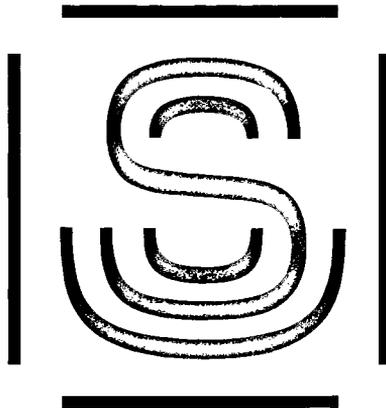


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 28 – SAMEDI 22 JUILLET 1995  
TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE 1994-1995



## SOMMAIRE

Affaires économiques	3299
Affaires étrangères	3315
Affaires sociales	3331
Finances	3335
Lois	3363
Commission mixte paritaire	3421
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	3423
Programme de travail pour la semaine du 24 au 29 juillet 1995	3431

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires économiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Résolutions européennes - Union Européenne - Propositions de règlement du Conseil relatives au secteur de la banane, des fruits et légumes, à la nomenclature tarifaire, au tarif douanier commun et au volume du contingent tarifaire annuel d'importation de bananes dans la Communauté (Ppr n° 325 - E.409 et 410)</i></li> </ul>	
- Examen des amendements.....	3299
- Adoption de la résolution de la commission .....	3299
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Résolutions européennes - Marchés publics - Coordination des procédures de passation des marchés publics de services, de fournitures et de travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (Ppr n° 292 - E.404)</i></li> </ul>	
- Fixation du délai-limite pour le dépôt des amendements ....	3300
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Groupe de Travail " Espace rural "</i></li> </ul>	
- Communication.....	3300
• <i>Audition de M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la Poste .....</i>	3301
• <i>Audition de Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche .....</i>	3309
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	3315
• <i>Traités et conventions - Départements d'outre-mer - Accord France - Royaume des Pays-Bas - Contrôle des personnes sur les aéroports de Saint-Martin (Pjl n°377)</i>	

	Pages
	—
– Examen du rapport.....	3315
• <i>Projet de loi de finances - Crédits militaires</i>	
– Echange de vues .....	3317
• <i>Audition de Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargée de la francophonie.....</i>	3324
 <b>Affaires sociales</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	3332
• <i>Emploi - Contrat initiative-emploi (Pjl n° 358)</i>	
– Examen des amendements.....	3331
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3332
• <i>Emploi - Sécurité sociale - Mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale (Pjl n° 368)</i>	
– Examen des amendements.....	3331
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3332
 <b>Finances</b>	
• <i>Fiscalité - Relèvement du taux de la TVA de 18,60 % à 20,60 % à compter du 1er août 1995 (Ppl n°375)</i>	
– Examen du rapport.....	3335
– Examen des amendements.....	3349
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3339
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1995 (Pjl n°379)</i>	
– Audition de M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances et de M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget.....	3340
– Audition de M. Pierre-André Perissol, ministre du logement .....	3358

	Pages
	—
– Examen du rapport.....	3353
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3354

### Lois

• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3384
• <i>Justice - Amnistie (Pjl n° 341)</i>	
– Examen des amendements.....	3363
– Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3370
• <i>Constitution - Révision constitutionnelle portant extension du champ d'application du referendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (Pjlc n° 374)</i>	
– Audition de M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la justice .....	3370
– Examen du rapport.....	3384

### Commission mixte paritaire

• <i>Relèvement du taux de TVA</i> .....	3421
--	------

### Délégation du Sénat pour l'Union européenne

• <i>Union européenne - Départements et territoires d'outre-mer - Avenir de l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne</i>	
– Audition de M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer.....	3423
– Examen du rapport.....	3428
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire n° E.447 - Examen de la proposition</i>	
– E.447 - Proposition de décision du Conseil et de la Commission - Accord euro-méditerranéen - Association entre les	

	Pages
communautés européennes et leurs états membres et la république de Tunisie .....	3428
<b>Programme de travail des commissions et délégations pour la semaine du 24 au 29 juillet 1995 .....</b>	<b>3431</b>

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, M. Jean Huchon, rapporteur, a tout d'abord constaté qu'aucun amendement n'avait été déposé aux conclusions de la commission sur la proposition de résolution n° 353 (1994-1995) de M. Christian de la Malène sur la proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93 et n° 1035/72 relatifs respectivement au secteur de la banane et à celui des fruits et légumes, ainsi que le règlement (CEE) n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (n° E 409) ; ainsi que sur la proposition de règlement (CE) du Conseil adaptant le règlement (CEE) n° 404/93 en ce qui concerne le volume du contingent tarifaire annuel d'importation de bananes dans la Communauté à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède (n° E 410).**

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a **adopté, à l'unanimité, la résolution** dans la rédaction issue de ses travaux du jeudi 13 juillet dernier.

Conformément à la solution qu'elle avait retenue au cours de sa réunion du mercredi 5 juillet 1995, la commission a décidé de renvoyer à l'automne la suite de l'examen de la proposition de résolution qu'elle avait adoptée sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/50/CEE portant **coordination des procédures de passation des marchés publics de services**, la directive 93/36/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de **fournitures** et la directive 93/37/CEE portant coordi-

nation des procédures de passation des marchés publics de **travaux**, ainsi que sur la **proposition de directive** du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 93/38/CEE portant coordination des procédures de **passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications** (n° E-404). Elle a donc fixé au mardi 10 octobre 1995 à 17 heures le délai-limite pour le dépôt des amendements à sa proposition de résolution et au mercredi 11 octobre 1995 à 10 heures l'examen en commission de ces amendements et l'adoption de sa résolution.

Enfin **M. Jean François-Poncet, président**, a évoqué les travaux à venir du groupe de travail sur l'espace rural. Il a précisé qu'interne à la commission, ce groupe était cependant élargi aux sénateurs qui avaient fait partie de la mission d'information sur l'aménagement du territoire ou de la commission spéciale sur l'aménagement et le développement du territoire. Il a estimé que ce groupe de travail ne devrait pas avoir pour objectif d'établir un " énième rapport " sur le sujet, mais de rassembler un certain nombre de propositions concrètes. Il a souhaité que ses membres puissent faire " remonter de la base " des expériences réussies qui pourraient servir à élaborer " un catalogue raisonné de suggestions concrètes, législatives ou réglementaires ". Il a, par ailleurs, indiqué que l'entretien accordé récemment au journal " Le Monde " par le secrétaire d'Etat au développement rural ne le " rassurait pas entièrement ".

Il a enfin considéré qu'en matière d'aménagement du territoire, le " principal figurait déjà dans la loi ", mais que cette dernière n'épuisait pas le sujet, puisqu'elle prévoyait une loi ultérieure, spécifiquement consacrée au développement rural, ce qui justifiait la création du groupe de travail.

**M. François Gerbaud** est intervenu pour s'inquiéter du " kidnapping permanent " auquel le Gouvernement paraît tenté de s'adonner sur les fonds créés par la loi d'aménagement du territoire, notamment le fonds pour les

transports terrestres et le fonds pour la gestion et l'entretien de l'espace.

**M. Jean François-Poncet, président**, a déclaré partager les préoccupations ainsi exprimées. Il a souligné que la commission spéciale avait souhaité, à l'origine, créer ces fonds sous forme d'établissement public pour, précisément, éviter ce type de " dévoiement " .

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**audition** de **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, sur les **orientations** de sa **politique** et les **moyens** de son **action**.

Après avoir brièvement présenté les compétences attribuées à son ministère, **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a explicité le cadre dans lequel il entendait inscrire son action. La lettre de mission que lui a adressée le Premier ministre, le 6 juin dernier a, en effet, tracé trois grandes lignes de force à la politique qui doit être engagée par le ministère : assurer l'évolution de nos établissements publics, préparer la France à l'avènement de la société de l'information et donner une nouvelle perspective à notre politique spatiale.

La première orientation, la plus importante, consiste à assurer l'adaptation de la poste et de France Télécom, qui se trouvent, à des degrés différents, confrontés à la libéralisation des secteurs dans lesquels ils interviennent. Le ministre a précisé que cette libéralisation devait se préparer dans le respect des principes du service public " à la française ". Pour lui, il s'agit de moderniser la gestion de nos établissements publics et non de les abandonner à une concurrence sauvage.

S'agissant du secteur postal, il a notamment estimé que la France avait intérêt à l'élaboration d'une réglementation européenne car, en l'absence d'un cadre de référence, les décisions contentieuses prises actuellement sous l'influence très libérale de la Commission de l'Union euro-

péenne pouvaient conduire à remettre en cause le rôle essentiel joué par la poste dans le domaine social et dans l'aménagement du territoire. Il a, à cette occasion, précisé que le Conseil des ministres de l'Union européenne avait demandé à la Commission de lui présenter un tel cadre réglementaire à brève échéance et qu'il avait rejeté les propositions de cette dernière visant une libéralisation du publipostage et à une ouverture de la concurrence sur le courrier, quel que soit le poids de la lettre.

**M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a considéré que l'opérateur postal français avait d'abord à répondre au défi de la lutte contre la fracture sociale. Il a, à ce propos, rappelé que la poste était le premier employeur de France après l'Etat (plus de 300.000 salariés) et qu'elle était quasiment le seul établissement financier à accueillir les personnes les plus défavorisées. Il a également indiqué qu'il avait demandé au président de la poste de lancer trois grands chantiers de réflexion, visant à prolonger l'action sociale de la poste, dans les domaines de l'emploi, de la lutte contre l'exclusion et de l'aménagement du territoire.

Le ministre a aussi jugé que la poste devait continuer à s'adapter, pour faire face à la concurrence liée à l'émergence de nouveaux produits (télécopie, courrier électronique...) et à une compétition plus vive entre opérateurs européens. Sur ces points, il lui a paru opportun d'étudier l'intérêt de prospecter des marchés étrangers, comme le font actuellement les postes britannique, danoise et néerlandaise, et de réfléchir aux moyens d'assurer une évolution des cotisations de retraite (actuellement 30 % de la masse salariale, mais 70 % en 2015, compte tenu des évolutions démographiques) moins pénalisante pour la productivité de l'exploitant.

S'agissant du secteur des télécommunications, **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a indiqué que la situation était différente car les décisions de libéralisation étant déjà prises, il convenait surtout d'en définir les modalités.

Jusqu'à maintenant, la stratégie suivie par la direction mettait l'accent sur la transformation de France Télécom en société anonyme. Elle a, selon lui, échoué devant l'inquiétude qu'une telle perspective suscite parmi les personnels car l'entreprise n'est pas sociologiquement prête à accepter un tel changement. C'est pourquoi, le Gouvernement a décidé d'inverser l'ordre des priorités et qu'il envisage désormais de définir, d'abord, le nouveau paysage réglementaire et concurrentiel des télécommunications françaises, avant de préparer l'entreprise elle-même aux changements découlant de cette réforme. Il s'agira, pour ce faire, de construire un projet à long terme, tout en essayant, parallèlement, de convaincre les personnels des évolutions nécessaires.

En ce qui concerne la première priorité, le ministre a estimé qu'il fallait mettre en oeuvre un modèle français de réglementation. Ceci signifie la définition de strictes conditions pour l'accès aux réseaux et pour l'octroi de licences, ainsi que l'affirmation de la notion de service public.

Sur ce dernier dossier, il a fait valoir que le Conseil européen du 13 juin dernier avait approuvé, à l'unanimité, une résolution reconnaissant, d'une part, que les Etats devront obliger certains opérateurs à fournir un ensemble de services, d'une qualité donnée et d'un prix abordable, et, d'autre part, qu'ils pourront, au titre du principe de subsidiarité, définir eux-mêmes un système de contribution permettant d'assurer les missions du service universel.

**M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a précisé le calendrier retenu :

- début septembre 1995, le Gouvernement présentera un document d'orientation qui sera soumis à l'ensemble des acteurs concernés ;

- ces consultations conduiront à l'élaboration d'un projet de loi qui devrait être examiné par le Parlement au printemps 1996.

Pour ce qui concerne la dynamisation de la stratégie de France Télécom, le ministre a fait valoir que France Télécom avait des atouts (quatrième opérateur mondial, 130 milliards de francs de chiffre d'affaires, 32 millions d'abonnés...), mais qu'il était essentiel que l'entreprise puisse acquérir une " agilité concurrentielle " avant l'ouverture de ses marchés.

Les actions à entreprendre pour préparer la France à l'émergence de la société de l'information, deuxième orientation assignée par le Premier ministre, passent, selon **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, par :

- un déploiement des réseaux en fibre optique ;
- la mise en place de plates-formes pour expérimenter les services, développer les logiciels et tester les marchés.

Il a indiqué que la réalisation opérationnelle des dites plates-formes serait assurée, avant fin septembre 1995, par un crédit de 50 millions de francs alloué au titre du soutien financier à la recherche-développement des projets les plus intéressants actuellement soumis au ministère et qu'elle serait poursuivie, en 1996, grâce à une dotation de 300 millions de francs.

La nécessité d'offrir des perspectives claires à notre politique spatiale, troisième et dernière ligne de force de la politique définie par le Premier ministre, a conduit le ministre à souligner l'importance de la Conférence de Toulouse qui, en octobre prochain, devra arrêter les modalités de participation des Européens au projet de mise en oeuvre de la station internationale " Alpha ". Il a indiqué qu'il conviendrait vraisemblablement d'orienter la participation européenne vers le transport des spationautes vers cette station, plutôt que sur sa construction afin, à la fois, d'assurer l'avenir du lanceur Ariane V et de permettre à l'Europe d'accéder aux technologies liées aux vols habités.

Puis, en guise de conclusion, le ministre a fait état des incidences du collectif budgétaire sur les crédits de son ministère (préservation intégrale des crédits versés à la

poste au titre du transport de la presse, diminution de 350 millions de francs sur les 7 milliards de francs alloués au Centre national d'études spatiales au titre des subventions d'investissement), et annoncé la reconduction prévisible des crédits versés à la poste au titre du transport de la presse dans le projet de budget pour 1996.

A l'issue de cette présentation, **M. Gérard Larcher** a souhaité savoir quel était l'état d'avancement du projet Atlas de coopération entre France Télécom et Deutsche Telekom dans le domaine des prestations internationales, ainsi que du projet d'accord de ces deux entreprises avec Sprint, troisième opérateur américain. Il a, par ailleurs, considéré que l'actuelle équipe dirigeante de France Télécom avait échoué dans le dialogue qu'elle avait reçu mission de mener avec le personnel et il s'est enquis des mesures à caractère politique qu'il était envisagé de prendre pour assurer l'avenir de ce nécessaire dialogue social. Enfin, soulignant le rôle spécifique de la poste en matière sociale et d'aménagement du territoire, il s'est demandé comment concilier service universel européen et service public à la française.

**M. André Fosset, rapporteur pour avis du budget des postes et télécommunications**, a interrogé le ministre sur les suites qu'il entendait donner au rapport Théry sur les autoroutes de l'information et sur la stratégie qu'il entendait arrêter pour conduire les évolutions résultant de l'émergence des nouvelles technologies de l'information. Il s'est inquiété, d'une part, de savoir si les réformes tarifaires actuellement engagées par France Télécom lui permettraient d'être à même d'affronter la concurrence d'autres opérateurs téléphoniques en 1998 et, d'autre part, de l'état d'avancement du schéma des télécommunications institué par l'article 20 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il a aussi évoqué la question du recours engagé, à l'encontre de la poste, devant la Commission de Bruxelles par les transporteurs privés.

En réponse, **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a détaillé les reproches que la Commission de Bruxelles adressait au projet Altas. Il a estimé que ces reproches n'étaient parfois pas sans fondement, mais qu'il lui semblait possible d'y apporter des réponses tout à fait satisfaisantes. L'initiative prise par la France de libéraliser les " infrastructures alternatives " lui a notamment semblé aller dans ce sens. Il a souligné que le projet d'accord avec Sprint avait, d'ores et déjà, été approuvé par le ministère américain de la justice, mais qu'il restait à obtenir l'aval de la commission fédérale des communications.

Puis, le ministre s'est déclaré convaincu qu'il existait beaucoup plus de partisans du service public au sein de l'Union européenne qu'on le proclamait habituellement. C'est pourquoi, il a fait part de son espoir de faire accepter une définition de la notion de service universel, proche de celle du service public français, tant pour les télécommunications que pour les activités postales.

A cette occasion, il a indiqué que le recours contentieux engagé par certains transporteurs privés à l'encontre de la poste présentait des aspects préoccupants et il a rappelé qu'il était favorable à l'instauration d'un cadre réglementaire européen dans le domaine postal, afin d'éviter une dérive jurisprudentielle.

S'agissant du dialogue social à France Télécom, **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a indiqué que la direction de l'entreprise avait poursuivi une stratégie visant à transformer l'opérateur en société anonyme, le plus rapidement possible, que le Gouvernement avait défini une autre politique et qu'il s'agissait désormais de l'expliquer clairement aux personnels.

Il a ensuite précisé que l'élaboration du schéma des télécommunications, institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, venait

d'être engagée et qu'il se proposait d'y associer les commissions parlementaires compétentes.

Il a également décrit avec précision les mesures que son ministère envisageait de prendre pour favoriser le développement des autoroutes de l'information. Il a notamment indiqué qu'il réfléchissait aux moyens d'assurer un déploiement rapide du réseau Internet sur le territoire français.

Il a reconnu que France Télécom devait prioritairement rééquilibrer ses tarifs s'il ne voulait pas être victime d'un écrémage de ses marchés lors de leur ouverture à la concurrence. Il a toutefois fait valoir que les exigences du service public interdisaient d'envisager certaines mesures, notamment une hausse trop forte des abonnements et qu'en conséquence, il faisait travailler ses services sur l'hypothèse d'un montant d'abonnement variant en fonction de l'importance des communications téléphoniques.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors présenté une question de M. Pierre Laffitte qui s'étonnait de la faiblesse des sommes réservées à l'expérimentation des plates-formes de services multimédias, étant observé que ces nouvelles activités recélaient un immense potentiel d'emplois durables.

