

N° 9

Samedi 1^{er} décembre 1990

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Projet de loi de finances pour 1991	
• <i>Suite et fin du tableau récapitulatif des positions adoptées par les commissions du Sénat</i>	1187
Affaires économiques et Plan	
• <i>Nominations de rapporteurs</i>	1189
• <i>Environnement (Agence de l'environnement et des économies d'énergie)</i>	
- Désignation candidats commission mixte paritaire .	1189
Affaires étrangères, Défense et Forces armées	
• <i>Nominations de rapporteurs</i>	1197
• <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Rapports pour avis	
. Défense	
- Section Air	1191
- Section Terre	1194
- Avis sur l'ensemble	1197
• <i>Convention (Droit pénal - Sécurité navigation maritime - Projet de loi n° 102)</i>	
- Examen du rapport	1197
• <i>Convention (Droit pénal - Sécurité des plates-formes fixes sur le plateau continental - Projet de loi n° 103)</i>	
- Examen du rapport	1197
• <i>Mission d'information à l'étranger</i>	1198
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	
• <i>Accueil d'une délégation étrangère (Sénateurs polonais)</i>	1201
• <i>Nominations de rapporteurs</i>	1201-1225

	Pages
	-
● <i>Marchés publics</i>	
- Désignation candidats commission mixte paritaire .	1202
● <i>Projet de loi de finances pour 1991</i>	
- Rapports pour avis	
Justice	
- Protection judiciaire de la jeunesse	1202
- Services généraux	1215
- Administration pénitentiaire	1223
● <i>Règlement du Sénat (Questions orales européennes - Proposition de résolution n° 274)</i>	
- Examen du rapport	1209
● <i>Fonction publique territoriale (Personnels d'assainissement - Proposition de loi n° 182)</i>	
- Examen du rapport	1211
Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration	
● <i>Examen du rapport</i>	1231
Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation	
● <i>Travaux (état d'avancement)</i>	1241
Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 3 au 8 décembre 1990 ..	1243

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 28 novembre 1990 - Présidence de M. Richard Pouille, vice, président.- La commission a tout d'abord procédé à la désignation des **candidats titulaires et suppléants** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant création de l'**Agence de l'environnement et des économies d'énergie**. Ont été désignés **candidats titulaires** : MM. Jean François-Poncet, président, Michel Souplet, Pierre Dumas, Richard Pouille, Roland Grimaldi, Jean Huchon et Félix Leyzour. Ont été désignés **candidats suppléants** : MM. Bernard Hugo, Charles-Edmond Lenglet, Louis de Catuelan, Henri Revol, Jacques Bellanger, François Gerbaud et Louis Minetti.

Puis la commission a désigné, à titre officieux, M. Marcel Daunay, en qualité de **rapporteur**, pour le **projet de loi n° 1621 (A.N.)** modifiant diverses dispositions intéressant l'**agriculture et la forêt**, après que M. Richard Pouille, président, eut indiqué que M. Philippe François, également candidat, s'était désisté en faveur de M. Marcel Daunay.

M. Louis Minetti a tenu à rappeler, à cette occasion, l'engagement pris par le Gouvernement de prendre en considération ses propositions de loi n° 279 (1989-1990) relative à l'espace forestier et rural méditerranéen et n° 292 (1989-1990) relative à l'indemnisation des victimes des incendies de l'espace forestier et rural et d'en rattacher l'examen au projet de loi n° 1621 (A.N.) précité.

La commission a enfin désigné **M. Marcel Daunay**, en qualité de **rapporteur**, pour les **projets de loi n° 1589 (A.N.)** relatif à la partie législative des Livres II, IV et V (nouveau) du **code rural** et **n° 1590 (A.N.)** relatif à la partie législative du **code forestier**.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 28 novembre 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Albert Voilquin** sur la section "air" du budget de la défense. **M. Michel Crucis**, remplaçant le rapporteur pour avis, empêché, a exposé les grandes lignes du budget de l'armée de l'air pour 1991.

Le budget de la section "air" ne connaîtra qu'une très faible progression, de 1,8%, par rapport à 1990. Il s'agit donc en fait d'une diminution en francs constants.

Par type de dépenses, on constate :

- une sensible augmentation des crédits destinés aux rémunérations, due, pour une large part, au plan de revalorisation de la condition militaire ;

- une forte diminution des crédits de fonctionnement imputable à la réduction des dotations consacrées aux carburants et à l'entretien programmé des matériels ;

- une très faible croissance des crédits d'équipement du titre V. Si les crédits destinés aux fabrications diminuent fortement (- 5,3%), en revanche ceux consacrés aux études augmentent de 23,6% en raison de la montée en puissance du programme A.C.T.-Rafale.

M. Michel Crucis a souligné que le budget était insuffisant pour permettre à l'armée de l'air de remplir ses missions. L'activité aérienne devrait être réduite de 10 000 heures de vol en raison de la réduction des crédits du titre III affectés à l'entretien programmé des matériels. En outre, aux cours actuels du pétrole et du dollar, l'armée

de l'air ne pourrait assurer que 280 000 heures de vol en 1991 au lieu des 400 000 heures prévues.

M. Michel Crucis a insisté sur le fait que le tassement des crédits de l'armée de l'air intervenait au moment même où ses missions connaissent une forte croissance : remise en oeuvre du système de détection aéroporté, du S.A.T.C.P. (sol air très courte portée), création d'unités de CASA 235, réactivation de la base aérienne de Creil...

En outre, l'armée de l'air est directement engagée dans un certain nombre d'opérations militaires extérieures. Au total -si l'on compte les aéronefs étrangers dont elle assure la maintenance et la logistique- ce sont 90 avions de combat -soit l'équivalent du quart de son parc opérationnel total- qu'elle doit soutenir actuellement en dehors du territoire national. Le quart de ses mécaniciens (près de la moitié dans les spécialités rares) sont mobilisés par les opérations extérieures.

Il faut ajouter que cinq sections Crotale fonctionnant 24 heures sur 24 sont mises en oeuvre dans le cadre de ces opérations. Compte tenu des besoins en personnels afférents, il faut noter que l'armée de l'air ne pourra vraisemblablement pas assurer une relève sans dégarnir les unités de la métropole.

M. Michel Crucis a ensuite décrit les principaux problèmes auxquels l'armée de l'air est confrontée.

Il a ainsi présenté les mesures de revalorisation de la condition des personnels puis a évoqué les conséquences de la réduction des crédits destinés aux fabrications en soulignant que l'on s'acheminait vers une armée de l'air dotée de 420 avions de combat en ligne, voire moins.

M. Michel Crucis a par ailleurs abordé la question d'un éventuel remplacement des fusées du plateau d'Albion par un missile air sol longue portée (A.S.L.P.). Il a souligné que pour avoir une valeur stratégique, ce missile devrait avoir une portée d'au moins 1 500 kilomètres.

M. Michel Crucis a fait état de la nécessité pour le transport aérien militaire de renforcer et de renouveler sa flotte. Il a insisté sur l'intérêt du projet européen d'avion de transport futur (A.T.F.) et jugé indispensable que ce projet soit pris en compte dans la prochaine loi de programmation.

Enfin, **M. Michel Crucis** a indiqué que **M. Albert Voilquin** concluait son rapport en constatant que même s'il comportait des motifs de satisfaction, le budget ne lui paraissait pas donner à l'armée de l'air des moyens suffisants pour remplir toutes ses missions et n'était en outre pas adapté au contexte international.

A l'issue de l'exposé de **M. Michel Crucis**, **M. Xavier de Villepin** a vivement critiqué la réduction du nombre d'avions de combat en ligne. Il a rappelé que l'Union soviétique produisait encore près de 750 appareils par an et que l'Irak disposait de plus de 700 avions.

M. Xavier de Villepin s'est ensuite interrogé sur le déroulement et le coût du programme Rafale. Enfin, il a estimé nécessaire une action d'urgence visant à stopper "l'hémorragie" de mécaniciens dont souffre actuellement l'armée de l'air.

Le **président Jean Lecanuet** a rappelé que la poursuite du programme Rafale -en dépit de son coût- s'expliquait avant tout par le souci de maintenir une industrie aéronautique militaire performante en France. Il a jugé que la responsabilité des départs de militaires de l'armée de l'air incombait, pour une large part, à l'évolution de l'environnement sociologique de nombreux militaires de carrière.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac a estimé que la réduction des crédits d'entretien des matériels était d'autant plus préoccupante que le coût de la maintenance des appareils engagés sur des théâtres d'opérations extérieurs était très élevé.

M. Robert Pontillon est revenu sur le coût du Rafale comparé à celui des Crusader rénovés ou des F18. Il a ensuite eu un échange de vues avec **M. Michel Crucissur** l'utilisation des appareils des compagnies aériennes civiles en matière de transport de matériels ou de personnels militaires.

Il a enfin indiqué que le groupe socialiste voterait contre les conclusions du rapport pour avis.

La commission a ensuite adopté le rapport de **M. Albert Voilquin** et donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la section "air".

En remplacement de l'amiral **Philippe de Gaulle**, rapporteur pour avis du budget de la section "forces terrestres", **M. Michel Chauty** a présenté la dotation attribuée à l'armée de terre dans le cadre du projet de loi de finances pour 1991.

M. Michel Chauty a tout d'abord analysé le contexte géopolitique dans lequel s'inscrit le présent budget. Il a rappelé les hypothèques résultant, pour la stabilité de l'Europe, de l'unification allemande, de la réapparition, en Europe centrale et orientale, de courants nationalistes susceptibles de fragiliser les régimes issus des événements de 1989, et, enfin, du maintien de la menace militaire soviétique. **M. Michel Chauty** a également indiqué que la multiplication de tensions dans le tiers-monde obligeait la France à tenir compte de manière croissante, dans la définition de son effort de défense, de ses missions extérieures.

Puis **M. Michel Chauty** a brièvement retracé les mutations dont l'armée de terre fait aujourd'hui l'objet. Ainsi, la réduction de format de l'armée de terre opérée notamment dans le cadre du plan Armées 2000, conduira à une déflation des effectifs extrêmement sévère. Dans le même temps devront être opérés le retrait des Forces Françaises d'Allemagne, ainsi que la réforme de la durée du service militaire.

M. Michel Chauty a estimé que la réduction du service militaire de 12 à 10 mois, annoncée pour 1992, posait la question de la professionnalisation de l'armée française, ce qui impliquait, selon lui, une réflexion sur l'avenir des réserves et de la défense opérationnelle du territoire. Il a, par ailleurs, abordé le problème du service national des double-nationaux franco-algériens et franco-tunisiens, dans le contexte de l'intégration de la deuxième génération d'immigrés.

M. Michel Chauty a alors fait observer que les mutations actuellement mises en oeuvre étaient incompatibles avec la variété des missions de l'armée de terre.

S'agissant du budget de la section forces terrestres pour 1991, **M. Michel Chauty** a noté que la croissance de 1,15% par rapport à la dotation 1990 induirait une perte de pouvoir d'achat considérable. En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, **M. Michel Chauty** a relevé que l'augmentation de 3,69% du titre III traduisait, pour l'essentiel, les conséquences de la deuxième annuité du plan de revalorisation de la condition militaire. Il a déploré l'insuffisance, ainsi que l'inadaptation aux personnels de l'armée de terre, du protocole Durafour. Il a relativisé l'importance des autres mesures catégorielles ainsi que celle des diverses dispositions spécifiquement destinées aux appelés.

