

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires économiques</b>	
● <i>Commerce - Europe - Agents commerciaux et mandants (projet de loi n° 340)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture .....	2355
- Examen des amendements .....	2359
● <i>Mission d'information (projet)</i> .....	2355
 <b>Affaires étrangères</b>	
● <i>Europe - Schengen (projets de loi n° 2028-AN et 2029-AN)</i>	
- Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur .....	2362
- Audition de M. François Roussely, directeur général de la police nationale .....	2365
- Audition de M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire .....	2367
- Audition de M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières .....	2365
- Audition de M. Charles Barbeau, directeur général de la gendarmerie nationale .....	2368
- Audition de M. Hubert Blanc, ancien coordonnateur national auprès de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères pour la libre circulation des personnes .....	2370
● <i>Mission d'information - Cuba</i>	
- Compte rendu .....	2361

**Finances**

● <i>Caisses d'épargne et de prévoyance (projet de loi n° 316)</i>	
- Examen des amendements .....	2373
- Désignation des candidats à une commission mixte paritaire .....	2375
● <i>Collectivités territoriales - Administration territoriale de la République (projet de loi n° 269)</i>	
- Audition de M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales .....	2378
- Audition de M. Roger Quilliot, président délégué de l'Association des maires des grandes villes de France .....	2376

**Lois**

● <i>Collectivités territoriales - Administration territoriale de la République (projet de loi n° 269)</i>	
- Audition de l'Assemblée permanente des présidents des comités économiques et sociaux régionaux .....	2385
- Audition de la Fédération nationale des maires ruraux .....	2387
- Audition de l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur .....	2389
- Audition de l'Association des maires de France ..	2390
- Audition de l'Assemblée des présidents de conseils généraux .....	2394
- Audition de l'Assemblée des districts de France ..	2397
- Audition du Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales .....	2398

	Pages
- Audition du Mouvement national des élus locaux	2399
- Audition de l'Association des présidents des communautés urbaines .....	2401
- Audition de l'Association nationale des élus communistes et républicains .....	2403
- Audition de la conférence des présidents de conseils régionaux .....	2404
● <i>Justice - Aide juridique (projet de loi n° 310)</i>	
- Examen des amendements .....	2406
● <i>Constitution - Commission d'enquête et de contrôle (proposition de loi n° 323)</i>	
- Examen des conclusions .....	2411
● <i>Constitution - Commission d'enquête et de contrôle et statut de la commission des opérations de bourse (proposition de loi n° 317)</i>	
- Examen des conclusions .....	2411
● <i>Règlement du Sénat - Modification article 10 (proposition de résolution n° 290)</i>	
- Examen des résolutions .....	2414

#### **Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

● <i>Nomination de rapporteur .....</i>	2415
● <i>C.E.E. - Libre circulation des personnes</i>	
- Examen du projet de rapport d'information .....	2417
● <i>Relations entre les parlements nationaux - 4ème conférence interparlementaire</i>	
- Examen du projet de rapport d'information .....	2415

	Pages
<b>Délégation pour la planification</b>	
• <i>Nominations de rapporteurs et programme de travail</i> .	2425
• <i>Audition de M. Pierre Yves Cossé, commissaire     au plan</i> .....	2423
<b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 3 au 8 juin 1991</b> .....	2427

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 29 mai 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord examiné le **projet de mission d'information**, qui serait effectuée, en **septembre 1991, aux Etats-Unis**. **M. Jean François-Poncet, président**, a précisé que cette mission devrait s'étendre sur une dizaine de jours, probablement du 16 au 26 septembre prochain, et aurait pour objet l'étude de la situation actuelle de l'économie américaine et la position des Etats-Unis dans la négociation du general agreement on tariff and trade (GATT), sans se limiter aux seuls aspects agricoles. La commission a décidé, sur proposition de son président, de demander au Sénat l'autorisation d'envoyer une délégation dont le but serait ainsi défini et qui pourrait comprendre neuf membres titulaires : deux représentants pour les groupes du Rassemblement pour la République (R.P.R.), socialiste et centriste, un représentant pour les groupes de l'Union des Républicains et des Indépendants (UREI), du Rassemblement démocratique et européen (R.D.E.) et communiste. Cette délégation devrait être conduite par M. Philippe François.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport en deuxième lecture de M. Jean Huchon**, sur le **projet de loi n° 340 (1990-1991) relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants**.

Après avoir rappelé que le Sénat et l'Assemblée nationale avaient examiné ce projet de loi -très attendu par les professionnels concernés- en première lecture le 23 mai dernier, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un grand nombre d'articles dans le texte issu des délibérations du Sénat, ces dispositions n'étant donc plus soumises à l'examen de la

Haute Assemblée. Il s'agit de l'article premier, qui définit l'agent commercial, de l'article 2, relatif à la communication du contrat d'agence, de l'article 3, relatif à la représentation de nouveaux mandants, de l'article 3 bis, qui impose une réciprocité des droits et obligations des parties, de l'article 4, relatif à la rémunération de l'agent commercial, de l'article 5, relatif au droit à commission de l'agent pendant le contrat d'agence, de l'article 6, relatif au droit à commission de l'agent après la cessation du contrat d'agence, de l'article 7, relatif au partage de la commission entre agents, de l'article 8, qui concerne le fait générateur et le délai de paiement de la commission, de l'article 9, relatif à l'extinction de la commission, de l'article 13, relatif à la clause de non-concurrence après la cessation du contrat d'agence, de l'article 16, qui prévoit un décret en Conseil d'Etat et de l'article 17, qui précise la date de mise en vigueur des dispositions de la loi.

Le rapporteur a ensuite indiqué que, outre des amendements rédactionnels ou de précision aux articles 12 et 15 ter, l'Assemblée nationale avait introduit certaines modifications qui tendaient, notamment, à renforcer la protection de l'agent commercial. Tel est le cas de l'article 10, relatif à la durée du contrat et au délai de préavis, de l'article 11, relatif à la réparation du préjudice subi par l'agent commercial en cas de cessation du contrat d'agence, ainsi que de l'article 14, qui vise l'activité d'agence commerciale exercée à titre accessoire.

Il a précisé qu'à l'article 14, en dépit de l'avis défavorable du ministre délégué au commerce et à l'artisanat, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement tendant à limiter considérablement la possibilité d'exclure les agents exerçant leur activité d'agence commerciale à titre accessoire du champ d'application de la loi.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a estimé que cette disposition pourrait avoir pour effet de déstabiliser les circuits de distribution automobile.

Enfin, il a précisé qu'à l'article 15 bis, qui détermine le régime juridique des soldes périodiques ou saisonniers, l'Assemblée nationale avait adopté, contre l'avis du ministre délégué au commerce et à l'artisanat, un amendement visant à réduire la durée maximale de chaque période de soldes de deux mois à six semaines.

Outre un amendement de portée rédactionnelle, le rapporteur a indiqué qu'il proposerait de revenir à la rédaction que le Sénat avait adoptée aux articles 14 et 15 bis lors de son premier examen du projet de loi.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles du projet de loi restant en discussion.

Elle a tout d'abord adopté sans modification l'article 10, relatif à la durée du contrat et au délai de préavis.

A l'article 11, relatif à la réparation du préjudice subi par l'agent commercial en cas de cessation du contrat, la commission a adopté un amendement de portée rédactionnelle au premier alinéa.

Puis, elle a adopté sans modification l'article 12, qui prévoit des exceptions au droit à réparation du préjudice.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a ensuite rappelé le dispositif initial de l'article 14, relatif à l'activité d'agence commerciale exercée à titre accessoire, qui prévoyait que les parties pouvaient décider, par écrit, d'exclure du champ d'application du projet de loi la partie de l'activité de l'agent correspondant à l'agence commerciale, lorsque cette activité est "exercée en exécution d'un contrat écrit passé entre les parties à titre principal pour un autre objet".

Son objectif était d'ouvrir la possibilité d'exclure du champ d'application de la loi les agents commerciaux exerçant leur activité à titre accessoire et qui ne bénéficient pas, à l'heure actuelle, du statut créé par le décret du 23 novembre 1958. Le rapporteur a également rappelé que cet article, qui concerne principalement des agents de marque automobile, avait été adopté par le

Sénat sans modification, lors de son examen en première lecture.

Le rapporteur a précisé que l'Assemblée nationale avait pour sa part prévu que le projet de loi s'appliquerait -sans possibilité d'y déroger- non plus seulement aux professionnels exerçant leur activité d'agent commercial à titre principal, mais encore à ceux dont l'activité d'agent joue un rôle déterminant, tout en n'étant pas exercée à titre principal.

Il a indiqué qu'en visant la cause même du contrat, et non plus seulement l'activité d'agence commerciale -comme le faisait initialement le projet de loi- l'Assemblée nationale avait étendu de fait aux agents de marque automobile -pour qui l'activité de représentation de marque est accessoire mais dont elle constitue la raison même du contrat d'agence de marque-, les dispositions impératives de la loi, notamment celles relatives à l'indemnité compensatrice automatique en cas de cessation du contrat.

Après avoir rappelé les conséquences négatives que cette disposition risquait d'avoir sur la compétitivité des constructeurs automobiles et sur l'avenir de leurs réseaux de distribution, **M. Jean Huchon, rapporteur**, a proposé que la commission revienne à la position initiale du Gouvernement.

Dans cette optique, et après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président, Philippe François et Alain Pluchet**, la commission a alors adopté l'amendement proposé par son rapporteur.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 15, relatif aux dispositions de caractère impératif.

A l'article 15 bis, relatif au régime juridique des soldes périodiques ou saisonniers, la commission a adopté un amendement proposé par son rapporteur et tendant à revenir à la rédaction que le Sénat avait retenu lors de son premier examen.

Enfin, la commission a adopté sans modification l'article 15 ter, relatif à l'utilisation commerciale du mot "solde (s)".

La commission a alors **adopté** l'ensemble du **projet de loi ainsi amendé**, à l'unanimité.

**Vendredi 31 mai 1991 - Présidence de M. Philippe François, vice-président.**- A l'issue de la discussion générale en séance publique du **projet de loi n° 340** (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux rapports entre les **agents commerciaux et leurs mandants**, la commission a procédé à un nouvel examen de ses **amendements** sur ce texte.

Sensible aux arguments du ministre délégué à l'artisanat, au commerce et à la consommation, la commission a décidé, après les interventions de MM. **Jacques Bellanger et Jean Huchon, rapporteur**, de donner mandat à ce dernier pour retirer l'amendement n° 1, à caractère rédactionnel, présenté à l'article 11, ainsi que l'amendement n° 2, qui reprenait, à l'article 14, la rédaction de première lecture du Sénat. Elle a ainsi convenu de retenir à cet article la rédaction de l'Assemblée nationale, qui prévoit d'appliquer le dispositif non seulement aux professionnels exerçant leur activité d'agent commercial à titre principal, mais également à ceux exerçant cette activité à titre déterminant.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Jeudi 30 mai 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Jean Lecanuet, président, a présenté les grandes lignes du rapport d'information rédigé à la suite de la mission effectuée par la commission à Cuba du 23 au 30 mars 1991.**

**M. Jean Lecanuet a tout d'abord rappelé les raisons qui avaient présidé au choix de Cuba. Ce pays a joué un rôle important dans le monde et est aujourd'hui isolé - économiquement et idéologiquement-. Cuba se trouve à un tournant dans son évolution, marqué notamment par les bouleversements de la communauté socialiste, la préparation du IVe congrès de son parti communiste et les prochaines échéances électorales.**

**Le président Jean Lecanuet a détaillé les jalons de la "rectification" entamée à Cuba. Il a noté en particulier que l'aménagement des institutions actuellement en cours se trouve très limité par le refus explicite du multipartisme et le caractère autoritaire du régime.**

**La "rectification" des grandes options du régime cubain concerne également le domaine économique, a noté le président Jean Lecanuet. Les anciennes rigidités héritées du système marxiste sont dénoncées et les plans quinquennaux sont en voie d'abandon.**

**Le président Jean Lecanuet a poursuivi en détaillant les priorités actuelles du régime cubain : l'autosuffisance alimentaire, le tourisme et le développement de l'industrie pharmaceutique et biologique.**

Le président Jean Lecanuet a conclu en évoquant les tentatives du régime cubain destinées à rompre l'isolement diplomatique dont il est l'objet en s'ouvrant vers l'Amérique latine et vers l'Europe.

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires, auquel ont participé MM. Jean Lecanuet, président, Michel d'Aillières, Xavier de Villepin et Michel Poniatowski. Ont notamment été évoqués à cette occasion les engagements de Cuba en Afrique et en Amérique latine ainsi que les perspectives d'un renforcement des liens entre la France, l'Europe et l'Amérique latine.

**Le rapport a ensuite été adopté par la commission.**

La commission a ensuite procédé à l'audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, sur la convention d'application de l'accord de Schengen.

Dans son exposé liminaire, M. Philippe Marchand a tout d'abord souligné que l'objet de la convention de Schengen était d'éviter un décalage entre l'instauration de l'"Europe des biens" et la mise en place de "l'Europe des hommes".

M. Philippe Marchand a fait valoir que la convention avait été élaborée dans un triple souci : assurer la libre circulation des personnes, garantir la sécurité publique, ne pas porter atteinte aux droits et libertés des citoyens.

Il a considéré que sur 142 articles, 141 articles de la convention aménageaient en fait le principe de la libre circulation.