**M. Alain Pluchet** a attiré l'attention du ministre sur les difficultés rencontrées par les élus locaux pour obtenir de France Télécom l'enfouissement des câbles téléphoniques. Il s'est également enquis de sa position à l'égard de la proposition de résolution adoptée par la commission au sujet des propositions de directives de la Commission européenne visant à transposer l'accord sur les marchés publics du General agreement on tariffs and trade (GATT).

**M. Michel Souplet** s'est, quant à lui, déclaré surpris du nombre d'abonnés de France Télécom figurant sur liste rouge (environ 25 % dans le village dont il est le maire). Il a souligné les inconvénients qui en résultaient pour les usagers. Il s'est demandé si cela n'entraînait pas d'import-

tantes pertes de recettes pour l'opérateur et s'il ne convenait pas d'envisager une augmentation du coût de l'inscription sur liste rouge. Il a parallèlement regretté que des grandes entreprises telles que France Télécom et EDF ouvrent des tranchées dans la voirie publique, sans coordination, ce qui posait d'énormes problèmes aux élus locaux.

**M. Jean Delaneau** a ensuite fait part des conséquences préjudiciables découlant, en termes d'aménagement du territoire, des importantes différences tarifaires existant entre les communications locales et les communications à moyenne distance. Cela conduit en effet les entreprises dont la majorité des clients se trouve en région parisienne à s'installer dans cette région plutôt qu'en Touraine, par exemple. Il a tout particulièrement déploré la rigidité des règles appliquées par France Télécom qui interdisent toute modulation commerciale de ces tarifs.

En réponse aux intervenants, **M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a estimé que les propositions de directive portant sur l'accord marchés publics (AMP) du GATT allaient au-delà des exigences de cet accord, en cela qu'elles incluaient les télécommunications, alors que l'AMP ne les concerne pas. Il s'est, de ce fait, déclaré favorable à la proposition de résolution adoptée sur ce sujet par la commission et a indiqué qu'il se rapprocherait des ministres concernés pour permettre qu'elle soit débattue en séance publique.

Il a fait valoir que les textes en vigueur interdisaient actuellement à France Télécom de traiter au cas par cas les dossiers commerciaux qui lui sont présentés, mais que cela lui deviendrait possible après l'adoption de la réforme législative, prévue pour le printemps 1996.

Il s'est engagé auprès de M. Michel Souplet à interroger la direction commerciale de France Télécom sur les pertes de recettes résultant des inscriptions sur liste rouge et de l'intérêt offert par sa suggestion d'accroître le coût de telles inscriptions.

Après une intervention de **M. Louis de Catuelan**, il a évoqué l'hypothèse de mettre en place, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, des contrats d'incitation permettant une coordination des travaux menés par différentes entreprises pour enfouir des câbles.

Enfin, en réponse à la question de M. Pierre Laffitte posée par **M. Jean François-Poncet, président, M. François Fillon, ministre des technologies de l'information et de la poste**, a estimé que ce n'est pas en faisant un " nouveau plan câble ", mais en créant les conditions de la concurrence qu'il serait possible de répondre aux besoins de la clientèle en nouvelles technologies de télécommunications. C'est pourquoi il est nécessaire, selon lui, de procéder à un travail d'expérimentation permettant d'identifier les services les plus rentables, afin de pouvoir ensuite les offrir sur les autoroutes de l'information.

Au terme du débat, **M. Gérard Larcher** a estimé qu'il serait utile que, dès le début de la prochaine session ordinaire, la commission approfondisse et actualise les réflexions qu'elle avait déjà menées, à son initiative, à la fin 1993, sur l'avenir du secteur des télécommunications en Europe.

La commission a procédé ensuite à l'**audition de Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, sur les perspectives de la recherche en France et son impact sur la **compétitivité des entreprises**.

Le ministre a commencé par souligner les nombreux atouts dont bénéficiait la France dans les domaines de la recherche et des sciences. Elle a, à titre d'exemple, cité les principaux fleurons de la recherche française dans l'aéronautique, les transports terrestres, la chimie et le nucléaire.

**Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a exposé que celle-ci était caractérisée par son équilibre lié, d'une part, à son financement, assuré pour moitié par le secteur public et pour moitié par

le secteur privé et, d'autre part, au grand spectre des différents secteurs scientifiques qu'elle recouvre.

La recherche française, qui représente 2,42 % du produit intérieur brut de la France et s'élève à 170 milliards de francs, se situe, a indiqué le ministre, au quatrième rang mondial après le Japon, les Etats-Unis et l'Allemagne.

**Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a ensuite souligné le rôle majeur joué par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui emploie 24.000 chercheurs, pour un budget de 13 milliards de francs. Elle a indiqué que chacun de ses laboratoires était évalué tous les quatre ans.

Le ministre a relevé qu'en dépit de sa puissance, la recherche française souffrait de faiblesses structurelles, dues notamment au manque de transferts entre recherche publique et recherche privée (transferts inférieurs de 30 % à ceux réalisés par les autres grands pays industriels) et au fait que les grands laboratoires publics ne travaillaient pas suffisamment en direction de la recherche privée et industrielle.

Evoquant ensuite l'impact de la recherche sur la compétitivité des entreprises, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a insisté sur le fait que toutes les entreprises, grandes ou petites, avaient besoin d'innovation pour maintenir leur activité et créer des emplois. A cet égard, elle a cité l'exemple de Renault qui, dans le cadre du programme Eurêka, ambitionnait de produire des voitures légères, grâce à une innovation majeure : la création d'un nouveau matériau plus résistant et plus léger.

Elle a souligné que, si la recherche entraînait certaines suppressions d'emplois, celles-ci étaient largement compensées par la création de nouveaux métiers et de nouveaux savoir-faire.

Estimant que la recherche devait être une activité au coeur de l'entreprise, et non un secteur à part, **Mme Eli-**

**sabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a insisté sur la nécessité de développer des transferts de la recherche publique vers les entreprises. A cet égard, elle a souligné le rôle majeur joué par le fonds de la recherche et de la technologie (FRT), créé en 1959 par le Général de Gaulle. Elle a relevé que ce fonds constituait un levier financier important qui, avec peu de moyens, permettait de financer de nombreux programmes, permettant aux entreprises de réaliser " le saut technologique " nécessaire pour faire face à la concurrence internationale.

Le ministre a par ailleurs indiqué que ce fonds finançait des réseaux européens d'innovation par le biais du programme Eurêka, suscitant ainsi des projets issus des entreprises elles-mêmes, et non pas préparés par une instance centralisée.

Après avoir relevé que ce fonds permettait également de financer des bourses pour techniciens supérieurs, le ministre a souligné le caractère incitatif de ce fonds, dans la mesure où lorsque le programme est couronné de succès, son financement est ensuite inscrit dans le budget de l'entreprise concernée.

**Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, rappelant que la connaissance des " besoins appliqués " des divers chercheurs était indispensable à la communauté scientifique, a souligné l'importance du transfert de la recherche publique à la recherche privée.

Aussi a-t-elle regretté les restrictions de crédits subies par le fonds de la recherche et de la technologie depuis 1991 : infériorité des crédits de paiement effectivement accordés par rapport aux autorisations de programmes ouvertes, induisant ce qu'elle a appelé une " éducation à la velléité " dans la conception des programmes ; multiplication des impayés (800 millions de francs) due à la faiblesse (2,5 milliards de francs) des crédits de paiement pour 1995. Elle a conclu à la mise en cause de la crédibilité de

la solvabilité de l'Etat, notamment vis-à-vis d'entreprises importantes comme Aérospatiale, Gec-Alsthom, Rhône-Poulenc, Peugeot ou Renault et de petites et moyennes entreprises.

Elle a évoqué les programmes Chimie avenir, Bio-Avenir, PREDIT et estimé qu'il convenait d'y allier recherche publique et privée.

Exposant ensuite son plan d'action pour les années à venir, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a estimé que le FRT était sinistré depuis de trop nombreuses années pour que sa " résurrection " ne s'accompagne pas de mesures importantes.

Elle a notamment jugé que la création d'une commission d'experts, ayant pour mission de décider des projets retenus par le FRT, contribuerait à la restauration de la crédibilité de ce fonds.

Soulignant la contribution qu'est susceptible d'apporter la recherche à la politique de l'emploi, le ministre a relevé que les emplois créés en amont dans ce secteur avaient un effet démultiplicateur dans le reste de l'économie.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est instauré.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est montré préoccupé par le problème des impayés du FRT, dénoncé par le ministre. Il a indiqué que l'Etat avait probablement acquitté ses créances en faveur des petites entreprises, mais non des grandes, et a estimé que cette situation pourrait nuire à l'avenir de la recherche, dans la mesure où les entreprises concernées ne pouvaient que se montrer réticentes à la poursuite de cette nécessaire coopération entre public et privé.

Qualifiant ces procédés de fâcheux, **M. Jean François-Poncet, président**, a annoncé qu'il attirerait l'attention des pouvoirs publics sur cette situation inquiétante.

Après avoir remercié le ministre pour l'intérêt de sa présentation sur la situation de la recherche en France,

**M. Jean Delaneau** a souligné le hiatus existant entre les moyens non négligeables de la recherche et son rang dans le monde, d'une part, et son niveau apparent d'efficacité, d'autre part, illustré par le faible nombre de brevets déposés en France.

A cet égard, il a notamment dénoncé les problèmes que posait le statut du chercheur en France, caractérisé par sa lourdeur et sa rigidité. Il a relevé que les chercheurs étaient exclus de la propriété de l'entreprise dans laquelle ils travaillaient et se trouvaient souvent dans des situations de blocage.

Partageant ce point de vue, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a souligné la nécessité de modifier le statut du chercheur et les critères d'évaluation de sa carrière. Elle a ainsi indiqué que le dépôt de brevets et l'enseignement étaient en France, contrairement aux Etats-Unis, des activités non valorisantes pour la carrière des chercheurs. Elle a estimé que la vision hexagonale et corporatiste du déroulement des carrières en France était une grande faiblesse de notre pays, par rapport aux Etats-Unis, à l'Allemagne ou à l'Italie où les changements de carrière sont habituels.

**M. Michel Souplet** a fait part tout à la fois de l'intérêt et de l'inquiétude suscités par l'exposé du ministre. Rappelant le rôle essentiel joué par la recherche fondamentale, aussi bien que par la recherche appliquée, dans l'évolution de l'agriculture et des industries agro-alimentaires, ces quarante dernières années, il a estimé qu'une diminution des efforts en matière de recherche dans les années à venir serait catastrophique.

Approuvant cette analyse, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a cité l'exemple des recherches sur le liège, le verre et la conservation dans le secteur du champagne.

Répondant à **M. Bernard Barraux** qui s'interrogeait sur " le décrochage " des dépenses de recherche en 1991-1992, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat**

**chargé de la recherche**, a relevé que d'autres budgets ministériels avaient connu le même type d'évolution. Elle a indiqué que les entreprises avaient accepté les impayés du FRT, dans la mesure où le programme lui-même était excellent, mais que cette anomalie ne pouvait durer.

**M. Bernard Barraux** a ensuite estimé que les entreprises privées, notamment dans le secteur agro-alimentaire, devraient payer à l'Etat la contrepartie de l'aide publique reçue pour mettre en oeuvre des programmes de recherche lorsque ceux-ci ont été source de profit.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors observé qu'il incombait aux pouvoirs publics de faire en sorte que nous soyons compétitifs sur le plan international et que l'aide publique à la recherche industrielle répondait notamment à cet objet. Il a, en outre, souligné la faible part représentée par le FRT dans la masse des crédits budgétaires consacrés à la recherche et a regretté que les chercheurs à statut public ne puissent travailler que dans les laboratoires publics. Il a souligné que les entreprises qui ont en charge le financement de leurs propres programmes de recherche n'avaient pas à financer au surplus la recherche publique.

Dans le prolongement de ces propos, **Mme Elisabeth Dufourcq, secrétaire d'Etat chargé de la recherche**, a indiqué qu'en tout état de cause les entreprises devaient récompenser les dépôts de brevets par des "royalties".

Faisant suite à une observation de **M. Michel Souplet** relative aux programmes de recherche de l'université de Compiègne, le ministre a souligné que l'obligation d'apurer depuis 1992 les dettes du FRT imposait de vivre "un peu sur le passé" et empêchait de lancer des programmes nouveaux.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **Mme Monique Ben Guiga**, sur les **projets de loi n° 371 (1994-1995) autorisant l'approbation d'une convention d'établissement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali** et **n° 372 (1994-1995) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali sur la circulation et le séjour des personnes ;**

- **et M. Gérard Gaud** sur le **projet de loi n° 373 (1994-1995) autorisant la ratification du protocole numéro 11 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.**

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. André Boyer** sur le **projet de loi n° 377 (1994-1995)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'**accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant le contrôle de personnes sur les aéroports de Saint-Martin.**

Après avoir rappelé brièvement l'histoire de l'île de Saint-Martin et du partage dont elle est l'objet depuis le XVIIe siècle entre la France et les Pays-Bas, le rapporteur a décrit le contexte qui avait conduit à la conclusion de l'accord du 24 mai 1994.

L'île de Saint-Martin, qui doit sa prospérité à son attrait touristique et à son statut fiscal privilégié, attire depuis de nombreuses années un mouvement migratoire considérable qui génère une délinquance importante et favorise l'éclosion de divers trafics, en particulier celui de la drogue.

Pour rendre plus efficace le contrôle des étrangers arrivant à l'aéroport international de l'île, situé en zone néerlandaise, l'accord, a indiqué **M. André Boyer, rapporteur**, prévoit un système de contrôle conjoint franco-néerlandais, à partir de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés. Dans ce cadre, l'accord prévoit les conditions précises que devront remplir les étrangers désireux de séjourner sur l'île et qui pourront justifier leur non-admission. En cas de refus par l'étranger concerné de se soumettre à la décision de non-admission, une mesure d'éloignement contraignante pourra lui être appliquée, dont les frais seront pris en charge conjointement par les deux pays.

La mise en oeuvre de l'accord sera assurée, a précisé **M. André Boyer, rapporteur**, par un comité paritaire chargé notamment d'établir une liste des pays dont les ressortissants feront l'objet du contrôle conjoint. Un groupe de travail créé au sein du comité paritaire aura également à établir une liste des vols à prendre en considération pour un tel contrôle.

Concluant son propos, le rapporteur a souligné l'intérêt qu'il y aurait à conclure à l'avenir un accord portant sur le contrôle des côtes et des zones portuaires, qui risquent de devenir le lieu privilégié d'entrée des étrangers désireux d'accéder sur le territoire de Saint-Martin.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est entretenu avec **M. André Boyer, rapporteur**, sur l'importance des trafics de stupéfiants qui transitent par l'île de St Martin.

Le rapporteur a convenu avec **M. Jean-Paul Chambriard** de l'importance d'une application rigoureuse de

l'accord et de la nécessité de l'étendre à l'avenir au contrôle des côtes et des ports.

Le rapporteur a enfin précisé à **M. Michel Crucis** les conditions de circulation entre les deux parties, française et néerlandaise, de l'île.

Puis la commission a **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

La commission a enfin procédé à un **échange** de vues sur les **perspectives budgétaires des crédits militaires**.

**M. Xavier de Villepin, président**, a d'abord indiqué que M. Alain Juppé, Premier ministre, avait reçu, le mardi 11 juillet, en présence de M. Charles Millon, ministre de la défense, une délégation de la commission pour préciser les conséquences du collectif budgétaire sur les crédits militaires.

Les parlementaires présents avaient, à cette occasion, fait part au Premier ministre de leurs interrogations et de leurs préoccupations quant aux conséquences et à la signification de l'annulation, prévue par le projet de loi de finances rectificative, de 8,4 milliards de crédits d'équipement militaire. **M. Xavier de Villepin, président**, a précisé qu'il avait indiqué au Premier ministre les principales préoccupations qui s'étaient exprimées au sein de la commission lors de l'audition du ministre de la défense, le 6 juillet dernier : conséquences sur les programmes, remise en cause de la loi de programmation votée il y a un an, conséquences industrielles que ce soit sur l'emploi ou sur les possibilités d'exportation, question du moral des armées.

Il avait émis le vœu que l'accent soit mis sur la nécessité de poursuivre et d'amplifier les efforts déjà accomplis, y compris à l'occasion de la dernière loi de programmation, sans donner le sentiment de faire table rase du passé. **M. Xavier de Villepin, président**, avait enfin estimé nécessaire de rechercher de nouvelles méthodes budgétaires pour éviter à l'avenir que les votes du Parlement ne

soient remis régulièrement en cause, par le biais notamment de gels de crédits, dans l'exécution des budgets de la défense.

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite souligné la grande détermination dont avait fait preuve le Premier ministre dans sa réponse aux différents intervenants. M. Alain Juppé avait indiqué que les annulations prévues dans le collectif budgétaire au titre de la défense devaient préparer une véritable remise à plat de notre politique de défense, dans l'année qui vient, en vu du dépôt d'une nouvelle loi de programmation au printemps 1996.