S'agissant des crédits d'équipement, **M. Michel Chauty** a remarqué que la diminution du titre V compromettait la mutation technologique de l'armée de terre, en raison de l'étalement, voire de l'abandon, de certains programmes. A cet égard, **M. Michel Chauty** a tout particulièrement regretté l'abandon du programme "Orchidée" qui souligne, selon lui, les insuffisances de notre armée dans le domaine de l'acquisition des objectifs.

L'insuffisance des crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 1991, à l'équipement des forces terrestres n'étant pas, ainsi que l'a souligné **M. Michel**

Chauty, compensée par une amélioration décisive de la situation des personnels, M. Michel Chauty a estimé que les crédits consacrés à l'armée de terre ne permettraient pas à celle-ci de faire face à ses nombreuses missions. C'est pourquoi il a, au nom de l'amiral **Philippe de Gaulle, rapporteur pour avis**, proposé d'émettre un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble des crédits de la section forces terrestres pour 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jean Lecanuet, président, a souligné le décalage constaté, s'agissant des principaux programmes, entre, d'une part, les objectifs déterminés dans le cadre de la loi de programmation pour 1990-1993 et, d'autre part, les réalisations effectivement autorisées par les crédits militaires. Puis le président Jean Lecanuet est revenu sur les multiples tensions qui caractérisent l'actualité internationale, qu'il s'agisse de l'instabilité en U.R.S.S., de la permanence d'une supériorité militaire soviétique, de la crise du Golfe, ou des divers mouvements de déstabilisation qui affectent le tiers-monde.

Un débat s'est alors instauré entre MM. Xavier de Villepin et Michel Chauty. M. Xavier de Villepin a tout d'abord fait observer que le retrait des Forces Françaises d'Allemagne, mal perçu dans certaines régions allemandes, pouvait compromettre certains aspects de l'avenir de la coopération franco-allemande. MM. Xavier de Villepin et Michel Chauty ont alors estimé que la modification prévue de la durée du service militaire posait la question de l'éventuelle professionnalisation de l'armée française. A cet égard, M. Michel Chauty a rappelé que l'actuel succès des formes civiles du service national compromettait la qualité du recrutement des cadres de réserve. M. Michel Chauty a souligné le fait que les perspectives démographiques devaient être prises en compte dans l'évaluation de l'avenir du service militaire.

La commission a ensuite procédé à un vote sur l'ensemble du budget de la défense. Elle a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits du titre III comme

du titre V. Le groupe socialiste ainsi que M. François Abadie se sont prononcés en faveur de l'adoption de ces crédits.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **M. Michel Crucis** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 1641 (AN, 9e)** autorisant l'approbation d'un **accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels**,

- **M. Jean-Pierre Bayle** comme **rapporteur** sur le **projet de loi n° 1660 (AN, 9e)** autorisant la ratification de la **quatrième convention A.C.P.-C.E.E.** (et documents connexes), signée à Lomé le 15 décembre 1989 ; l'approbation de l'**accord interne de 1990** relatif au **financement et à la gestion des aides de la Communauté**, fait à Bruxelles le 17 juillet 1990 ; l'approbation de l'**accord interne** relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la **quatrième convention A.C.P.-C.E.E.**

La commission a procédé à la nomination de **M. Louis Jung** comme **rapporteur officieux** sur un éventuel projet de loi autorisant la ratification du **traité sur les aspects extérieurs de l'unité allemande**, signé à Moscou le 12 septembre 1990.

La commission a ensuite procédé à l'examen de **deux projets de loi n° 102 (1990-1993) et n° 103 (1990-1991)**, adoptés par l'Assemblée nationale, tendant à autoriser l'approbation, d'une part, d'une **convention relative à la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime** et, d'autre part, un **protocole relatif à la répression des actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental**. **M. André Rouvière**, rapporteur, a effectué une présentation simultanée de ces deux textes, dont les

stipulations sont, ainsi qu'il l'a remarqué, très comparables.

M. André Rouvière a tout d'abord indiqué que la convention de Rome sur la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime contribuait à combler une lacune du droit international qui avait été révélée, s'agissant de la répression des auteurs d'actes terroristes compromettant la sécurité de la navigation internationale, lors de l'affaire de l'Achille Lauro. Il a, par ailleurs, souligné que l'objet de la convention comme du protocole de Rome était, non pas de prévenir les actes illicites considérés, mais de définir les règles applicables à la punition des auteurs de ceux-ci.

S'agissant plus particulièrement de la convention relative à la sécurité de la navigation maritime, **M. André Rouvière** a précisé que certaines stipulations étaient inspirées des accords internationaux intervenus, à partir de 1970, en matière de droit aérien.

Puis **M. André Rouvière** a brièvement commenté le contenu de la convention et du protocole de Rome, abordant successivement le champ d'application de ces accords, la définition des infractions punissables et des critères de compétence pénale applicables, ainsi que les stipulations tendant à assurer la répression des auteurs d'actes illicites. Il a, à cet égard, indiqué que la clause "extrader ou poursuivre en justice, jointe à la variété des critères de compétence pénale définis par ces deux accords, contribuait à l'indispensable ubiquité de la répression du terrorisme international. **M. André Rouvière** a donc conclu à l'adoption des deux projets de loi tendant à autoriser l'approbation de la convention et du protocole du 10 avril 1988.

Après un débat auquel ont pris part le **président Jean Lecanuet** ainsi que **MM. Paul d'Ornano, Michel Crucis, Robert Pontillon et Jean-Paul Chambriard**, la commission a décidé de la destination de ses prochaines missions d'information. La mission en **Bulgarie**, prévue

pour le mois de septembre 1990 et rendue impossible par l'accomplissement, à la même date, d'une mission dans le Golfe, a été reportée au mois de janvier. La commission a en outre décidé du principe d'une mission à Cuba et au Nicaragua qui pourrait avoir lieu à la fin du mois de mars. Enfin une mission ponctuelle de deux ou trois membres, non accompagnée par un administrateur, se déroulerait, à une date à déterminer, auprès des forces françaises déployées en Arabie Saoudite, dans le cadre du dispositif Daguet.

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

Mardi 27 novembre 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Le président Jacques Larché, en ouvrant la réunion de la commission, a salué la présence d'une délégation de la commission constitutionnelle du Sénat de la République de Pologne, conduite par Madame Alicja Grzeskowiak.

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

- **M. Charles de Cuttoli** pour sa **proposition de loi organique n° 18 (1990-1991)** tendant à modifier et compléter la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du **Président de la République** ;

- **M. Michel Rufin** pour la **proposition de loi n° 52 (1990-1991)** présentée par M. Marcel Lucotte, relative à l'instauration d'une **indemnité de retraite minimale** pour les **maires** ayant effectué au moins deux mandats ;

- **M. Marcel Rudloff** pour sa **proposition de loi n° 59 (1990-1991)** réglementant les **écoutes téléphoniques** ;

- **M. Jean Haenel** pour la **proposition de loi n° 63 (1990-1991)** présentée par M. François Gerbaud, portant **modification de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions** ;

- **M. Louis Virapoullé** pour les **pétitions n°s 49038 à 63 328** du 12 juillet 1990 de M. Richard Fitoussi et 14 290 autres pétitionnaires, au nom de l'Association pour le

développement de la participation dans les entreprises, contre l'adoption du projet de loi modifiant l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés et introduisant dans le code du travail les dispositions de cette ordonnance relatives à l'intéressement et à la participation.

La commission a ensuite procédé à la désignation de candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi tendant à améliorer la transparence et la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence. Elle a nommé membres titulaires MM. Jacques Larché, Bernard Laurent, Lucien Lanier, Hubert Haenel, Louis Virapoullé, Michel Darras, Robert Pagès et membres suppléants MM. Jacques Thyraud, Raymond Bouvier, René-Georges Laurin, Paul Masson, Alphonse Arzel, Guy Allouche et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

Puis la commission, sur le rapport de M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a examiné les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1991.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a d'abord souligné la part modeste allouée à la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget de la Chancellerie pour 1991. Cette proportion égale à 10 % de l'ensemble est évaluée pour l'année prochaine à 1,780 milliard de francs. Il a rappelé que l'administration concernée avait souhaité substituer à son ancienne dénomination d'éducation surveillée celle de protection judiciaire de la jeunesse en estimant que ce nouveau nom correspondait mieux à la nature des diverses tâches qui lui incombent. Il a ensuite fait observer que les tâches du service public s'articulaient autour d'une unique et ambitieuse mission : l'insertion dans la société de centaines de milliers de jeunes

marginalisés par la délinquance ou par des difficultés graves qui en font des mineurs en danger.

Le rapporteur pour avis a indiqué que plus de 210.000 garçons et filles font chaque année l'objet d'une ou d'un ensemble de mesures éducatives qui peuvent être exécutées soit en internat, soit dans un cadre plus souple en fonction de la personnalité des intéressés : externat, demi-pension, placement en milieu rural, observation en milieu ouvert.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a encore rappelé qu'un audit remis en 1987 au Garde des Sceaux avait été constitué de quatre rapports : un rapport de synthèse sur l'organisation du service public de l'éducation surveillée et trois rapports spécifiques consacrés aux relations du service avec l'administration, avec les juridictions, enfin avec les associations. L'audit mettait l'accent sur les difficultés de délimiter le champ spécifique de l'éducation surveillée par rapport aux autres secteurs et relevait deux défaillances dans le domaine de la pédagogie éducative et de la gestion administrative. L'audit insistait enfin sur la priorité à accorder au traitement des cas les plus difficiles.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a précisé que plusieurs mesures préconisées par l'audit avaient déjà été mises en oeuvre, notamment le redéploiement du patrimoine immobilier, et, s'agissant des moyens humains, des dispositions de redéploiement, d'adaptation et de revitalisation dans le personnel éducatif. Le rapporteur pour avis a ensuite mis l'accent sur le phénomène nouveau que constituaient les bandes organisées dans les grands ensembles de banlieues urbaines. Il a estimé que, face à ce nouveau défi, la protection judiciaire de la jeunesse devait être désormais considérée comme prioritaire, le problème pénitentiaire ayant été, quant à lui, réglé par le programme de construction des 13.000 nouvelles places de prison.

Après avoir déclaré que le règlement de la question de la délinquance des mineurs conditionnait la sécurité de

nos concitoyens et l'avenir du système pénitentiaire, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a précisé que son rapport porterait sur quatre points essentiels : les populations prises en charge, l'activité du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et du secteur privé associatif habilité ; les personnels éducatifs ; les moyens de fonctionnement et l'équipement des services.

Sur le premier point, le **rapporteur pour avis** a relevé qu'en 1988 les jugements initiaux des juridictions de la jeunesse avaient concerné 60.755 mineurs délinquants, 90.186 mineurs en danger et 4.896 jeunes majeurs. C'est donc un ensemble de 155.822 jugements qui ont été rendus.