Après avoir jugé que l'espace Schengen ne constituait pas une enclave au sein de la communauté des Douze, M. Philippe Marchand a présenté les "garde-fous" destinés à préserver la sécurité après la suppression des frontières intérieures. La politique de visas sera harmonisée grâce à l'élaboration d'une liste commune des pays soumis à visas et de règles uniformes de délivrance des visas. La

convention définit par ailleurs des principes uniformes de contrôle des personnes aux frontières extérieures. Un réseau d'échanges d'informations, "le système d'information Schengen", est créé. Enfin, la convention précise les modalités de coopération policière et judiciaire entre les Etats signataires. Elle prévoit notamment l'échange d'officiers de liaison et facilite le déplacement d'un territoire à l'autre des fonctionnaires de police.

En conclusion, **M. Philippe Marchand** a fait part de cinq réflexions. Il a ainsi estimé que la convention de Schengen permettait de renforcer la sécurité publique grâce à une meilleure coopération policière. Elle préserve la souveraineté nationale des Etats contractants puisque la libre circulation peut être suspendue en cas de nécessité. Elle assure en outre une meilleure maîtrise des flux migratoires grâce aux règles établies en matière de visa ou de circulation des étrangers. La convention conforte le droit d'asile en assurant que chaque demandeur d'asile trouvera une réponse à sa demande. Enfin, le texte de Schengen préserve les libertés notamment en entourant la mise en place du "système d'information Schengen" de garanties en matière de protection des données à caractère personnel.

Le ministre de l'intérieur a ensuite répondu aux interrogations et observations de :

- **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur les demandes d'asile actuellement en instance, sur le rôle du ministère de l'intérieur dans la négociation de la convention de Schengen ; sur les modalités de surveillance aux frontières extérieures de l'"espace Schengen" ; sur les modalités de lutte contre les filières clandestines et enfin sur les modalités de la lutte contre le trafic des stupéfiants ;

- **M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois**, sur le contenu exact des projets inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres de la communauté européenne du 13 juin 1991 portant sur l'immigration ; sur l'application de l'article 132 de la convention de Schengen portant sur le comité exécutif ; sur

les modalités et la durée du redéploiement aux frontières de l'"espace Schengen" des moyens de la police de l'air et des frontières ; sur le rôle de la France dans la gestion du "système d'information Schengen" ; sur l'antériorité ou la postériorité de l'adoption des projets de loi nécessaires à l'application des accords de Schengen au regard de la date de ratification de ces accords ; sur la compatibilité de l'article 22 de la convention avec la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes ;

- **M. Michel Poniatowski** sur la pertinence des observations de M. Paul Masson concernant notamment le risque de voir sanctionner par la Cour de Justice des communautés européennes les dispositions plus contraignantes que celles qui résultent du droit communautaire et qui seront prises en vertu de la convention de Schengen, ainsi que sur la nécessité d'une coordination éventuelle des politiques de l'expulsion dans le cadre de l'application effective de la convention de Schengen ;

- **M. Jacques Genton** sur les réponses apportées à certaines interrogations par les récents travaux de la délégation pour les communautés européennes concernant la libre circulation des personnes au sein de la communauté ainsi que les problèmes de compatibilité entre la jurisprudence communautaire et certaines dispositions qui seront prises en application de la convention de Schengen ;

- **M. Marc Lauriol** sur la compatibilité entre l'ordre juridique de Schengen et l'ordre juridique communautaire, d'une part, et sur les garanties existantes quant à l'application uniforme de l'harmonisation des politiques d'immigration dans l'"espace Schengen", d'autre part ;

- **M. Max Lejeune** sur les statistiques concernant le nombre des renvois aux frontières d'immigrés en situation illégale au cours de la période récente ;

- **M. Michel Crucis** sur l'harmonisation des dispositions relatives aux certificats d'hébergement à l'intérieur de l'"espace Schengen" ;
- **M. Robert Pontillon** sur l'évolution de la position de la Grande-Bretagne à l'égard de la convention de Schengen ;
- **M. Guy Cabanel** sur les perspectives d'accentuation de la coopération entre les polices européennes, à partir notamment de la mise en place du "système d'information Schengen" ;
- **M. Paul Masson** sur le fait que le Gouvernement ne disposerait que d'un délai limité à la suite du dépôt de ses instruments de ratification pour s'assurer que toutes les garanties préalables à la mise en oeuvre des accords auront été effectivement mises en oeuvre et que, passé ce délai, la France serait liée par ces accords d'une portée considérable.

Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. François Roussely, directeur général de la police nationale, M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières, et de M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire.**

**M. François Roussely** a considéré que la convention de Schengen devait assurer une homogénéisation et une efficacité accrues des contrôles aux frontières extérieures de l'"espace Schengen", notamment grâce à la définition de règles communes.

**M. François Roussely** a par ailleurs fait valoir que la convention encourageait le développement des échanges d'informations entre les services de police des Etats contractants. Il a décrit dans quelles conditions la convention généralisait notamment le procédé de l'échange de fonctionnaires de liaison et mettait en place un système de traitement automatisé des informations, le "système d'information Schengen".

Enfin, **M. François Roussely** a insisté sur le développement de la coopération opérationnelle, tant multilatérale que bilatérale, entre services nationaux de police. Cette coopération se traduit notamment par l'échange d'officiers de liaison ou le droit d'observation et de poursuite reconnu aux agents de police étrangers sous certaines conditions très précises, dont le directeur général de la police nationale a rappelé les grandes lignes. **M. François Roussely** a fait valoir, à cet égard, que les services de police devaient consentir un effort de modernisation important et coûteux, en particulier en matière de communications transfrontalières ou de formation.

**M. François Roussely, directeur général de la police nationale, et M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières** ont ensuite répondu aux observations et interrogations de :

- **M. Michel d'Aillières, président, MM. Guy Cabanel et Jean-Pierre Bayle** sur le rôle des certificats d'hébergement dans la délivrance des visas ;

- **M. Paul Masson** sur le rôle éventuel que pourront être amenés à jouer les certificats d'hébergement en matière de délivrance des visas dans les législations harmonisées qui seront adoptées par les autres pays membres. **M. Paul Masson** a déploré les incohérences actuelles concernant la délivrance de ce titre en France. Il a par ailleurs également interrogé **M. François Roussely** sur le décalage existant entre la volonté apparente d'urgence de ratification de la convention de Schengen, d'une part, et les délais impliqués par la mise en vigueur effective des conditions préalables à l'application de la convention, d'autre part ;

- **MM. Xavier de Villepin et Michel d'Aillières** sur les redéploiements de personnels de police, et en particulier de la police de l'air et des frontières, dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention de Schengen, ainsi que sur les modalités ultérieures de leur action, notamment en territoire étranger ; sur les défauts qui pourraient

éventuellement être relevés dans l'efficacité de l'action des polices des autres pays signataires de la convention de Schengen ; sur les difficultés prévisibles les plus importantes dans l'application concrète des accords de Schengen ; sur les délais prévisibles pour l'harmonisation des communications transfrontalières ;

- **M. Jean-Pierre Bayle** sur l'étendue de la responsabilité des transporteurs en cas de fraude du voyageur ;

- **M. Guy Cabanel** sur les perspectives de mise en oeuvre effective de l'objectif communautaire de disparition des frontières intérieures au 1er janvier 1993, ainsi que sur les développements souhaitables ou envisageables à partir de la base de coopération mise en place par le "système d'information Schengen".

**M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières, a ensuite répondu aux questions de :**

- **M. Michel d'Aillières** sur les moyens dont la police de l'air et des frontières disposait pour effectuer les contrôles aux frontières extérieures ;

- **M. Xavier de Villepin** sur les conséquences du report des contrôles aux frontières extérieures, sur l'efficacité de ces contrôles et sur les difficultés concernant l'appréciation chiffrée des mouvements d'immigration ;

- **M. Paul Masson** sur les effectifs aux frontières terrestres de la police de l'air et des frontières et sur les modalités et les délais de leur redéploiement consécutif à la suppression des contrôles aux frontières extérieures ;

- **l'Amiral Philippe de Gaulle** sur l'évolution du contrôle aux frontières maritimes.

Présidence de M. Jean-Pierre Bayle, vice-président.  
**M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire, a retracé l'évolution de la criminalité depuis les vingt dernières années, a rappelé que la civilisation automobile, le phénomène urbain et enfin un certain "rejet de la société" avaient successivement contribué à donner à**

la criminalité une ampleur inconnue avant les années soixante.

Il a indiqué qu'à l'échelle européenne, le danger principal était moins le terrorisme que la drogue, qui générerait une partie croissante de la petite et de la moyenne délinquances. **M. Jacques Genthial** a également évoqué les procédures de blanchiment d'argent liées soit à la drogue, soit au terrorisme. Des formes nouvelles de criminalité apparaîtraient en outre liées à l'informatique ainsi qu'aux activités financières.

**M. Jacques Genthial** a enfin souligné l'importance de la collaboration entre les polices européennes dans laquelle Interpol tenait une place centrale. Des procédures de collations d'informations centralisées existent déjà qui pourront être renforcées.

**M. Jacques Genthial** a ensuite répondu aux questions de :

- **M. Paul Masson** sur les conséquences de l'adoption de la convention de Schengen sur l'activité ainsi que sur les moyens de la police judiciaire ;
- **M. Guy Cabanel** sur l'impulsion en matière de coopération européenne qu'a pu provoquer l'accord de Schengen depuis 1984.

Présidence de M. Guy Cabanel, secrétaire. La commission a ensuite entendu **M. Charles Barbeau, directeur général de la gendarmerie nationale**. Dans son exposé liminaire, après avoir fait valoir qu'en matière de coopération européenne, la police nationale avait un rôle prééminent, **M. Charles Barbeau** a indiqué que les trois éléments essentiels de la convention en matière de sécurité étaient, selon lui, l'encouragement de la coopération policière et judiciaire, la mise en oeuvre du "système d'information Schengen", grâce auquel la gendarmerie aura accès plus simplement à plus d'informations, et enfin la lutte contre l'immigration clandestine qui nécessiterait la prise de mesures conformes aux frontières extérieures.

**M. Charles Barbeau** a ensuite estimé que deux problèmes principaux restaient en suspens : la définition des modalités de la déclaration obligatoire imposée aux étrangers par l'article 22 de la convention, d'une part, et la mise au point des conditions de rapatriement des étrangers refoulés par les transporteurs, d'autre part.

**M. Charles Barbeau** a poursuivi en indiquant que la gendarmerie, une fois la ratification de la convention autorisée par le Parlement, poursuivrait un effort de formation important qui concernerait notamment les procédures de contrôles et d'entrée sur le territoire de la République, l'alimentation du système d'information Schengen, et enfin la linguistique.

Enfin, **M. Charles Barbeau** a souligné que la convention de Schengen constituait une étape décisive sur la voie d'une coopération accrue à Douze en matière de sécurité.

**M. Charles Barbeau** a ensuite répondu aux questions de :

- **M. Michel Poniatowski** sur l'organisation des différents services de police susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre des accords de Schengen en Allemagne et sur les difficultés qui pourraient en résulter pour la coopération transfrontalière :

- **M. Xavier de Villepin** sur les moyens nouveaux nécessaires à la gendarmerie pour assurer les nouvelles tâches impliquées par la mise en oeuvre de la convention, ainsi que sur la coopération entre la gendarmerie nationale et la garde civile espagnole ;

- **M. Paul Masson** sur les redéploiements des personnels de gendarmerie rendus nécessaires par la convention de Schengen ; la mise à contribution des fichiers de la gendarmerie dans le cadre du "système d'information Schengen" ; la nature des mesures prévues par la convention en matière de lutte contre les stupéfiants.

Présidence de M. Jacques Genton, secrétaire. La commission a enfin entendu le **préfet Hubert Blanc, ancien coordonnateur national auprès de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, pour la libre circulation des personnes.** Ce dernier a répondu aux observations et interrogations de :

- **M. Paul Masson et de M. Guy Cabanel** sur la nature juridique des textes annexés à la convention, et notamment sur la détermination de ceux d'entre-eux qui entreront dans le champ formel de l'autorisation parlementaire de ratification de la convention d'application des accords de Schengen ; sur la "réversibilité" de l'application de la convention de Schengen prévue par certains articles de la convention et notamment par l'article 2 ; sur l'interprétation des articles 73 et 76 concernant la lutte contre les stupéfiants ; sur la possibilité pour un Etat membre de prendre des mesures dérogatoires de l'ordre juridique de Schengen" sans l'accord des autres Etats parties ; sur le mode de fonctionnement du Comité exécutif et notamment sur la nature juridique des décisions de ce Comité au regard du droit national des Etats membres ;

- **M. Xavier de Villepin** sur les mesures d'urgence "de réversibilité" qui resteront possibles pour les Etats membres après la ratification de la convention d'application des accords de Schengen, ; sur la déclaration obligatoire prévue à l'article 22 de la convention et sur ses modalités d'application par la France ; sur le rôle des institutions communautaires dans la négociation de l'accord et de la convention de Schengen ; sur l'état actuel des contrôles pratiqués aux frontières extérieures des Etats de l'espace Schengen" ; sur les perspectives d'élargissement de la convention de Schengen aux autres pays membres de la communauté ; sur le contenu de l'avis du Conseil d'Etat sur la convention ;

- **M. Michel Poniatowski** sur l'état actuel des perspectives de ratification de la convention par les

parlements des Etats contractants ; sur la compatibilité de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes avec la convention ; sur l'alignement des législations nationales des Etats parties sur les dispositions les plus rigoureuses en matière de sécurité en vigueur dans lesdits Etats.