S'agissant du collectif budgétaire proprement dit, le Premier ministre avait notamment souligné trois points :

- la ventilation, par grandes masses, des 8,4 milliards annulés au titre V, qui figurait dans le projet de loi de finances rectificative, devait être corrigée par les reports de crédits (qui permettront notamment de préserver la priorité concernant le spatial militaire) et précisée par la répartition réelle qui serait effectuée dans quelques mois, en fonction de l'examen des différents programmes effectué par le Gouvernement et dont la commission serait tenue informée ;

- M. Alain Juppé avait récusé l'idée selon laquelle les annulations décidées pourraient se traduire par la suppression de 20 à 30.000 emplois dans l'industrie de défense, compte tenu, en particulier, de l'effort d'adaptation possible et du fait que les crédits militaires ne sont jamais intégralement consommés ;

- il avait enfin souligné, quant à la méthode, que, contrairement aux gels de crédits, les annulations proposées seraient soumises au vote du Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

S'agissant ensuite des perspectives budgétaires à plus long terme, le Premier ministre avait clairement indiqué que le Gouvernement souhaitait effectuer les choix de fond qui n'avaient pu être faits jusqu'ici. Son objectif était de maintenir la capacité de défense de la France en dépen-

sant moins, ainsi que l'ont fait, d'ores et déjà, nos partenaires européens.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement avait mis en place un " comité stratégique " en vue de préparer, à partir d'une analyse globale, les choix nécessaires et la prochaine loi de programmation, le budget 1996 devant constituer l'amorce de ces nouvelles orientations.

Le Premier ministre avait enfin cité les principaux sujets de réflexion en cours : l'adaptation des moyens de la dissuasion nucléaire (avenir du site d'Albion ? composition des autres composantes ?) ; l'adaptation de nos forces classiques, liée à la question du format de nos armées et de la professionnalisation ; enfin la politique industrielle de défense qui exigeait des efforts considérables de rationalisation, de diversification, de réduction des coûts et d'exportation.

**M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que le Premier ministre avait conclu en estimant qu'il s'agissait là d'une véritable " opération vérité " et avait demandé au ministre de la défense de tenir la commission régulièrement informée de l'évolution des réflexions gouvernementales.

**M. Jacques Genton, rapporteur de la loi de programmation militaire**, a ensuite rappelé que le collectif budgétaire s'inscrivait dans le cadre d'un programme gouvernemental d'économies des dépenses publiques et d'augmentation des recettes destiné à orienter prioritairement les actions de l'Etat vers le financement de mesures d'urgence propres à améliorer la situation de l'emploi. Il vise également à réduire progressivement le déficit des finances publiques, notamment dans la perspective de l'Union économique et monétaire prévue dans le Traité sur l'Union européenne.

Pour le ministère de la défense, ce projet de loi de finances rectificative entraîne une diminution nette de 5,6 milliards de francs de ses dotations, soit 2,8 % de son

budget initial pour 1995. Ce solde, a précisé **M. Jacques Genton**, est la résultante de deux opérations :

- une annulation de 8,4 milliards de francs du budget d'équipement du ministère ;

- une ouverture de crédits de 2,8 milliards de francs, au titre III, destinée principalement au remboursement aux armées des avances qu'elles consentent au titre des opérations extérieures (OPEX).

**M. Jacques Genton** a précisé que les crédits ouverts au titre III étaient ainsi répartis : 2,050 milliards de francs pour les rémunérations et charges sociales, 450 millions de francs pour le fonctionnement de l'armée de terre, 150 millions de francs pour celui de l'armée de l'air. Enfin, 150 millions de francs sont destinés à combler le déficit de dotation affectée au paiement des loyers de la gendarmerie.

Mais, a estimé **M. Jacques Genton**, ce sont les 8,4 milliards de francs d'annulations au titre V qui constituent l'aspect le plus préoccupant des mesures budgétaires affectant le ministère de la défense. Cette annulation, supérieure de 1,3 milliard de francs au gel de crédits décidé en février dernier, représente 8,2 % des crédits correspondant à la première annuité de la loi de programmation pour les années 1995-2000.

**M. Jacques Genton** a précisé qu'en crédits de paiement, soit en ressources disponibles cette année, la répartition des 8,4 milliards annulés, telle qu'elle figurait dans le projet de loi de finances rectificative, était la suivante : 824 millions de francs pour l'espace, 729 millions de francs pour le nucléaire, 2,090 milliards de francs pour les études, 235 millions de francs pour les investissements techniques et industriels, 4,185 milliards de francs pour les fabrications concernant les services communs et les trois armées, enfin 235 millions pour les infrastructures.

**M. Jacques Genton** a fait observer que le ministre de la défense avait indiqué à la commission que ces réductions avaient été réparties, par armées et par pro-

grammes, au prorata des dotations affectées en loi de finances initiale, sous réserve des crédits reportés qui seront disponibles cette année et dans l'attente des décisions qui seront prises dans quelques mois à l'issue des réflexions engagées par le Gouvernement.

Après avoir exposé ces principales données chiffrées, **M. Jacques Genton** a formulé les observations suivantes.

Il a d'abord déploré le manque de visibilité quant à l'équipement de nos forces et regretté que, de gels en annulations, de budgets d'attente en budgets de transition, de lois de programmation pluriannuelles en révision tous les deux ans de ces mêmes lois de programmation, les grandes orientations de notre défense, en l'occurrence les investissements dont elle a besoin, n'apparaissent pas clairement.

Selon **M. Jacques Genton**, il semble aujourd'hui acquis que des programmes seront inévitablement affectés, au-delà même du traditionnel étalement dont ils font l'objet en cas de restrictions budgétaires ; il est pour autant impossible d'indiquer aujourd'hui lesquels, sur la base de quelle analyse stratégique d'ensemble, et surtout pour quelles missions confiées à nos armées.

**M. Jacques Genton** a rappelé les échéances concernant certains des programmes majeurs d'équipement de nos armées, en s'interrogeant sur la possibilité de les respecter dans les délais prévus. Il a insisté sur l'importance des choix qui devraient être opérés dans le domaine nucléaire, dans la redéfinition de la stratégie de notre industrie de défense et dans le cadre d'une professionnalisation accrue de nos forces.

**M. Jacques Genton** a ensuite évoqué le rôle du Parlement auquel on demandait d'autoriser aujourd'hui des économies pour des choix ultérieurs, alors même que ceux qu'il avait effectués l'an passé lors de la loi de programmation seront largement remis en cause. Au vu de cette expérience qui n'est certes pas nouvelle, il s'est interrogé sur le

contenu de la prochaine loi de programmation et sur la pérennité des décisions qu'elle contiendra.

Reconnaissant que les enjeux économiques et sociaux actuels ne pouvaient dispenser la défense de donner sa part aux priorités de l'heure, **M. Jacques Genton** a considéré que si le Gouvernement entendait remettre à plat notre politique de défense, les engagements qu'il devrait prendre à l'égard du Parlement devraient être à la hauteur de la rupture opérée avec les choix et les méthodes antérieurs. Aux yeux de **M. Jacques Genton**, une défense crédible à moindre coût ne pourrait plus se concevoir avec la pratique des gels en cours d'année ; la clarté des missions imparties à nos armées, et le réaménagement de nos industries de défense ne pourraient pas se concevoir si la prochaine programmation faisait à nouveau l'objet, avant terme, de révisions ou de remises en cause régulières. La crédibilité extérieure de la France, et sa place dans le monde ne pourraient pas davantage se concevoir si le Gouvernement ne s'attachait pas à expliquer à l'opinion la pertinence de la poursuite d'un effort soutenu dans le domaine de la défense. Il y allait enfin, a conclu **M. Jacques Genton**, du respect des travaux de la représentation nationale, dont chacun souhaitait voir le rôle conforté et les exigences respectées.

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires.

**M. Albert Voilquin** a déploré que la récente loi de programmation militaire soit désormais privée de son contenu. Il a rappelé que les 8,4 milliards de francs annuels représentaient 38% de l'ensemble de l'effort demandé. Il s'est notamment inquiété de l'avenir du programme Rafale, qui constitue pourtant une réussite technologique exceptionnelle. Selon lui, l'industrie de défense constituait une partie essentielle du patrimoine économique français et son avenir était incertain. Il a conclu en manifestant une certaine tristesse devant les propositions du Gouvernement concernant les crédits militaires. Il s'est élevé

enfin contre les propos tenus par Mgr Gaillot à l'occasion de son séjour en Polynésie française.

**M. Michel d'Aillières** a fait part de sa déception devant le sort qui était réservé à la récente loi de programmation, qui avait pourtant été précédée d'une profonde réflexion de la part du Gouvernement et du Parlement. Il s'est interrogé quant aux incidences sur l'emploi des projets du Gouvernement concernant la redéfinition de la stratégie de notre industrie de défense.

**M. Xavier de Villepin, président,** a insisté sur la vulnérabilité de notre industrie de défense, prenant pour exemple le choix des Britanniques en faveur des hélicoptères américains Apache, alors même que le projet européen Tigre leur était proposé.

**M. André Rouvière** a formulé trois observations : il s'est interrogé sur l'utilité qu'il y avait à continuer à élaborer des lois de programmation si elles étaient d'avance condamnées à ne pas être appliquées. Il s'est étonné de ce que la conférence des Présidents du Sénat, à l'initiative de la commission des finances, n'ait pas autorisé les autres commissions à formuler un avis sur le projet de loi de finances rectificative. Il s'est enfin interrogé sur l'incidence des régulations budgétaires pour la gendarmerie.

**M. Xavier de Villepin, président,** a défendu le principe de l'existence de lois de programmation en dépit du sort qui leur était trop souvent réservé. Il a fait observer que la programmation était une condition essentielle pour donner une réelle perspective à nos industries de défense.

**M. Xavier de Villepin, président,** a également regretté que la commission ne puisse exprimer un avis sur le projet de loi de finances rectificative, mais a indiqué que **M. Jacques Genton** s'exprimerait à l'occasion du débat en séance publique. Concluant son propos, **M. Xavier de Villepin, président,** a souhaité que l'exercice de réflexion qui s'ouvrirait aboutisse à une solution cohérente pour l'avenir de nos forces.

**M. Michel Crucis** a reconnu la réalité de la contrainte financière à laquelle était confronté le Gouvernement. Il s'est néanmoins interrogé sur la stratégie suivie par la France en matière de budget militaire, comparée à celle de nos principaux partenaires. Il s'est montré particulièrement inquiet quant aux incidences sur l'emploi des réductions de crédits affectant l'équipement de nos armées.

**M. Xavier de Villepin, président**, a reconnu que certains pays augmentaient leurs dépenses militaires, en particulier la Chine. Il a souligné l'importance exceptionnelle du budget militaire américain qui permettait notamment, par l'importance des moyens consacrés à la recherche, le développement de nouveaux systèmes d'armement. Il a, en revanche, fait observer la réduction, au cours des dernières années, des budgets militaires de la plupart des pays européens. Il s'est enfin inquiété du développement d'une hégémonie américaine en matière d'industrie militaire, fondée sur la sous-évaluation du dollar et une très grande agressivité commerciale.

**Jeudi 20 juillet 1995 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'**audition de Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie.**

**Mme Margie Sudre** a d'abord rappelé que la francophonie constituait une dimension spécifique de l'action internationale de la France. Elle a évoqué ensuite les réflexions que lui inspirait l'état de la francophonie aujourd'hui. Parmi les points positifs, elle a mentionné que, depuis 1986, la francophonie constituait un portefeuille ministériel, que les sommets francophones avaient forgé une communauté bien vivante, que les crédits consacrés par la France à la francophonie avaient connu une progression régulière, que la langue française depuis le vote de la loi du 4 août 1994 était mieux protégée, et enfin,

que les outils audiovisuels francophones s'étaient développés.

Cependant, Mme le secrétaire d'Etat chargée de la francophonie a évoqué les interrogations que suscitait encore la défense du français dans le monde, au regard notamment des moyens qui lui sont alloués et de l'organisation des institutions qui s'y consacrent.

**Mme Margie Sudre** a indiqué que la nouvelle structure gouvernementale constituait un progrès indéniable pour la francophonie. A la différence de l'organisation antérieure, où la francophonie dépendait du ministère de la culture, son rattachement au ministère des affaires étrangères lui permettait de bénéficier d'une plus grande cohérence, grâce aux synergies développées avec les ministères délégués à la coopération et aux affaires européennes et, surtout, la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, et le service des affaires francophones.

Le secrétaire d'Etat a rappelé ensuite quels étaient les enjeux pour la francophonie, en soulignant que la langue française était un élément fondamental de la personnalité de la France. La défense du français s'inscrit dans le cadre de la lutte en faveur du pluralisme culturel dont a témoigné la bataille de l'exception culturelle. Par ailleurs, l'utilisation d'une langue emporte des conséquences décisives en matière d'influence politique, économique et culturelle.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a évoqué ensuite les priorités qu'elle souhaitait retenir pour son action. Elle a d'abord indiqué qu'il fallait faire des choix et mentionné à cet égard cinq zones géographiques prioritaires. En premier lieu, les pays de l'Union européenne doivent être privilégiés ; la politique française dans cette zone doit veiller notamment au maintien du français, à égalité avec l'anglais, comme langue de travail de l'Union européenne, mais aussi à encourager l'enseignement obligatoire de deux langues étrangères jusqu'à la fin des études secondaires. En

second lieu, la francophonie doit s'intéresser à l'Europe centrale et orientale où notre langue peut se targuer de positions bien enracinées, en Roumanie et en Bulgarie, par exemple. La troisième priorité concerne le bassin méditerranéen, où le français doit être le gage d'une solidarité entre les deux rives de la Méditerranée. La péninsule indochinoise présente également des perspectives très intéressantes pour la francophonie : **Mme Margie Sudre** a insisté notamment sur le Vietnam où les classes bilingues passeront de 120 en 1994 à 500 en 1997, où trois nouveaux lycées franco-vietnamiens seront ouverts et où, enfin, des filières bilingues dans les universités seront renforcées ; Mme le secrétaire d'Etat a rappelé que l'éventuelle tenue à Hanoï du 7ème sommet de la francophonie en 1997 était une chance à saisir. Enfin, **Mme Margie Sudre** a évoqué l'Océan indien, où elle souhaitait mettre en place un pôle universitaire francophone d'excellence avec l'université de l'Océan indien.

Mme le secrétaire d'Etat à la francophonie a également insisté sur l'importance essentielle que revêtait, à ses yeux, l'audiovisuel et souhaité, à cet égard, une meilleure complémentarité entre TV5 et RFI, ainsi qu'entre RFI et Radio France, et insisté sur la nécessité de régionaliser les programmes afin de mieux répondre aux attentes du public.

**Mme Margie Sudre** a souligné ensuite son attachement à une francophonie politique. Elle a indiqué à ce propos qu'il convenait de distinguer le niveau politique de celui des opérateurs et de mieux assurer le contrôle politique sur ces derniers. En second lieu, elle a souhaité qu'existe une véritable continuité politique du mouvement francophone entre les sommets. Enfin, à ses yeux, la francophonie devrait avoir l'ambition de contribuer à résoudre les problèmes qui concernent certains de ses membres. Elle a cité les cas du Rwanda, du Burundi et de Haïti : les relations spéciales qui unissent la famille francophone devraient lui permettre de jouer un rôle dans la prévention des conflits.

Le secrétaire d'Etat a indiqué les objectifs qu'elle se proposait pour le futur sommet francophone de Cotonou en décembre prochain : promouvoir une francophonie plus politique, proposer des institutions mieux définies, défendre des programmes plus ciblés et efficaces en rapport direct avec la francophonie. A cet égard, elle a noté l'importance des actions à conduire dans le domaine des «autoroutes de l'information» ; enfin, **Mme Margie Sudre** espère convaincre ses interlocuteurs de la nécessité de réaliser un audit des programmes conduits.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a appelé de ses voeux l'élargissement de la communauté francophone et souhaité que l'on réponde favorablement aux demandes d'adhésion de l'Albanie, l'Arménie, la Moldavie et Israël en soulignant cependant que, pour ce dernier pays, une éventuelle adhésion se heurte, pour l'instant, à l'opposition du Liban. Au total, 47 pays très divers appartiennent déjà au mouvement francophone.

**Mme Margie Sudre**, avant de conclure, a indiqué que, dans le cadre des perspectives budgétaires du ministère des affaires étrangères, elle souhaitait préserver les crédits d'intervention spécifique de la francophonie, pour lesquels la loi de finances pour 1995 avait prévu la somme de 67 millions de francs.

Le secrétaire d'Etat a terminé son intervention en souhaitant que la francophonie puisse devenir pour les Français une grande cause populaire capable de mobiliser notamment les jeunes générations.

A l'issue de l'exposé du ministre, un débat s'est engagé avec les commissaires.

**M. Xavier de Villepin, président**, s'est inquiété du risque d'inefficacité que faisait courir à la francophonie la multiplication des organismes qui en avaient la charge. Il a par ailleurs évoqué le nécessaire renforcement de la participation de fonctionnaires français au sein des organismes internationaux.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a reconnu qu'il était en effet opportun d'étudier la rénovation ou le regroupement de certaines des instances de la francophonie (Haut Conseil de la francophonie, Conseil supérieur de la langue française, Délégation générale à la langue française ...).

Elle a reconnu l'intérêt que représentait la présence de nos compatriotes dans le plus grand nombre possible d'organismes internationaux. Elle a indiqué qu'à la suite de la récente réforme des structures traitant des fonctionnaires internationaux et donnant au ministère des affaires étrangères un rôle majeur, elle veillerait à ce que la dimension francophone soit prise en compte dans la stratégie de placement des Français au sein des organisations internationales.

Avec **M. Hubert Durand-Chastel, Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a reconnu l'importance que représentait le secteur audiovisuel pour le développement de la francophonie. Elle a rappelé à cet égard les récentes décisions prises tendant à rationaliser les relations entre les divers opérateurs : RFI, Somera (société méditerranéenne de radio diffusion), TV5 et CFI (canal France international). A l'avenir, l'effort consisterait à accentuer la régionalisation des programmes et à développer la présence d'un réseau francophone, identifiable et facile d'accès, sur le réseau Internet.

**Mme Margie Sudre** a enfin indiqué à **M. Hubert Durand-Chastel** son intention d'étoffer les programmes de TV5 au Cambodge et de CFI au Vietnam et, de manière générale, d'améliorer l'offre francophone en matière audiovisuelle.