Au 31 décembre 1989, 64,1 % des mineurs incarcérés l'étaient au titre de la détention provisoire et 35,9 % au titre de l'exécution d'une peine. Par rapport à l'effectif global des mineurs incarcérés incluant les départements d'outre-mer, ont été recensés 98,3 % de garçons, soit 534 personnes et 1,7 % de filles, soit 9 personnes sur un total de 543 mineurs. S'agissant des 2.272 mineurs placés en détention provisoire en 1989, on a distingué 96,7 % de garçons, soit 2.197 et 3,3 % de filles, soit 75.

92,5 % des jeunes incarcérés avaient plus de 16 ans et 7,5 % moins de 16 ans. **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a encore fait remarquer que le nombre des mineurs incarcérés, tant au titre de la détention provisoire qu'en exécution de peine, avaient diminué de moitié de 1985, où il étaient 4.903, à 1989 où ils étaient 2.270. Abordant en second lieu l'activité du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, le **rapporteur pour avis** a précisé que ces institutions avaient procédé, en 1988, à 6.800 consultations, 3.569 enquêtes sociales et 38.000 orientations éducatives auprès des tribunaux. Il a relevé que dans 85 % des cas les consultations étaient réalisées par les structures du secteur public, les personnels de ce secteur ayant par ailleurs seuls la capacité d'assurer les fonctions d'accueil et d'orientation éducative auprès des tribunaux de grande instance.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a relevé que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse allait mettre en place des schémas départementaux associant les moyens du secteur public à ceux du secteur associatif habilité. Abordant l'activité de ce dernier secteur, le rapporteur pour avis a déclaré que le système associatif était composé en 1989 de 990 structures qui ont pris en charge 142.443 jeunes, soit 80,8 % du total. Il a ensuite souligné que le secteur associatif était habilité à prendre en charge des jeunes, non seulement sur décision des juridictions pour mineurs, mais encore après l'intervention des services de l'aide sociale à l'enfance, parfois de la sécurité sociale, des tribunaux civils ou même à la demande des familles. 70 % environ des jeunes sont confiés par les juridictions aux services d'action éducative en milieu ouvert.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a encore fait observer que c'est au cours du premier semestre 1991 que sera élaborée une première esquisse des schémas départementaux. En ce qui concerne les personnels éducatifs, le rapporteur pour avis a relevé la création de 36 postes budgétaires, y compris dix emplois d'assistants sociaux ainsi que la transformation d'un nombre important d'emplois de catégories B, C et D.

Parmi les mesures envisagées pour 1991, le rapporteur pour avis a cité un certain nombre d'indemnités qui devraient bénéficier d'une revalorisation, en particulier l'indemnité de surveillance de nuit allouée aux agents techniques d'éducation qui assurent les fonctions de veilleur de nuit.

S'agissant enfin des moyens de fonctionnement et d'équipement des services, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a déclaré que le projet de budget pour 1991 abondait les moyens de fonctionnement des services de 17 millions de francs, en mesures nouvelles, se répartissant de la manière suivante : 8,2 millions de francs pour l'amélioration de la prise en charge des jeunes majeurs dans le secteur public ; 3 millions de francs pour la

diversification du mode d'hébergement ; 2,2 millions de francs pour l'amélioration de la prise en charge sanitaire ; enfin 3 millions de francs pour le renforcement de la participation des services aux dispositifs interministériels de la prévention.

Le rapporteur pour avis a enfin relevé que le projet de budget prévoyait pour l'équipement du service de la protection judiciaire de la jeunesse une enveloppe de 53,2 millions de francs en crédits de paiement et de 45 millions de francs en autorisations de programme.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, a fait observer que le taux de progression du budget de la protection judiciaire de la jeunesse était inférieur à celui qui avait été enregistré en 1990 (+ 9,6 % contre + 14 %). Les mesures nouvelles s'élèvent néanmoins à 156 millions de francs.

Après avoir indiqué que ce budget risquait d'être diminué de 2 à 3 % pour répondre aux économies budgétaires décidées par le gouvernement, le rapporteur pour avis a estimé que ce projet de budget appréhendait mal les buts recherchés, c'est-à-dire une meilleure insertion de la jeunesse au sein de la société. Il a ainsi proposé à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet du ministre de la justice pour 1991. Cette proposition doit traduire selon lui les grandes réserves que peuvent inspirer les conceptions mêmes qui semblent présider à la politique menée en la matière. Sans remettre en cause le travail, le plus souvent digne d'éloge, accompli par les éducateurs et les chefs de services éducatifs, le rapporteur pour avis a estimé que l'action quotidienne de ces personnels s'inscrivait dans une politique d'ensemble pour laquelle il convenait de dresser aujourd'hui une sorte de constat d'impuissance.

Si, dans les départements peu peuplés, à dominante rurale, les associations privées et le secteur public sont en mesure de prendre en charge, de traiter et d'aider efficacement quelques centaines de jeunes en situation

difficile et relevant de la petite délinquance, il apparaît en revanche que dans les grandes banlieues urbaines, le phénomène de marginalisation concernant des milliers de jeunes fréquemment issus de l'immigration, n'est plus contrôlé. Le rapporteur pour avis a souligné que les graves événements récents relevant de la délinquance agressive et violente ne devaient plus être considérés comme de simples problèmes de société, mais comme l'échec de la politique conduite en la matière durant un certain nombre d'années.

M. Michel Rufin, rapporteur pour avis, s'est encore demandé quelles dispositions nouvelles les services de la protection judiciaire de la jeunesse comptent mettre en oeuvre.

Il a enfin exprimé le souhait qu'une mission sénatoriale d'enquête puisse recueillir un maximum d'informations sur les graves phénomènes de ces derniers jours.

Après avoir indiqué que l'augmentation proposée pour les crédits de la prévention judiciaire de la jeunesse n'était pas négligeable, **M. Louis Virapoullé** a considéré que la délinquance des mineurs était plus grave en métropole que dans les départements d'outre-mer. Il a ensuite rendu hommage à l'action conduite par les services éducatifs et les assistants sociaux pour la prévention et l'intégration des mineurs en difficulté dans notre société. Il a estimé qu'il ne fallait plus tout attendre de l'Etat et que les parents devaient assumer plus de responsabilités à cet égard.

Après avoir approuvé les orientations présentées par le rapporteur pour avis, **M. Charles de Cuttoli** a critiqué ce qui lui est apparu comme un «libéralisme excessif», depuis un certain nombre d'années, en matière de protection judiciaire de la jeunesse. Faisant état des visites auxquelles il avait procédé, en 1989, en tant que rapporteur pour avis, dans les établissements du secteur public de l'éducation surveillée des Hauts-de-Seine, il a

observé que des moyens fort importants étaient mis à la disposition des jeunes.

M. Guy Allouche a exprimé le souhait que le rapport pour avis indique les taux de progression des crédits du service de la protection judiciaire de la jeunesse depuis dix ans. Il a estimé que cette comparaison mettrait en évidence une augmentation significative des crédits proposés pour 1991. Après s'être déclaré préoccupé par la montée de la délinquance, il a jugé que les mineurs qui se manifestent par des actes de violence relevaient d'un traitement social en profondeur.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a déclaré que le problème de la délinquance des mineurs était conditionné par un certain nombre de questions de fond et notamment : la formation, le logement et le droit au travail. Elle a ensuite estimé que les crédits prévus pour 1991 ne permettraient pas de rétablir la situation antérieure aux années 1986, 1987 et 1988 au cours desquelles le service public de l'éducation surveillée a été, selon elle, «déstructuré». Après avoir rappelé que 127 emplois d'éducateurs avaient été supprimés en 1987, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a mis l'accent sur l'indispensable rôle préventif des personnels éducatifs.

Après l'intervention du **président Jacques Larché** et de **M. Guy Allouche** qui ont évoqué les incidents de Vaulx-en-Velin, **M. Michel Rufin rapporteur pour avis**, a déclaré, en réponse aux intervenants, que les jeunes, dans les départements ruraux, sont moins touchés par le problème de la délinquance du fait d'un meilleur encadrement des familles. Dans les grandes banlieues urbaines, au contraire, le rapporteur pour avis a estimé que la question était d'une toute autre ampleur.

Evoquant plus particulièrement la situation des jeunes en difficulté dans le département de la Meuse, **M. Michel Rufin, rapporteur pour avis**, a enfin relevé le coût élevé de la prise en charge des jeunes par les services de la protection judiciaire de la jeunesse : entre 700 et 800 francs par jour alors que le coût d'une personne

âgée dans une maison de retraite du même département ne s'élève qu'à 184 francs.

La commission a réservé son vote sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse jusqu'après l'examen, prévu pour le lendemain, des crédits des services généraux et de l'administration pénitentiaire dans le projet de budget du ministère de la justice pour 1991.

Mercredi 28 novembre 1990 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à la nomination de **rapporteurs** pour les projets de loi suivants :

- **M. Alphonse Arzel** pour le **projet de loi n° 104** (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux atteintes à la **sécurité de la navigation maritime** et des **plates-formes fixes** situées sur le **plateau continental** ;

- **M. Jacques Larché** pour le **projet de loi n° 98** (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant statut de la **collectivité territoriale de Corse**.

La commission a ensuite entendu le **rapport présenté par M. Daniel Hoeffel** sur la **proposition de résolution n° 274** (1989-1990) présentée par M. Jacques Genton, tendant à modifier l'article 29 du **Règlement du Sénat** et tendant à insérer dans celui-ci, après l'article 83, une division relative aux **questions orales européennes avec débat**.

Le rapporteur a rappelé que cette proposition de résolution avait fait l'objet d'un débat en commission à la fin de la précédente session et qu'un certain nombre d'objections ayant été soulevées, il s'était attaché à y apporter des réponses dans la rédaction qu'il proposait aujourd'hui.

Après avoir signalé que la proposition avait été signée par dix-sept des dix-huit membres de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, le rapporteur a

indiqué que le texte initial comportait quatre éléments principaux pouvant être ainsi résumés :

- tout sénateur peut poser à un ministre qu'il désigne une question orale avec débat sur un sujet européen précis ;

- la conférence des présidents fixe la date du débat et détermine la question retenue ;

- la délégation du Sénat pour les Communautés européennes désigne l'un de ses membres pour rapporter en séance publique sur le thème ainsi retenu ;

- un débat restreint est ensuite organisé, auquel participent un membre du Gouvernement, le représentant de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, un représentant de la commission permanente compétente, un membre du Parlement européen désigné à cet effet par cette assemblée, enfin, un représentant de chacun des groupes politiques.

Le rapporteur a ensuite rappelé les termes du débat qui s'était tenu en juin dernier et indiqué que les principaux reproches qui avaient été adressés au texte initial concernaient, d'une part, l'alourdissement inutile que constituait la réécriture de plusieurs dispositions du règlement, d'autre part et surtout, la participation au débat d'un représentant du Parlement européen.

Il a indiqué que, prenant en compte ces différentes observations, le texte qu'il proposait à la commission retenait une rédaction simplifiée procédant par renvoi aux dispositions du règlement relatives aux questions orales avec débat et modifiait le déroulement du débat restreint ainsi organisé en supprimant la participation du représentant du Parlement européen. Il a par ailleurs signalé les autres modifications qu'il proposait d'introduire afin d'assurer la participation au débat de l'auteur de la question ainsi que, le cas échéant, du représentant de la commission des affaires étrangères. Enfin, il a proposé de modifier l'intitulé de la nouvelle procédure de questions orales avec débat et de substituer à

la rédaction initiale la référence à des questions orales avec débat portant sur des thèmes européens.