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

**Mardi 28 mai 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 316 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 **portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.**

A l'article premier C, la commission a estimé que l'amendement n° 37 de M. Joël Bourdin et le sous-amendement n° 59 à l'amendement n° 4 de la commission, présenté par M. Alain Dufaut et les membres du groupe R.P.R. étaient partiellement satisfaits par son amendement n° 4. Elle a donc décidé de proposer à leurs auteurs de les retirer.

A l'article premier, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 36 de M. Joël Bourdin sous réserve que le texte proposé soit sous-amendé pour tenir compte de la précision inscrite à l'amendement n° 6 de la commission touchant l'affiliation de la société financière n° 1 au centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. Elle a, en conséquence, accepté la transformation de son amendement n° 6 en sous-amendement à l'amendement n° 36 de M. Joël Bourdin.

Elle a enfin demandé à MM. Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant, René Régnauld et aux membres du groupe socialiste de retirer leur amendement n° 49, celui-ci étant satisfait par l'amendement n° 6 de la commission.

A l'article premier bis, la commission a décidé de demander à M. Alain Dufaut et aux membres du groupe R.P.R. de retirer leur amendement n° 60, celui-ci étant pour l'essentiel satisfait par l'amendement n° 7 de la commission.

A l'article 2, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 29 de M. Jean Cluzel et 40 de M. Joël Bourdin ; elle a estimé que l'amendement n° 41 de M. Joël Bourdin était entièrement satisfait par l'amendement n° 11 de la commission des finances. Elle a décidé de proposer le retrait au profit de son amendement n° 10 des amendements n°s 53 de M. François Blaizot, 38 et 39 de M. Joël Bourdin. Elle a également exprimé le souhait que M. Joël Bourdin retire son amendement n° 42 au profit de l'amendement n° 12 de la commission.

Elle a enfin opposé un avis défavorable aux amendements n°s 35 de M. Pierre Schiélé, 47 et 48 de MM. Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant et René Régnauld et des membres du groupe socialiste.

A l'article 2 bis, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 43 de M. Joël Bourdin.

A l'article 3, elle a souhaité que l'avant-dernière phrase de l'amendement n° 44 de M. Joël Bourdin soit transformée par son auteur en sous-amendement à l'amendement n° 16 de la commission et que celui-ci accepte de retirer le reste de son texte. Elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 54 de M. Alain Dufaut et des membres du groupe R.P.R.

A l'article 3 bis, la commission a opposé un avis défavorable aux amendements n°s 33 et 34 de M. Pierre Schiélé.

A l'article 4 bis, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 50 de MM. Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant, René Régnauld et des membres du groupe socialiste. Elle a décidé de proposer à MM. Henri Belcour, Alain Dufaut

et aux membres du groupe R.P.R. de retirer leurs amendements n°s 55 et 56 au profit des amendements n°s 21 et 22 de la commission.

A l'article 8, elle a décidé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, d'apporter une rectification à son amendement n° 26. Elle a ensuite exprimé un avis défavorable sur l'amendement n° 46 de M. Joël Bourdin.

A l'article 8 bis, la commission a décidé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, de revenir sur la proposition de suppression initialement retenue et a adopté une nouvelle rédaction à son amendement n° 27. La commission a, d'autre part, estimé que les amendements n°s 31 et 32 de M. Pierre Schiélé, 51 et 52 de MM. Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant, René Régnauld et des membres du groupe socialiste, 57 et 58 de MM. Michel Rufin, Henri Belcour, Alain Dufaut et des membres du groupe R.P.R. étaient satisfaits par l'amendement n° 27 rectifié de la commission.

Enfin, la commission a désigné sept candidats titulaires et sept candidats suppléants appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi** modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

Ont été désignés comme candidats titulaires : MM. Christian Poncelet, Roger Chinaud, Jean Cluzel, Jean-Pierre Masseret, François Trucy, Jacques Valade et Robert Vizet ; comme candidats suppléants : MM. Philippe Adnot, Bernard Barbier, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Paul Loridant, René Monory et René Régnauld.

**Jeudi 30 mai 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Roger Quilliot, président délégué de l'Association des maires des grandes villes de France**, sur le projet de loi n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

**M. Roger Quilliot** a rappelé que l'Association des maires des grandes villes de France n'avait pas de position déterminée concernant les dispositions fiscales et financières du projet de loi. Toutefois, il a fait part de l'accord de son Association sur la possibilité offerte par le projet de loi d'instituer une taxe professionnelle unique sur le territoire d'une zone économique et de mettre en place un taux unifié de taxe professionnelle sur le territoire des communautés de villes.

**M. Roger Quilliot** a estimé que ce dernier dispositif était contraignant pour les communes membres et d'une gestion difficile. Les marges de manoeuvre laissées aux élus pour fixer le taux unifié de taxe professionnelle sont également réduites, ce qui semble témoigner d'une suspicion à l'égard des communes et risque de faire supporter aux ménages le surcroît d'imposition décidé par la communauté de villes.

**M. Roger Quilliot** s'est également interrogé sur le mode d'évaluation des transferts de charges consécutifs à la création d'une telle communauté. Il a noté que la confection des budgets des communes membres serait, en outre, rendue plus difficile par le mécanisme de la communauté de villes, qui prévoit le versement à chaque commune membre d'une attribution de compensation.

**M. Roger Quilliot** a alors souligné qu'une autre spécialisation des impôts locaux aurait pu être adoptée, celle d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales.

Il a par ailleurs regretté l'application automatique aux districts à fiscalité propre et aux communautés urbaines des dispositions relatives aux communautés de villes, dès lors que ces groupements ont choisi d'exercer des compétences en matière d'urbanisme et de développement économique.

Abordant le régime fiscal des communautés de communes, il a expliqué que le système prévu se rapprochait de celui en vigueur pour les communautés urbaines et a souhaité que ce dispositif puisse être étendu aux communautés de villes.

A l'issue de cette intervention, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur l'importance des incitations financières contenues dans le projet de loi au bénéfice des communautés de villes et des communautés de communes, notamment eu égard au blocage prévisible de la marge de manoeuvre des communautés de villes en matière de fixation du taux de taxe professionnelle.

Plus généralement, il s'est interrogé sur le sens qu'il convenait de donner aux dispositions du projet de loi concernant la taxe professionnelle.

S'agissant des incitations financières à la coopération intercommunale, **M. Roger Quilliot** a regretté l'absence de données précises quant au montant et aux modalités de mise en oeuvre de ces incitations, notamment en matière de dotation globale de fonctionnement (D.G.F.).

A cet égard, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a noté que l'accroissement de la dotation globale de fonctionnement versée aux nouveaux groupements risquait d'entraîner une diminution de la D.G.F. des communes qui resteraient à l'écart d'une formule de coopération.

**M. Roger Quilliot** a estimé que les dispositions du projet de loi touchant au régime de la taxe professionnelle constituaient une incitation à la coopération intercommunale.

Il a souligné que le régime fiscal des districts à fiscalité propre devait être préservé, faute de quoi le projet de loi risquerait de se traduire par un recul de la coopération existante.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Louis Perrein** s'est interrogé sur les conséquences du projet de loi pour les groupements existants.

**M. Roger Quilliot** a relevé le caractère contraignant du projet de loi pour ces groupements.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a également regretté que les dispositions du projet de loi soient applicables de plein droit à ces groupements dès lors qu'ils exercent certaines compétences.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la nécessité de nouvelles structures de coopération intercommunale et sur l'extension aux groupements existants des incitations financières prévues par le projet de loi. Il s'est par ailleurs demandé quelles seraient les incidences de la liaison des taux des quatre taxes directes locales sur la fixation du taux unifié de taxe professionnelle des communautés de villes.

**M. René Ballayer** a rappelé que l'évolution du taux de la taxe d'habitation était désormais bloquée, compte tenu des dispositions adoptées par le législateur en matière de taxe départementale sur le revenu.

**M. Roger Quilliot** a souligné les difficultés d'application des dispositions fiscales du projet de loi relatives à la taxe professionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales**, sur le projet de loi n° 269 (1990-1991), adopté par

**l'Assemblée nationale, d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.**

**M. Jean-Pierre Sueur**, dont c'était la première audition par une commission du Parlement, a tout d'abord rappelé les deux grandes orientations du projet de loi : développer l'action déconcentrée de l'Etat, approfondir la décentralisation en mettant à la disposition des collectivités locales deux nouveaux instruments de coopération.

Il a souligné que le projet de loi prévoyait de doter les communautés de villes et les communautés de communes de ressources fiscales et de dotations de l'Etat adaptées.

S'agissant des ressources fiscales de ces groupements, **M. Jean-Pierre Sueur** a rappelé les systèmes mis en place par le projet de loi : taxe professionnelle perçue selon un taux unique sur une zone d'activité économique pour les communautés de communes et taxe professionnelle perçue selon un taux unifié sur l'ensemble du territoire des communautés de villes. Si elles en décident ainsi, les communautés de communes pourront choisir ce régime fiscal.

Abordant les dotations de l'Etat, le secrétaire d'Etat a rappelé les conditions dans lesquelles les nouveaux organismes de coopération intercommunale bénéficieront de la dotation globale de fonctionnement. Il a noté que cette dotation leur sera versée l'année même de leur création et que les crédits du fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) leur seront alloués l'année de réalisation de leurs dépenses d'équipement.

A l'issue de cette présentation, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, s'est interrogé sur :

- la réponse apportée par le projet de loi aux disparités locales de taxe professionnelle par le biais de la création de nouveaux organismes de coopération intercommunale ;

- la nécessité de créer de tels organismes, alors qu'existent déjà plusieurs formules de coopération intercommunale ;

- la suppression par l'Assemblée nationale de la possibilité pour les communautés de villes de percevoir une fiscalité additionnelle aux taxes foncières et à la taxe d'habitation ;

- l'automatisme de l'application du régime fiscal des communautés de villes aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre dès lors que ces groupements auront choisi d'exercer les compétences en matière d'urbanisme et de développement économique ;

- l'incidence sur le dispositif fiscal des communautés de villes de la liaison des taux des quatre taxes directes locales ;

- l'éventuelle diminution de la dotation globale de fonctionnement des communes qui resteraient à l'écart d'un organisme de coopération intercommunale ;

- l'avenir du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle ;

- une éventuelle majoration de la dotation globale d'équipement des groupements.

En réponse, **M. Jean-Pierre Sueur** a estimé que la création d'organismes nouveaux de coopération intercommunale correspondait à la volonté de voir ces groupements exercer des compétences économiques. S'agissant des mécanismes d'unification des taux de taxe professionnelle prévus dans le cadre des communautés de villes, il a expliqué que ceux-ci se voulaient protecteurs des communes membres.

Abordant la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes, il a estimé légitime le versement à ces organismes d'une partie de la dotation qui bénéficie actuellement aux communes.

A propos du F.C.T.V.A., il a souligné que si le versement de ses crédits l'année même de la réalisation des dépenses d'investissement des collectivités locales était possible pour les nouveaux groupements de communes, il devait l'être également pour l'ensemble de ces collectivités et de leurs groupements, même si les équilibres budgétaires rendent difficiles la généralisation immédiate de ces dispositions.

Un vaste débat s'est ensuite instauré.

**M. Jacques Chaumont** s'est déclaré favorable au système des communautés de communes, qui permettra aux communes rurales de bénéficier d'une ressource assise sur l'activité économique. Il s'est toutefois interrogé sur les modalités de désignation des membres des conseils de ces organismes.

**M. Robert Vizet** a souligné le caractère contraignant des dispositions fiscales du projet de loi, à moins que les communes acceptent une diminution des dotations qui leur sont versées par l'Etat. Il s'est par ailleurs interrogé sur la détermination du potentiel fiscal des communes membres des nouveaux groupements, ainsi que sur l'application du projet de loi aux collectivités d'Ile-de-France.

**M. Jacques Valade**, après avoir rappelé l'expérience acquise par les communautés urbaines, s'est interrogé sur le caractère contraignant de la création et du fonctionnement des nouveaux organismes de coopération intercommunales, ainsi que sur la situation créée par les communes qui choisiront de rester à l'écart de ces organismes en raison de l'importance de leurs bases de taxe professionnelle.

**M. René Régnauld** a estimé que le projet de loi permettait d'allier solidarité et efficacité et qu'il était fondé sur la liberté et le volontariat. Il s'est interrogé sur le seuil fixé par l'Assemblée nationale pour la constitution des communautés de villes et sur le fonctionnement de la commission locale

d'évaluation des charges. Il a souhaité une extension des dispositions de l'article 64 du projet de loi à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**M. René Ballayer** a noté que les différences de taux de taxe professionnelle entre communes créaient des distorsions de richesse injustifiées et que le lien existant entre les taux des quatre taxes directes locales allait à l'encontre de l'objectif de solidarité.

**M. Geoffroy de Montalembert** s'est interrogé sur l'application des dispositions du projet de loi aux communes de moins de 3.500 habitants et sur le bien fondé de son article 22.

