinq ou sept membres nommés pour une période longue et qui ne seront pas révocables.

Les gouvernements nationaux continueront à disposer d'une marge de manoeuvre en matière économique, notamment dans l'établissement de leurs budgets, sous réserve de contraintes portant sur le montant des déficits budgétaires.

Le débat sur l'U.E.O. ne porte pas tant sur son renforcement, que la Grande-Bretagne accepte, que sur son rattachement ; la Grande-Bretagne veut que l'U.E.O. soit rattachée à l'Alliance Atlantique alors que la France veut qu'elle soit un organe de l'union politique.

Regrettant que l'idée de Congrès n'ait pas été retenue dans le projet de traité, le ministre a considéré que la tenue de nouvelles "Assises", réunissant les Parlements nationaux et le Parlement européen sur le modèle de la conférence tenue à Rome en décembre dernier, pourrait aider à convaincre de l'intérêt de cette proposition française.

Mme Elisabeth Guigou a également regretté que la règle de l'unanimité bloque l'application de la charte sociale européenne et elle a exprimé des doutes sur la conclusion de conventions collectives européennes. Toutefois, pour montrer sa détermination, la France va, la première, transposer prochainement en droit interne la directive relative au travail sur écran.

Mme Elisabeth Guigou a confirmé que les articles 131 à 136 du traité de Rome ne seront pas modifiés par la



nouvelle citoyenneté européenne dont les dispositions s'appliqueront également aux territoires d'outre-mer. Elle a rappelé la détermination de la France à maintenir Strasbourg comme siège du Parlement européen, qui s'est traduite par un renforcement des mesures en faveur de Strasbourg et par la nomination d'un diplomate de haut niveau comme interlocuteur unique sur ce dossier. Elle a espéré que l'entreprise de conciliation confiée à M. Andreotti puisse aboutir favorablement.

De même qu'un consensus est apparu entre les Douze pour ne pas remettre en cause l'actuelle composition du Conseil de sécurité des Nations-Unies, un accord s'est fait pour considérer que c'est la position des Douze que la France et la Grande-Bretagne devront y exprimer pour les domaines couverts par la politique extérieure et de sécurité commune. Mme Elisabeth Guigou a d'ailleurs indiqué qu'au cours de la crise du Golfe, les Douze n'avaient pas manifesté de divergences sur le fond, mais uniquement sur les procédures. Elle a également insisté sur le rôle important qu'avait joué l'Europe pour l'aide aux pays d'Europe centrale et de l'Est.

Le rapprochement des fiscalités est déjà engagé dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et des progrès importants ont été réalisés récemment en matière de T.V.A. La France a proposé, dans le cadre du futur traité, que le Conseil puisse décider à l'unanimité que certains domaines de la fiscalité pourraient faire l'objet de décisions à la majorité.

Enfin, le ministre a précisé que le futur traité fixerait des dates pour le passage d'une phase à l'autre, aussi bien au regard de l'union économique et monétaire, que de la politique extérieure et de sécurité commune, ou de la citoyenneté européenne.

**Jeudi 18 avril 1991.- Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a rencontré une délégation du Comité d'avis chargé de questions**

européennes du Sénat de Belgique conduite par **M. Robert Gijs, président**, composée de **M. Jean-Maurice Dehousse** et de **M. Karel Verschueren** et accompagnée de **M. Herman de Fraye**.

**Le président Jacques Genton** a tout d'abord rappelé les circonstances qui ont présidé à la création, en 1979, des délégations pour les Communautés européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat ainsi que les missions qui ont été confiées à ces nouveaux organes parlementaires ; il a décrit les activités de la délégation du Sénat ainsi que les moyens d'information dont elle dispose.

Evoquant les travaux engagés au Sénat afin de renouveler les méthodes de travail à la fin de 1989, il a expliqué que, dans le cadre d'une mission qui lui avait été confiée par le président du Sénat, il avait effectué un tour des capitales européennes au début de 1990 afin de prendre connaissance du fonctionnement des organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements de la plupart des Etats membres de la Communauté.

Il a enfin décrit la nouvelle procédure de questions orales avec débat portant sur des sujets européens que le Sénat avait introduite dans son règlement en décembre 1990 et qui devrait être mise en oeuvre pour la première fois en mai prochain.