En conclusion de son exposé, il s'est réjoui de l'institution d'une telle procédure qui devrait permettre au Sénat, selon une périodicité qui resterait à définir, de débattre régulièrement des questions communautaires.

M. Louis Virapoullé a rappelé que certains parlementaires cumulaient la double qualité de membre du Parlement national et de membre du Parlement européen et s'est inquiété de leur participation au débat. Il s'est ensuite interrogé sur les conditions dans lesquelles la conférence des présidents sélectionnerait la question pour l'inscrire à l'ordre du jour.

MM. Jacques Larché, président, et Michel Dreyfus-Schmidt se sont interrogés sur la portée qu'il convenait de reconnaître à l'expression «sujet européen précis» et ont conclu que la conférence des présidents établirait progressivement une jurisprudence en la matière.

En réponse à ces observations, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a souhaité que l'adjectif «précis» soit maintenu dans le texte afin d'attirer l'attention des parlementaires sur la nécessité de «cibler» le débat. Il a, par ailleurs, précisé que la conférence des présidents décidait souverainement du choix des questions et qu'elle avait en la matière une jurisprudence très libérale.

Il a par ailleurs précisé à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, qui s'interrogeait sur la durée réduite de l'intervention de l'auteur de la question, qu'il convenait de ne pas rallonger un débat qui perdrait en concision ce qu'il ne gagnerait probablement pas en intensité.

La commission a **approuvé la proposition de résolution** dans la rédaction présentée par le rapporteur.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Paul Graziani**, la **proposition de loi n° 182 (1989-1990)** présentée par **M. Charles Pasqua**, portant modification du **statut du personnel d'assainissement**

des départements des **Hauts-de-Seine**, de la **Seine-Saint-Denis** et du **Val-de-Marne**.

M. Paul Graziani, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi a pour objet de remédier aux inconvénients majeurs qui ont résulté de la modification du statut applicable aux personnels d'assainissement des départements de la petite couronne de Paris, après la mise en oeuvre des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le rapporteur a rappelé qu'avant la réorganisation de la région parisienne, issue de la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964, le réseau d'assainissement de l'ancien département de la Seine était géré par un service unique dont le personnel bénéficiait d'un statut spécifique, dérogatoire du droit commun.

Après cette réorganisation, les services d'assainissement ont été transférés aux trois départements nouvellement créés : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. Mais le statut du personnel fut maintenu par les assemblées délibérantes de ces départements.

Cette situation a été modifiée par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 qui a notamment créé la notion de cadres d'emplois. Dans cette nouvelle organisation statutaire, le statut dérogatoire, traditionnellement reconnu aux personnels parisiens, a été maintenu (article 118 de la loi statutaire). Il en est résulté une distinction entre les personnels d'assainissement de Paris qui ont conservé leur statut spécifique et ceux des départements de la petite couronne qui ont été soumis au statut du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux, élaboré par le décret n° 88-553 du 6 mai 1988.

Afin de prendre en compte la situation individuelle des agents en poste, leur a été appliquée une circulaire du

25 mars 1988 qui permet de considérer qu'ils continuent de bénéficier de leur statut antérieur.

En conséquence, les personnels d'assainissement de l'ancien département de la Seine sont désormais répartis en trois catégories :

- ceux affectés au département de Paris et qui ont conservé un statut spécifique ;

- ceux qui ont été transférés aux trois départements de la petite couronne et qui ont néanmoins pu conserver individuellement leur statut antérieur ;

- ceux rattachés aux trois départements précités et qui sont soumis au nouveau statut du cadre d'emplois de la filière technique.

Cette situation entraîne des distorsions injustifiées au sein même des personnels d'assainissement des départements de la petite couronne, en raison des différences entre les deux statuts, particulièrement sensibles en matière de progression indiciaire. Il en résulte de très grandes difficultés dans la gestion du personnel.

La proposition de loi tend, pour résoudre les difficultés, à rétablir la situation antérieure en réunifiant le régime statutaire.

Le rapporteur a ensuite indiqué que la priorité du Gouvernement étant d'achever l'élaboration des statuts de la fonction publique territoriale, il ne souhaitait pas modifier la situation existante. Des corrections pourraient, en revanche, être éventuellement apportées au statut du cadre d'emplois des agents de salubrité territoriaux à l'issue de l'élaboration statutaire, sans conduire néanmoins à un alignement sur la situation de Paris :

Le rapporteur a néanmoins tenu à souligner la spécificité de la situation en cause, que la proposition de loi permet de prendre en compte. Il ne s'agit ni de créer un nouveau régime au sein du droit de la fonction publique, ni d'ouvrir la voie à de multiples dérogations au sein du régime de la fonction publique territoriale, mais de

rétablir l'unité statutaire des personnels concernés, qui prévalait avant la loi du 26 janvier 1984 et qui est conforme aux conditions d'exécution des travaux d'assainissement de la région parisienne.

En conséquence, il a demandé à la commission d'adopter la proposition de loi sans modification.

M. Germain Authié, après avoir relevé la particularité que constitue le maintien d'un régime dérogatoire pour Paris alors qu'est mise en place une fonction publique territoriale de caractère national, a souligné le risque de multiplier les dérogations qui pourraient conduire à terme à un alignement par le haut très coûteux pour les collectivités territoriales.

Il a donc estimé préférable d'achever l'élaboration des statuts particuliers de la fonction publique territoriale avant d'envisager d'éventuelles modifications. La spécificité des services d'assainissement, dans l'ensemble des départements, pourra alors être prise en compte.

M. Louis Virapoullé a, pour sa part, souligné le risque de faire du statut de Paris une référence. La proposition de loi entraînerait un coût élevé pour les collectivités intéressées et pourrait conduire à une généralisation des statuts dérogatoires.

M. Lucien Lanier a, en revanche, estimé que la proposition de loi apportait une réponse satisfaisante à un problème urgent qui pourrait conduire à des conflits.

Après avoir rappelé l'évolution du cadre organisationnel des services d'assainissement de Paris et des départements de la petite couronne, il a fait observer que la région parisienne a, dans ce domaine, une spécificité, tant au regard de la démographie que du niveau d'assainissement, qui ne se retrouve nulle part ailleurs.

Un problème comparable s'est posé en ce qui concerne les sapeurs-pompiers. Il a été résolu par le maintien de la

brigade parisienne qui intervient tant à Paris que dans les trois départements de la petite couronne.

M. Jean-Marie Girault a relevé qu'une multiplication des dérogations au droit commun des collectivités territoriales en ce qui concerne Paris, pourrait conduire à une législation proprement parisienne choquante pour les autres collectivités territoriales.

M. Daniel Hoeffel, tout en regrettant l'hypertrophie parisienne, a exprimé son accord avec la proposition de loi.

En réponse à ces observations, **M. Paul Graziani, rapporteur**, a rappelé que la proposition de loi tendait à simplifier la situation existante, génératrice de difficultés majeures pour les départements concernés, pendant une période qui sera probablement transitoire.

Tout en comprenant les craintes exprimées, il a souligné que la proposition de loi ne tendait pas à une unification par le haut, coûteuse pour les collectivités territoriales, mais avait un objet limité au règlement d'un problème ponctuel.

Au terme de cette discussion, la commission a **adopté la proposition de loi sans modification**.

La commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, les crédits des **services généraux** dans le projet de budget du **ministère de la justice pour 1991**.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis, a déclaré que le projet de budget de la Chancellerie pour 1991 bénéficiait d'une augmentation plus rapide que la progression moyenne des dépenses de l'Etat (6,72 % en francs courants contre 4,8 %). Les crédits de paiement alloués à la Justice passent ainsi de 16,8 milliards de francs à un peu plus de 18 milliards de francs.

Il a mis l'accent sur le niveau particulièrement satisfaisant des mesures nouvelles qui s'élèvent à 1,4 milliards de francs. Sans tenir compte des 645 emplois résultant du transfert à la Chancellerie des emplois de

fonctionnaire des juridictions administratives, le projet de budget propose la création nette de 1 216 emplois, dont 325 dans les services judiciaires.

Il a, ensuite, observé que les avis étaient très partagés sur le point de savoir si l'année 1991 serait une année prioritaire pour la justice.

Il a précisé que les orientations de la justice étaient au nombre de trois :

- l'adaptation du service public ;
- l'amélioration de la condition des personnels ;
- la modernisation de l'administration de la justice.

Sur le premier point, **M. Germain Authié** a souligné que l'égal accès au droit et à la justice impliquait la réduction de la durée de traitement des procédures, le renforcement de l'effort de formation continue des personnels et une évolution satisfaisante des déroulements de carrière. A cet égard, il a reconnu que l'objectif souhaité rencontrait quatre obstacles : la reprise de la progression des affaires nouvelles depuis 1988, l'encombrement des juridictions des grands centres urbains, les contentieux nouveaux tels que ceux qui découlent de la loi sur le surendettement des ménages, enfin l'insuffisante organisation de l'accueil des justiciables.

A propos de l'amélioration de la condition des personnels, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a relevé que le projet de budget prévoyait une revalorisation des situations financières des personnels, la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats (+ 41,49 millions de francs), des mesures de restructuration et de repyramidage, le renforcement des dispositifs de formation et le développement de l'action sociale.

En ce qui concerne la modernisation de l'administration de la justice, le rapporteur pour avis a noté le renforcement de l'encadrement de l'administration centrale et la création d'échelons de gestion déconcentrée,

la mise en place de nouveaux dispositifs de gestion, enfin la restructuration et la modernisation du parc immobilier.

Abordant les principales mesures concernant les services judiciaires, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a souligné que les crédits de paiement passeraient de 6,645 milliards de francs en 1990 à 7,367 milliards en 1991, soit une augmentation de 10,7 %. Si l'on tient compte de la suppression des crédits d'indemnisation des victimes d'infractions, qui relèvent désormais d'un nouveau fonds extra-budgétaire, la progression réelle de ce budget atteint 12 %.

Les autorisations de programme augmentent de 5,7 % en passant de 305 millions de francs en 1990 à 480 millions de francs en 1991.

Le **rapporteur pour avis** a indiqué que 325 emplois nouveaux seraient créés (dont 25 emplois de magistrat). L'effort consenti en faveur de la formation continue pour les personnels s'accompagnera de transformations d'emplois. Cent postes d'adjoints administratifs devraient ainsi être transformés en postes de greffiers.

Il a, ensuite, évoqué l'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique (34 millions de francs), la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats (41,9 millions de francs), l'inscription d'une dotation de 6 millions de francs pour financer des actions de modernisation et l'augmentation du parc immobilier (3,37 millions de francs), enfin l'amélioration de la maintenance et de l'entretien des bâtiments judiciaires (0,9 millions de francs). Dans la perspective d'un programme pluriannuel d'équipement, le **rapporteur pour avis** a encore cité l'engagement de la construction de la cité judiciaire de Lyon, l'achèvement de la construction de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand et enfin l'acquisition de nouveaux locaux à Evry.

Il a enfin précisé que le projet de budget prévoyait une enveloppe de 75 millions de francs au titre de l'aide légale.