**M. Jean Clouet** a constaté le caractère contraignant des mécanismes prévus pour l'évolution de la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la nécessité de créer de nouveaux organismes de coopération intercommunale et sur les incidences de l'unification de la taxe professionnelle, au sein des communautés de villes, sur le niveau des taxes foncières et de la taxe d'habitation. Il a noté que les dispositions concernant le versement des crédits du fonds de compensation pour la T.V.A. aux groupements mis en place par le projet de loi devraient être étendues à l'ensemble des groupements. Il a, enfin, souligné les difficultés créées par la procédure de la commission locale d'évaluation des transferts.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Sueur** a notamment expliqué que :

- le débat était ouvert quant au mode de désignation des représentants des communes aux conseils de communautés de villes et de communautés de communes ;

- les dispositions relatives à la coopération intercommunale inscrites dans le projet de loi étaient fondées sur la participation volontaire des communes ;

- l'application de ces dispositions à la région d'Ile-de-France serait un des éléments des débats du Parlement ;

- la possibilité donnée aux communes de sortir des groupements créés par le projet de loi pourrait être précisée ;

- il était ouvert aux propositions du Sénat à propos de la commission locale d'évaluation des transferts, notamment en cas d'impossibilité d'aboutir à un accord quant à cette évaluation ;

- les dispositions relatives à la coopération intercommunale étaient applicables à l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille ;

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties était liée à la taxe d'habitation mais pas à la taxe professionnelle, ce qui limitera l'incidence de la mise en place d'une communauté de villes sur l'évolution de cette taxe.

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

**Mardi 28 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président puis de M. Michel Rufin.- La commission a procédé à des auditions sur le projet de loi n° 269 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.**

Elle a tout d'abord reçu une délégation de l'Assemblée permanente des présidents des comités économiques et sociaux régionaux. M. Drousset, président de l'Assemblée permanente, tout en regrettant que le problème des compétences ne soit pas abordé par le projet de loi, a fait observer que l'examen de celui-ci devrait permettre de clarifier les compétences des comités économiques et sociaux régionaux qui jouent un rôle discret mais efficace. Un amendement, adopté par l'Assemblée nationale, a permis de préciser le contenu des compétences de ces comités en ce qui concerne le budget et a élargi, par ailleurs, le champ de leur intervention.

M. Paul Graziani, rapporteur, a exprimé des réserves, d'une part, sur l'intervention des comités économiques et sociaux régionaux quant aux orientations générales sur lesquelles le conseil régional est appelé à délibérer et, d'autre part, sur la création de sections au sein des comités économiques et sociaux.

Il a souligné, sur ce dernier point, le risque de confusion entre ces sections et l'organisation actuelle des comités économiques et sociaux en commissions et d'une accumulation excessive des structures.

M. Jacques Thyraud s'est, pour sa part, interrogé sur le nombre de comités consultatifs qui pourraient être

regroupés au sein de sections existant actuellement dans la région Centre.

**M. Jacques Larché, président**, s'est demandé si les schémas directeurs locaux pouvaient intéresser la région.

**M. Paul Masson** a souhaité que soit mis fin à la confusion qui résulte des consultations opérées par le Gouvernement, associant les départements, sur des questions relevant des compétences régionales.

En réponse à ces observations, **M. Drousset, président de l'Assemblée permanente**, a précisé que la région Centre compte trente comités consultatifs et que l'objet de la création de ces sections est de regrouper ces comités, qui ont échappé aux régions à la suite d'initiatives ministérielles, dans l'instance régionale afin, précisément, de renforcer l'institution régionale.

Ainsi le projet de loi prévoit que les sections seront créées à l'initiative des régions. Leur avis sera soumis au président du conseil régional qui pourra, en outre, contrôler leur fonctionnement par l'intermédiaire du budget du comité économique et social.

**M. Drousset** s'est déclaré, de manière générale, favorable à un renforcement des collectivités locales ainsi qu'à une meilleure définition des conditions d'exercice de leurs pouvoirs. Il a cité, à cet égard, l'exemple des universités pour lesquelles l'Assemblée permanente souhaite une véritable décentralisation et une réelle autonomie, le rôle de l'Etat devant se limiter à contrôler la qualité et la qualification des enseignants.

Sur la question des compétences des comités économiques et sociaux régionaux, il a émis le souhait que les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale puissent être votées dans les mêmes termes par le Sénat.

Enfin, sur une question de **M. Paul Graziani, rapporteur**, il a précisé que les sections des comités économiques et sociaux auraient un régime fixé par décret

en Conseil d'Etat mais sur proposition de chaque comité économique et social.

La commission a ensuite entendu des représentants de la **Fédération nationale des maires ruraux**. **M. Pierre-Yves Collombat, vice-président de la Fédération**, a indiqué que sa Fédération s'intéresse essentiellement à la question de la coopération intercommunale. Elle souhaite une coopération intercommunale incitative et non obligatoire autour d'un projet commun et préalable de développement. Cette coopération ne doit avoir pour effet ni de diminuer les ressources des communes ni d'entraîner la domination d'une commune sur les autres. Elle soulève, en outre, dans la pratique, des difficultés qu'il convient de ne pas sous-estimer.

Sur le titre premier du projet de loi relatif à la déconcentration administrative, il a exprimé le souhait que le Gouvernement communique, chaque année, aux Assemblées parlementaires, le nombre de postes des administrations centrales faisant l'objet d'une déconcentration.

Sur le titre II, relatif à la démocratie locale, il a relevé que les modalités de la consultation dans les communes de moins de 3.500 habitants n'étaient pas précisées par le projet de loi. Elles pourraient être identiques à celles qui sont prévues pour les communes de plus de 3.500 habitants.

S'agissant de l'article 36, relatif à la création d'un institut des collectivités territoriales, il a estimé que les assemblées élues pourraient être représentées au sein de cet institut.

Sur le titre III, relatif à la coopération locale, il a jugé inutile la mention à l'article 48 du «progrès de la coopération intercommunale».

A l'article 49, il a estimé nécessaire que la place des communes rurales dans les collèges électoraux soit davantage encadrée par la loi.

A l'article 53, il s'est déclaré défavorable à l'adoption de la représentation proportionnelle pour la désignation des délégués au conseil de la communauté de communes. Il s'est, en outre, déclaré hostile à la majorité qualifiée prévue pour le transfert des compétences des communes.

A l'article 54, il a souhaité la suppression de la clause de population et s'est déclaré à nouveau hostile à la majorité qualifiée pour les transferts de compétences. Il a, en outre, relevé la contradiction entre un transfert de compétences et l'affirmation d'une absence de modification de l'état existant.

Il s'est également interrogé sur la portée des dispositions de l'article 56 bis (nouveau).

S'agissant enfin des dispositions fiscales et financières, il a souhaité que l'engagement soit pris de maintenir les ressources des communes et que des simulations soient réalisées.

Il s'est déclaré par ailleurs favorable à des dotations de base calculées à partir du critère des strates démographiques (population totale des communes regroupées), à la prise en compte du critère de l'espace et à une définition de la notion de logement social.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, après avoir indiqué qu'il partageait les préoccupations exprimées par la Fédération nationale des maires ruraux sur les consultations dans les communes de moins de 3.500 habitants, a précisé qu'il était favorable à la création d'un observatoire parlementaire d'évaluation et de suivi de la décentralisation.

Le rapporteur a ensuite souhaité connaître l'avis de la Fédération sur la présidence de la commission départementale de coopération intercommunale et sur la création d'une procédure de questions orales dans les conseils municipaux des petites communes. En réponse, **M. René-Yves Collombat** a indiqué que la Fédération ne voit d'inconvénient ni à une formalisation des questions

orales ni à une présidence de la commission départementale par le préfet.

Sur une question de **M. Jacques Larché, président**, relative au conseil des communautés de communes, il a fait observer que les maires ruraux sont hostiles à une structure supplémentaire. Néanmoins la participation à cette structure ne serait pas imposée.

En réponse à une question de **M. Paul Masson**, il a indiqué que la Fédération est favorable à ce que la commission départementale soit liée par les propositions des communes.

Sur une interrogation de **M. Michel Rufin**, relative au respect des engagements pris par les S.I.V.O.M. à la suite de la mise en place des communautés de communes, il a estimé que cette question ne devait pas être un obstacle à la création de la nouvelle structure.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Paul Bernard, président de l'Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur**.

Celui-ci, après avoir insisté sur la nécessité d'accompagner la décentralisation par une déconcentration des services de l'Etat afin de permettre l'instauration d'un dialogue responsable au niveau local, a déclaré que la déconcentration devait se faire autour du préfet dont la vocation interministérielle est affirmée. Il a souligné que le Gouvernement s'était doté d'une doctrine de la déconcentration, comme en témoigne le projet de décret portant charte de la déconcentration.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, s'est interrogé sur l'utilité d'une consécration législative de la politique de déconcentration et sur la possibilité, pour le préfet de région, de continuer à cumuler cette fonction avec celle de préfet de département du chef-lieu de la région. Enfin, il a estimé que la vocation interministérielle du préfet ne pouvait avoir quelque réalité que si la gestion du corps préfectoral était confiée au Premier ministre.

Quant à **M. Michel Rufin**, il a estimé que le processus de déconcentration était conçu comme une atteinte à la décentralisation et que le recentrage de l'action de l'Etat sur le préfet de région conduirait à la perte d'indépendance de la collectivité départementale par rapport aux régions.

**M. Paul Bernard, président de l'Association**, a considéré qu'il n'était pas inutile de consacrer par la loi la déconcentration et d'accentuer l'autorité du Premier ministre sur les préfets. Il a jugé, en revanche, impossible de dissocier la fonction de préfet de région de la fonction de préfet de département du chef-lieu, dans le souci de ne pas couper le représentant de l'Etat de tout contact avec les réalités du terrain.

S'il a estimé nécessaire d'instituer une coordination régionale des politiques gouvernementales, il a insisté sur le fait que la conférence administrative régionale permettait un travail collégial autour du préfet de région.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Bernard Bosson, député**, et de **M. René Régnault, sénateur**, représentant l'Association des maires de France.

En ce qui concerne le titre premier du projet de loi, **M. Bernard Bosson** a estimé qu'il s'agissait de l'affirmation sympathique mais insuffisante de la volonté gouvernementale.

Sur le titre II, il a souligné que plusieurs points pouvaient prêter à discussion : le seuil d'applicabilité des dispositions relatives à l'information des habitants, l'initiative de la demande d'organisation de consultations locales tout particulièrement. A propos de ces consultations, il a indiqué qu'elles pouvaient comporter certains risques : nature des questions posées, harcèlement par une minorité et aussi demande plébiscitaire de la part du maire.

Il s'est interrogé sur la nécessité de réglementer la consultation des usagers au sein d'une commission.

Il a considéré que la désignation des commissions communales à la proportionnelle était acceptable. Sur les questions orales, il a jugé le dispositif quelque peu timide.

Il s'est interrogé sur l'utilité d'un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux.

En ce qui concerne le titre III, relatif à la coopération locale, il a d'abord considéré que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en ce qui concerne la présidence de la commission départementale de la coopération intercommunale représentait un équilibre satisfaisant.

Il a émis la crainte que la définition des compétences que peuvent exercer les communautés de communes soit trop large, au point de rebuter les élus locaux. Il a également considéré qu'on leur imposait de choisir un trop grand nombre de groupes de compétences.

A propos des articles relatifs aux services départementaux d'incendie et de secours, il a fait remarquer que, la compétence en matière d'incendie étant au nombre des compétences obligatoires des districts, le dispositif de l'Assemblée nationale pourrait empêcher toute création de districts.

Après avoir indiqué la difficulté de mettre en place la commission locale d'évaluation des transferts dans les communautés de villes, et après avoir souligné que les dispositions limitant les possibilités d'augmenter les taxes dans les communautés de communes pouvaient faire craindre que ces communautés ne disposent pas de moyens suffisants, il a donné un avis favorable au titre IV relatif à la coopération décentralisée.

Quant à **M. René Régnault**, il a notamment souligné que, dans les communautés de villes, la commission locale d'évaluation des transferts pourrait éventuellement entrer en conflit avec les assemblées délibérantes des communes. Or, a-t-il indiqué, aucune procédure d'arbitrage n'est prévue. Cependant, il a considéré que ce projet de loi, élaboré après une très large concertation, et sur lequel le

Gouvernement a fait preuve d'un esprit d'ouverture, préparait utilement à l'Europe.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, s'est demandé s'il ne conviendrait pas de prévoir un seuil différent selon les diverses mesures contenues dans le titre II. Il a estimé dangereux de laisser à une minorité l'initiative de demander une consultation locale. Il a craint que la possibilité de saisine de la Chambre régionale des comptes par le préfet ou par les maires, pour vérification des comptes des établissements publics, soit utilisée à des fins partisans.

Il a également souligné certains effets pervers de la désignation à la proportionnelle des commissions communales.

Il a considéré que l'institut des collectivités territoriales ne devait être qu'une structure destinée à fournir des renseignements, mais qu'en revanche, on pouvait envisager de créer un office parlementaire chargé de suivre la décentralisation et la déconcentration.

Il a enfin interrogé les représentants de l'Association des maires de France sur l'article 56 nonies, relatif à la présidence de la commission départementale de la coopération intercommunale, sur la valeur des propositions contenues dans le schéma de coopération intercommunale, sur la mise à disposition d'un local au bénéfice des élus minoritaires et sur une éventuelle certification des comptes des collectivités locales.

**M. Bernard Bosson** a indiqué que l'Association des maires de France avait songé à proposer des seuils d'applicabilité différents selon les mesures proposées dans le titre II, sans nier, cependant, les difficultés pratiques d'une telle proposition.

En ce qui concerne le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales, il a jugé que l'on ne pouvait pas refuser la transparence, mais que le véritable problème était la qualité du contrôle.