Avec **M. Jacques Habert**, Mme le Secrétaire d'Etat a reconnu l'importance du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger pour la promotion de la francophonie et la nécessité de leur octroyer les crédits nécessaires à leur fonctionnement. Elle est également convenue avec **M. Jacques Habert** du rôle essentiel de

nos compatriotes résidant à l'étranger en faveur de la francophonie.

En réponse à **M. Michel d'Aillières, Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a précisé que son département bénéficiait d'une enveloppe budgétaire propre (67 millions de francs pour 1995) mais que les actions qu'elle engageait au titre de la francophonie pouvaient également s'appuyer sur les crédits de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères et sur ceux d'autres ministères : coopération, enseignement supérieur et recherche, éducation nationale, et culture notamment.

Elle a indiqué qu'il était aujourd'hui possible d'évaluer à quelque 200 millions la population de locuteurs français dans le monde. Elle a rappelé les critères que devait remplir un pays pour accéder au groupe des pays francophones : consensus des autres Etats pour accepter le pays candidat, effort consenti en faveur de l'enseignement du français notamment.

**A M. André Rouvière**, qui s'inquiétait de ce que le français était davantage parlé dans certains pays comme la Turquie par les générations plus âgées que par les jeunes, **Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie**, a fait observer qu'en Turquie l'enseignement du français auprès des jeunes allait croissant. Elle a reconnu avec le commissaire qu'elle ne disposait pas d'une autorité directe sur le fonctionnement des établissements scolaires à l'étranger, sur les bourses ou sur l'audiovisuel extérieur, mais qu'elle veillerait à ce que ces éléments s'inscrivent dans son projet francophone.

**M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que la sensibilisation des jeunes générations à la langue française passait par le développement d'un audiovisuel de masse, notamment en Amérique latine. Il a relevé par ailleurs qu'il semblait, qu'en dépit des circonstances, on percevait une certaine progression de la langue française en Algérie, sans doute due à la multiplication des antennes paraboliques.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord examiné les amendements au projet de loi n° 358 (1994-1995) instituant le contrat initiative-emploi.

La commission a adopté un amendement du rapporteur à l'article premier et a rectifié son amendement n° 7.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 35 rectifié et 39 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, ainsi qu'au n° 40 de M. Alain Vasselle.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 42 de M. Alain Vasselle, 15 de Mme Michelle Demessine et les membres du groupe communiste et 31 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19 et 41 de Mme Michelle Demessine et les membres du groupe communiste, aux amendements n°s 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 36, 37 et 38 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, et aux amendements n°s 44, 43 et au sous-amendement n° 45 à l'amendement n° 7 de la commission, de M. Alain Vasselle.

La commission a ensuite examiné les amendements au projet de loi n° 368 (1994-1995) relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.

Elle a tout d'abord rectifié son amendement n° 3. Puis, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 4 de M. Jean-François Le Grand, 7 et 8 de M. Jean Chérioux et 9 de M. Jean-Pierre Cantegrit.

Elle s'en est remise à la sagesse sur l'amendement n° 10 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste et a souhaité entendre le ministre avant de se prononcer sur les amendements n°s 5 et 6 rectifiés de M. André Jourdain et n°12 de M. Rodolphe Désiré.

Enfin, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 10 et 11 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard et les membres du groupe socialiste, au sous-amendement n° 13 à l'amendement premier de la commission et à l'amendement n° 14 de M. Alain Vasselle, ainsi qu'aux amendements n° 15, 16, 17 et 18 de Mme Michelle Demessine et les membres du groupe communiste.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants** appelés à faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 358 (1994-1995) instituant le contrat initiative-emploi et du projet de loi n° 368 (1994-1995) relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.**

Ont été nommés candidats titulaires : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Souvet, Jacques Machet, Jean Madelain, Alain Vasselle, Mmes Marie-Madeleine Dieulangard et Michelle Demessine** et candidats suppléants **MM. Jean Chérioux, Claude Huriot, André Jourdain, Charles Metzinger, Lucien Neuwirth, Guy Robert et Bernard Seillier.**

Elle a ensuite désigné **M. Bernard Seillier** comme **rapporteur sur la proposition de loi n° 327 (1994-1995) de M. Roland du Luart, tendant à instaurer un allé-**

**gement des cotisations sociales portant sur les salaires des travailleurs peu qualifiés et Mme Marie-Madeleine Dieulangard comme rapporteur sur la proposition de loi n° 356 (1994-1995) de M. Paul Loriant, relative au travail et à l'exploitation abusive des enfants.**

## FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

**Mardi 18 juillet 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur la proposition de loi n° 375 (1994-1995) tendant à relever de 18,60 % à 20,60 % le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée, à compter du 1er août 1995.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé que la mesure contenue dans la proposition de loi faisait initialement l'objet de l'article premier du projet de loi de finances rectificative pour 1995. Il a indiqué que le relèvement de deux points du taux normal de la TVA, auquel le Gouvernement avait dû se résoudre, apportait un surplus de recettes fiscales indispensable pour financer les actions nouvelles en faveur de l'emploi sans aggraver le déséquilibre des finances publiques et qu'il constituait ainsi un complément essentiel du collectif budgétaire actuellement en discussion.

Il a rappelé que, compte tenu du déroulement de la procédure parlementaire, l'article premier du collectif ne pouvait pas entrer en vigueur avant le 10 août 1995 et qu'une date d'application tombant ainsi en milieu de semaine et au tiers du mois poserait des problèmes difficilement surmontables aux professionnels qui auront à appliquer la hausse de la TVA. Il a précisé que cette date aurait impliqué, dans la pratique et dans de nombreux cas, une refonte de la présentation des factures, pour faire apparaître concurremment les deux taux, et l'établissement d'une double comptabilité. Il a indiqué que MM. Philippe Auberger, Jean de Gaulle, Jean-Pierre Thomas et

Adrien Zeller avaient en conséquence pris l'initiative d'une proposition de loi, afin d'anticiper au 1er août 1995 le relèvement du taux normal de la TVA, ce texte devant être adopté avant le collectif budgétaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a jugé cette date beaucoup plus satisfaisante que celle envisagée dans un premier temps. Il a ajouté que l'anticipation de dix jours de la hausse de la TVA améliorerait de 1,5 milliard de francs le produit attendu de cette mesure, qui serait de 18,9 milliards de francs pour 1995 (contre 17,4 milliards de francs à la date du 10 août 1995), soit 56,8 milliards de francs en année pleine.

Rappelant que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, envisagé de reporter l'application de la hausse du taux normal de la TVA au 1er septembre 1995, il a souligné que ce report se serait traduit par une baisse du rendement de la mesure de 3 milliards de francs et aurait compromis le «bouclage» du collectif budgétaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a jugé le relèvement de 18,60 % à 20,60 % du taux normal de la TVA compatible avec nos engagements européens, la norme communautaire imposant un plancher de 15 % pour le taux normal, mais ne fixant aucun maximum.

L'harmonisation des taux lui a, par ailleurs, semblé s'effectuer par le haut, puisque pas moins de sept de nos partenaires de l'Union européenne ont relevé leur taux normal de TVA depuis 1991. En l'occurrence, les impératifs de Maastricht, qui expliquent cet alourdissement général de la fiscalité indirecte en Europe, lui sont apparus prioritaires.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est attaché à examiner les effets macro-économiques probables de cette hausse de la TVA. Il lui a semblé que ses effets sur les prix seraient simplement transitoires : après une accélération de 0,9 point dès 1995, l'inflation devrait reprendre son rythme modéré antérieur dès la fin de 1996. Comme

toute hausse des prélèvements obligatoires, le relèvement du taux normal de la TVA aurait certes un impact négatif sur la croissance, mais qui devait être apprécié au regard des mesures de relance qu'il permettait de financer par ailleurs.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait prévu un régime dérogatoire, en faveur des opérations concourant à la production ou à la livraison d'immeubles et des contrats de construction de maisons individuelles, dans le souci d'éviter que le relèvement de taux ne déstabilise un marché de l'immobilier fragile : les opérations déjà engagées pourront continuer de bénéficier du taux de 18,6 % au-delà du 1er août 1995, à condition de se concrétiser avant le 1er janvier 1996.

Jugeant cette préoccupation pleinement justifiée, **M. Alain Lambert, rapporteur général** a proposé d'améliorer ce régime spécifique, en s'assurant que la modification de la règle fiscale ne perturberait aucune des opérations déjà nouées au regard du droit civil.

Il a ensuite exposé les raisons pour lesquelles il était nécessaire d'atténuer l'impact de la hausse de la TVA sur le prix des cigarettes par une baisse provisoire du droit de consommation qui le grève par ailleurs. Il a souligné que l'objectif poursuivi était d'éviter le déclenchement d'une guerre des prix, préjudiciable tant à la santé publique qu'aux recettes de l'Etat.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que l'Assemblée nationale avait admis ces considérations, sous réserve que la hausse de la TVA soit intégralement répercutée dans le prix des cigarettes dès le 1er janvier 1996, et non pas au 1er janvier 1997 comme initialement proposé. Il lui est cependant apparu préférable, afin que le dispositif d'étalement dans le temps des effets de la hausse de la TVA soit vraiment efficace, de s'en tenir à la date initiale.

Enfin, rappelant que l'Assemblée nationale avait jugé utile de préciser la façon dont le relèvement du taux s'appliquerait au mécanisme du fonds de compensation pour la TVA pour les communautés de communes et les communautés de villes, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a jugé ces dernières dispositions superfétatoires. Il a considéré néanmoins qu'il n'était jamais inutile de rappeler à l'Etat la façon dont il devait tenir ses engagements envers les collectivités locales.

**M. Robert Vizet** a regretté les conditions dans lesquelles le Parlement examinait ce texte, qu'il a jugé nuisible pour le niveau de vie des familles, mais également pour les collectivités locales.

Regrettant également la précipitation du débat parlementaire, **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a estimé que les évaluations chiffrées par le Gouvernement auraient pu être, à bon escient, étudiées par un office parlementaire d'évaluation budgétaire. Elle a estimé injuste le prélèvement fiscal opéré par la TVA car pesant plus lourdement sur la consommation des ménages les moins favorisés.

**M. René Régnault** a estimé que l'augmentation du taux de TVA pénaliserait les petites et moyennes entreprises et les collectivités locales, en ralentissant la commande publique. Il a jugé, par ailleurs, que cette mesure tournait le dos à la construction européenne.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a contesté l'effet macro-économique récessif de l'augmentation de la TVA sur les ménages et les entreprises, rappelant que celles-ci bénéficiaient de mesures de relance venant plus que compenser cet effet. Il a également jugé que l'augmentation du taux de TVA n'allait pas à l'encontre de l'harmonisation européenne, mais répondait au contraire à l'impératif de réduction des déficits publics, obligation fixée par le Traité de Maastricht.

La commission a ensuite abordé l'examen de l'article unique de la proposition de loi.

Au paragraphe II de l'article unique, la commission a adopté un amendement tendant, d'une part, à adapter sa rédaction à la terminologie du droit civil et, d'autre part, à permettre aux transactions immobilières faisant l'objet d'un «avant-contrat» signé avant le 1er août 1995 de bénéficier, au-delà de cette date, du taux de 18,60 % de la TVA.

Au paragraphe III de cet article, elle a adopté un amendement de coordination avec le précédent en faveur des contrats de construction de maisons individuelles.

La commission a adopté, au paragraphe IV de cet article, un amendement rétablissant la date initiale du 31 décembre 1996 pour le retour du droit de consommation sur les cigarettes à son taux actuel de 58,7 %.

Au paragraphe V de l'article unique, qui précise la façon dont le relèvement du taux normal de la TVA s'appliquera au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

**M. René Régnault** a jugé cet amendement excellent et regretté qu'il ne vise que les communautés de communes et les communautés de villes. **M. Henri Collard** a souligné qu'effectivement la question se posait dans les mêmes termes pour toutes les collectivités locales. **M. Paul Girod**, après avoir rappelé que le texte du paragraphe V était superfétatoire, a estimé qu'il présentait au moins l'avantage d'obliger le Gouvernement à s'engager, en séance publique, à tirer correctement toutes les conséquences de la hausse de la TVA sur le fonctionnement du FCTVA.

La commission a ensuite procédé à la **désignation des candidats** pour faire partie d'une **éventuelle commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à **relever de 18,60 % à 20,60 % le taux nor-**

mal de la **taxe sur la valeur ajoutée** à compter du 1er août 1995.

Elle a désigné comme **candidats titulaires** : **M. Christian Poncelet, M. Alain Lambert, M. Ernest Cartigny, M. Jean Clouet, M. Emmanuel Hamel, Mme Maryse Bergé-Lavigne et M. Michel Charasse**, et comme **candidats suppléants** : **MM. Philippe Adnot, Maurice Blin, Camille Cabana, Paul Girod, Paul Loridant, Roland du Quart et Robert Vizet**.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition de M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances** et de **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget**, sur le **projet de loi de finances rectificative pour 1995**.

**M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances**, a tout d'abord rappelé la configuration générale du collectif : une action d'urgence autour de la priorité de l'emploi qui nécessite une lutte active contre les déficits publics. A cet effet, il a souligné les actions fortes et ciblées du projet de loi de finances rectificative : le contrat initiative-emploi, l'allègement des charges sociales pesant sur les bas salaires, et les mesures en faveur du logement et de l'investissement dans les petites et moyennes entreprises. Il a souligné le contexte très difficile des finances publiques, le dérapage étant dû à la facture de la récession de 1993, à l'augmentation de la charge de la dette liée à la hausse des taux et à la baisse des recettes fiscales.

Puis, le ministre de l'économie et des finances a précisé que le collectif constituait un effort de 60 milliards de francs, dont un tiers au titre des mesures d'économie, un tiers de redressement des recettes pour financer des actions nouvelles, notamment en faveur de l'emploi, et un tiers pour l'assainissement financier. En conséquence, il a indiqué que le déficit serait maintenu à son niveau initial, soit 322 milliards de francs, et que le cheminement prévu pour la réduction des déficits publics serait de 5 % du PIB en 1995, 4 % en 1996 et 3 % en 1997.

Pour parvenir à cet objectif, **M. Alain Madelin** a indiqué qu'un effort important serait indispensable pour maîtriser les dépenses sociales, les dépenses des collectivités locales et les dépenses budgétaires de l'Etat. Pour ces dernières, il a évoqué la nécessité de réformes de gestion, rappelant qu'il fallait aujourd'hui dépenser autrement, moins et mieux.

Puis, **M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget**, a présenté les diverses modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet de loi de finances rectificative. Il a d'abord souligné que l'entrée en vigueur de la hausse de la TVA au 1er août permettait un gain de 1,25 milliard de francs, et donc une légère réduction du déficit prévu pour 1995 qui passerait de 322 à 320,9 milliards de francs.

Le secrétaire d'Etat a ensuite indiqué que l'article 23 relatif aux contrats d'emploi consolidés avait été retiré par le Gouvernement, que les crédits non utilisés de la dotation de développement rural seraient reversés au budget général, mais seulement pour l'exercice 1993, et qu'un nouvel équilibre avait été trouvé pour l'article 24 relatif à l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise.

S'agissant de la contribution sociale de solidarité des sociétés, **M. François d'Aubert** a indiqué que l'Assemblée nationale avait, avec l'accord du Gouvernement, relevé le seuil d'imposition de 3 à 5 millions de francs, étendu le champ d'application de l'article à certains organismes financiers, et prévu un rapport au Parlement sur la situation financière des trois organismes bénéficiaires. Il a ajouté que, contre l'avis du Gouvernement, la hausse du taux avait été limitée à 0,13 %.

Evoquant ensuite le compte spécial du Trésor destiné au logement, **M. François d'Aubert** a indiqué qu'il n'y avait pas eu d'autre modification que la suppression de la ligne de dépenses relative au reversement des excédents du compte au budget général et qu'il entrerait donc en vigueur le 1er octobre.

Enfin, s'agissant de la compensation de la baisse du montant des droits de mutation, le secrétaire d'Etat au budget a indiqué qu'une seule année serait finalement prise en référence, l'année 1994, à hauteur de 90 % des bases.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, s'est alors interrogé sur la possibilité de «tenir» l'objectif de déficits à 5 % du PIB en 1995 du fait du déficit élevé de la sécurité sociale, de l'incertitude pesant encore sur les rentrées fiscales, et de la nécessité de financer la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

**M. Alain Madelin** lui a répondu que l'objectif de 5 % serait atteint et que les finances de l'Etat laissaient une marge de manoeuvre suffisante, de l'ordre de 70 milliards de francs, pour les déficits sociaux.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a demandé au ministre s'il lui serait possible d'obtenir le rapport Ducamin pour élargir son information sur la réforme fiscale, et notamment la réforme de l'impôt sur le revenu.

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué que ce rapport serait, dans un souci de transparence, transmis au Parlement.

**MM. Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président**, ont interrogé les ministres sur les raisons de la création de deux comptes d'affectation spéciale pour les recettes de privatisation et sur le montant des dotations en capital prévues pour 1995.

**M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances**, a estimé que les prévisions faites par le Gouvernement, soit 14,5 milliards de francs pour les dotations en capital et 25,5 milliards de francs pour le désendettement de l'Etat étaient raisonnables. Plus généralement, il a indiqué qu'il n'était probablement pas nécessaire de systématiquement recapitaliser une entreprise avant de la privatiser. Il a considéré que des investisseurs privés pouvaient anticiper le redressement d'une entreprise

aujourd'hui publique, et donc pourvoir à sa recapitalisation à la place du contribuable. Il a ajouté que, dans certains cas, la recapitalisation était surtout le souhait des dirigeants des entreprises et qu'elle était une forme d'"assurance-vie" pour leur poste.