Evoquant l'activité des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, le **rapporteur pour avis** a indiqué que, sans revenir sur la nécessité de renforcer globalement les effectifs tant de magistrats que de fonctionnaires, la Chancellerie poursuivait une politique de « redistribution » d'effectifs afin de prendre en compte les différences de situation existant entre les diverses juridictions. Il a précisé à cet égard la ventilation des 25 nouveaux postes de magistrats.

Il a souligné que l'affectation des magistrats auprès des chefs de cour avait utilement remédié à des vacances d'emploi fâcheuses pour le fonctionnement harmonieux des juridictions. Le projet de budget pour 1991 prévoit l'affectation de six nouveaux magistrats auprès des chefs de cour et porte ainsi l'effectif disponible à 62 postes.

Relevant que l'effectif des magistrats atteindrait le chiffre de 6.030 en 1991, le **rapporteur pour avis** a estimé que l'augmentation du nombre des magistrats devrait être poursuivie, en particulier pour renforcer les juridictions du premier degré.

En ce qui concerne les fonctionnaires des services judiciaires, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a relevé que le projet de budget prévoyait la création de 300 emplois et que les objectifs étaient en la matière :

- la mise en place de services d'accueil ;
- l'institution de greffiers placés auprès des chefs de cour pour assurer le remplacement des agents absents ;
- la poursuite de la mise en place des services locaux d'administration de la justice ;
- le développement de la formation continue par le renforcement des effectifs de formateurs en matière informatique et des moyens de l'école nationale des greffiers de Dijon ;
- l'augmentation des effectifs de fonctionnaires dans les tribunaux d'instance.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis, a ajouté que ces créations d'emploi s'accompagneront de la poursuite de la politique de transformation d'emploi qui devrait concerner la totalité des agents de catégories C et D, soit environ 12.000 fonctionnaires. L'ensemble de ces mesures devrait représenter un coût de 33,5 millions de francs en 1991.

Abordant le problème des contentieux, le rapporteur pour avis a souligné que l'augmentation avait plus particulièrement concerné les tribunaux d'instance (+ 6,7 % par rapport à 1988) alors que l'augmentation du contentieux s'est élevée à 5,1 % dans les cours d'appel et à 4,5 % dans les tribunaux de grande instance.

Le **rapporteur pour avis** a constaté avec regret que, d'une manière générale, le stock d'affaires en cours, qui tendait à se résorber ces dernières années, avait sensiblement augmenté en 1989.

Il a estimé que la situation des juridictions civiles ne laissait pas de rester préoccupante, même si la durée moyenne de règlement des affaires tendait plutôt à se réduire.

Evoquant la situation des juridictions administratives, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a notamment souligné la progression continue de l'activité des sections administratives du conseil d'Etat. La section du contentieux a, pour sa part, enregistré une diminution significative du délai moyen de traitement des dossiers, en raison de la création des cours administratives d'appel. Après avoir indiqué que le projet de budget créait 15 emplois nouveaux afin d'assurer le transfert des greffes et du budget des juridictions administratives, le rapporteur pour avis a rappelé que les cinq cours administratives d'appel installées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris comptaient actuellement dix-huit mois d'activité. Etalées sur trois exercices budgétaires, les créations d'emplois dans ces nouvelles juridictions ont porté sur quarante-cinq postes en 1988, trente-et-un en 1989 et vingt-trois en 1990. Dans les greffes, 138 emplois

ont été pourvus au 1er janvier 1990 tandis que trente-huit postes budgétaires étaient créés au cours de l'année.

En ce qui concerne les tribunaux administratifs, **M. Germain Authié** a relevé que le nombre de conseillers en service était passé de 352 en 1988 à 347 en 1989. Il a jugé préoccupante la situation des greffes de ces juridictions.

S'agissant de l'administration centrale, le rapporteur pour avis a indiqué que les crédits de paiement prévus enregistraient une progression de 13,7 %, soit presque deux fois l'augmentation constatée l'année dernière. Le budget de l'administration centrale est présenté par la Chancellerie comme traduisant deux préoccupations : l'adaptation de la structure des emplois à l'évolution des missions et la mise à niveau des moyens. A cet effet, le projet de budget propose la création de 18 nouveaux emplois.

Le rapporteur pour avis a déclaré qu'un nouveau schéma directeur de l'informatique couvrant la période 1990-1994 (dont le coût total est évalué à 216 millions de francs) se propose quatre objectifs :

- le renforcement de la crédibilité et de la célérité de l'intervention judiciaire ;
- l'amélioration de la qualité et la cohérence du fonctionnement du service public ;
- le développement de l'efficacité de l'activité d'administration de la justice ;
- enfin, la valorisation des personnels.

Le rapporteur pour avis a précisé que pour atteindre ces buts, la Chancellerie avait retenu trois orientations visant à développer quatre « applications nationales », à accroître l'informatisation de la fonction d'administration de la justice aux plans central, régional et local, enfin à poursuivre l'équipement micro-informatique par la promotion d'initiatives locales.

Le rapporteur pour avis s'est ensuite demandé si, en matière informatique, de nombreuses erreurs n'avaient pas été commises et si, à une politique trop centralisée en la matière, il n'eût pas été préférable de substituer une consultation directe des juridictions sur leurs besoins et le type de matériel le mieux adapté au terrain.

Après avoir évoqué la situation de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, le rapporteur pour avis a indiqué que le système actuel de l'aide légale ne donnait satisfaction ni aux justiciables ni aux avocats. Soulignant qu'une mesure de 75 millions de francs était inscrite sur ce point dans le projet de budget pour 1991, **M. Germain Authié** a confirmé qu'une réforme de l'aide légale devrait être prochainement soumise à l'appréciation du Parlement.

En conclusion, **M. Germain Authié** a rappelé que la part du budget de la justice dans le budget national de l'Etat passerait de 1990 à 1991 de 1,38 % à 1,41 %. Il a relevé avec satisfaction l'augmentation de 1,2 milliard de francs des mesures nouvelles et la création de 1.216 emplois dont 325 dans les services judiciaires.

Le rapporteur pour avis a estimé que ce projet de budget allait dans le sens des grandes orientations que le Garde des Sceaux avait rappelées devant la commission.

Il a néanmoins fait état de critiques portant à la fois sur l'insuffisance du budget et sur la multiplication des tâches incombant aux magistrats. De nombreux juges, entendus par le rapporteur pour avis, estiment que ce budget manque de «volonté d'ensemble», en ne comportant aucun engagement pluriannuel.

M. Germain Authié a encore estimé qu'un grand sentiment de frustration était né du décalage entre les propositions budgétaires et les déclarations gouvernementales annonçant que 1991 serait l'année de la justice.

Estimant néanmoins que le projet de budget prenait en compte un grand nombre d'aspirations exprimées par les

personnels de justice et soulignant la volonté de dialogue du Garde des Sceaux, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a demandé à la commission de ne pas rejeter les crédits du ministère de la justice pour 1991.

Après l'intervention du **président Jacques Larché**, qui a mis l'accent sur l'encombrement des tribunaux d'instance à la suite de la loi sur le surendettement des ménages, **M. Louis Virapoullé**, a estimé que la fonction judiciaire était malade et que l'ensemble du système devait être «repensé». Il a plaidé pour un recours accru à l'arbitrage et pour une accélération de la procédure de mise en état en matière civile. En matière pénale, **M. Louis Virapoullé** a insisté sur l'encombrement des parquets résultant de la multiplication des chèques sans provision.

Après l'intervention du **président Jacques Larché**, qui a fait observer que les propos de M. Louis Virapoullé sur les juridictions civiles pouvaient aussi s'appliquer aux juridictions administratives, **M. Lucien Lanier** a déclaré que la justice traversait une crise d'identité à laquelle il ne pourrait pas être remédié par les seules créations d'emplois. Il a estimé que la justice n'était, en fait, plus adaptée au monde moderne.

M. Jean-Marie Girault a plaidé pour l'institution d'un véritable pouvoir judiciaire qui, à l'abri des pressions politiques, disposerait de moyens modernes.

Après l'intervention du **président Jacques Larché**, **M. Charles Jolibois** a estimé lui aussi que l'autorité judiciaire devrait se transformer en un véritable pouvoir moderne et pratique. Il a aussi déclaré que la crise de la justice était aussi une question de considération de la part de la société.

Après les interventions du **président Jacques Larché** et de **M. Charles Jolibois** qui se sont déclarés favorables, dans nombre de cas, au principe du juge unique, **M. Germain Authié, rapporteur pour avis**, a estimé lui aussi que les magistrats manquaient de

considération et que les événements récents concernant l'éducation nationale avaient pu contribuer à accroître leur sentiment de frustration. Il a enfin regretté que certains organes de presse ou de communication, à la recherche d'effets faisant sensation, mettent souvent en cause l'action de la justice au yeux de l'opinion.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, les crédits de l'administration pénitentiaire dans le **projet de budget du ministère de la justice pour 1991**.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a estimé que le budget dévolu à l'administration pénitentiaire en 1991 était encore satisfaisant même si l'achèvement du programme de construction des nouvelles prisons faisait apparaître une certaine réduction du montant total des crédits de paiement (-4,7 %).

Le rapporteur pour avis a indiqué que l'administration pénitentiaire aura enregistré depuis 1981 une augmentation de son budget de 88,8 % contre 49,9 % pour les services judiciaires.

Après avoir rendu hommage à l'action de M. Albin Chalandon, ancien Garde des Sceaux, dont la politique volontaire aura résorbé le déficit de notre parc pénitentiaire, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a indiqué que 511 des 827 créations d'emplois dans les services pénitentiaires étaient destinées aux nouvelles prisons. A cet égard, il a souligné que douze des vingt-quatre sites, représentant une capacité d'accueil de 6.600 places, avaient déjà été livrés à l'administration pénitentiaire.

Relevant qu'un crédit de 452 millions de francs était inscrit en 1991 au titre du «programme 13.000», le rapporteur pour avis a souligné que la construction des nouvelles prisons aura coûté, sur trois ans, quelque cinq milliards de francs.

Evoquant le parc pénitentiaire classique, **M. Jacques Thyraud** a signalé l'ouverture, depuis 1988, de trois

maisons d'arrêt, d'un centre de détention et d'une maison centrale. Ont été aussi mises en service durant la même période les maisons d'arrêt d'Epinal, de Strasbourg et de Brest, le centre de détention du Val de Reuil, enfin la maison centrale de la Plaine des Galets à La Réunion.

M. Jacques Thyraud a déclaré que le projet de budget pour 1991 prévoyait, en crédits de paiement, un montant de 286,5 millions de francs pour l'équipement des maisons centrales et centres de détention (en particulier onze millions de francs pour la reconstruction de la maison centrale de St Maur).

S'agissant des maisons d'arrêt et des centres de semi-liberté, il a indiqué que 72,4 millions de francs étaient prévus pour des opérations de sécurité, 12 millions de francs pour la modernisation de la maison d'arrêt de Fresnes, enfin, 4 millions de francs pour la reconstruction de la maison d'arrêt de Marseille.

Abordant la situation de la population pénale, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a précisé que les flux d'incarcération avaient tendance à baisser (75.940 entrées en 1989 contre 96.955 en 1980) tandis que la durée moyenne de détention était passée durant la même période de 4,6 à 7 mois.