Il a admis que la désignation à la proportionnelle des commissions municipales pouvait poser problème dans certains cas.

Il a jugé acceptable le fait que la présidence de la commission départementale ait été confiée au préfet, assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus. Il a considéré que la mise à disposition d'un local pour les minorités des conseils municipaux constituait une mesure essentiellement symbolique.

Il a estimé convenable que toutes les propositions contenues dans le schéma définitif fassent l'objet d'une consultation des communes concernées, quelle que soit la nature des formes de coopération proposées, tout en observant cependant que la procédure exceptionnelle, prévue dans ce cas, de création de communautés de villes avait un caractère très impératif.

Quant à **M. René Régnault**, il a insisté sur la difficulté de gérer un dispositif qui prévoirait un seuil différent selon les mesures prévues dans le titre II.

En ce qui concerne l'article 56 nonies, il a estimé que ce dispositif ouvrait un débat nécessaire sur les missions de Gaz de France au regard de la politique d'aménagement du territoire.

Il a considéré qu'il ne serait pas acceptable de confier la présidence de la commission départementale au président du conseil général.

Il a remarqué qu'en ce qui concerne les élus minoritaires, l'essentiel était d'assurer leur information, mais qu'en revanche, la fourniture d'un local posait des difficultés pratiques.

Enfin, il s'est demandé si le développement des structures de coopération intercommunale, disposant de plus en plus de moyens financiers et de compétences, ne posait pas, à terme, la question de leur légitimité et s'il ne convenait pas de faire une place plus grande au suffrage universel direct.

**M. Bernard Bosson** a cependant fait remarquer que l'élection au suffrage universel direct des conseils des établissements de coopération risquerait fort d'entraîner la disparition des communes membres.

Présidence de M. Jacques Larché, président, puis de M. René-Georges Laurin, secrétaire.- Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi ses auditions sur le **projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**administration territoriale de la République**.

La commission a tout d'abord entendu l'**assemblée des présidents de conseils généraux**.

**M. Jean Puech, président de l'Association**, a indiqué que, contrairement aux attentes des conseils généraux, l'Etat continue à reprendre par la voie réglementaire ce qu'il a consenti par ailleurs et à faire payer par les collectivités territoriales ce qui relève de sa propre compétence.

**M. Jean Puech** a ensuite souscrit aux analyses et conclusions de la mission sénatoriale sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, tout en estimant possible d'aller plus loin sur certaines questions.

Sur le titre premier du projet de loi relatif à la déconcentration administrative, il s'est interrogé sur le rôle des circonscriptions d'arrondissement, sur le rôle respectif du préfet de région et du préfet du département, ainsi que sur la liberté de contracter avec le représentant de l'Etat pour chaque niveau décentralisé.

Il a déploré l'absence de complémentarité entre ces différents niveaux et estimé que la charte de la déconcentration prévue à l'article 5 du projet de loi aurait un rôle très important.

Pour le titre II relatif à la démocratie locale, **M. Jean Puech** a souhaité l'adoption du seuil de 10.000 habitants

prévu dans le projet initial, afin d'éviter d'alourdir le fonctionnement des collectivités locales.

Bien des mesures prévues par ce titre du projet de loi sont par ailleurs déjà mises en oeuvre dans les départements. La notion d'usager, dont la représentation est prévue au sein de la commission consultative créée par l'article 20 du projet de loi, a un caractère flou.

Enfin, la création d'un institut des collectivités territoriales suscite des réserves.

S'agissant ensuite du titre III relatif à la coopération locale, **M. Jean Puech** a jugé très complexe la procédure de désignation des membres des commissions départementales permanentes à la représentation proportionnelle. Par ailleurs, le contrôle de légalité prévu aux articles 33 à 35 est trop lourd. Enfin les départements étant appelés à jouer un rôle de plus en plus important en matière de coopération locale, il convient de lier davantage les départements et les collectivités de communes. Les départements constituent de plus un bon niveau de péréquation. La présidence de la commission départementale devrait être confiée à un élu. Enfin, les transferts de compétences obligatoires pourraient entraîner des distorsions entre les différents niveaux de représentation.

**M. Jean Puech** a ensuite présenté à la commission un certain nombre de suggestions. En premier lieu, il a estimé qu'il convenait de lever les obstacles existants à la mise en oeuvre de la décentralisation. Ces obstacles concernent tout d'abord la fonction publique territoriale dont les statuts particuliers ne sont pas tous parus. Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale devrait être érigé en établissement public ayant une véritable autonomie. Ensuite, les moyens d'évaluer les transferts de charges sont très insuffisants. Enfin, des blocages très sérieux existent, empêchant par exemple la partition des services d'équipement dans les départements.

En second lieu, le statut de l'élu local est très attendu. Le Sénat pourrait prendre une initiative dans ce domaine. Les notions de gestion de fait et d'ingérence devant en particulier être précisées, en introduisant la notion d'intention délictueuse. Enfin, il est nécessaire, d'une part, de clarifier la répartition des compétences, en particulier dans le domaine social, l'enfance ou encore l'enseignement privé et, d'autre part, de transférer de nouvelles compétences telles que le tourisme, la culture ou l'environnement.

En conclusion, **M. Jean Puech** a indiqué que les premières simulations sur la réforme de la taxe départementale sur le revenu montrent qu'après cette réforme la charge fiscale par habitant serait plus importante dans les campagnes que dans les villes.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, après avoir approuvé les propositions de l'Association des présidents de conseils généraux, a déploré que le temps très court laissé au Sénat pour examiner le projet de loi ne permette pas de les satisfaire dans leur totalité. Sur le statut de l'élu local, il a fait observer que le Gouvernement avait annoncé le dépot d'un projet de loi. Sur la partition des services d'équipement, il a relevé que certains départements avaient opéré cette partition à titre expérimental. Sur la question des compétences, il a fait savoir qu'il proposerait d'insérer un titre supplémentaire dans le projet de loi, en particulier pour prévoir le transfért des universités aux régions.

Sur la création d'un institut des collectivités territoriales, il a rappélé sa préférence pour la constitution d'un observatoire parlementaire qui n'interdirait pas, par ailleurs, au Gouvernement de créer une structure administrative destinée à répondre aux besoins en statistiques sur la décentralisation.

Sur la présidence de la commission départementale, il a fait part de sa préférence pour la présidence par un élu,

tout en relevant que les maires ruraux n'avaient pas manifesté d'opposition à une présidence par le préfet.

Il a ensuite souhaité connaître la position de l'Association des présidents de conseils généraux, d'une part, sur le cumul des fonctions de préfet de région et de préfet du département et, d'autre part, sur l'idée d'un transfert de la gestion des préfets du ministre de l'intérieur au Premier ministre.

**M. Paul Masson** a jugé difficile d'introduire des conseillers généraux dans les communautés de communes ou de villes et a rappelé que le rôle du préfet ne peut se limiter à une fonction d'enregistrement.

En réponse à ces observations, **M. Jean Puech** a souligné les tensions entre les administrations d'Etat et les responsables des collectivités locales qui ne disposent pas d'interlocuteurs qualifiés. Cette situation est en grande partie due à l'insuffisance des crédits déconcentrés au regard des crédits engagés par le département.

Il a enfin rappelé le souhait de son Association que soient établies des relations entre les différents niveaux d'administration.

La commission a ensuite procédé à l'audition de l'Assemblée des districts de France.

**M. Marc Censi, président**, après avoir rappelé que son Association représente les 183 districts de France, a fait observer que ceux-ci ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation aux évolutions en cours. Cette capacité d'adaptation est en particulier autorisée par la très grande souplesse du texte fondateur des districts, en dépit de certaines rigidités fiscales.

Les districts de France, qui ont une position unanime sur le projet de loi, s'inquiètent de la mise en cause de deux principes de base : d'une part, l'égalité de traitement entre les districts et les futures communautés de villes et de communes ; d'autre part, le maintien de la liberté d'association et de la souplesse de gestion qui ont fait la réussite des districts. Les modifications au projet de loi que

propose l'Association des districts de France tendent à garantir le respect de ces deux principes.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, s'est demandé s'il est possible d'envisager, pour les districts et les communautés de communes ou de villes, la consultation des maires à la demande du Conseil de l'établissement public. Il s'est en outre interrogé sur l'opportunité de consulter les districts sur les propositions de schéma définitif qui concerneraient la création de districts.

**M. Jacques Larché, président**, s'est, pour sa part, interrogé sur la nécessité de créer de nouveaux organismes de coopération intercommunale.

En réponse à ces questions, **M. Marc Censi** a estimé souhaitable de ne pas passer outre à la procédure d'avis des communes sur le schéma définitif et s'est déclaré hostile à ce que cette question fasse l'objet d'un texte réglementaire.

Il a de plus exprimé ses doutes sur la nécessité de créer de nouvelles structures de coopération, en relevant qu'il serait opportun, au préalable, de lever les obstacles existants.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Gérard Combe**, représentant du Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales.

Après s'être interrogé sur la «lisibilité» pour les citoyens de l'empilement des structures de coopération intercommunale, **M. Gérard Combe** a considéré que le renforcement du rôle de coordination des préfets imposait qu'à leur égard l'autorité du Premier ministre soit renforcée.

Il a indiqué les difficultés que pouvait poser, au plan statutaire, pour le personnel communal, l'application d'un seuil de 3.500 habitants, en ce qui concerne les mesures contenues dans le titre II.

Il a jugé excessif de permettre la communication, sans déplacement, des documents municipaux à toute personne physique ou morale.

Il s'est interrogé sur la possibilité d'organiser une consultation locale si la délibération qui la décide fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif.

Il a souhaité que les rapports de synthèse sur les affaires soumises à délibération soient adressés aux membres du conseil municipal en même temps que la convocation.

Quant à l'institut des collectivités territoriales, il a indiqué que le dispositif de l'Assemblée nationale ne réglait pas la question de son budget et de son financement.

Sur le titre III, il a considéré qu'il était dommage que les compétences des communautés de communes soient réduites par rapport à celles des communautés de villes.

Il a également jugé contestable la rédaction de l'article 56 quaterdecies. Enfin, il s'est demandé si l'attribution de la taxe professionnelle à la communauté était acceptable, alors qu'il ne s'agit que d'une structure du deuxième degré.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, a estimé effectivement plus cohérent que la gestion du corps préfectoral soit confiée au Premier ministre. Quant à l'institut des collectivités territoriales, il a jugé inacceptable le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, mais s'est montré favorable à la création d'un office parlementaire et d'une structure mise en place par l'Etat à vocation statistique et documentaire.

Enfin, la commission a procédé à l'audition de **M. Yves Guéna, sénateur**, représentant le **Mouvement national des élus locaux**. Après avoir rappelé que la déconcentration était annoncée depuis bien des années, **M. Yves Guéna** a tenu à affirmer sa foi en la réalité de l'échelon départemental et a considéré, en revanche, que

l'échelon régional restait encore éloigné tant pour les maires que pour les administrés.

En outre, il a souligné que la déconcentration devrait impérativement s'accompagner d'une diminution des effectifs des administrations centrales, de même que la décentralisation aurait dû provoquer un dégraissage des administrations de l'Etat.

Abordant ensuite le titre II du projet de loi, il a jugé déraisonnable le seuil de 3.500 habitants. En effet, il a déclaré qu'il fallait éviter d'institutionnaliser des procédures dans les petites communes. Notamment, il a jugé qu'un débat sur les orientations budgétaires était d'un faible intérêt dans les petites communes. Il s'est opposé à la communication, sans déplacement, des documents municipaux à toute personne physique ou morale. Il a également considéré comme inacceptable la disposition permettant à une minorité de demander l'organisation d'une consultation locale.

Il a jugé totalement irréaliste l'obligation de mettre un local à disposition des élus minoritaires dans les petites communes.

Quant aux questions orales, il a estimé que cette procédure était intéressante, mais qu'elle devait être bien réglementée, de manière à ne pas permettre à une minorité de bloquer l'ordre du jour du conseil municipal sur des sujets choisis par elle.

Quant à l'institut des collectivités territoriales, il l'a jugé superfétatoire et coûteux.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, il a considéré que le projet de loi témoignait d'une démarche volontariste du Gouvernement qui a cependant accepté de limiter les contraintes qu'il entendait initialement imposer aux communes.

Il a indiqué que la procédure d'élaboration du schéma départemental semblait très complexe et entraînerait la multiplication du nombre de réunions et la multiplication des contentieux. Il a déclaré qu'il ne lui semblait pas

possible d'obliger les communes à se regrouper contre leur gré.

Il s'est également interrogé sur l'avenir des cantons et des conseillers généraux, pour le cas où le schéma départemental conduirait à l'établissement de regroupements communaux couvrant l'ensemble du département mais ne correspondant pas à la carte cantonale.

Par ailleurs, il a regretté l'absence de toute disposition concernant le statut de l'élu local dans le projet de loi.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, a considéré qu'il conviendrait sans doute de revenir au seuil de 10.000 habitants pour les dispositions prévues dans le titre II. Il a jugé indispensable de laisser l'initiative des consultations locales au maire seul.

Il a indiqué que la mise à disposition de locaux au profit des élus locaux constituait un principe qu'on ne pouvait qu'approuver, mais qu'il était impossible à traduire en pratique.

Quant aux questions orales, il a affirmé qu'il serait nécessaire de réglementer la procédure dans le règlement intérieur des communes.

Pour la coopération intercommunale, il a jugé que le volontariat des communes constituait un principe fondamental.