**M. Jean Cluzel** a demandé au ministre s'il était exact que l'Etat emprunterait environ 500 milliards de francs en 1995 sur les marchés et si l'objectif maximal de 4 % du PIB pour les déficits publics en 1996 était réaliste, compte tenu des différents projets de loi annoncés (services d'incendie et de secours, allocation dépendance...). En outre, il s'est interrogé sur le montant de l'augmentation de la redevance télévision en 1996 et sur l'équilibre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) après l'augmentation de 2 points de la TVA au 1er août 1995.

**M. Paul Girod** a constaté que la lutte pour l'emploi reposait avant tout sur le dynamisme des entreprises et sur l'état de leurs carnets de commandes. Aussi, il s'est inquiété du niveau élevé des taux d'intérêt et de la valeur du franc par rapport à celle des monnaies des partenaires de la France.

Puis, il a souligné que la suppression de l'article relatif aux contrats d'emplois consolidés était une très bonne chose, car la mesure initialement proposée constituait une erreur. Il a regretté la compensation des droits de mutation à 90 % seulement des bases de 1994, s'interrogeant sur l'influence de cette baisse des droits sur le marché de l'immobilier et sur l'impact de cette mauvaise compensation sur l'investissement des collectivités locales.

**M. Michel Charasse** a estimé qu'avant d'augmenter les ressources des régimes sociaux bénéficiaires de la contribution sociale de solidarité des sociétés, il faudrait engager des actions pour faire payer les assujettis à ces régimes.

S'agissant de la baisse des droits de mutation, il a estimé que le Gouvernement devait décider, soit de rem-

boursier en totalité le manque à gagner pour les collectivités locales, soit de ne pas le rembourser. Il a indiqué que l'annulation des «crédits dormants» de la dotation de développement rural était souhaitable et que, de toute façon, s'agissant de droits acquis, si les crédits étaient insuffisants il faudrait les rétablir.

Enfin, évoquant la question du FCTVA, il a souligné que la notion de remboursement de TVA était contraire à la directive européenne et qu'il valait mieux parler d'ajustement.

**M. René Régnault** a insisté sur la pénalisation du logement social par la hausse de la TVA. Puis, il a interrogé les ministres sur les intentions du Gouvernement à l'égard de France Télécom. Enfin, en matière de finances locales, il a évoqué la difficulté de la mise en place des crédits de la dotation de développement rural sur le terrain, l'incidence très lourde de la hausse des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) sur les budgets locaux et le problème de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 1995.

**M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances**, a confirmé que l'Etat emprunterait environ 500 milliards de francs en 1995, à la fois pour financer le déficit et pour l'amortissement des emprunts arrivés à échéance. Il a rappelé que les créanciers de l'Etat étaient aujourd'hui de plus en plus vigilants, et que la valeur de la monnaie et des taux d'intérêt était désormais fixée en fonction des politiques budgétaires, du stock et du flux de la dette.

Le ministre de l'économie et des finances a ensuite estimé que certaines subventions ne créaient pas d'emplois, mais les déplaçaient. Toutefois, il a indiqué que le contrat initiative-emploi n'était pas un emploi subventionné comme les autres, car il visait les chômeurs de longue durée et que, grâce au faible coût du travail qu'il

permettait, de nouvelles activités pourraient être trouvées.

Il a insisté sur l'enjeu que représentait une baisse des taux pour l'économie française. Il a souligné que si les taux français étaient au même niveau que les taux allemands, cela représenterait un " ballon d'oxygène " de 50 milliards de francs pour les entreprises, de 30 milliards de francs pour les administrations publiques, et une incitation très grande pour l'investissement.

Il a rappelé que la réduction des déficits devrait permettre cette baisse des taux qui n'entraînerait pas de dépréciation du franc, mais au contraire assurerait une bonne tenue de la monnaie. Il a alors reconnu que des problèmes de concurrence réels existaient avec les pays d'Europe du Sud du fait de leurs récentes dévaluations.

**M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances**, a précisé que rien n'avait été encore fixé pour l'augmentation de la redevance de télévision. De même, il a indiqué que l'abaissement du taux de rémunération des fonds déposés sur le Livret A n'était pas d'actualité. Enfin, considérant que des participations croisées étaient indispensables pour assurer son développement, il a estimé nécessaire de faire évoluer le statut de France Télécom tout en insistant sur la nécessité d'une concertation, notamment pour maintenir les droits des personnels.

**M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget**, a rappelé que l'année 1994 avait été une très bonne année en terme de mutations immobilières et que le Gouvernement voulait donc modérer la compensation prévue de la baisse des droits de mutation en ne retenant que 90 % des bases. Il a précisé que la compensation serait versée au début de l'année 1996, mais qu'elle pourrait apparaître dans les comptes administratifs locaux de 1995. Toutefois, si les collectivités locales rencontraient des problèmes de trésorerie, **M. François d'Aubert a**

déclaré que le Gouvernement pourrait se montrer ouvert à une mesure d'amélioration dans le cadre de la discussion du collectif au Sénat. Il a ajouté que la baisse des taux sur les droits de mutation permettait de se rapprocher de la réglementation européenne.

S'agissant de la dotation de développement rural, **M. François d'Aubert** a estimé que les crédits dormants pouvaient être annulés sans priver la politique d'aménagement rural de ses moyens. Il a rappelé que 600 millions de francs étaient inscrits à ce titre au budget 1995 et que la dotation était indexée sur l'augmentation des recettes fiscales nettes de l'Etat, ce qui permettait de garantir une augmentation régulière des crédits. Enfin, il a confirmé que la répercussion de l'augmentation de 2 points de la TVA se ferait sans changement pour le FCTVA.

**M. Philippe Adnot** a regretté les mesures prises à l'égard des collectivités locales qui vont à l'encontre des engagements du Président de la République en faveur d'une stabilité des relations financières entre l'Etat et ces collectivités. Il a notamment évoqué le problème de la compensation de la baisse des droits de mutation, le contenu du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours et l'évolution du FCTVA.

**M. René Trégouët** a demandé au Gouvernement de «donner des signaux forts» pour inverser la situation actuelle de déflation. A cet égard, il s'est inquiété du fait que la diminution des charges sociales ne concerne qu'un petit nombre de salariés dans les petites et moyennes entreprises et il a regretté le retard pris dans les décisions économiques.

**M. Robert Vizet** a souligné que les collectivités locales créaient de vrais emplois et que l'augmentation du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales constituait un frein à la création de ces emplois. Aussi, il a estimé qu'il faudrait supprimer les mécanismes de surcompensation mis en place dans le passé, la CNRACL n'étant plus en situation

d'excédent. Puis, il a rappelé que les efforts faits pour financer les logements d'insertion devraient subir l'augmentation de deux points de la TVA. Enfin, il a souhaité savoir quelle était la philosophie du Gouvernement à l'égard de la contribution sociale généralisée (CSG) et du projet de réforme fiscale, estimant qu'une discussion sérieuse ne pouvait être effectuée dans le cadre général du projet de loi de finances.

**M. Henri Collard** s'est élevé contre les modalités adoptées pour la compensation de la baisse des droits de mutation, soulignant que, dans son département, elles se traduiraient par une perte d'environ trois points de fiscalité, qu'il faudrait sans doute reporter, en partie, vers la taxe professionnelle.

**M. François Trucy** a souhaité connaître la situation budgétaire des principaux partenaires de la France.

**M. Christian Poncelet, président**, a interrogé les ministres sur le calendrier et les modalités d'application de la réduction des charges sociales et du contrat initiative-emploi. Il est ensuite revenu sur la nécessité d'améliorer le mécanisme de compensation de la baisse du montant des droits de mutation.

Enfin, il a regretté qu'un nouveau rapport ait été prévu à propos des régimes de retraite spéciaux, le Parlement ayant obtenu de débattre sur l'ensemble des régimes sociaux chaque année au moment de la discussion de la loi de finances.

**M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget**, a indiqué qu'il partageait le souci de ne pas pénaliser la gestion de la trésorerie des collectivités locales. Il a toutefois considéré qu'il ne fallait pas exclure à l'avance une incidence de la baisse des droits de mutation, soulignant que cet effet pourrait être différent selon les départements et qu'il faudrait peut-être en tenir compte dans les modalités de la compensation.

Le secrétaire d'Etat au budget a rappelé que la hausse des taux d'intérêt avait une conséquence directe pour le budget de l'Etat puisque la charge de la dette continuait de progresser à un rythme proche de 10 %, malgré les efforts effectués pour en contenir la hausse. Il a insisté sur le fait que la baisse des charges était une priorité du Gouvernement et que le dispositif du contrat-initiative emploi devrait avoir de bons résultats. Il a néanmoins admis que certains ajustements pourraient être effectués comme la possibilité pour des titulaires de contrats d'emploi solidarité de bénéficier d'un contrat initiative-emploi.

Puis, **M. François d'Aubert** a indiqué qu'il n'était pas exclu que le compte spécial du Trésor en faveur du logement soit pérennisé en 1996 dans des conditions comparables à celles du collectif. Il a rappelé que l'augmentation de la CSG n'était pas à l'ordre du jour du collectif, mais qu'il existait des marges de manoeuvre avant une augmentation du taux, par exemple en élargissant son assiette à certains produits financiers. **M. François d'Aubert** a alors insisté sur le fait qu'un bon impôt était un impôt avec une assiette large et des taux bas.

Puis, le secrétaire d'Etat au budget a souligné que l'Allemagne avait réglé le problème de la réunification en augmentant ses prélèvements obligatoires en 1991 et en 1992 et que, grâce à ces mesures de redressement budgétaire, elle était aujourd'hui le pays le plus performant d'Europe en termes de réduction des déficits et de niveau de la dette publique. Par comparaison, il a estimé que la France avait aujourd'hui un problème de réunification sociale à réaliser. Il a alors précisé que la Grande-Bretagne avait fait un effort de redressement en recettes, à hauteur de 1,25 % du PIB en 1994 et de 0,7 % en 1995, et l'Allemagne de 1,1 % en 1994 et en 1995. Avec le collectif, la France fait un effort de 0,4 point du PIB en 1995, soit un effort de 0,9 point en année pleine.

**M. François d'Aubert** a alors confirmé à **M. René Ballayer** que l'Etat français pouvait renégocier sa dette et qu'il le faisait en permanence.

Enfin, à **M. Emmanuel Hamel**, qui s'inquiétait de l'annulation de 8,4 milliards des dépenses militaires, le secrétaire d'Etat au budget a indiqué qu'il fallait aujourd'hui que les moyens de défense soient adaptés à la nouvelle donne stratégique. Il a souligné que les dépenses d'équipement militaire de la France étaient supérieures aux dépenses d'équipement militaire cumulées de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 375 (1994-1995) tendant à relever de 18,60 % à 20,60 % le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à compter du 1er août 1995.

La commission a donné un avis défavorable à la motion n°14 présentée par Mme Hèlène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, à la motion n°1 présentée par Mme Maryse Bergé-Lavigne et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés tendant à opposer la question préalable, et à la motion n°33 des mêmes auteurs tendant au renvoi en commission.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, ayant souhaité que la commission s'en tienne à l'objet de la proposition de loi, laquelle relève de deux points le taux normal de TVA, la commission, après les interventions de **Mme Maryse Bergé-Lavigne** et de **MM. René Régnauld, Michel Charasse et Christian Poncelet, président**, a donné un avis défavorable aux amendements n° 2, de M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste et apparenté et n° 15, de Mme Maryse Bergé-Lavigne et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, tendant à supprimer cet article, et aux amendements présentés par les mêmes auteurs n° 16, plafonnant l'avantage fiscal procuré par les différentes réductions

d'impôt, n° 17, intégrant les oeuvres d'art, objets d'antiquité ou biens professionnels dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, n° 18, réduisant le plafond des dépenses pour la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, n° 19, majorant les cotisations d'impôts des hauts revenus des personnes physiques, n° 20, augmentant le taux de l'impôt sur les sociétés, n° 21, augmentant la taxation des plus-values à long terme des entreprises, n° 22, doublant le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, n° 23, augmentant le prélèvement libératoire applicable aux revenus des cessions de valeurs mobilières et n° 24, soumettant à la cotisation sociale généralisée les revenus tirés des plans d'épargne en actions, des stocks-options ou des contrats d'assurance-vie, ainsi que sur l'amendement n° 4 de M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste et apparenté fixant le taux de TVA à 18 %.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 25 présenté par Mme Maryse Bergé-Lavigne et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, tendant à une nouvelle rédaction du paragraphe III de l'article unique. **M. René Régnault** a fait valoir que cet amendement éviterait de pénaliser les candidats à l'accession à la propriété et contribuerait ainsi au soutien de la construction immobilière. Déclarant souscrire à l'objectif poursuivi par cet amendement, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a proposé à l'orateur de se rallier à l'amendement n° 35 de la commission, dont il a proposé la rectification.

La commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 35 rectifié présenté par **M. Alain Lambert, rapporteur général**, visant à limiter le bénéfice du régime dérogatoire prévu pour les contrats de construction de maisons individuelles aux seules opérations facturées par le constructeur à son client, à l'exclusion des opérations facturées au constructeur par ses sous-traitants.

Au paragraphe IV, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 31 présenté par

MM. Jacques de Menou, François Gerbaud, Alain Pluchet et Serge Vinçon, et n° 32 présenté par MM. Michel Charasse et Roland du Luart tendant, d'une part, à repousser au 1er janvier 1997 la baisse transitoire du droit de consommation pour les cigarettes et, d'autre part, à étendre cette mesure aux autres produits du tabac. Soulignant les effets de la hausse du taux de TVA pour les cigarettes, dont le prix devrait augmenter de 9 %, **M. Michel Charasse** a fait état de ses craintes d'une guerre des prix et d'une invasion du marché national par des cigarettes étrangères. Il a indiqué que l'amendement avait pour effet d'étaler dans le temps la hausse du prix des cigarettes afin d'éviter une guerre des prix et étendait la baisse du droit de consommation aux produits du tabac autres que les cigarettes. Il a rappelé, à cet égard, que l'Assemblée nationale avait, dans un premier temps, prévu une telle extension du champ d'application du dispositif proposé.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a précisé que la commission avait adopté un amendement tendant à revenir à la date retenue par le texte initial de la proposition de loi, c'est-à-dire le 1er janvier 1997, rejoignant ainsi l'un des objectifs des amendements examinés. Il s'est en revanche déclaré opposé à l'extension de la baisse des droits de consommation pour les produits autres que les cigarettes afin de ne pas abandonner l'objectif de santé publique et de ne pas minorer les recettes de l'Etat. Il a relevé, à cet égard, que l'amendement n° 32 n'était pas gagé, alors que **M. Michel Charasse** estimait qu'il n'avait pas à l'être.

Au paragraphe V, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n°4 présenté par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à une nouvelle rédaction de ce paragraphe. Elle a également donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 26, 27 et 28 présentés par M. Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste apparenté et rattachés, tendant à insérer un paragraphe additionnel après le para-

graphe V. Présentant ces amendements, **Mme Maryse Bergé-Lavigne** a fait valoir qu'ils réduisaient le taux de TVA pour les frais et honoraires de justice. **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a estimé que les amendements tendant à faire bénéficier d'un taux réduit de TVA les frais et honoraires de justice relevant du seul droit de la famille, seraient difficilement applicables en raison de l'impossibilité d'isoler cette catégorie au sein des activités générales des cabinets d'avocats.

La commission a donné un avis défavorable aux amendements présentés par M. Robert Vizet et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à ajouter un article additionnel après l'article unique et visant à augmenter le taux de TVA sur les pierres précieuses et les perles (amendement n°8 rectifié), les publications pornographiques (n°9), les fourrures (n°10) ou, inversement, à porter le taux réduit de TVA de 5,5 % à 2,1 % (n°5), à diminuer le taux de TVA pour les produits destinés à l'alimentation humaine à l'exception du caviar (n°6), le logement social (n°7), les produits pharmaceutiques (n°11), la presse (n°12) ou les abonnements au gaz et à l'électricité (n°13).

Présentant l'amendement n° 29, **M. Michel Charasse** a estimé qu'il permettait de combattre la fraude à la perception de la TVA intra-communautaire qu'il a estimée à 21 milliards de francs. Il a rappelé que la loi ne donnait aux agents des douanes qu'un pouvoir de contrôle sur la facturation mais qu'ils ne disposaient pas du droit de poursuivre les contrevenants, que seule l'administration fiscale pouvait exercer. Il a indiqué que cet amendement tendait à remédier à cette situation. Réservant son vote, la commission a donné mandat à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, de donner l'avis de la commission, après que le Gouvernement aurait fourni les explications nécessaires.

La commission a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 30 présenté par Mme Maryse Bergé-Lavigne et les membres du groupe socialiste, apparenté et

rattachés, insérant un article additionnel après l'article unique et visant à augmenter le taux de compensation du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) à due concurrence de l'augmentation de la TVA prévue par la proposition de loi. **M. René Régnauld** a justifié cet amendement par la nécessité de garantir les dotations de l'Etat aux collectivités locales. Déclarant partager ces préoccupations, **M. Alain Lambert, rapporteur général**, a indiqué qu'il serait souhaitable, lors de l'examen de la prochaine loi de finances, d'envisager la suppression de la réfaction de 0,905 point qui sera appliquée au taux de compensation du FCTVA à compter du 1er janvier 1997.

**Jeudi 20 juillet 1995 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean-Pierre Masseret, vice-président.** La commission a procédé à l'examen du **projet de loi n° 379 (1994-1995) de finances rectificative pour 1995**, adopté par l'Assemblée nationale, **sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général.**

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tout d'abord rappelé que les grandes lignes de l'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1995 avaient fait l'objet de deux longs débats à l'occasion des auditions de M. Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances, et de M. François d'Aubert, secrétaire d'Etat au budget, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'en reprendre la discussion détaillée.