Le rapporteur pour avis a indiqué qu'au 1er octobre 1990, la population pénale s'élevait en métropole et dans les départements d'outre-mer à 48.277 personnes composées de 19.804 prévenus et 28.473 condamnés.

Sur cet ensemble 207 personnes subissaient une contrainte par corps, 24 % une peine comprise entre un an à trois ans d'emprisonnement, 13,2 % une peine comprise entre six mois à un an d'emprisonnement, 12,8 % une réclusion criminelle de dix à vingt ans, 12,2 % une peine comprise entre trois ans et cinq ans d'emprisonnement, 11,5 % une réclusion criminelle de cinq à dix ans.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis a encore précisé que les femmes constituaient au 1er janvier 1990 4,4 % de l'ensemble des personnes détenues.

Pour les hommes, la tranche d'âge la plus représentée dans la population carcérale condamnée était celle des 30-40 ans avec 6.648 détenus.

En ce qui concerne les infractions commises par les condamnés, le **rapporteur pour avis** a noté que les auteurs de crimes de sang constituaient 11,7 % de l'ensemble, les auteurs de viols 10,1 % et les auteurs de vols simples 22 %.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a ensuite précisé que le milieu ouvert traitait chaque année quelque 100.000 personnes, notamment suivies par les comités de probation et d'assistance aux libérés. Ces comités ont, dans leur champ d'activité :

- les enquêtes rapides,
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'un ajournement de peine avec mise à l'épreuve ;
- le contrôle judiciaire ;
- la mise en oeuvre du travail d'intérêt général ;
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'un sursis avec mise à l'épreuve ;
- le suivi des personnes ayant bénéficié de la libération conditionnelle décidée par le Garde des Sceaux ou le juge de l'application des peines ;
- le suivi des personnes ayant fait l'objet d'une interdiction de séjour ;
- enfin, le suivi des personnes condamnées à exécuter de courtes peines d'emprisonnement en milieu ouvert.

Parmi les différentes mesures alternatives à l'incarcération, on relève que le sursis avec mise à l'épreuve est la décision la plus souvent prononcée (80 % de l'ensemble) précédant le travail d'intérêt général, les mesures de libération conditionnelle, les mesures de contrôle judiciaire et enfin l'ajournement avec mise à l'épreuve.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a souligné que l'accueil des sortants de prison constituait encore environ 40 % de l'activité des comités de probation et d'assistance aux libérés.

En 1989, ces comités ont néanmoins procédé à 9.585 enquêtes rapides et 12.551 enquêtes préalables à la mise à exécution d'une condamnation à une peine d'emprisonnement inférieure à six mois.

Le rapporteur pour avis a encore mis l'accent sur l'utilisation croissante des sanctions alternatives à l'emprisonnement prévues par les lois du 11 juillet 1975 et du 10 juillet 1983.

Après la loi d'amnistie de 1988, le nombre des mesures de travail d'intérêt général a retrouvé son «niveau de croisière», soit 7.509 en ce qui concerne les mesures prises en charge par les comités de probation ; ces derniers, sous l'autorité des juges de l'application des peines, assurent la recherche des postes les plus adaptés aux délinquants.

Le rapporteur pour avis a, enfin, précisé que les travaux d'intérêt général étaient désormais ramenés à exécution dans un délai moyen de deux mois et demi et qu'ils étaient, à raison de 70 %, proposés par les collectivités publiques notamment pour des travaux d'entretien.

Depuis 1986, cependant, on observe une intervention croissante des associations dans ce domaine.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a encore déclaré que la Chancellerie nourrissait de grands espoirs dans les vertus pédagogiques des peines de substitution.

Après avoir évoqué le développement des centres de semi-liberté (actuellement au nombre de onze), **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a précisé que le projet de budget pour 1991 prévoyait la création nette de 827 emplois dans les personnels pénitentiaires :

sur ce total, 511 emplois sont créés pour accompagner la mise en oeuvre du programme «13.000».

Il a aussi relevé la suppression de la catégorie D administrative ainsi que la revalorisation de la grille indiciaire des catégories C et D.

Le rapporteur pour avis a précisé que le projet de budget prévoyait un crédit de six millions de francs pour le logement des jeunes agents dans les régions parisienne, lyonnaise et marseillaise.

Après avoir indiqué que l'enveloppe allouée aux actions de formation initiale et de formation continue des agents et des cadres augmenterait de six millions de francs en 1991, le rapporteur pour avis a rappelé les graves incidents qui se sont déroulés à l'automne 1989 dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires.

Il a aussi exprimé le souhait que les mesures proposées contribuent à résoudre le «malaise» des personnels de surveillance.

Abordant enfin la question de la santé des détenus, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a d'abord indiqué que le budget du centre hospitalier pénitentiaire de Fresnes avait bénéficié depuis 1989 d'un triplement de son budget.

Cette même année, 2.608 détenus (78.771 journées d'hospitalisation) étaient admis dans ce centre.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a observé que le coût d'une journée d'hospitalisation s'élevait à 721 francs au centre hospitalier de Fresnes contre 2.500 francs en moyenne dans les hôpitaux extérieurs.

Le projet de budget pour 1991 prévoit, à l'hôpital de Fresnes, la création de dix emplois supplémentaires qui, s'ajoutant aux vingt emplois créés en 1990, aboutiront à un effectif de 238 personnes.

Le rapporteur pour avis a précisé que le traitement médico-psychologique des détenus était assuré par dix-sept

services médico-psychologiques régionaux dépendant d'un secteur de psychiatrie. Ces services ont une mission de prévention, de diagnostic et de soins des troubles mentaux.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a relevé, à cet égard, la récente ouverture d'un service médico-psychologique régional à la Plaine des Galets à La Réunion.

Il a ajouté que sous l'égide de ces services médico-psychologiques, seize antennes de lutte contre la toxicomanie étaient actuellement en service. La toxicomanie, a-t-il souligné, constitue un mal endémique qui concerne au moins 10 % des personnes incarcérées chaque année.

Le rapporteur pour avis a noté que la proportion des femmes dans la population pénale toxicomane était largement supérieure à la part de la population féminine dans l'ensemble de la population pénale.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, a enfin rappelé qu'il avait depuis deux ans attiré l'attention de l'administration pénitentiaire sur le risque de propagation du SIDA en milieu carcéral. En dépit de certaines résistances, il semble que la Chancellerie ait désormais pris la mesure du problème. Des centres d'information et de soins de l'immuno-déficience humaine installés dans des établissements hospitaliers interviennent actuellement auprès de sept maisons d'arrêt.

Le rapporteur pour avis a observé que, selon une enquête, réalisée en mai 1989, les établissements pénitentiaires accueillaient cinquante-sept détenus malades du SIDA, 641 détenus atteints des premiers développements de la maladie et 1.582 porteurs «asymptomatiques». Au total, on estime à environ 5 % de détenus le nombre des malades affectés, à des degrés divers, par le virus du SIDA.

En conclusion, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a déclaré que le règlement du problème du

déficit du parc pénitentiaire devrait permettre d'engager, désormais, une réflexion sur les conditions de détention.

M. Lucien Lanier a déclaré qu'avant le lancement du «programme 13.000», le monde carcéral était resté celui du siècle dernier. Il a plaidé pour un réexamen rapide des conditions de détention en mettant notamment l'accent sur le sort des enfants détenus

Après avoir souligné les difficultés de la condition de prisonnier, **M. Lucien Lanier** a estimé que la peine devait être une privation de liberté et non une privation de dignité. Il s'est encore déclaré favorable à une revalorisation du statut du personnel de surveillance.

Enfin, il s'est inquiété du manque de considération dont pouvaient être victimes certains agents de l'Etat.

M. Louis Virapoullé a insisté sur l'importance qu'il convenait d'accorder au problème de la santé dans les prisons. Il a estimé que cette question mettait en cause le principe d'égalité de tous les prisonniers. Après avoir rendu hommage à l'action des préfets pour le maintien de l'ordre public, il a plaidé pour le développement des peines alternatives aux courtes peines d'emprisonnement.

M. Daniel Hoeffel s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable d'enrichir les tâches des personnels de surveillance afin qu'ils puissent remplir certaines missions actuellement confiées à des psychologues, psychiatres ou enseignants. Il a enfin estimé que la décentralisation devrait renforcer l'autorité de l'Etat.

M. Bernard Laurent a jugé souhaitable de «repenser» le système pénitentiaire. Il a en effet estimé que les deux objectifs de l'institution –la réinsertion du plus grand nombre et la mise à l'écart des plus dangereux– n'était pas actuellement atteints.

Après l'intervention du président **Jacques Larché**, et de **M. Jacques Thyraud**, rapporteur pour avis, qui ont exprimé le souhait que la commission puisse procéder à la visite de nouvelles prisons ainsi que d'un certain nombre de tribunaux, **M. Jean-Marie Girault** a déclaré

qu'il était de plus en plus hostile à l'incarcération et partageait à cet égard les propos exprimés par les intervenants.

En réponse aux orateurs, **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis**, a estimé que l'administration pénitentiaire française «fonctionnait» mieux que dans la plupart des autres pays.

Il s'est déclaré partisan d'une amélioration de l'accueil médical du détenu en ce qui concerne notamment les soins dentaires. S'agissant des mineurs incarcérés, il a précisé qu'au premier janvier 1990, 24 enfants de moins de seize ans et 500 adolescents de seize à dix-huit ans étaient détenus dans les établissements pénitentiaires.

M. Jacques Thyraud, rapporteur pour avis, s'en est enfin remis à la sagesse de la commission sur l'avis à émettre sur les crédits du ministère de la justice. Puis, par un vote, la commission a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice** dans le projet de loi de finances pour 1991.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES POSÉS PAR
L'IMMIGRATION EN FRANCE ET DE PROPOSER
LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE
D'INTÉGRATION**

Mardi 27 novembre 1990.- Présidence de M. Jean Chérioux, président.- **M. Jean Chérioux, président**, a tout d'abord rendu hommage au travail très complet accompli par le rapporteur en relevant que le projet de rapport était composé de deux parties : la première concernant la description des problèmes de l'immigration, la seconde touchant à l'intégration des populations immigrées.

Après avoir, à son tour, rendu hommage à l'action du président et des membres de la mission qui lui ont apporté une assistance précieuse, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a déclaré qu'il avait reçu 20.000 réponses au questionnaire adressé à tous les maires de France sur les problèmes rencontrés en matière d'immigration.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a brossé un historique de l'immigration en France, en rappelant notamment que la logique de l'Etat-nation ne s'était imposée qu'avec la Révolution française. Il a aussi relevé que notre pays s'était doté d'un modèle d'immigration fondé sur la régularisation des entrées, la non-discrimination entre les races ou les religions et enfin l'intégration.

Il s'est demandé si le concept d'Etat-nation n'était pas appelé à se voir substituer, à l'avenir, d'autres concepts tels que les espaces transnationaux.

Après avoir mis l'accent sur les difficultés de définir la notion même d'immigré, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a indiqué que l'évaluation numérique de cette population différerait selon les modes de calcul. Le rapporteur a constaté qu'en tout état de cause, la question de l'immigration se posait avec le plus d'acuité localement, dans certaines régions, dans certaines villes de ces régions et plus particulièrement dans certains quartiers de ces villes.