En réponse à **M. Paul Graziani, rapporteur**, **M. Yves Guéna** a indiqué qu'il n'était pas hostile à ce que la présidence de la commission départementale de la coopération intercommunale soit confiée au préfet.

**Mercredi 29 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a procédé d'abord à l'audition de **M. André Billardon**, représentant de l'Association des présidents des communautés urbaines sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-

1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

**M. André Billardon**, après avoir indiqué que la communauté urbaine représentait la forme la plus intégrée des structures de coopération intercommunale, a constaté que les communautés de villes proposées par le projet de loi constituaient un dispositif largement inspiré de celui applicable aux communautés urbaines. Il a cependant déclaré que l'Association des présidents des communautés de villes avait fait des propositions dans le souci de maintenir un équilibre entre la formule actuelle et la formule nouvelle.

Il a indiqué qu'en ce qui concerne les procédures de création des communautés urbaines et de modification des périmètres, l'Assemblée nationale avait largement étendu aux communautés urbaines les dispositions prévues pour les communautés de villes.

Il a également constaté avec satisfaction que la compétence économique avait été reconnue explicitement aux communautés urbaines lors des débats à l'Assemblée nationale ainsi que la capacité pour ces communautés de créer des fonds de concours.

En revanche, en ce qui concerne les moyens financiers mis à disposition des communautés urbaines, il a regretté que le projet de loi ne leur applique pas les modalités de remboursement de la T.V.A. prévues pour les communautés de villes.

Enfin, il a considéré que les dispositions relatives à la coopération transfrontalière étaient relativement modestes.

**M. Paul Graziani**, rapporteur, s'est interrogé sur la nécessité de créer des communautés de villes, le projet de loi tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale étendant aux communautés urbaines la plupart des dispositions prévues pour les communautés de villes.

Il s'est également interrogé sur la cohérence du dispositif proposé à l'article 56 quinquies permettant de

recourir pour la création des communautés urbaines aussi bien à la procédure spécifique prévue par le Code des Communes qu'à la procédure prévue par le projet de loi pour la création des communautés de villes.

**M. André Billardon** a admis que le texte adopté par l'Assemblée nationale avait largement rapproché les deux structures et, qu'hormis les dispositions fiscales et financières, il n'y avait plus guère de différence entre les communautés urbaines et les communautés de villes. Cependant, il a considéré que les deux formes de coopération pouvaient coexister.

De manière générale, il s'est déclaré partisan d'une coopération forte, c'est-à-dire d'une coopération au sein d'établissements à fiscalité propre.

Quant à l'article 56 quinquies, il a estimé qu'il permettrait de modifier, dans des conditions de plus grande souplesse, les périmètres des communautés urbaines.

**M. Daniel Hoeffel** s'est demandé si les structures actuelles de coopération n'étaient pas maintenues qu'à titre transitoire.

**M. André Billardon** a considéré qu'il était possible de mettre en place une panoplie large et complémentaire des formes de coopération intercommunale mais que l'objectif devait être de développer la coopération la plus intégrée et dotée d'une fiscalité propre.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que la carte administrative ne sortirait pas allégée de cette multiplication des structures de coopération.

La commission a ensuite reçu l'**Association nationale des élus communistes et républicains**.

**M. Camuzat, secrétaire général**, après avoir souligné les effets très négatifs du projet de loi pour l'avenir des institutions et de la démocratie a indiqué que les préoccupations de son Association portent sur la place des communes dans la démocratie, les moyens financiers

qui leur sont accordés pour leur développement et le rôle des services publics.

Or, les principes essentiels de la décentralisation ne sont pas respectés par le projet de loi.

Les mesures proposées en matière de déconcentration vont dans le sens d'un accroissement du pouvoir de l'Etat et d'une prééminence des régions sur les autres collectivités territoriales.

Les dispositions relatives à la démocratie locale opèrent un transfert aux structures élues au second degré de l'essentiel des compétences et des ressources. Elles vident le niveau communal de tout pouvoir et opèrent une exclusion des élus minoritaires.

Les dispositions relatives à la coopération locale ne définissent aucune perspective réelle. En premier lieu les ententes interrégionales ont pour effet de créer des «super-régions» dans la perspective européenne. En second lieu, s'agissant de la coopération communale, le projet de loi apporte de fausses réponses, sous la forme de procédures contraignantes, globalisantes et systématiques. Il s'agit en réalité de procéder à un regroupement communal pour faire face à la concurrence européenne.

En conclusion **M. Camuzat** a estimé que le respect de l'autonomie locale implique des moyens financiers accrus pour les collectivités locales, une modernisation de la fonction publique territoriale et un véritable statut de l'élu.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, a souhaité connaître l'avis de l'Association sur le contrôle a posteriori et sur les mesures de transparence des actes des collectivités locales.

En réponse, **M. Camuzat** a affirmé son attachement à la transparence des actes et relevé que l'article 31 du projet de loi réintroduisait un contrôle a priori dangereux.

La commission a ensuite reçu la **Conférence des présidents de conseils régionaux**.

**M. Marcel Rudloff, vice-président**, a tout d'abord souligné que le projet de loi est plus modeste que les avant-projets qui retenaient l'idée d'une fédération de régions. Néanmoins, il est porteur d'une certaine complexité alors même que les régions n'étaient pas demandresses. La liberté des régions est certes assurée en ce qui concerne la création des ententes mais on peut s'interroger sur la justification de la limitation du nombre de régions par entente.

En outre, l'opportunité de mettre en place une structure supplémentaire est discutable.

Enfin, la Conférence propose la suppression de l'article 46 bis nouveau introduit dans le projet de loi par l'Assemblée nationale qui opère un prélèvement sur la dotation des régions alors même que cette dotation est destinée à compenser les transferts de charge.

**M. Jacques Larché, président**, a mis en garde contre l'accroissement considérable des coûts administratifs qui résultera de la déconcentration telle qu'elle est proposée et qui aurait pour effet d'instituer sept niveaux d'administration.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, après avoir approuvé la proposition de suppression de l'article 46 bis nouveau a souhaité connaître l'avis de la Conférence des présidents de conseils régionaux sur le transfert de nouvelles compétences aux régions, la possibilité pour les régions de participer à plusieurs ententes interrégionales et sur la limitation du nombre de régions participant à une même entente.

**M. Jacques Sourdille**, après avoir émis le souhait d'une coordination entre les différents niveaux d'administration a souligné le problème posé par le refus de l'Etat de reverser aux collectivités locales la T.V.A. perçue à l'occasion d'opérations ayant donné lieu à des cofinancements.

**M. Guy Allouche**, après avoir estimé que ce problème devait effectivement trouver une solution, a fait observer

que la limitation du nombre de régions participant à une même entente interrégionale est nécessaire en vue de préserver l'unité de l'Etat.

**Le président Larché** a en outre fait remarquer que cette entente pourrait passer des accords avec des régions à l'extérieur des frontières, ce qui est susceptible d'entraîner une mise en cause des politiques nationales.

**M. Christian Bonnet** a déploré les coûts considérables résultant de la multiplication des structures et souligné les difficultés que rencontrent les élus locaux dans la pratique des financements croisés.

En réponse à ces observations, **M. Marcel Rudloff** a exprimé la position favorable de la conférence des présidents de conseils régionaux pour le transfert de nouvelles compétences aux régions. Il a indiqué en outre que celles-ci sont attachées à une certaine souplesse dans la coopération interrégionale. Dans ces conditions l'utilité d'institutionnaliser les ententes interrégionales paraît discutable.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 310 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

A titre préliminaire, **M. Luc Dejoie, rapporteur**, a souhaité demander à la commission l'autorisation d'appeler par priorité, au cours de la séance, au début de la deuxième partie du projet de loi relative à l'accès au droit, l'amendement n° 24 adopté par la commission quant au financement de cette dernière aide. Il a souhaité que la commission définisse une position à l'égard de cette deuxième partie du projet de loi dans le cas où le Gouvernement, à l'occasion de l'examen de cet amendement, déciderait de s'y opposer ou d'invoquer l'article 40 de la Constitution.

Après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff** et

**Luc Dejoie, rapporteur**, la commission a accepté le principe de la priorité et a décidé que, dans l'hypothèse d'un avis négatif du Gouvernement, le rapporteur serait autorisé à solliciter du Sénat la suppression de tous les articles de la deuxième partie du projet de loi.

La commission a ensuite rejeté, à l'article premier, un amendement n° 64 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a procédé de même à l'article 4 pour les amendements n°s 65 et 66 des mêmes auteurs.

A ce même article, elle s'est montrée favorable à deux amendements n°s 55 et 56 présentés par M. Hubert Durand-Chastel.

A l'article 5, elle a rejeté un amendement n° 67 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Elle a procédé de même à l'égard de l'amendement n° 69 et, après un échange de vues auquel ont participé MM. **Jacques Larché, Michel Dreyfus-Schmidt et Luc Dejoie**, n° 68 des mêmes auteurs à l'article 6.

A l'article 13, elle s'est montrée favorable, après un échange de vues auquel ont participé MM. **Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, Michel Dreyfus-Schmidt, René-Georges Laurin et Luc Dejoie, rapporteur**, à trois amendements n°s 44, 45 et 46 présentés par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R.

A l'article 14, elle a adopté la même position à l'égard des amendements n°s 47 et 48, ainsi qu'à celui de l'amendement n° 49 à l'article 16, présentés par les mêmes auteurs.

Elle a ensuite rejeté, à l'article 21, un amendement n° 70 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, un amendement n° 28 présenté par le Gouvernement et un amendement n° 52 présenté par M. Guy Allouche et les membres du groupe socialiste.

A l'article 22, elle s'est montrée défavorable à un amendement n° 71 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

A l'article 24, elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° 59 présenté par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R..

Elle s'est montrée défavorable en revanche, à l'article 24 bis, après une intervention de MM. **Jacques Larché, président, et Luc Dejoie, rapporteur**, à l'amendement n° 29 présenté par le Gouvernement.

A l'article 25, elle s'est montrée en désaccord avec l'amendement n° 50 présenté par M. Alain Pluchet et les membres du groupe R.P.R. et n° 72 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, et a donné un avis favorable à un amendement n° 60 présenté par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R.

Elle s'est ensuite montrée défavorable à un amendement n° 73 présenté à l'article 27 par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

A l'article 29, après un échange de vues auquel ont participé MM. **Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff, Guy Allouche, René-Georges Laurin et Luc Dejoie, rapporteur**, elle a rejeté un amendement n° 74 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et un sous-amendement n° 30 à l'amendement n° 13 de la commission présenté par le Gouvernement.

A l'article 31, elle s'est montrée défavorable à un amendement n° 51 présenté par M. Alain Pluchet et les membres du groupe R.P.R.

A l'article 35, après un échange de vues auquel ont participé MM. **Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, René-Georges Laurin et le rapporteur**, la commission a donné son accord à un

amendement n° 61 présenté par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R.

A l'article 37, après une intervention de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff, Jacques Larché, président, et Luc Dejoie, rapporteur, elle a donné un avis favorable à un amendement n° 31 présenté par le Gouvernement, sous la réserve d'un sous-amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 38, la commission s'est montrée favorable à un amendement n° 62 présenté par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R.

A l'article 39, elle a donné son accord à un amendement n° 32 présenté par le Gouvernement ainsi que, à l'article 41, à un amendement n° 33 de conséquence déposé par le Gouvernement.

La commission a ensuite examiné par priorité un amendement n° 41 présenté par le Gouvernement à l'article 68, auquel elle a donné un avis favorable, après un échange de vues auquel ont participé MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff et Luc Dejoie, rapporteur, sous la réserve d'un sous-amendement d'ordre rédactionnel.

Elle a adopté la même position à l'égard des amendements n°s 34 à l'article 42, 35 à l'article 42 bis, 36 à l'article 43 et 37 après l'article 43, présentés par le Gouvernement.

A l'article 51, elle a rejeté un amendement n° 75 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste

A l'article 52, elle a donné son accord à un amendement n° 57 présenté par M. Hubert Durand-Chastel et a rejeté un amendement n° 38 rectifié du Gouvernement ainsi qu'un amendement n° 76 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste

Après l'article 53, la commission a donné un avis favorable à deux amendements n°s 1 et 2 présentés par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Mme Paulette Brisepierre.

A l'article 54, elle s'est montrée défavorable à deux amendements n°s 53 présenté par M. Guy Allouche et les membres du groupe socialiste, et 77 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste

A l'article 56, elle a rejeté un amendement n° 39 présenté par le Gouvernement ainsi qu'un amendement n° 78 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Elle s'est montrée en revanche en accord avec un amendement n° 63 présenté par M. René-Georges Laurin et les membres du groupe R.P.R.

A l'article 58, elle a rejeté un amendement n° 79 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a procédé de même à l'article 59 à l'égard de deux amendements n°s 54 présenté par M. Guy Allouche et les membres du groupe socialiste, et 80 de M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

A l'article 60, elle s'est montrée favorable à un amendement n° 3 présenté par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Mme Paulette Brisepierre.

A l'article 61, elle a donné son accord à un amendement n° 58 de M. Hubert Durand-Chastel et s'est montrée défavorable à un amendement n° 40 présenté par le Gouvernement.

A l'article 63, elle a rejeté un amendement n° 81 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, ainsi que, après l'article 63, à un amendement n° 82 rectifié des mêmes auteurs.

A l'article 65, elle a donné son accord à un amendement n° 4 présenté par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Mme Paulette Brisepierre.