La commission a alors procédé à l'examen des articles du projet de loi de finances rectificative.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a tout d'abord indiqué que l'article premier (Relèvement de 18,60 % à 20,60 % du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée) avait été retiré par le Gouvernement du fait de sa reprise dans la proposition de loi présentée par MM. Philippe Auberger, Jean de Gaulle, Jean-Pierre Thomas et Adrien Zeller à l'Assemblée nationale et définitivement adoptée par les deux Assemblées.

A l'article 2 (Contribution de 10 % assise sur l'impôt sur les sociétés), la commission a adopté trois amendements : le premier de cohérence rédactionnelle, le second pour permettre une modulation de l'acompte dû par les sociétés, le troisième pour préciser les conditions d'application de la majoration aux entreprises placées sous un régime fiscal de groupe.

Après l'article 2, après l'intervention de **MM. Jean-Pierre Masseret et Philippe Marini**, la commission a introduit, sur proposition du rapporteur général, un amendement portant article additionnel afin de lever une incertitude juridique concernant les titres de participation placés sous le régime des plus ou moins values à long terme.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 3 (Majoration de 10 % de l'impôt de solidarité sur la fortune), 4 (Extension de l'abattement sur les revenus mobiliers aux intérêts des comptes courants bloqués d'associés) et 5 (Affectation des recettes de privatisation du secteur public au désendettement de l'Etat).

Puis, à l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus **MM. René Régnault, Christian Poncelet, président et Alain Lambert, rapporteur général**, la commission a décidé de donner mandat au rapporteur général pour étudier les conséquences d'un amendement visant à supprimer l'article 6 (Reversement au budget général des crédits de la dotation de développement rural).

A l'article 7 (Contribution exceptionnelle des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction), après avoir entendu les interventions de **MM. Alain Lambert, rapporteur général, Philippe Marini, Jean Clouet, François Gautier et Christian Poncelet, président**, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer l'affectation au nouveau compte d'affectation spéciale créé par l'article 14 de la contribution du " 1 % logement ".

Puis, la commission a adopté les articles 8 (Suppression de la remise forfaitaire sur les cotisations d'assurance

vieillesse à un régime obligatoire) et 8 bis (nouveau) (Elargissement du champ d'application de la réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées).

Avant l'article 9, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur général, un amendement tendant à insérer un article additionnel pour améliorer les modalités de compensation de la baisse des droits de mutation. Après les interventions de **MM. Philippe Adnot, René Régnault, Philippe Marini, Alain Lambert, rapporteur général et Christian Poncelet, président**, elle a décidé, d'une part, de modifier les bases de la compensation en permettant la répercussion de l'éventuel gain économique de la mesure sur les collectivités locales et en étendant la période de référence aux six premiers mois de 1995 et, d'autre part, de prévoir un versement de la compensation par un système d'acomptes mensuels.

Puis, la commission a adopté sans modification les articles 9 (Equilibre général), 10 (Dépenses ordinaires des services civils - Ouvertures), 11 (Dépenses en capital des services civils - Ouvertures), 12 (Dépenses en capital des services militaires - Ouvertures) et 13 (Création du compte spécial du Trésor intitulé " Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat ").

Aux articles 14 (Création du compte spécial du Trésor intitulé " Fonds pour l'accession à la propriété ") et 15 (Comptes d'affectation spéciale - Ouvertures), elle a adopté deux amendements de conséquence de l'amendement adopté à l'article 7, afin de supprimer le compte d'affectation spéciale destiné aux actions en faveur de l'accession à la propriété.

La commission a ensuite adopté les articles 16 (Ratification du décret d'avance) et 17 (Redéfinition des ressources et prorogation de la Caisse d'amortissement de la dette publique) sans modification.

A l'article 18 (Réduction des droits de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de logements), elle a adopté

un amendement de suppression, en conséquence de l'amendement adopté avant l'article 9.

La commission a ensuite adopté l'article 18 bis (nouveau) (Exonération temporaire des droits de mutation à titre gratuit en faveur des logements neufs) sans modification.

A l'article 19 (Relèvement de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers) elle a, sur proposition du rapporteur général, adopté un amendement tendant à prévoir le relèvement de 13 à 15 % de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers à compter de l'imposition des revenus de 1996.

Puis, après l'article 19, elle a adopté deux amendements tendant à insérer des articles additionnels : le premier pour encourager le maintien du parc de logement social, le second pour clarifier les modalités d'application du régime " Quilès-Méhaignerie. "

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 20 (Relèvement du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées) et 21 (Fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives servant de bases pour les impôts directs locaux en 1996).

Après l'article 21, après les interventions de **MM. Philippe Marini, René Régnauld, Jean-Pierre Masseret et Alain Lambert, rapporteur général**, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel instituant un abattement de 10.000 F sur les bases de taxe professionnelle des diffuseurs de presse.

Puis, la commission a adopté sans modification l'article 22 (Validation des rémunérations perçues par l'Etat au titre de la diffusion du répertoire SIRENE).

Elle a constaté que l'article 23 (Reconfiguration du dispositif des emplois consolidés) avait été retiré par le Gouvernement.

A l'article 24 (Reconfiguration de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise), elle a adopté un amendement visant à préciser les conditions dans lesquelles est octroyée l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Puis, la commission a décidé de réserver sa position sur l'article 25 (Relèvement du taux et élargissement de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés).

A l'article 26 (nouveau) (Institution de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire par les syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales et par les communautés de communes), elle a adopté un amendement tendant à imposer aux syndicats mixtes souhaitant instituer la taxe de séjour la règle de l'unanimité des communes membres, déjà en vigueur pour les autres groupements.

La commission a ensuite adopté l'article 27 (nouveau) (Sanctions pénales pour défaut d'acquiescement du droit de quai à Saint-Barthélémy) sans modification.

A l'article 28 (nouveau) (Responsabilité des dirigeants de personnes morales de droit public ayant une activité économique), elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

Enfin, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi de finances rectificative ainsi amendé.**

La commission a ensuite procédé à la **désignation des candidats** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi de finances rectificative pour 1995.**

Elle a désigné comme **candidats titulaires** : **MM Christian Poncelet, Alain Lambert, Jean Clouet, Paul Girod, Philippe Marini, Michel Charasse et Robert Vizet**, et comme **candidats suppléants** : **MM. René Ballayer, Bernard Barbier, Ernest Carti-**

**gny, Emmanuel Hamel, Paul Loridant, Jacques Oudin et Michel Sergent.**

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement, sur les dispositions du projet de loi de finances rectificative pour 1995 relatives à ce secteur.**

**M. Pierre-André Périssol, ministre du logement,** a tout d'abord présenté l'effort réalisé par le projet de loi de finances rectificative, qu'il a qualifié de " massif, global et novateur ". Le projet comprend 4,9 milliards de francs de dépenses budgétaires nouvelles, et près d'un milliard de francs de dépenses fiscales à partir de 1996.

Cet effort nouveau porte sur trois domaines : les aides à la personne, le logement des plus démunis et l'accession à la propriété.

S'agissant des aides à la personne, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement,** a concédé que l'inscription de 2,1 milliards de francs de dépenses dans le collectif budgétaire ne correspondait pas à une inflexion de la politique du logement, mais à une contrainte née des droits des bénéficiaires de ces aides. Une somme d'1,1 milliard de francs est destinée à la régularisation des droits versés au titre de 1994, et le milliard de francs supplémentaire correspond à la réaffectation aux aides à la pierre, en 1995, de la somme prélevée sur la participation des employeurs à l'effort de construction, initialement destinée au fonds national d'aide au logement (FNAL).

Le logement des plus démunis bénéficie de 1,3 milliard de francs, dont 130 millions de francs pour l'accompagnement social, le reste étant consacré à l'investissement. Cette mesure doit permettre la construction de 10.000 logements d'urgence, dans un délai de six mois, et de 10.000 logements d'insertion. Trois lignes budgétaires y seront consacrées : la ligne d'hébergement d'urgence des sans-abris, les subventions de l'agence nationale à l'amélioration de l'habitat (ANAH), et les prêts locatifs aidés très sociaux (PLA-TS) subventionnés par l'Etat et accordés

par la Caisse des dépôts et consignations au taux de 4,8 %. Ces trois lignes budgétaires, ainsi que l'accompagnement social, financeront indifféremment les logements d'urgence et d'insertion.

**M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a ensuite expliqué que le dispositif actuel, fondé sur les prêts d'accession à la propriété (PAP) avait montré ses limites du fait d'une grande difficulté de gestion. Ainsi, le budget de 1,8 milliard de francs pour 1995 a été épuisé dès le mois de mars, en raison du coût très élevé de la bonification (80.000 F) et de la très forte attractivité du prêt liée à son taux d'intérêt très inférieur à celui du marché. En outre, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a souligné que chaque PAP coûtait environ 120.000 F à la collectivité car à la bonification s'ajoutent une TVA préférentielle sur le terrain à bâtir de 5,5 % et une exonération de 10 ans de la taxe sur le foncier bâti. **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, en a conclu qu'une certaine pénurie en résultait, et que sur trois accédants répondant aux conditions d'obtention du PAP, un seul en bénéficiait réellement.

**M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a alors présenté sa réforme comme devant simplifier les aides et les rendre plus lisibles. Il s'agirait d'un prêt à 0 %, plus " solvabilisateur ", mais moins coûteux que le PAP car dénué d'avantages annexes, accompagné d'un mécanisme d'assurance permettant aux ménages désireux d'accéder à la propriété de ne pas craindre le risque de chômage.

Répondant ensuite aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, et de **M. Philippe Marini**, sur la création du compte d'affectation spéciale " Fonds d'accession sociale à la propriété ", le ministre du logement a reconnu qu'il pouvait y avoir deux lectures possibles de cette disposition.

La première consiste à penser que le compte d'affectation spéciale est un mécanisme permanent de prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construc-

tion (1 % logement). Mais **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a déclaré qu'il s'employait à ce que le prélèvement d'1 milliard de francs pour 1995 demeure exceptionnel. Il a en outre rappelé que les prélèvements précédents au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL) n'avaient pas nécessité la création d'un compte spécial.

La seconde lecture, privilégiée par le ministre, est la sécurisation d'une ressource en faveur de l'accession à la propriété, pour qu'elle ne risque pas d'être affectée à une autre fin. **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a ainsi montré qu'en cas d'insuffisance de l'enveloppe supplémentaire de 400 millions de francs décidée par la loi de finances rectificative, il lui serait possible de «faire la soudure» avec les nouvelles aides grâce à ce compte, dont il sera l'ordonnateur principal.

En réponse aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, et de **M. Henri Collard, rapporteur spécial des crédits du logement**, relatives à la réforme des aides à la personne, **M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a admis qu'une telle réforme serait nécessaire, car il n'est pas normal que les aides dépendent non seulement du montant mais aussi de la nature des ressources et que les étudiants en bénéficient quelles que soient leurs ressources réelles. Il a cependant émis le souhait que cette réforme s'entoure de prudence et de précautions, afin d'être convenablement mise en oeuvre.

Un débat s'est alors engagé, auquel ont participé **MM. Henri Goetschy, Philippe Marini et Paul Girod**.

**M. Pierre-André Périssol, ministre du logement**, a considéré que les aides de l'Etat au logement pourraient être déconcentrées, car les besoins sont mieux connus au niveau local. Mais il n'a pas estimé possible de les décentraliser, car la plus grande partie du financement ne peut venir que de l'Etat. Il a confirmé qu'un effort était réalisé en faveur du monde rural, qui bénéficie d'un tiers des

prêts locatifs aidés, mais qu'il chercherait à aller encore plus loin.

Enfin, répondant à une question de **M. Paul Girod**, le ministre du logement a jugé souhaitable que les surloyers soient rendus obligatoires dans les HLM, pour répondre à une double exigence de justice et de mixité sociales.

## LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

**Lundi 17 juillet 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 341 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant **amnistie**.

A l'article 2 (amnistie de certains délits), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 21 et 22, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, visant respectivement à étendre le champ de l'amnistie aux délits sanctionnés d'une peine d'amende assortie d'une peine complémentaire et à l'ensemble des délits liés à des activités syndicales.

Au même article, après un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Lucien Lanier, rapporteur, Mme Françoise Seligmann et MM. Guy Cabanel, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard et Charles de Cuttoli**, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 90 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés, tendant à exclure de l'amnistie réelle les délits en relation avec des conflits industriels, agricoles, ruraux, artisanaux ou commerciaux ayant donné lieu à des violences, dégradations, destructions et vols commis par plusieurs personnes et liés à la législation relative aux obligations des assurés envers les régimes de sécurité sociale.

Elle a adopté la même position à l'égard des amendements n°s 23, 24 et 25 tendant à amnistier respectivement certains délits en matière de police des étrangers, les délits

commis à l'occasion de conflits liés à la protection de l'environnement ou de procédures d'expulsion ou de saisies.

A l'article 7 (amnistie au quantum), elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 26 de M. Charles Lederman, tendant à porter de trois à quatre mois le quantum prévu pour bénéficier de l'amnistie en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement ferme. Elle a en conséquence adopté une position identique pour l'amendement de coordination n° 27 du même auteur.

Sur cet article, elle a rejeté les amendements n°s 28 et 50 présentés respectivement par M. Charles Lederman et par M. Claude Estier afin de porter de neuf à douze mois le quantum prévu pour bénéficier de l'amnistie en cas de condamnation à une peine d'emprisonnement assortie du sursis simple ; elle a fait de même pour les amendements de coordination n°s 28 à 31 de M. Charles Lederman et n°s 50 à 53 de M. Claude Estier.

A l'article 13 (amnistie individuelle par décret du Président de la République), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 54 de M. Claude Estier réservant aux personnes vivantes le bénéfice de l'amnistie par mesure individuelle du Président de la République.

Après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Lucien Lanier, rapporteur, Mme Françoise Seligmann** et **M. Charles de Cuttoli**, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 55 présenté par M. Claude Estier afin d'écarter toute possibilité de " grâce amnistiante " en cas de haute trahison ou de crime contre l'humanité.

Après un échange de vues auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Lucien Lanier, rapporteur, Mme Françoise Seligmann** et **MM. Charles de Cuttoli, Guy Cabanel, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard** et **Charles Lederman**, l'amendement n° 56 de M. Claude Estier, permettant l'amnistie par mesure individuelle pour les personnes souffrant d'une maladie incurable a recueilli un avis favorable.

Elle a en revanche émis un avis défavorable sur les amendements n°s 57, 58 et 59 du même auteur tendant respectivement à exclure du bénéfice de la " grâce amnistiante " les anciens combattants de la première Guerre mondiale, à en faire bénéficier les victimes de blessures de guerre lors du conflit de 1870-1871 et à étendre le champ d'application de cette forme d'amnistie à la remise de la peine d'interdiction de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français pour les personnes justifiant d'une situation particulièrement digne d'intérêt.

La commission a ensuite procédé à un large échange de vues sur les amendements n°s 32 rectifié et 33 rectifié de M. Charles Lederman et n° 60 de M. Claude Estier, visant à insérer un article additionnel après l'article 14 afin d'ouvrir la faculté pour tout salarié protégé, licencié pour une faute amnistiée, d'être réintégré sous certaines conditions.

Après les interventions de **M. Jacques Larché, président, M. Lucien Lanier, rapporteur, Mme Françoise Seligmann et MM. Charles de Cuttoli, Charles Lederman et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a donné un avis défavorable à ces amendements.

A l'article 15 (amnistie des faits retenus ou susceptibles d'être retenus comme motif de sanction par l'employeur), elle a retenu la même position pour l'amendement n° 34 de M. Charles Lederman visant à étendre le champ d'application de cet article aux titulaires d'un mandat de représentation d'origine conventionnelle en cas de licenciement.

Après l'article 15, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 19 de MM. Alex Türk, Alfred Foy, Jacques Habert, André Maman et Hubert Durand-Chastel, exonérant des pénalités de retard les travailleurs indépendants et professionnels libéraux en situation irrégulière au regard du versement des cotisations sociales s'ils procèdent à une régularisation avant le 1er novembre 1995.

Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 35 de M. Charles Lederman tendant à insérer un article additionnel afin de préciser que l'amnistie des faits pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires s'appliquerait également aux étudiants et impliquerait droit à réintégration dans leur établissement d'enseignement.

A l'article 16 (contestations relatives à l'amnistie des sanctions disciplinaires et professionnelles), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36 du même auteur visant à subordonner toute exécution provisoire d'une sanction disciplinaire ou professionnelle à l'intervention de la juridiction statuant collégalement, y compris en cas d'urgence.

A l'article 17 (effets généraux de l'amnistie), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 62 de M. Michel Dreyfus-Schmidt, prévoyant la restitution des points retirés du permis de conduire pour une contravention amnistiée, et a constaté que l'amendement n° 61 de M. Claude Estier serait satisfait par l'adoption de son amendement n° 4.

A l'article 18 (effets de l'amnistie sur les autorisations administratives et sur certaines peines complémentaires), elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 63 de M. Claude Estier, étendant l'amnistie à la peine d'interdiction du territoire français prononcée pour une infraction amnistiée.

Elle a également émis un avis défavorable sur les amendements n°s 64 et 65 du même auteur, prévoyant la remise de la peine d'interdiction du territoire français lorsque celle-ci n'a pas été prononcée par un tribunal ou concernait un étranger de moins de vingt-et-un ans né en France.

Elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 37 de M. Charles Lederman, tendant à la remise de la peine d'interdiction du territoire français lorsqu'elle était la conséquence d'un délit amnistié.

Au même article, elle a constaté que l'amendement n° 15 de M. Adrien Gouteyron était identique à son propre amendement n° 6.

A l'issue d'un débat auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Lucien Lanier, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman**, elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 66 rectifié et 38, présentés respectivement par M. Claude Estier et M. Charles Lederman, afin de rétablir l'article 20 (amnistie des faits d'évasion).