**M. Robert Gijs** ayant demandé pourquoi il avait fallu recourir à une loi pour créer la délégation pour les Communautés européennes, **le président Jacques Genton** a expliqué, d'une part, que la création d'une nouvelle commission aurait nécessité la modification de la Constitution de 1958 et, d'autre part, qu'il n'était pas possible d'inscrire dans le règlement du Sénat que le Gouvernement devait communiquer des informations à la délégation du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ; il a en conséquence été nécessaire de recourir à la loi.

En réponse à des questions de **MM. Jean-Maurice Dehousse et Robert Gijs, le président Jacques Genton** a alors décrit les moyens matériels et humains dont dispose la délégation ainsi que les banques de données auxquelles elle peut recourir. Il a expliqué la manière dont elle choisissait les sujets sur lesquels elle décidait de procéder à des études ou d'arrêter des conclusions et a regretté que le Gouvernement continue de considérer que les négociations communautaires étaient des négociations d'ordre diplomatique tout en reconnaissant que la délégation était beaucoup mieux informée par le Gouvernement que ce n'était le cas auparavant.

Abordant la Conférence des Parlements de la Communauté européenne qui s'est tenue à Rome en novembre 1990, **M. Robert Gijs** a décrit les travaux qu'avait menés le Parlement belge dans cette perspective ; ceux-ci s'étaient conclus par l'adoption d'une résolution qui avait constitué le mandat du Parlement belge pour sa délégation à cette Conférence ; il a regretté que l'éclatement des délégations des Parlements nationaux en groupes politiques et la soumission de la Conférence au règlement du Parlement européen aient alors empêché le Parlement belge de respecter le mandat qui lui avait été ainsi donné. La procédure retenue alors était davantage en concordance avec l'attitude du Parlement des Pays-Bas dont le rapport consistait essentiellement en la juxtaposition des positions exprimées par chaque groupe politique. En conclusion, **M. Robert Gijs** a exposé tout l'intérêt de rencontres entre les organes spécialisés dans les affaires communautaires des Parlements nationaux travaillant sur un même sujet et confrontant leurs positions respectives.

**M. Karel Verschueren** a souhaité savoir si la délégation du Sénat s'intéressait aux directives européennes qui n'avaient pas encore été introduites en droit interne français et si elle se penchait sur la législation française afin de vérifier qu'elle était bien en conformité avec la législation communautaire ; il a en

autre demandé quels étaient les rapports entre les six commissions permanentes et la délégation.

**M. Yves Guéna** a alors évoqué le rapport fait à l'Assemblée nationale par **M. Xavier Deniau** sur le pouvoir judiciaire européen et a expliqué qu'il ne pouvait y avoir d'hostilité entre les commissions et la délégation, mais au contraire complémentarité, du fait que les membres de la délégation étaient également membres des commissions permanentes. Il a ajouté que la délégation n'avait pas encore pleinement réussi à contrôler la cohérence entre les directives et règlements communautaires et la législation française et que les Parlements de Grande-Bretagne et du Danemark fournissaient, à cet égard, des exemples à suivre.

**M. Paul Masson** a mis l'accent sur la tendance de la Communauté à un accroissement excessif des dépenses budgétaires et a regretté que la procédure budgétaire communautaire ne permette pas véritablement de mettre en regard les recettes et les dépenses.

Dans le même sens, le **président Jacques Genton** a souligné la responsabilité du Conseil européen qui, fréquemment, prend des décisions dont les conséquences budgétaires sont importantes sans qu'il existe alors de véritable contrôle ni du Parlement européen, ni des Parlements nationaux. Pour lui, le Congrès, dont la France a proposé la création, pourrait être l'organe de contrôle parlementaire du Conseil européen ; il n'y aurait donc pas de concurrence entre le Parlement européen, qui contrôle la Commission et le Conseil de ministres de la Communauté, et ce Congrès, qui serait l'organe parlementaire de dialogue avec le Conseil européen.

**M. Yves Guéna** ayant regretté que le Parlement européen ait imposé à Rome une mécanique procédurale à laquelle il était habitué, **M. Karel Verschueren** a rappelé que c'était le président de l'Assemblée nationale française qui avait demandé que la Conférence de Rome siège par groupe et non par Assemblée.