A l'article 69, elle s'est montrée favorable à un amendement n° 42 présenté par le Gouvernement.

En revanche, à l'article 70, elle a rejeté un amendement n° 43 également présenté par celui-ci.

Enfin, après une intervention de MM. Luc Dejoie, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff, elle a adopté, à l'amendement n° 36 du Gouvernement un sous-amendement présenté par le rapporteur ayant pour objet de préciser le régime du remboursement des frais en cas de transaction.

La Commission a ensuite commencé l'examen du rapport conjoint de M. Etienne Dailly sur les **propositions de loi** suivantes :

- n° 323 (1990-1991) adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires** ;

- n° 317 (1990-1991) présentée par MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, tendant à accroître les pouvoirs de **contrôle du Parlement** par la modification de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaire** et à en tirer les conséquences au niveau du **statut de la commission des opérations de bourse**.

M. Etienne Dailly, rapporteur, a d'abord retracé l'évolution du régime juridique des commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle depuis un siècle et demi, en observant que, sous la Ve République, le dispositif original de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 avait très sensiblement restreint les pouvoirs d'investigation qu'elles détenaient auparavant.

Le rapporteur a souligné, pourtant, qu'en 1977, une initiative sénatoriale avait amélioré cette situation en dotant ces commissions de moyens nouveaux dont l'expérience avait plusieurs fois révélé la nécessité : obligation de comparaître et de prêter serment, sanctions

pénales réprimant les entraves aux enquêtes ou aux contrôles, allongement de la durée de fonctionnement desdites commissions, etc.

Au terme de cet exposé introductif, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a néanmoins relevé certaines carences du régime actuel, tant dans la composition et les modalités de fonctionnement interne des commissions d'enquête ou de contrôle, que dans les contraintes légales auxquelles souvent elles se heurtent. Le secret professionnel qui leur est fréquemment opposé constitue en particulier un obstacle sérieux à l'accomplissement de leurs missions.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, s'est donc félicité qu'en amenant à un réexamen des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la proposition de loi n° 323 adoptée par l'Assemblée nationale offre une occasion propice pour réformer sur certains points le régime en vigueur.

Certaines modifications pourraient, dès maintenant, être envisagées, comme par exemple permettre aux commissions d'enquête ou de contrôle d'obtenir, par une procédure adéquate, la levée du secret professionnel. Le rapporteur a, du reste, observé que la proposition de loi n° 317 de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon répondait précisément à une préoccupation identique.

La distinction terminologique entre l'enquête et le contrôle a par ailleurs paru peu pertinente au rapporteur, dès lors que ces deux procédures sont menées suivant des règles pratiquement analogues.

**M. Etienne Dailly, rapporteur** s'est ensuite attaché à la présentation du dispositif adopté par l'Assemblée nationale et s'est rallié à l'institution d'une prescription trentenaire des infractions liées à la révélation d'informations couvertes par le secret des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle. Il lui a paru en effet qu'après un tel délai, ces informations ne revêtaient plus

qu'un caractère historique qui ne justifiaient pas le maintien du secret absolu.

Il s'est en revanche interrogé sur l'incidence réelle de la publicité des auditions des commissions d'enquête ou de contrôle prévue à l'article premier de la proposition de loi n° 323. Sans disconvenir de l'intérêt de la publicité, telle que la pratiquent d'autres pays, comme les Etats-Unis ou la République Fédérale d'Allemagne, par exemple, il a craint que la publicité des auditions soit de nature à inciter à trop de discrétion les personnes entendues.

Il a estimé qu'en tout état de cause, la publicité des auditions impliquerait absolument l'existence d'un dispositif permettant, si nécessaire, de préserver la confidentialité de certains témoignages pour en garantir la totale sincérité.

Un large débat s'est alors engagé sur ce point. **M. Christian Bonnet** a déclaré partager les inquiétudes du rapporteur. Le président **Jacques Larché** s'est, à titre personnel, déclaré convaincu que la publicité des commissions d'enquête ou de contrôle améliorerait très sensiblement l'intérêt que le public peut porter aux travaux du Parlement. Il a par ailleurs estimé que l'opinion publique, particulièrement attentive dans des affaires de ce type, ne manquerait pas de sanctionner toute dérobade des personnes entendues, limitant d'autant le risque de recueillir des témoignages par trop édulcorés. A ce titre la publicité ne pourrait donc qu'accroître l'information réelle du Parlement.

**M. René-Georges Laurin** s'est associé à ces propos, en déplorant d'ailleurs que la presse n'accorde pas plus d'intérêt aux travaux du Parlement.

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Luc Dejoie et Philippe de Bourgoing** sont également intervenus dans ce débat.

Après ces interventions, **M. Etienne Dailly**, rapporteur, a jugé que différentes attitudes étaient concevables, mais qu'en tout état de cause, il lui paraissait

souhaitable que les groupes politiques du Sénat puissent, comme à l'Assemblée nationale, s'entendre sur un dispositif susceptible de rallier l'unanimité.

**Le président Jacques Larché et les autres commissaires ont approuvé cette position. A l'issue de la discussion, la commission a décidé de renvoyer à une date ultérieure la suite de l'examen des deux propositions de loi n° 317 et 323.**

Elle a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Etienne Dailly** sur la proposition de résolution n° 290 (1990-1991) présentée par **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Claude Estier et les membres du groupe socialiste apparentés et rattachés administrativement**, tendant à modifier l'article 10 du Règlement du Sénat.

Après avoir présenté brièvement le régime juridique des commissions spéciales, et rappelé que l'Assemblée nationale, il y a deux ans, avait modifié leur effectif dans son propre règlement, **M. Etienne Dailly** a proposé d'adopter, sur le principe, la proposition de résolution soumise à l'examen de la commission.

L'effectif proposé pour les commissions spéciales, soit 43 commissaires, lui a néanmoins paru trop élevé. Le rapporteur a estimé à cet égard qu'il convenait :

- de maintenir un écart effectif entre les commissions spéciales et la moins nombreuse des commissions permanentes ;

- de fixer leur effectif à un seuil aussi proche que possible du dixième de l'effectif total du Sénat, à l'instar de l'Assemblée nationale ;

- de majorer pourtant ce seuil, de façon à faire bénéficier de cette réforme tous les groupes politiques, à raison d'au moins un siège supplémentaire.

Le seuil permettant de répondre à ces diverses préoccupations étant de 37, il a été décidé de l'insérer dans le texte de la proposition de résolution qui serait soumise, aux délibérations du Sénat, dans le texte proposé par le rapporteur.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mercredi 29 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Genton, président.** La délégation a tout d'abord procédé à la nomination de M. Xavier de Villepin comme rapporteur pour la Banque européenne de reconstruction et de développement (B.E.R.D.).

M. Jacques Genton, président, a ensuite présenté un rapport d'information sur la IV<sup>ème</sup> Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Luxembourg, 6 et 7 mai 1991).

Cette Conférence a été créée à l'initiative du président Laurent Fabius par la Conférence des présidents des assemblées parlementaires, réunie à Madrid les 19 et 20 mai 1989. Elle s'est réunie une première fois à Paris, à l'initiative des présidents Alain Poher et Laurent Fabius les 16 et 17 novembre 1989, puis à Cork (Irlande) les 10 et 11 mai 1990, enfin à Rome, les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 1990. Le Sénat était représenté à la IV<sup>ème</sup> Conférence par MM. Jacques Genton, Yves Guéna et Jean-Pierre Masseret. Pour la première fois, le président en exercice du Conseil des Communautés européennes, M. Jacques Poos, ministre des affaires étrangères du Luxembourg, est intervenu devant la Conférence.

Outre l'intervention du président en exercice du Conseil des Communautés européennes, l'ordre du jour de la Conférence comportait l'étude, pour la première fois, d'un thème politique d'actualité arrêté au préalable, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune, pour l'examen duquel la délégation avait adopté un avis à

l'unanimité le 24 avril dernier, sur le rapport de M. Yves Guéna.

Le second point de l'ordre du jour portait sur le projet de règlement devant s'appliquer à ces conférences des organes spécialisés. **M. Jacques Genton, président**, a indiqué que, répondant au président de la commission institutionnelle du Parlement européen, il avait souligné que l'adoption d'un règlement ne préjugerait en rien de l'institutionnalisation de ces conférences.

Si une institutionnalisation affirme la volonté de tenir des réunions régulières, cette volonté découle directement de la Conférence des présidents des 19 et 20 mai 1989 à Madrid. Cette décision a été prise par consensus par les présidents des assemblées et avec la participation du président du Parlement européen.

L'ordre du jour comportait également le suivi de la Conférence des Parlements de la Communauté européenne qui s'est tenue à Rome du 27 au 30 novembre 1990. **M. Jacques Genton, président**, a indiqué que sa position est qu'une nouvelle réunion des Assises s'impose avant la conclusion des conférences intergouvernementales.

Il a également ajouté qu'au cours de la Conférence des présidents d'assemblées des Parlements de la Communauté, qui s'est tenue à Berlin, les 10 et 11 mai 1991, le président Laurent Fabius avait repris cet argument et que la Conférence avait décidé de faire étudier le principe d'une nouvelle réunion des Assises par un groupe de travail qui doit se réunir à La Haye d'ici la fin du mois de juin. Au nom du président Alain Poher, **M. Jacques Genton** a soutenu la même proposition en demandant avec insistance que cette nouvelle Conférence des parlements soit organisée dans de meilleures conditions que la première, quant à son ordre du jour, à son règlement, en particulier à son mode de votation, et aux conditions de rédaction de la résolution qui devrait conclure les travaux.

La délégation néerlandaise a enfin indiqué que la cinquième Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires pourrait se réunir les 4 et 5 novembre prochain à La Haye.

**Le rapport d'information a alors été adopté par la délégation à l'unanimité.**

**Puis, M. Paul Masson a présenté un projet de rapport d'information sur la jurisprudence européenne récente en matière de libre circulation des personnes.**

Rappelant tout d'abord les objectifs et le cadre fixés par le Traité de Rome et l'Acte unique européen, le rapporteur a présenté les dispositions des trois directives adoptées le 28 juin 1990 et qui étendent le droit de libre circulation et de séjour à tous les citoyens communautaires, puisque en bénéficieront, à partir du 30 juin 1992, les étudiants, les inactifs et les retraités allant s'établir dans un autre Etat membre que celui où ils ont exercé leur activité professionnelle.

Le rapporteur a souligné que ces textes s'inscrivent dans la logique de l'Acte unique européen et viennent compléter les règlements qui ont déjà aménagé la libre circulation des travailleurs. Il a évoqué également le parallélisme entre l'élaboration de ces directives et les dispositions d'application de l'Accord de Schengen, dispositions qui devraient d'ailleurs à terme se confondre avec les règles communautaires.

Exposant que l'application des trois nouvelles directives généralisant la libre circulation et le droit de séjour dans tout l'espace communautaire serait largement conditionnée par l'interprétation que serait amenée à en faire la Cour de justice des Communautés européennes, le rapporteur a évoqué les différents problèmes qui risquent de se poser, compte tenu des arrêts déjà rendus sur la base de la réglementation communautaire en vigueur.

Soulignant que la jurisprudence passée de la Cour de justice dessine ce que pourra être l'interprétation des trois

directives, le rapporteur a estimé que les arrêts de la Cour seraient susceptibles de remettre en cause le laborieux équilibre qui a permis, au bout de dix ans de délibérations, de parvenir à leur adoption ; il a ainsi cité les arrêts élargissant la qualification de travailleur et a évoqué la jurisprudence déclarant transférables certaines prestations sociales non contributives, comme l'allocation du fonds national de solidarité. Enfin, à propos de l'ordre public, le rapporteur a décrit la différence entre la jurisprudence nuancée de la Cour de justice et la politique volontariste de la Commission visant à faire prévaloir de manière systématique la liberté de circulation.

Le rapporteur a alors souligné la fragilité de certaines dispositions des trois nouvelles directives portant notamment sur les conditions d'assurance et de ressources imposées aux candidats au droit de séjour. Il s'est en outre inquiété des risques d'une dérive induite tant par la jurisprudence de la Cour que par la politique de la Commission aboutissant à étendre les compétences communautaires : les normes intervenant dans le domaine social étant interprétées comme comprenant, de proche en proche, le travail, l'emploi, et bientôt l'immigration.

Il a présenté l'élaboration des textes issus de l'Accord de Schengen comme un ressaisissement de la part des Etats membres de compétences et de procédures étrangères à celles que couvre le Traité de Rome.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a enfin cité la récente jurisprudence de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'Homme siégeant à Strasbourg concernant la compatibilité de mesures d'expulsion avec la Convention européenne des droits de l'Homme.

Le rapporteur a conclu son exposé en soulignant la portée de la jurisprudence des juridictions européennes et l'influence qu'elles auront sur l'application des différentes normes appelées à régir la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire comme dans "l'espace Schengen".

Un débat a suivi cette présentation.

**M. Jacques Oudin**, estimant que ce rapport mettait en lumière des problèmes que l'on pressent confusément sans toujours en connaître le détail, a souhaité qu'une présentation synthétique en soit rendue publique. **M. Jacques Genton, président**, lui a répondu que la nouvelle procédure des questions orales européennes permettrait éventuellement de répondre à ce souci. **M. Paul Masson, rapporteur**, a ajouté qu'il s'agissait d'une matière juridique particulièrement difficile, faite de cas spécifiques, qu'il lui avait semblé utile d'exposer dans la mesure où les éléments en sont souvent mal connus, mais qu'il ne s'agissait nullement d'exacerber un débat politique délicat.