Relevant qu'en 1990 l'apport démographique des immigrés d'origine européenne restait prépondérant dans notre pays, le rapporteur a souligné que les politiques nationales d'immigration avaient des conséquences, parfois douloureuses, sur le plan local.

Il a appelé de ses vœux une revalorisation des travaux et des études effectués par l'Institut national des études démographiques. Il a fait observer, à cet égard, que la France avait vu sa population doubler depuis la fin du XVIII^e siècle (de 26 à 55 millions d'habitants) tandis que la population de la Grande-Bretagne sextuplait durant la même période, alors que sa superficie est inférieure de moitié.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a encore mis l'accent sur les effets migratoires du développement continu des transports internationaux ainsi que sur la crise démographique et économique des pays de l'Afrique sub-saharienne et de ceux de l'Afrique du Nord.

Soulignant que certains pays d'émigration tels que l'Italie (5 millions d'Italiens vivent encore actuellement à l'extérieur de leurs frontières) étaient à leur tour devenus pays d'immigration, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a estimé qu'en la matière la France n'était plus en mesure de «faire mieux» que des pays tels que le Canada ou l'Australie qui se présentent comme des pays d'immigration.

Evoquant la législation applicable en matière d'entrée et de séjour en France, le rapporteur a déclaré que le droit

commun fondé sur l'ordonnance du 2 novembre 1945 était devenu résiduel dans son application, compte tenu de la construction européenne, d'une part, et des très nombreuses conventions bilatérales qui nous lient aux principaux pays pourvoyeurs de main d'oeuvre, d'autre part. A cet égard, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a évoqué les accords de Schengen ainsi que certaines dispositions conventionnelles en matière de sécurité sociale ou de service militaire pour les bi-nationaux.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a estimé que les grandes questions liées à l'immigration devraient désormais relever du Parlement. Il s'est, sur ce point, déclaré favorable à l'adoption d'un véritable statut de l'immigrant permettant une sorte de gestion a priori du problème. Pour le rapporteur, l'installation en France de l'immigré doit correspondre à un besoin économique ou social de notre pays et être précédé d'une procédure préalable.

Le rapporteur a ensuite évoqué un certain nombre de mesures pratiques qui devraient pouvoir remédier aux lacunes constatées dans le dispositif relatif à l'entrée et au départ des étrangers : compostage des passeports, exécution effective des départs forcés, identification des étrangers menacés d'une mesure de reconduite, refonte du régime du certificat d'hébergement avec notamment la mise en oeuvre éventuelle d'une responsabilité pénale de l'«hébergeant» en cas de non-respect de la réglementation.

Evoquant la question du droit d'asile, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a souligné que le délai d'instruction des demandes d'asile avait récemment été porté de trois ans en moyenne à trois mois. Le rapporteur a jugé souhaitable de réduire le nombre des préfectures habilitées à recevoir les demandes (lesquelles devraient être formulées aux postes frontières ou dans les gendarmeries), d'interdire aux demandeurs d'exercer une activité professionnelle pendant l'instruction de leur dossier, et enfin d'héberger les intéressés jusqu'à la décision de l'Office Français pour la Protection des

Réfugiés et des Apatrides (O.F.P.R.A.) ou de la commission des recours.

Abordant le problème de l'intégration des immigrés, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a souligné que beaucoup d'immigrés, notamment parmi les plus jeunes, considéreraient l'intégration comme chose faite et appelaient désormais de leurs vœux une certaine promotion au sein de la société française. Après avoir constaté l'échec de la politique des «retours», le rapporteur a évoqué les divers secteurs d'activité employant les populations immigrées. Là où il y a du travail, a-t-il souligné, il n'y a pas de problème d'intégration.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a estimé que la formation professionnelle constituait le fond du problème de l'insertion des immigrés en relevant que de très nombreux étrangers étaient déjà commerçants indépendants. Ils contribuent ainsi à l'existence d'un commerce de proximité très utile pour tous les Français. D'autres encore ont créé des entreprises.

Le rapporteur a jugé que la modification de l'article 57 du code civil relatif au changement de prénom en cas d'intérêt légitime pourrait faciliter dans de nombreux cas l'insertion professionnelle des jeunes immigrés. Dans le même souci, il a plaidé pour un renforcement de la présence des Français issus de l'immigration dans l'administration voire dans le Gouvernement.

Evoquant le travail clandestin, le rapporteur s'est déclaré favorable à la création d'un office interministériel qui, au même titre que l'office habilité à lutter contre le trafic de stupéfiants, pourrait contribuer à régler un problème qui concerne, selon lui, quelques 200.000 personnes. A cet égard, le rapporteur a rappelé que la régularisation de 1981 avait bénéficié à 130.000 personnes, 30.000 autres étrangers, selon les estimations, ayant préféré ne pas se déclarer.

Mettant l'accent sur la nécessité d'identifier les intéressés, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, s'est

déclaré plutôt favorable à une régularisation non pas générale mais par secteurs, en fonction des besoins de l'économie, des immigrés actuellement en situation irrégulière.

Abordant le domaine de l'enseignement, fondamental pour l'intégration, le rapporteur a tour à tour évoqué la nécessité d'assurer une meilleure répartition géographique des élèves étrangers entre les établissements scolaires, de réformer et renforcer les classes pour non-francophones, de diversifier les langues vivantes enseignées dans le second degré, de renforcer l'instruction civique, l'histoire et le français dans les programmes scolaires et d'assurer le respect intégral de la neutralité dans les cours de l'enseignement public. Il a également évoqué la possibilité de créer des établissements privés musulmans.

Le rapporteur a ensuite indiqué que la protection sociale des immigrés donnait lieu à d'abondants commentaires souvent éloignés d'une réalité complexe et difficile à appréhender, des conventions internationales venant s'ajouter à une réglementation nationale très élaborée. Il a souligné la difficulté de dresser un bilan financier de la protection sociale des immigrés, tout en estimant que, selon les prestations, la situation pouvait être radicalement différente. Ainsi, l'apport des immigrés en matière de cotisations de retraite compense très largement les prestations qui leur sont versées. En revanche, de par leur taille et leur niveau de ressources, les familles immigrées bénéficient d'une large part des prestations familiales.

Le rapporteur a souhaité que l'attribution de toute prestation sociale soit subordonnée à la production d'un titre de séjour régulier. Il s'est prononcé pour l'édiction de modalités particulières en ce qui concerne l'attribution des prestations versées sans contrepartie contributive. Il a souligné la nécessité d'améliorer la connaissance statistique de la protection sociale des étrangers et de réformer l'article 47 du code civil, qui n'apporte pas de

garantie suffisante en matière d'état civil des étrangers. Il a également souhaité que certaines conventions bilatérales de sécurité sociale soient renégociées. Enfin, il a estimé que les moyens des collectivités territoriales confrontées à la présence de fortes minorités étrangères devaient être renforcés, notamment sous la forme d'une dotation spécifique tenant compte des efforts à réaliser en matière d'action sociale et d'intégration.

Le rapporteur a ensuite évoqué la grande diversité des associations intervenant dans le domaine de l'immigration et il a souhaité que le fonds d'action sociale (F.A.S.) soit beaucoup plus sélectif dans l'attribution des subventions, un trop grand nombre d'entre elles étant actuellement automatiquement reconduites d'une année sur l'autre.

En matière d'urbanisme, le rapporteur a déploré les erreurs commises il y a plusieurs décennies, tout en rappelant les contraintes qui avaient justifié l'édification de cités sans âme. Il s'est félicité du changement radical opéré depuis, notamment à travers la politique de développement social des quartiers. Il a toutefois préconisé une réforme des aides du F.A.S. en matière de foyers et une plus grande cohérence entre les différentes interventions de l'Etat en faveur du logement des immigrés.

Le rapporteur s'est ensuite penché sur les problèmes de délinquance en évoquant les phénomènes de "bandes" qui apparaissent de manière inquiétante dans de nombreuses cités. A cet égard, il a souhaité que des sanctions soient édictées, notamment sous la forme de peines d'intérêt général, qui pourraient être exécutées en milieu rural. Il a rappelé que près de 30 % de la population pénitentiaire était constituée d'étrangers.

Abordant les questions religieuses, le rapporteur a estimé que l'on ne pouvait méconnaître la place de la religion musulmane dans notre pays.

Il a ensuite rappelé le travail effectué par la commission présidée par M. Marceau Long en vue de

réformer le code de la nationalité et a déploré qu'aucun débat au Parlement ne l'ait prolongé. Il a souhaité la mise en oeuvre de la plupart des conclusions qui avaient été émises par cette commission.

En conclusion, le rapporteur a estimé qu'à l'issue de ses travaux, la mission se trouvait devant trois hypothèses concernant le sort des immigrés. Il a écarté deux d'entre elles, à savoir le retour au pays d'origine, qui est irréaliste et la reconnaissance de communautés ethniques, et a estimé que l'intégration était la seule voie offerte à notre pays. Il a souhaité que l'intégration s'opère sur des bases claires, dans le cadre d'un statut de l'immigrant reposant sur la reconnaissance réciproque de l'immigré et de son pays d'accueil. Il a souhaité que des objectifs à moyen terme soient rapidement définis et qu'un rôle accru soit reconnu, notamment par la Constitution, au Parlement, trop souvent tenu à l'écart des orientations de la politique d'immigration, et aux maires, directement confrontés aux difficultés de l'intégration.

Après avoir salué son travail d'investigation et de synthèse, le **président Jean Chérioux** a remercié le rapporteur d'avoir exploré les voies concrètes d'une intégration des étrangers dans notre pays.

M. Claude Estier a estimé que le travail du rapporteur constituerait un document de référence dont les membres de la mission appartenant au groupe socialiste ont apprécié le caractère objectif. Il a marqué un certain nombre d'accords avec les propositions du rapport en ce qui concerne notamment les moyens des consulats et de la police de l'air et des frontières, la délivrance des certificats d'hébergement, les abus des demandes d'asile, la situation des clandestins et l'enseignement. Il a en revanche jugé peu réalistes certaines hypothèses émises par le rapporteur, que ce soit la renégociation des conventions franco-algériennes sur le service national des double-nationaux ou une révision constitutionnelle destinée à accroître les pouvoirs du Parlement, qui ne pourrait que déchaîner les passions. Il s'est déclaré en désaccord avec la

possibilité de prévoir des modalités particulières d'attribution aux étrangers en ce qui concerne les prestations sociales non contributives. Il a souhaité que l'accent soit davantage mis sur la nécessité d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes. Enfin, il a estimé qu'il était inopportun d'engager un débat sur le code de la nationalité.

Par ailleurs, **M. Claude Estier** s'est interrogé sur la présentation faite par les médias des actes de vandalisme qui ont suivi les manifestations lycéennes du 12 novembre dernier et a précisé que, contrairement aux commentaires, les casseurs, pour la grande majorité d'entre eux, n'étaient pas des étrangers ou des français d'origine étrangère et ne venaient pas des communes de banlieue. Rappelant que la télévision s'était déplacée une journée entière à Argenteuil pour assister à un affrontement entre bandes rivales qui ne s'est finalement pas produit, il s'est vivement inquiété, ainsi que MM. Jacques Bellanger et Gérard Larcher, de certaines méthodes journalistiques qui ne peuvent qu'activer les tensions et répandre dans l'opinion publique un climat de peur.