A l'article 21 (effets de l'amnistie en matière professionnelle et de décorations officielles), elle a, sur la proposition de son rapporteur, adopté un amendement précisant que l'amnistie n'entraînerait de droit la réintégration ni pour les agents publics ni pour les salariés du secteur privé.

Au même article, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Charles Lederman prévoyant la réintégration des salariés protégés sanctionnés pour un motif lié à leur mandat.

A l'article 24 (interdiction de rappeler des faits amnistiés), elle a émis un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 67 de M. Michel Dreyfus-Schmidt.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements à l'article 26 (infractions exclues de l'amnistie).

Après un échange de vues entre **M. Lucien Lanier, rapporteur, et M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 68 de M. Claude Estier tendant à limiter les infractions exclues du bénéfice de l'amnistie à celles commises après le 21 mai 1988 ou dont les auteurs a uraient depuis lors été de nouveau définitivement condamnés pour l'une de ces infractions ou pour un crime ou un délit.

Elle a adopté la même position pour l'amendement n° 40 de M. Charles Lederman, supprimant de la liste des

infractions exclues les faits d'intimidation contre un dépositaire de l'autorité publique.

Elle a donné un avis défavorable :

- à l'amendement n° 14 de M. Adrien Gouteyron, visant à exclure de l'amnistie les infractions commises au détriment des diffuseurs de programmes télédiffusés cryptés ;

- à l'amendement n° 20 de Mme Joëlle Dusseau, excluant de l'amnistie les contraventions au code de la route, sanctionnées d'un retrait de trois points du permis de conduire.

Après un échange de vues entre **MM. Lucien Lanier, rapporteur**, et **Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 69 à 83 présentés par M. Claude Estier afin d'exclure de l'amnistie les infractions aux dispositions sur le salaire minimum, la durée du travail, le temps partiel, les heures supplémentaires, le travail de nuit, l'âge d'admission au travail, l'emploi des enfants dans les spectacles, le repos hebdomadaire, le travail du dimanche des apprentis, le fonctionnement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les délégués du personnel, le fonctionnement du comité d'entreprise, l'entrave syndicale, l'entrave à l'action des inspecteurs du travail et la discrimination syndicale.

Elle a donné un avis favorable, sous réserve d'une rectification, à l'amendement n° 84 du même auteur tendant à exclure de l'amnistie les infractions à la durée du travail relative à la sécurité routière.

Elle a constaté que les amendements n°s 16 et 8, présentés respectivement par **M. Jean-Pierre Camoin** et par **M. Charles-Henri de Cossé-Brissac** et **Mme Janine Bardou**, visant à exclure du bénéfice de l'amnistie les infractions relatives aux fouilles archéologiques, seraient satisfaits par l'adoption de l'amendement n° 85 de M. Claude Estier ayant un objet similaire auquel elle a donné un avis favorable.

Après un large débat, auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Lucien Lanier, rapporteur, Mme Françoise Seligmann et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Christian Bonnet, François Blaizot, Michel Rufin, Yann Gaillard, Guy Allouche, Charles de Cuttoli et Georges Cabanel**, la commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 17 rectifié bis de MM. Christian Bonnet, Luc Dejoie, François Blaizot, Charles Peltier, René-Georges Laurin et Jean Chérioux tendant à limiter l'exclusion de l'amnistie du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse aux actes sanctionnés d'une peine d'emprisonnement, assortie ou non du sursis.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 41 et 86 présentés respectivement par **M. Charles Lederman** et **M. Claude Estier** visant à supprimer de la liste des infractions exclues du bénéfice de l'amnistie le délit de rébellion.

Elle a également donné un avis défavorable aux amendements n°s 89 et 44 présentés respectivement par **M. Claude Estier** et par **M. Charles Lederman** ayant pour objet de revenir sur l'exclusion de l'amnistie des propos jetant le discrédit sur une décision de justice.

La commission a constaté que l'amendement n° 48 de **M. Charles Lederman**, visant à exclure de l'amnistie certaines infractions liées au respect de la législation du travail en matière de transports routiers, serait satisfait par l'adoption de l'amendement n° 84.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 45 du même auteur, excluant du bénéfice de l'amnistie le délit d'abus de biens sociaux.

Elle a, en revanche, donné un avis favorable, sous réserve d'une rectification, à l'amendement n° 47 du même auteur visant à écarter de l'amnistie certaines infractions en matière de législation et réglementation du travail.

Enfin, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 49 de **M. Emmanuel Hamel** et **Philippe**

Marini tendant à exclure de l'amnistie les sanctions administratives, professionnelles ou disciplinaires liées aux marchés financiers.

Enfin, la commission a **désigné les candidats**, titulaires et suppléants, à une éventuelle **commission mixte paritaire** sur les dispositions restant en discussion du projet de loi précité. Ont été désignés comme candidats **titulaires** : MM. **Jacques Larché, Lucien Lanier, Charles de Cuttoli, Charles Pelletier, Pierre Fauchon, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman** ; comme candidats **suppléants** : MM. **François Blaizot, Christian Bonnet, Guy Cabanel, Luc Dejoie, Robert Pagès, Michel Rufin et Mme Françoise Seligmann**.

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a procédé à l'**audition de M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.**

Après avoir souligné l'importance attachée par le Président de la République et le Gouvernement à l'adoption du projet de loi constitutionnelle, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a justifié le caractère urgent de ce texte par l'attente des citoyens et la volonté de permettre l'entrée en vigueur d'un nouveau mode de travail législatif dès l'ouverture de la prochaine session.

Il a qualifié la réforme proposée d'**ambitieuse, de cohérente et de modeste** ; ambitieuse en ce qu'elle poursuivait le triple objectif de donner à la Nation de nouveaux moyens d'exprimer la souveraineté qui lui appartient, de

permettre au Parlement de mieux exercer ses missions et de redonner aux principes énoncés en 1958 leur entière portée ; cohérente dans la mesure où, en recherchant une revalorisation du rôle du Parlement et une extension du champ du référendum, elle tendait à revivifier les deux piliers de la souveraineté nationale ; modeste enfin parce qu'elle avait pour objectif d'adapter les institutions de la Vème République et non de les remettre en cause.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite précisé que le Gouvernement n'entendait pas changer la nature du référendum ni alourdir la charge de travail déjà considérable du Parlement.

Il s'est par ailleurs déclaré défavorable à l'élargissement du champ de la révision constitutionnelle à d'autres sujets que ceux envisagés par le projet de révision : l'extension du champ référendaire, l'amélioration des conditions de travail des Assemblées et l'aménagement du régime de l'inviolabilité parlementaire.

Sur le premier point, après avoir rappelé que le fondement de la République reposait sur le peuple, le garde des sceaux a souligné que, dès la campagne pour l'élection présidentielle, le Président de la République s'était engagé à développer la consultation référendaire en l'étendant à des matières nouvelles correspondant aux préoccupations des Français. ●

Il a exposé que le projet de loi constitutionnelle visait à traduire cet engagement en associant la Nation aux grands choix économiques et sociaux afin de favoriser un large consensus autour d'une politique ambitieuse et de dépasser ainsi la fracture sociale souvent dénoncée.

Il a approuvé la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour l'article 11 de la Constitution, considérant que celui-ci demeurerait conforme à l'esprit des institutions de la Vème République. Il a précisé que, en limitant l'extension du champ du référendum aux matières économiques et sociales, le Gouvernement entendait en exclure les questions de souveraineté comme la police, la défense,

la justice et la politique étrangère, ainsi que les libertés publiques, le droit pénal et les lois de finances, dont l'examen relevait traditionnellement du Parlement.

Concernant la procédure référendaire elle-même, il s'est déclaré opposé à toute modification de l'économie actuelle de l'article 11 de la Constitution. Il a rappelé son hostilité à un contrôle préalable de constitutionnalité qui lui est apparu de nature à modifier l'équilibre des institutions.

Il a en revanche précisé que le Gouvernement n'entendait aucunement s'opposer par principe à tout aménagement du texte dès lors que celui-ci ne serait pas dénaturé.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite abordé le deuxième volet du projet de loi constitutionnelle, tendant à instaurer une session unique de neuf mois.

Il a justifié cette réforme par le souci du Gouvernement d'améliorer les conditions du travail parlementaire, tout en précisant que la session unique était une condition nécessaire mais non suffisante pour moderniser les méthodes de travail du Parlement.

Il a indiqué que, malgré la vingtaine de propositions de réforme déposées depuis deux décennies et les efforts considérables d'adaptation entrepris par les deux Assemblées, l'organisation du travail parlementaire n'avait pas été substantiellement modifiée depuis 1958.

La révision constitutionnelle proposée au Parlement lui est apparu de nature à améliorer le rythme du travail des Assemblées et à rapprocher ainsi la France des autres démocraties.

Il a estimé que l'allongement de la durée des sessions permettrait en outre au Parlement de mieux exercer sa mission de contrôle de l'exécutif, qui devenait encore plus essentielle dans une société confrontée à des questions complexes et urgentes.

Il a précisé que le nouvel espace offert au Parlement n'était pas destiné à accroître l'inflation législative.

Evoquant les avantages d'une session unique de neuf mois, le garde des sceaux a indiqué que celle-ci permettrait aux commissions d'approfondir davantage le travail préparatoire mais également de réserver aux parlementaires un temps suffisant de présence sur le terrain, au contact des réalités sociales et humaines. Il a précisé que le projet de loi traduisait cette double préoccupation en limitant le nombre maximum de jours de séances à 130, ce nombre finalement retenu par l'Assemblée nationale lui ayant semblé satisfaisant et de nature à rendre exceptionnelles les séances supplémentaires.

Il a toutefois considéré comme excessivement lourd le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour la tenue de séances supplémentaires.

Abordant les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 48 de la Constitution sur l'ordre du jour prioritaire, il a fait observer que le Gouvernement avait accepté de reconnaître de nouveaux moyens d'expression aux parlementaires, et notamment aux membres de l'opposition, en permettant aux députés de déposer trois motions de censure au cours des neuf mois de session -au lieu de deux dans le texte initial du projet de loi-, en prévoyant l'ouverture de trois séances chaque semaine par des questions au Gouvernement et en réservant une séance par mois à l'examen des propositions de loi dont la discussion serait acceptée par celui-ci.

Il a toutefois estimé que le souci ainsi manifesté par le Gouvernement de revaloriser le rôle du Parlement ne saurait justifier une modification de l'esprit de la Constitution de la Vème République.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a ensuite abordé le troisième volet du projet de loi constitutionnelle, relatif à l'inviolabilité parlementaire.

Pour le garde des sceaux, les aménagements proposés sur ce point avaient pour objectif de parvenir au meilleur équilibre entre, d'une part, la nécessité d'assurer la légitime protection à laquelle peuvent prétendre les parlementaires dans toute démocratie et, d'autre part, le respect des règles de la procédure pénale. Il a ensuite analysé les trois modifications apportées au régime de l'inviolabilité parlementaire, à savoir l'autorisation des poursuites, leur suspension et l'autorisation de l'arrestation.

Il a considéré les règles actuellement applicables à l'autorisation des poursuites comme doublement contestables ; sur un plan politique, tout d'abord, la nécessité en période de session, et sauf crime ou délit flagrant, d'obtenir l'autorisation de l'Assemblée intéressée lui est apparu mal comprise de l'opinion publique, qui assimilait le refus de cette autorisation à un privilège personnel plaçant les parlementaires au-dessus des lois et, inversement, comprenait la levée de l'immunité parlementaire comme un véritable pré-jugement ; sur un plan juridique ensuite, il a considéré que le caractère intermittent de la protection accordée rendait celle-ci illusoire dans la mesure où il suffisait d'engager des poursuites en période d'intersession pour que les actes juridiques les plus marquants, comme la mise en examen ou la comparution devant le tribunal, puissent intervenir sans autorisation en cours de session.

L'institution d'une session unique de neuf mois, dans la mesure où elle étendrait la période pendant laquelle serait exigée l'autorisation des poursuites, lui a semblé manifestement de nature à aggraver ces inconvénients, motif pour lequel il a estimé nécessaire que le projet de loi prévoie la suppression de l'autorisation préalable pour l'engagement des poursuites.

S'agissant de la suspension des poursuites, il a souhaité conserver la faculté traditionnelle donnée à l'Assemblée de la requérir afin de sauvegarder l'équilibre entre les différents pouvoirs. Il a toutefois jugé nécessaire de limiter cette suspension à la durée de la session en cours. Aussi a-t-il précisé que, suivant sur ce point l'avis du Conseil

d'Etat, le Gouvernement proposait d'inscrire cette limitation dans l'article 26 de la Constitution, revenant ainsi sur l'interprétation donnée par le Sénat et reprise par l'Assemblée nationale, qui avaient estimé possible de suspendre les poursuites jusqu'à la fin du mandat du parlementaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a enfin considéré comme indispensable de maintenir l'autorisation d'arrestation, celle-ci constituant par nature une entrave directe à l'exercice du mandat parlementaire.

Il a fait observer que le Gouvernement avait souhaité clarifier la question du contrôle judiciaire en reprenant la position exprimée par le Bureau du Sénat qui préconisait que l'autorisation de l'Assemblée fût requise non seulement en cas d'arrestation mais également pour toute mesure restrictive ou privative de liberté. Il a indiqué que c'était pour ce motif que, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi constitutionnelle prévoyait que toute mesure de contrôle judiciaire devrait être préalablement autorisée afin de permettre à l'autorité judiciaire de la révoquer, le cas échéant, sans devoir solliciter une seconde autorisation ; en cas de non-respect d'une telle mesure, la mise en détention est en effet de droit.

Le garde des sceaux s'est en conséquence déclaré opposé au dispositif adopté sur ce point par l'Assemblée nationale pour limiter l'autorisation aux seules mesures restreignant la liberté d'aller et venir, c'est-à-dire à quelques unes des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Il a en outre précisé que ce dispositif obligeait le juge à requérir une seconde autorisation pour révoquer ces mesures de contrôle judiciaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que ce dispositif était trop imprécis, la liste exacte des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire et nécessitant

une autorisation ne pouvant être établie avec certitude. Il a en outre fait valoir que l'exigence d'une seconde autorisation était non seulement contraire à l'esprit même du contrôle judiciaire mais également susceptible d'avoir de graves conséquences en permettant par exemple à un parlementaire de quitter le territoire français, faute pour le juge d'instruction, en l'absence d'une nouvelle autorisation, de pouvoir le faire interpeller à la frontière.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé l'attachement du Sénat au plein exercice de son pouvoir constituant.

**M. Guy Allouche** a interrogé le garde des sceaux sur la justification de l'urgence dans laquelle le Parlement était appelé à examiner le projet de loi constitutionnelle. Il a fait observer que cette réforme était pratiquement le premier texte important présenté par le nouveau Gouvernement alors même qu'au cours de la campagne présidentielle le Président de la République avait indiqué que la révision constitutionnelle ne constituait pas une priorité.

Il a vu une contradiction entre le souci du Gouvernement de revaloriser le rôle du Parlement et l'élargissement du champ du référendum à des matières relevant de la compétence du pouvoir législatif ; il a estimé que la plus grande part de l'article 34 basculait ainsi dans le champ référendaire.

Il a indiqué qu'un référendum ne permettait pas un véritable débat national dans la mesure où il plaçait les citoyens devant un choix réducteur, appelant une réponse soit positive soit négative. Il a considéré que cet inconvénient serait d'autant plus grave que n'interviendraient préalablement aucun contrôle du Conseil constitutionnel ni débat parlementaire, sauf la possibilité d'un débat de censure mais qui n'existait pas au Sénat. Prenant pour exemple le référendum de 1972 et celui de 1988, il a ajouté que les Français répondaient par oui ou par non mais aussi par l'indifférence.

**M. Guy Allouche** a ensuite fait part de son scepticisme sur l'amélioration des conditions de travail du Parlement dès lors que le projet de loi constitutionnelle se limitait à l'institution d'une session unique. Il a souhaité que l'examen de ce texte soit l'occasion de lever les obstacles d'ordre constitutionnel auxquels s'étaient jusqu'à présent heurtées les propositions d'amélioration du travail parlementaire.

Il a par ailleurs déploré le silence du projet de loi constitutionnelle sur le cumul de l'exercice d'une fonction ministérielle et d'un mandat local.

Enfin, les aménagements apportés à l'inviolabilité parlementaire lui ont paru contenir en germe un risque d'abus. Il a suggéré que l'institution éventuelle d'un filtre soit mise à l'étude.

**M. Jacques Larché, président**, a évoqué le nombre important des plaintes déposées contre des membres du Gouvernement, précisant que la commission des requêtes de la cour de justice de la République en avait reçu 247 de 1992 à 1994 et une cinquantaine depuis le début de l'année.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, tout en reconnaissant la plénitude du pouvoir constituant du Parlement, a indiqué que le Gouvernement avait la volonté de parvenir à un texte identique et qu'il prendrait tout le temps nécessaire pour parvenir à un accord entre les deux Assemblées.

Le ministre a ensuite objecté à M. Guy Allouche que les référendums envisagés ne porteraient pas sur un problème général de société, mais sur un projet de loi précis. Il a ajouté que les Français, avant de se prononcer, seraient pleinement informés par les débats auxquels ne peut manquer de donner lieu une consultation nationale.

Il a fait observer que l'organisation d'un débat parlementaire préalable à un référendum pourrait avoir lieu à l'Assemblée nationale par le dépôt d'une motion de censure et s'est déclaré prêt à examiner toute proposition.

Il a estimé que l'instauration d'une session unique présenterait l'avantage de donner une meilleure continuité au contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement qui serait ainsi conduit à une plus grande vigilance. Il a ajouté que la session unique contraindrait le Gouvernement à une meilleure organisation du travail parlementaire.

Il s'est déclaré opposé à toute remise en cause des dispositions constituant les piliers du régime de la Vème République telles que la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement et les conditions de mise en jeu de sa responsabilité.