**M. Michel Poniatowski** a déduit de l'exposé de la politique jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes qu'il apparaîtrait imprudent de confier à cette Cour l'interprétation du principe de subsidiarité et de la rendre juge de son application.

**M. Xavier de Villepin** a évoqué d'éventuelles contradictions entre l'état du droit communautaire, interprété par la Cour, et les dispositions d'application de l'Accord de Schengen et a demandé si précisément ces dispositions ne seraient pas de nature à limiter certaines dérives, notamment par le renforcement de la coopération entre les Etats adhérents à l'Accord.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé que les Etats de la Communauté avaient marqué leur souci de ne pas se dessaisir de ces questions, comme en témoigne le choix d'une procédure impliquant l'unanimité, pour l'adoption des trois directives "droit de séjour" (procédure d'ailleurs actuellement contestée devant la Cour de justice par le Parlement européen et la Commission). Cette réaction des Etats a pu inspirer aussi l'Accord de Schengen afin de déterminer les règles de la politique des flux migratoires plutôt dans le cadre intergouvernemental que dans celui des procédures communautaires. Rappelant que le 1er janvier 1993 est une date butoir, il a renouvelé sa

crainte devant la difficulté de concilier la libre circulation dans un espace sans frontières intérieures, les effets de la jurisprudence européenne et les garanties contenues dans les directives.

**M. Jean-Pierre Bayle** a indiqué que les trois directives étaient des textes élaborés avec sérieux, à la différence d'autres propositions quelque peu démagogiques ; il a estimé que, si la jurisprudence aboutissait à quelques contradictions, elle pouvait avoir des effets positifs si elle obligeait certains Etats à abroger des dispositions par trop restrictives s'agissant des contrôles aux frontières, y compris à l'égard des ressortissants communautaires, et il a cité le questionnaire prévu par la législation néerlandaise, déféré par la Commission à la Cour de justice. Il a enfin souligné que la seule solution aux risques de migrations déséquilibrées résultant des disparités de protection sociale était l'harmonisation par le haut des législations sociales des Etats membres. Il a enfin rappelé son attachement, en tant que représentant des Français établis hors de France, à la liberté de circulation et à la liberté d'établissement, spécialement dans les Etats de la Communauté.

**M. Jacques Genton, président**, a souligné combien il était légitime que les travailleurs qui ont cotisé de longues années dans un Etat membre bénéficiant, après la cessation de leurs activités, de la plénitude de leurs droits à la retraite et du Fonds national de solidarité (F.N.S.) éventuellement et qu'ils puissent en obtenir le versement au lieu de leur résidence, s'ils la transfèrent dans un autre Etat membre.

**M. Paul Masson, rapporteur**, en est convenu sans réserve, soulignant qu'il ne se posait un problème que pour les migrants n'ayant jamais cotisé au régime sollicité.

**M. Jean-Pierre Bayle** a indiqué que les problèmes de la durée de résidence en France, comme celui de "l'exportation" du F.N.S. et du Revenu minimum d'insertion (R.M.I.) avaient déjà été soulevés, notamment

par lui-même, à l'égard des Français établis hors de France, et avaient conduit à envisager des mesures dérogatoires plutôt qu'une "exportabilité" généralisée.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a conclu en confirmant que les problèmes se poseront tant que les niveaux de prestation demeureront aussi disparates.

Au terme de ce débat, le **projet de rapport d'information** a été adopté à l'unanimité par la délégation.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LA PLANIFICATION

Mercredi 29 mai 1991 - Présidence de M. Bernard Barbier, Président. - La délégation pour la planification a procédé à l'audition de M. Pierre Yves Cossé, commissaire au plan.

Accueillant M. Pierre Yves Cossé, le président de la délégation s'est félicité de ce que la suppression du secrétariat d'Etat chargé du plan ne signifie point l'abandon de ce qu'on appelle "le Plan". Sans être un inconditionnel du mot "planification", le président Bernard Barbier s'est dit attaché au maintien d'un outil de réflexion à moyen terme au plus haut niveau gouvernemental, et d'un lieu de concertation entre les pouvoirs publics, les partenaires socio-économiques et les experts.

M. Pierre Yves Cossé s'est déclaré surpris par les réactions suscitées par la place réservée à la planification dans les nouvelles structures gouvernementales : le rattachement du commissariat général du plan au Premier ministre renoue en effet avec une tradition fréquemment suivie dans le passé.

Concernant le bilan d'exécution du Xe Plan à mi-parcours, le commissaire a estimé que, malgré la succession d'événements imprévisibles, ce plan était un de ceux qui avait été le plus fidèlement mis en oeuvre, à la fois grâce à la continuité gouvernementale qui avait marqué la période et grâce à son fort ancrage sur l'engagement européen.

Il s'est également réjoui des résultats obtenus par la France en matière d'inflation et a renouvelé son attachement à la politique de désinflation compétitive. Il a ainsi estimé que l'ouverture croissante de l'économie française à la compétition internationale, si elle se traduisait par des oscillations et des retournements de conjoncture de plus en plus rapides, était également la meilleure garantie d'une régulation des prix.

M. Pierre Yves Cossé a, par ailleurs, indiqué qu'aucun calendrier précis des travaux préparatoires au XIe Plan n'avait été encore défini. Le commissariat général du plan souhaite cependant annoncer le plus rapidement possible le lancement d'une procédure de concertation des régions afin que soit amorcé à ce niveau le dialogue entre partenaires socio-économiques.

En outre, la réalisation progressive de l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne nécessitera l'approfondissement des réflexions sur le "principe de subsidiarité" et, corrélativement, sur la répartition des compétences entre les échelons régionaux, nationaux et européen. M. Pierre Yves Cossé a enfin estimé qu'aucune décision quant aux orientations du XIe Plan ne serait prise avant les prochaines élections législatives.

M. Jean-Jacques Robert a souhaité que le plan ne se limite pas à une réflexion prospective et devienne, en cas de crise, un instrument d'analyse et de proposition. Il s'est également inquiété des mauvaises perspectives de l'emploi pour les années à venir.

M. Jean Boyer s'est interrogé sur l'utilisation des études financées par la France sur les économies des pays de l'Est, sur le rôle de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) et sur la politique d'aménagement de l'espace rural.

M. Bernard-Charles Hugo a regretté que la règle de l'annualité budgétaire s'oppose à une planification plus rigoureuse des investissements publics et puisse aboutir,

comme dans le domaine des infrastructures routières, à un désengagement progressif de l'Etat.

M. Bernard Barbier, président, a souhaité que le changement de structures gouvernementales ne prive pas le Parlement d'un débat sur l'exécution du Xe Plan et a rappelé que la loi portant réforme de la planification prévoyait que le Gouvernement présente au Parlement un rapport annuel sur l'exécution du Plan.

En réponse aux intervenants, M. Pierre Yves Cossé s'est réjoui de la qualité des travaux menés par le groupe anti-crise. Il a rappelé que la stabilité du franc était le préalable à la compétitivité et au développement de l'emploi. Il a également souligné que le commissariat général du plan étudiait la question de l'aménagement de l'espace rural dans une optique de protection de l'environnement et s'est montré favorable à une réforme de la taxe sur le foncier non bâti.

Le commissaire s'est enfin déclaré sceptique quant à l'efficacité des engagements budgétaires pluriannuels et quant à la portée des lois de programme.

Au terme de sa réunion, la délégation a chargé son président de publier un rapport d'information sur le VIIe colloque de réflexion économique organisé le 16 mai 1991.

Elle a par ailleurs adopté un programme de travail à l'horizon du printemps 1992 comportant l'élaboration de plusieurs rapports d'information :

- sur les résultats de projections macroéconomiques (rapporteur : M. Bernard Barbier) ;
- sur les instruments de politique économique restant à la disposition des Etats dans le cadre de l'union économique et monétaire (rapporteur : M. Jean-Jacques Robert) ;
- sur le bilan du Xe Plan (rapporteur : M. Roland Grimaldi) ;

- sur l'élaboration du XI<sup>e</sup> Plan (rapporteur : M. Henri Revol) ;

- sur les enjeux économiques à long terme des politiques de protection de l'environnement (rapporteur : M. Bernard Hugo) ;

- sur l'évolution à long terme des dépenses de santé et son incidence macroéconomique (sur ce thème, qui sera l'un des sujets inscrits à l'ordre du jour du VIII<sup>e</sup> colloque de réflexion économique prévu au printemps 1992, la délégation a décidé de commander une étude à la cellule économique du Sénat et de désigner son rapporteur ultérieurement).

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 3 AU 8 JUIN 1991**

**Affaires économiques et Plan**

**Mardi 4 juin 1991**

**à 16 heures**

*Salle n° 263*

**1. Nomination d'un rapporteur sur les textes suivants :**

- projet de loi n° 2009 A.N. d'orientation pour la ville (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;
- projet de loi n° 346 (1990-1991) sur la répartition, la police et la protection des eaux ;
- proposition de loi n° 308 (1990-1991) de MM. Hubert Haenel et Roger Besse relative au droit d'installation dans l'artisanat et à la protection des consommateurs.

**2. Désignation des membres de la mission d'information devant se rendre, en septembre 1991, aux Etats-Unis.**

**3. Communication de M. le Président sur le contrôle de l'application des lois au 15 mars 1991.**

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un  
texte sur les dispositions restant en discussion du  
projet de loi portant diverses dispositions en matière  
de pêches maritimes et de cultures marines**

**Mardi 4 juin 1991  
à 16 heures 30  
au Palais du Luxembourg**

*Salle n° 263*

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

**Affaires étrangères, défense et forces armées**

**Mercredi 5 juin 1991  
à 9 heures 30**

*Salle n° 216*

**Auditions sur les accords de Schengen**

**● A 9 heures 30**

M. Olivier Russbach, directeur de l'association "droit international 1990", sur la conformité de la convention de Schengen aux engagements internationaux des

Etats contractants en matière de droit d'asile et de droits de l'homme.

● **A 10 heures 30**

M. Antoine Noël, délégué pour la France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

● **A 11 heures 30**

M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur

● **A 15 heures**

M. Jacques Thyraud, sénateur, Premier vice-président de la Commission nationale Informatique et Libertés.

**Affaires sociales**

**Mardi 4 juin 1991**

**  9 heures 30**

*Salle n  213*

1. Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n  2059 (A.N.) portant **diverses mesures d'ordre social** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

2. **Examen des amendements** au projet de loi n  309 (1990-1991) portant **réforme hospitalière** (Rapporteur : M. Claude Huriet).

3. Désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n  294 tendant à permettre le départ à la retraite anticipée

à l'âge de 55 ans aux anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc, demandeurs d'emploi en fin de droits ou pensionnés à un taux égal ou supérieur à 60 %.

**Mercredi 5 juin**

**à 9 heures 30**

*Salle n° 213*

**Suite de l'examen des amendements au projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière (Rapporteur : M. Claude Huriet).**

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

**Mardi 4 juin 1991**

**à 16 heures 30**

*Salle n° 131*

1. Audition de M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

2. Examen du rapport de M. Yves Guéna, rapporteur, sur le projet de loi n° 287 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar en vue d'éviter les doubles impositions.

3. Examen du rapport de M. Yves Guéna, rapporteur, sur le projet de loi n° 321 (1990-1991) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire et démocratique d'Ethiopie en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien.

**Jeudi 6 juin 1991**

**à 10 heures 30**

*Salle n° 131*

Examen du rapport pour avis de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

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

**Mardi 4 juin 1991**

**à 11 heures**

*Salle n° 207*

1. Nomination de rapporteur pour la proposition de loi constitutionnelle n° 325 (1990-1991) présentée par M. Etienne Dailly, tendant à modifier les articles 6, 24, 32 et 56 de la Constitution.

2. Suite de l'examen du rapport de M. Etienne Dailly sur les propositions de loi n° 323 (1990-1991) adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence,

tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et n° 317 (1990-1991) de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, tendant à accroître le contrôle du Parlement tendant à accroître les pouvoirs de contrôle du Parlement par la modification de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire et à en tirer les conséquences au niveau du statut de la commission des opérations de bourse.

**à 16 heures**

**Examen du rapport de M. Paul Graziani sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.**

**Mercredi 5 juin 1991**

**à 9 heures 30 et à 15 heures**

*Salle n° 207*

Suite de l'examen du rapport de M. Paul Graziani sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

**Eventuellement, jeudi 6 juin 1991  
à 9 heures 30 et à 15 heures**

*Salle n° 207*

Suite de l'ordre du jour de la veille.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un  
texte sur les dispositions restant en discussion du  
projet de loi portant diverses dispositions relatives à  
la fonction publique**

**Vendredi 7 juin 1991  
à 10 heures  
au Palais du Luxembourg**

*Salle n° 207*

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un  
texte sur les dispositions restant en discussion du  
projet de loi portant réforme des procédures civiles  
d'exécution**

**Vendredi 7 juin 1991  
à l'issue de la commission mixte paritaire  
"Fonction publique"  
au Palais du Luxembourg**

*Salle n° 207*

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

**commission de contrôle chargée d'examiner les  
modalités d'organisation et les conditions de  
fonctionnement des services relevant de l'autorité  
judiciaire**

**Lundi 3 juin 1991  
à 10 heures et à 15 heures**

*Salle n° 207*

Examen du rapport de la commission - M. Jean Arthuis,  
rapporteur.