M. Xavier de Villepin a rappelé que l'évolution des pays du Sud et des pays de l'Est ne pourrait qu'entraîner une aggravation des phénomènes d'immigration. En conséquence, il a souhaité, à la différence de M. Claude Estier, que les sujets sensibles soient traités par la représentation nationale dans le cadre du débat parlementaire, par exemple en ce qui concerne le code de la nationalité. Il a souligné l'absolue nécessité de prendre en compte la dimension européenne. Il a estimé que l'actuel régime du service militaire des double-nationaux était un obstacle à l'intégration. Il a préconisé une rigueur accrue vis-à-vis du travail clandestin et de ceux qui l'encouragent.

M. Gérard Larcher a remercié le président et le rapporteur d'avoir accompli un important travail sur le terrain, pour juger à froid et sereinement des difficultés concrètes de l'intégration. Il a estimé que l'intégration impliquait nécessairement un effacement des spécificités

propres à chaque nationalité. Il a donné des indications sur les caractéristiques des phénomènes de bandes, en estimant qu'il était possible de les utiliser à des fins positives. Il s'est déclaré favorable à un renforcement des pouvoirs des maires, notamment en matière de regroupement familial et a souhaité une répression accrue du travail clandestin.

M. Paul Masson a souligné le souci d'objectivité du rapporteur en souhaitant qu'un consensus s'établisse sur un sujet trop préoccupant pour être abandonné aux passions et aux polémiques. Il a approuvé les conclusions du rapporteur en matière de contrôle des demandes d'asile. S'agissant d'une éventuelle régularisation des immigrés clandestins, il a estimé que celle-ci ne pouvait intervenir que si nos partenaires de l'accord de Schengen en faisaient de même ; c'est une illustration de la nécessité de définir une politique européenne de l'immigration. Il a proposé que le statut de l'immigrant, applicable pour une durée déterminée dans le temps, débouche clairement sur deux voies : soit le retour, soit l'intégration, avec les droits et obligations qu'elle comporte.

M. Robert Pagès s'est félicité que la mission ait pu mesurer sur le terrain le travail accompli par tous ceux qui essaient de résoudre les difficultés de l'intégration. Il a estimé que les flux migratoires provenaient des déséquilibres de l'ordre économique international. Il s'est prononcé en faveur d'une sévérité accrue à l'égard des employeurs de main d'oeuvre clandestine. Il a souhaité que l'intégration respecte les racines de l'immigrant.

M. Louis Virapoullé a rappelé les incidences de la décolonisation sur la situation actuelle de l'immigration en France. Il a déclaré partager bon nombre des analyses du rapporteur et a souhaité la mise en place au Sénat d'une structure spécifiquement destinée à suivre les questions liées à l'immigration.

M. André Diligent a rappelé les difficultés des maires à établir les certificats d'hébergement et il a souhaité que toute demande soit refusée lorsque l'intéressé refuse de se

soumettre aux vérifications nécessaires. Il a regretté la suppression du diptyque qui permettait de s'assurer du départ des étrangers en séjour temporaire.

M. Jean Delaneau a préconisé une surveillance attentive de l'utilisation des crédits du FAS, qui donne lieu à trop d'abus ; il a souligné la nécessité d'aider les pays d'émigration à se développer et a souhaité que certaines des suggestions du rapporteur soient reprises sous la forme de propositions législatives.

M. Paul Loridant s'est déclaré défavorable à la création d'écoles privées musulmanes. Il a en revanche approuvé la proposition du rapporteur en ce qui concerne l'aide aux communes ayant une forte proportion d'étrangers.

A l'issue de ce débat, **la mission a approuvé les conclusions du rapporteur**, les membres des groupes socialiste et communiste de la mission s'abstenant et M. Michel Poniatowski votant contre.

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

Jeudi 28 novembre 1990 - Présidence de M. Charles Pasqua, président. La mission a procédé à un échange de vues sur les perspectives de ses travaux.

M. Charles Pasqua, président, a tout d'abord rappelé que l'échéance des travaux de la mission avait été prorogée jusqu'au 31 mars 1991. Plusieurs raisons motivent cette prorogation, notamment la nécessité de poursuivre des investigations complémentaires à propos de la répartition des compétences en matière d'enseignement et d'améliorer encore le taux de réponse au questionnaire adressé aux présidents de conseils régionaux et généraux.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a ensuite décrit les principaux éléments de la réflexion qu'il conduit, axée notamment sur l'analyse de la notion de transfert de charges, sur l'opportunité d'amorcer une spécialisation des ressources fiscales par catégorie de collectivités locales, sur la mise en valeur des succès de la décentralisation et sur la relance du processus de transfert de compétences.

A l'issue de l'intervention du rapporteur, **M. Paul Séramy** a estimé qu'il convenait de mettre l'accent sur le danger représenté par les transferts de charges sans compensation financière corrélative.

M. Bernard Laurent s'est demandé si le transfert des nouvelles compétences ne comportait pas certains risques.

M. Jacques Carat s'est déclaré favorable à de nouveaux transferts, mais a souhaité une clarification

préalable des missions de chaque catégorie de collectivités locales.

M. Pierre Dumas a, lui aussi, jugé opportun de relancer le processus de transfert des compétences.

M. Jacques Sourdille a indiqué que les collectivités locales avaient une insuffisante maîtrise des compétences qui leur ont été transférées en matière sociale, dans la mesure où elles n'assument pas le secrétariat des commissions compétentes.

MM. Philippe Adnot et Paul Séramy ont souhaité que la commission consultative d'évaluation des charges soit convoquée à brève échéance pour statuer sur les transferts de charges auxquels sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales.

Après les réponses apportées aux différents intervenants par le rapporteur, **M. Daniel Hoeffel**, la mission lui a donné acte des orientations de son rapport.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 3 AU 8 DECEMBRE 1990**

Affaires culturelles

Mercredi 5 décembre à 10 heures 30

Examen du rapport de M. Joël Bourdin sur la proposition de loi n° 54 (1990-1991) de MM. Daniel Hoeffel, Charles Pasqua, Ernest Cartigny, Marcel Lucotte et les membres des groupes de l'Union centriste, du Rassemblement pour la République et de l'Union des républicains et des indépendants, relative au financement des établissements d'enseignement privé par les collectivités territoriales.

Affaires économiques

Mercredi 5 décembre 1990 à 15 heures 30

1. Examen du projet de mission d'information que la Commission pourrait effectuer au cours de l'année 1991.
2. Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Robert Laucournet sur le projet de loi n° 92 (1990-1991) modifié

par l'Assemblée nationale, relatif au contrat de **construction d'une maison individuelle**.

3. Examen, en nouvelle lecture, du projet de loi sur la **réglementation des télécommunications** (M. Gérard Larcher, rapporteur).

4. Eventuellement, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, examen, en nouvelle lecture, du projet de loi relatif à la **circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels** et portant modification du code des communes. (M. Philippe François, rapporteur).

5. Eventuellement, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, examen, en nouvelle lecture, du projet de loi portant création de **l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (M. Michel Souplet, rapporteur).

Affaires étrangères

Mercredi 5 décembre 1990 à 10 heures

1. Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 106 (1990-1991) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de **Bulgarie** sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels.

2. Examen du rapport de M. Jean-Pierre Bayle sur le projet de loi n° 105 (1990-1991), adopté à l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la **quatrième convention A.C.P.-C.E.E.** (et documents connexes), signée à Lomé le 15 décembre 1989 ; l'approbation de l'accord interne de 1990 relatif au **financement et à la gestion des aides de la Communauté**, fait à Bruxelles le

17 juillet 1990 ; l'approbation de l'accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de la quatrième convention A.C.P.-C.E.E.

Affaires sociales

Jeudi 6 décembre 1990 à 10 heures

1. Nomination d'un rapporteur et examen du projet de loi n° 109 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant au **développement de l'emploi par la formation dans les entreprises**, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi (Rapporteur officieux : Mme Hélène Missoffe).

2. Sous réserve de son adoption en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, examen de la proposition de loi n° 1691 (AN), relative au conseiller du salarié (Rapporteur en deuxième lecture : M. Louis Souvet).

Finances

Mercredi 5 décembre 1990 à 10 heures

Examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 84 (1990-1991) de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (M. Roger Chinaud, Rapporteur général).

Lois**Mercredi 5 décembre 1990 à 9 heures 30**

1. Communication du Président sur le contrôle semestriel de l'application des lois (au 15 septembre 1990).

2. Examen des rapports pour avis sur les textes suivants :

- proposition de résolution n° 250 (1989-1990) de M. Jacques Chaumont, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'exercice du sport de haut niveau et notamment sur l'application de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (rapporteur pour avis : M. Hubert Haenel) ;

- proposition de résolution n° 474 (1989-1990) de M. Philippe François, tendant à la constitution d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application des directives communautaires en matière de production et de commercialisation des produits agricoles, et notamment des viandes, ainsi qu'en matière de contrôle de l'utilisation des anabolisants et à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées (rapporteur pour avis : M. Michel Rufin).

3. Examen des rapports sur les textes suivants :

- projet de loi n° 104 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux atteintes à la sécurité de la navigation maritime et des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (rapporteur : M. Alphonse Arzel) ;

- proposition de loi n° 21 (1990-1991) de M. Jacques Habert, portant création d'un fonds de garantie public permettant l'indemnisation des Français établis hors de France expulsés en raison de leur nationalité ou de départ

obligatoire par suite d'événements politiques graves (rapporteur : M. Charles de Cuttoli) ;

- proposition de loi n° 174 (1989-1990) de M. Charles Pasqua, relative aux pouvoirs des gardiens des parcs départementaux (rapporteur : M. Jacques Sourdille).

4. Comptes rendus des missions effectuées par plusieurs délégations de la commission des Lois dans différents pays d'Europe (Belgique, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Portugal, République fédérale d'Allemagne) au mois de mars 1990 (MM. Guy Allouche, Germain Authié, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Lanier, René-Georges Laurin, Paul Masson).

Délégation du Sénat pour les Communautés européennes

Jeudi 6 décembre 1990 à 10 heures

1. Audition de M. Francis Mer, Président de la Chambre syndicale de la sidérurgie française, sur l'avenir de la sidérurgie européenne et le renouvellement du traité C.E.C.A.

2. Examen du **projet de conclusions relatif à l'Union économique et monétaire**, sur le rapport de M. Xavier de Villepin.

3. Examen du projet de conclusions relatif **au programme Tempus et à la Fondation européenne pour la formation**, sur le rapport de M. Guy Cabanel.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes

Mardi 4 décembre 1990 à 16 heures

Palais du Luxembourg

Salle n° 263

- 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 création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Mardi 4 décembre 1990 à 17 heures, au plus tôt,

(à l'issue de la commission mixte paritaire
«Véhicules "4 × 4"»)

Palais du Luxembourg

Salle n° 263

- 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 tendant à améliorer la transparence et la régularité des procédures de marché et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence

Mardi 4 décembre 1990 à 17 heures 45

*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 relatif à la lutte contre le tabagisme et à la lutte contre l'alcoolisme

Mercredi 5 décembre 1990 à 10 heures

*Palais Bourbon
Salle n° 6513*

- Nomination du Bureau

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

Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement

Jeudi 6 décembre 1990 à 9 heures 30

Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, chargé du tourisme.