**M. Robert Gijs** a indiqué alors que cette question était inscrite à l'ordre du jour du Comité d'avis chargé de questions européennes du Sénat belge ; qu'il souhaitait, quant à lui, que l'on n'institutionnalise pas les "Assises" et que celles-ci soient véritablement une Assemblée de Parlements nationaux avec un règlement ad hoc car le règlement du Parlement européen ne lui paraît pas adapté.

**M. Yves Guéna** a fait valoir que le problème du déficit démocratique communautaire est un problème difficile à résoudre et qu'il ne lui paraissait pas sûr que le Congrès constitue une bonne réponse à cet égard.

**Le président Jacques Genton** a déclaré alors que le mode d'élection des membres du Parlement européen n'était pas en France adapté et a interrogé les sénateurs belges sur le mode de scrutin retenu en Belgique pour les élections au Parlement européen.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET DES DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 22 AU 27 AVRIL 1991**

---

**Affaires économiques et plan**

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 9 heures 30**

*Salle n° 263*

1. Examen du rapport de M. Alain Pluchet sur le projet de loi n° 271 (1990-1991) relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal.
2. Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 1903 (A.N.) renforçant la protection des consommateurs (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).
3. Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat en vue de représenter celui-ci au sein du Conseil national d'aménagement du territoire.
4. Proposition d'un candidat pour siéger au sein du Comité consultatif de l'économie sociale.

**Affaires étrangères et défense**

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 10 heures 30**

*Salle n° 216*

Audition de M. Elias Sambar, rédacteur de la Revue palestinienne, sur le Proche-Orient.

**Jeudi 25 avril**

**à 10 heures 45**

*Salle n° 216*

1. **Présentation d'une étude sur quelques enseignements immédiats de la crise du Golfe** quant aux exigences nouvelles en matière de défense.

2. **Nomination de rapporteurs** sur les projets de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

- n° 1905 (A.N., 9<sup>e</sup> législature), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République fédérale du Nigeria** sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole) ;

- n° 1941 (A.N., 9<sup>e</sup> législature), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République fédérative tchèque et slovaque** sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

**Affaires sociales**

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 9 heures 30**

*Salle n° 213*

1. **Audition de M. André Méric, Secrétaire d'Etat aux anciens combattants et aux victimes de guerre sur le projet de loi n° 270 (90-91) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides.**

2. **Examen du rapport de M. Claude Prouvoyeur sur le projet de loi n° 270 (1990-1991) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides.**

3. **Examen du rapport de M. Jacques Machet sur le projet de loi n° 1904 (A.N.) portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations (sous réserve de son adoption et de sa transmission).**

4. **Proposition d'un candidat pour siéger au sein du comité consultatif de l'économie sociale.**



**Finances, contrôle budgétaire  
et comptes économiques de la Nation**

**Mardi 23 avril 1991**

**à 16 heures**

*Salle n° 131*

**Audition de M. Michel Duval**, président de la troisième chambre de la **Cour des comptes**, sur le contrôle de la Cour des comptes afférent à certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations.

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 10 heures**

*Salle n° 131*

1. Examen des suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la **Cour des comptes** sur certaines opérations financières de la **Caisse des dépôts et consignations** : M. Roger Chinaud, rapporteur général.

2. Communication sur la situation financière des régimes obligatoires de la **sécurité sociale** : M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des affaires sociales.

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

**Mardi 23 avril 1991**

**à l'issue de la discussion générale 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**

*Salle n° 207*

Examen des amendements à ce projet de loi (M. Charles Jolibois, rapporteur).

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 11 heures**

*Salle n° 207*

1. Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 258 (1990-1991) de M. Roland Courteau, tendant à supprimer les sanctions contre les avocats prévues à l'article 75 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat.

2. Examen du rapport de M. Marcel Rudloff sur le projet de loi n° 292 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code de **l'organisation judiciaire** et instituant la **saisine pour avis de la Cour de Cassation**.

**Délégation du Sénat pour les Communautés  
européennes**

**Mercredi 24 avril 1991**

**à 16 heures**

*Salle n° 216*

1. Désignation d'un rapporteur sur le projet de traité d'Union européenne.
  
2. Examen du projet d'avis présenté par M. Yves Guéna 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 1991.
  
3. Echange de vues sur l'éventualité d'une question orale européenne portant sur la **procédure budgétaire communautaire**.
  
4. Examen du projet de rapport d'information de MM. Jacques Genton et Jean-Pierre Bayle sur la création de l'Assemblée parlementaire sur la **Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.)**.