Il a considéré que l'incompatibilité entre l'exercice d'une fonction ministérielle et celui d'un mandat électoral n'était pas d'actualité à une époque où l'opinion publique souhaitait voir échapper le pouvoir gouvernemental à l'emprise de la technocratie.

Enfin, il a objecté à M. Guy Allouche que les Français n'accepteraient pas une extension de la durée de la session parlementaire si celle-ci devait conduire à un allongement de la durée de l'inviolabilité parlementaire.

**M. Philippe de Bourgoing** a estimé que la faiblesse de la procédure référendaire tenait à la difficulté de répondre par oui ou par non à des questions compliquées, concernant notamment la politique économique et sociale. Il s'est déclaré défavorable à un contrôle préalable du Conseil constitutionnel mais a estimé indispensable que le Sénat puisse débattre avant que le projet de loi ne soit soumis au référendum.

En ce qui regarde la session unique, il a souhaité qu'elle puisse être aménagée afin de rendre possible l'exercice concomitant de mandats locaux, tant par l'organisation de la semaine parlementaire de travail que par la prise en compte des obligations nécessaires au vote des budgets des conseils généraux et régionaux.

Rappelant que le Conseil constitutionnel avait déclaré contraire à la Constitution la procédure simplifiée de vote adoptée par le Sénat, il s'est interrogé sur la possibilité

d'inclure dans la Constitution, à l'occasion de la présente réforme, un dispositif permettant de procéder ultérieurement à la modification en ce sens du Règlement.

En réponse, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé que les textes soumis au référendum ne devraient pas être très détaillés. Il a estimé que, comme lors des précédents référendums, ils donneraient lieu à un large débat préalable dans les médias et les instances représentatives de toute nature.

Il a indiqué que le Gouvernement n'était pas opposé à étudier et entendre les propositions que le Sénat pourrait faire sur l'organisation d'un débat parlementaire préalable. Sur la session unique, il a rappelé que l'organisation de la semaine de travail relevait des Règlements des Assemblées qui pourraient prévoir des aménagements destinés à permettre la préparation et le vote des budgets locaux. Enfin, il n'a pas exclu une modification de la Constitution permettant d'aménager la procédure législative dans le sens souhaité par M. Philippe de Bourgoing, sous réserve de ne pas changer l'équilibre général des pouvoirs, ou de porter atteinte au droit d'amendement.

**M. Charles Pelletier** s'est inquiété des risques d'une démocratie par oui ou par non qui pourrait conduire à la mise en cause du Gouvernement en cas de " résultat mitigé " à un référendum portant sur un débat difficile de politique économique et sociale. Il a en outre interrogé le garde des sceaux sur le champ des référendums relatifs aux services publics.

En réponse à ces observations, le ministre de la justice a estimé que si le référendum constituait toujours un risque politique pour le Gouvernement, il pouvait être aujourd'hui une chance de surmonter les difficultés occasionnées par la sclérose et le cloisonnement de la société française. Il a en outre fait valoir que le référendum devrait permettre d'éviter que la distance ne devienne plus grande entre le peuple et le Gouvernement dans l'attente de la prochaine échéance électorale.

Il a ensuite donné quelques exemples de sujets susceptibles de faire l'objet d'un référendum en évoquant successivement :

- en matière économique : les privatisations, le plan et les lois d'orientation pluriannuelle,

- en matière sociale : les orientations générales en droit du travail, par exemple la loi quinquennale sur l'emploi, les orientations générales en matière de sécurité sociale et de politique de la santé, par exemple la réforme de l'assurance maladie, la lutte contre l'exclusion ou la réforme de l'aide sociale,

- en matière de services publics : l'enseignement public et ses rapports avec l'enseignement privé, le service public des transports, le service public de la communication audiovisuelle, celui de la poste et des télécommunications, le service public de l'emploi, la charte des usagers du service public.

Il a indiqué, a contrario, qu'étaient exclus du champ référendaire le droit pénal (peine de mort, avortement...), les conditions d'entrée ou de séjour des étrangers en France, les libertés publiques dès lors qu'elles ne constituaient pas une orientation de politique économique et sociale ou une règle fondamentale du service public, les prérogatives de police, la politique étrangère, le fonctionnement de la justice, le droit civil et les matières incluses dans le bloc de constitutionnalité.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir estimé que la notion de service public englobait un domaine très large comprenant notamment la justice et la défense, a suggéré de comparer le champ envisagé pour l'article 11 avec le domaine législatif défini à l'article 34 de la Constitution.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que la politique de défense ne pouvait se résumer à l'organisation d'un service public, pas plus que la justice pour laquelle il convenait de distinguer entre, d'une part, son organisation et son fonctionnement

et, d'autre part, le droit pénal. Il a indiqué que, dans son esprit, le champ du référendum n'était pas défini par référence à l'article 34.

**M. Jean-Marie Girault** s'est déclaré en accord avec les dispositions du projet du Gouvernement concernant l'inviolabilité des parlementaires, mais a indiqué être sans illusion sur les effets de la session unique si celle-ci ne s'accompagnait pas d'une modification des Règlements des Assemblées et du comportement du Gouvernement, notamment lors de la navette.

Il a en outre estimé que l'inflation législative continuerait à progresser en raison de la tendance croissante à élaborer un droit " conjoncturel " pour répondre à la complexité croissante des situations. Il s'est inquiété de la part d'abstraction que comportait la nouvelle définition du champ du référendum mais a estimé qu'il pourrait permettre de faire adopter des réformes difficiles à faire aboutir au Parlement. Il a en outre indiqué qu'il considérerait que le vote négatif à un référendum ne devait pas nécessairement être compris comme une remise en cause du Gouvernement.

Après avoir approuvé l'extension du champ du référendum et suggéré de larges débats préalables, il s'est inquiété de l'attitude du Parlement devant les suites à donner aux orientations adoptées, le cas échéant, par le peuple.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué qu'à tout le moins la session unique permettrait de faire disparaître la précipitation du 20 décembre, évitant ainsi de légiférer hâtivement et sous pression en fin d'année.

**M. Pierre Fauchon** a fait observer que les assurances données par le ministre risquaient de ne pas engager ses successeurs. Il a estimé que les questions posées étaient graves et auraient mérité un délai de réflexion plus long.

Sur l'inviolabilité, il a jugé insuffisant de focaliser le débat sur la mise en détention, la mise en examen soulevant à son sens les mêmes problèmes.

Il s'est déclaré sceptique à l'égard de la session unique, estimant qu'une démarche moderne consisterait, face à des textes de plus en plus complexes, à transférer une partie du débat d'amendements aux commissions pour permettre une meilleure organisation du débat en séance publique. Pour ce faire, il a souhaité qu'une ouverture soit prévue dans la Constitution. Il a approuvé l'extension du référendum tout en considérant que l'exclusivité de la compétence du Président de la République pouvait présenter un risque de dérive monarchique. Il a estimé souhaitable, dans ces conditions, non pas une intervention du Conseil constitutionnel, mais l'association du Parlement à la préparation de la consultation référendaire.

En réponse, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le maintien du mécanisme de levée de l'immunité, dès lors qu'il serait étendu par le jeu de la session unique à neuf mois, poserait le problème de l'égalité entre les citoyens.

Il a par ailleurs estimé que le règlement du problème de la séance publique devait tenir compte de deux limites : le droit d'amendement et l'équilibre général des rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Il s'est déclaré prêt à étudier une formule d'association du Parlement au référendum sous réserve de ne pas transformer l'article 11 en un article 89 bis nouveau. Il a ajouté que le Président de la République ne pourrait pas " court-circuiter " les autres organes constitutionnels dans la mesure où il ne pouvait agir que sur la proposition du Gouvernement ou des deux Assemblées.

Après avoir déploré le caractère précipité de l'examen du projet de révision, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a évoqué la faculté ouverte au Sénat de voter une question préalable comme il l'avait fait en 1984. Il a ensuite interrogé le garde des sceaux sur les sujets que le Gouverne-

ment envisageait de soumettre au référendum, avant de rappeler qu'en d'autres circonstances l'article 11 avait été utilisé hors de son champ, sans qu'il fût possible de s'y opposer. Il a indiqué que le pouvoir de décision du Président de la République en la matière donnait inévitablement une coloration plébiscitaire au référendum et a rappelé qu'il avait proposé en 1984 de prévoir l'intervention préalable du Conseil constitutionnel. Il a estimé que dès lors que seraient soumis au référendum des textes relevant de la compétence législative, la question du contrôle de constitutionnalité devait être posée, la Constitution ouvrant une faculté de saisine du Conseil constitutionnel en pareilles matières. Il a toutefois précisé que, s'agissant d'une loi référendaire, un tel contrôle, inconcevable a posteriori, devrait être organisé a priori.

Sur le rythme des sessions, il a marqué sa préférence pour un Parlement siégeant toute l'année mais déterminant librement le calendrier de ses réunions. Tout en marquant son scepticisme sur la possibilité de s'en remettre à chaque commission pour son domaine de compétence, il a indiqué que le groupe socialiste proposerait des amendements concernant les rapports entre les pouvoirs.

Il a enfin rappelé qu'on ne pouvait parler de " privilège " à propos de l'inviolabilité car les parlementaires devaient être protégés au nom de la séparation des pouvoirs et devaient vérifier que la mise en cause de l'un des leurs par l'autorité judiciaire était justifiée.

Le garde des Sceaux s'est inquiété à l'inverse de ce que le mécanisme de la levée d'immunité empiétait sur le cours des procédures judiciaires. Il a précisé que, contrairement à la réforme proposée en 1984, le projet de révision constitutionnelle n'étendait pas le champ du référendum aux libertés publiques. Il a par ailleurs rappelé que le Conseil constitutionnel s'était montré réticent pour contrôler les lois référendaires. Il a estimé inopportun de créer un conflit de pouvoirs entre le Conseil constitutionnel et le Président de la République, d'autant plus que le Président

de la République, élu au suffrage universel direct, avait pour mission de veiller au respect de la Constitution.

A l'issue de l'audition du garde des sceaux, la commission a précisé le calendrier de ses travaux ; puis, après avoir entendu les observations de **MM. Charles de Cuttoli, Paul Masson et Philippe de Bourgoing**, elle a désigné, sur la proposition de **M. Pierre Fauchon, M. Jacques Larché** comme **rapporteur du projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995)** adopté par l'Assemblée nationale portant extension du **champ d'application du référendum**, instituant une **session parlementaire ordinaire unique**, modifiant le régime de **l'inviolabilité parlementaire**, et abrogeant les dispositions relatives à la **Communauté** et les **dispositions transitoires**.

**Jeudi 20 juillet 1995 - Présidence de MM. Charles de Cuttoli et Pierre Fauchon, vice-présidents.** La commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jacques Larché** sur le **projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995)**, adopté par l'Assemblée nationale, portant **extension du champ d'application du référendum**, instituant une **session parlementaire ordinaire unique**, modifiant le régime de **l'inviolabilité parlementaire**, et abrogeant les dispositions relatives à la **Communauté** et les **dispositions transitoires**.

**M. Charles de Cuttoli, président**, a souligné l'importance de l'exercice du pouvoir constituant par le Parlement et a rappelé que deux réunions s'étaient déjà tenues sur le projet de révision constitutionnelle. Enfin, il a indiqué que trois propositions de loi constitutionnelles déposées, respectivement, par MM. Claude Estier, Pierre Vallon et Jean-Paul Delevoye étaient en discussion commune avec le projet de loi.

Estimant que le débat général était d'ores et déjà très avancé, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a limité son exposé général à quelques points essentiels.

Il a tout d'abord indiqué que plusieurs réformes de la Constitution étaient déjà intervenues, sans avoir toute la même portée. Il a ensuite observé que la Constitution actuelle témoignait d'une particulière longévité résultant du consensus qu'elle était parvenue à susciter, les critiques exprimées initialement s'étant estompées. Il a relevé que cette Constitution avait été loyalement appliquée pendant les périodes d'alternance et de cohabitation, les autorités suprêmes ayant su observer un respect mutuel de leurs compétences constitutionnelles. Puis, il a rappelé que, pour sa part, il n'avait jamais formulé de critique sur l'usage qui avait été fait des institutions. Enfin, il a conclu que le souhait du général de Gaulle que la Constitution soit une seconde nature était devenu une réalité.

Abordant l'économie de la révision proposée, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a rappelé que l'article 3 de la Constitution énonçait les deux modes d'exercice de la souveraineté et indiqué que jusqu'à présent le domaine référendaire était résiduel, la souveraineté majoritaire s'exprimant habituellement par la voie des représentants de la Nation. Il a observé que le projet de loi constitutionnelle tendait à accroître le domaine du référendum mais que la portée effective de la réforme était difficile à apprécier.

Il a ensuite fait valoir que la réforme du référendum était essentielle sur le terrain des principes tandis que l'allongement de la durée de la session était importante en pratique.

Il a considéré que le recours au référendum comportait un risque qu'il convenait d'atténuer en associant le Parlement à la procédure.

En ce qui concerne la durée de la session, il a estimé que le projet comportait une insuffisance qu'il était nécessaire de combler en modifiant l'organisation des travaux parlementaires. Il a indiqué que ces deux orientations étaient à l'origine des amendements qu'il souhaitait proposer.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article premier (référendum).

**M. Jacques Larché, rapporteur**, s'est interrogé sur la façon d'atténuer le risque lié au référendum. Il a considéré que le Parlement ne pouvait être absent de cette procédure. Il a en outre estimé que la révision ouvrait au Parlement l'occasion d'exercer la plénitude de son pouvoir constituant.

Après avoir rappelé les utilisations faites du référendum depuis 1958 et le fort taux d'abstention enregistré en 1972 et en 1988, il a estimé que la procédure référendaire serait probablement rarement utilisée. Il a ensuite présenté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution.

En ce qui concerne la mécanique référendaire, il a proposé de prévoir l'intervention du Parlement.

Il a estimé que la large concertation envisagée par le Gouvernement dans le cadre du référendum annoncé sur l'éducation nationale ne pouvait pas laisser le Parlement à l'écart. De manière plus générale, il a considéré que pour tout projet de loi soumis à référendum, l'intervention du Parlement était indispensable, celui-ci devant, par ses débats, éclairer les citoyens sur l'objet dudit référendum.

En ce qui concerne le champ du référendum défini par le projet du Gouvernement, le rapporteur a rappelé qu'il comprenait tout projet de loi portant sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation et sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, et que le garde des sceaux, au cours de son audition, avait énuméré les matières qui, selon lui, en étaient exclues. Il a exprimé son désaccord avec l'interprétation donnée par le garde des sceaux, estimant que les matières qu'il était proposé d'inclure dans le champ du référendum étaient bien, sauf exception, celles énumérées à l'article 34 de la Constitution. Il a en outre considéré que la notion de service public figurant dans le texte du projet de loi était très extensive

et que la justice, comme la défense nationale, la police ou l'enseignement, constituaient bien des services publics.

**M. Charles de Cuttoli, président**, a approuvé ce point de vue.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a présenté l'économie de son amendement en indiquant qu'il prévoyait un débat devant chaque Assemblée, renvoyait à une loi organique la détermination des modalités de la nouvelle procédure référendaire et aménageait la définition du champ du référendum en supprimant la référence à la notion de service public.

**M. Guy Allouche** a souhaité savoir si le débat au Parlement serait sanctionné par un vote. Il a par ailleurs considéré que si le Garde des sceaux avait énuméré les matières visées à l'article 34 de la Constitution qui entraient désormais dans le champ du référendum, cette énumération n'engageait que le Gouvernement actuel. Enfin, il a estimé que la définition proposée par le rapporteur pour le champ du référendum était plus large que celle du projet de loi.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'à son sens le débat au Parlement ne devait pas être sanctionné par un vote, dans la mesure où celui-ci risquerait de placer le Parlement dans une position discordante par rapport à celle du peuple. Il a observé que, même sans vote, les termes du débat seraient connus de l'opinion publique et que si l'avis donné par le Parlement était défavorable, cela aurait une incidence certaine sur le déroulement du référendum. Il a estimé que la question du vote n'était donc pas cruciale.

**M. Guy Allouche** a considéré que dans la mesure où le Parlement participait à la procédure référendaire, il devait s'engager et que le débat devait être sanctionné par un vote.

**M. Paul Masson** a observé que les débats au Parlement ne se concluaient pas toujours par un vote. Il a donné l'exemple du débat sur une déclaration de politique

générale du Gouvernement. Il a ensuite rappelé que les articles 3 et 5 de la Constitution de 1958 constituaient la clé de voûte de l'équilibre institutionnel. Il s'est demandé si l'intervention d'un débat au Parlement dans le cadre de la procédure référendaire ne constituerait pas une atténuation des prérogatives du Président de la République. Il a considéré, à cet égard, qu'il serait préférable de distinguer entre les matières comprises dans le champ du référendum aux termes de l'actuel article 11 et celles que le projet de loi proposait d'y ajouter, et de ne prévoir de débat au Parlement que pour les secondes. Il a, en outre, remarqué que si le texte constitutionnel n'excluait pas expressément l'intervention d'un vote, celui-ci pourrait être prévu par la loi organique.

**M. Paul Masson** a ensuite observé que le texte proposé par le rapporteur ouvrait au référendum un champ plus large que le projet du Gouvernement amendé par l'Assemblée nationale. Il a estimé que la substitution du terme " Etat " à celui de " Nation " révélait une analogie avec l'article 34 de la Constitution.

Il a par ailleurs considéré que, contrairement à la rédaction proposée par le rapporteur, les expressions " orientations générales " et " règles fondamentales " conduiraient à consulter le peuple sur des questions de portée philosophique et non sur des projets de nature technique.

Enfin, il a observé que, contrairement au projet de réforme constitutionnelle de 1984, les libertés publiques échappaient au champ du référendum.

**M. Guy Allouche** s'est prononcé en faveur de l'introduction, dans la procédure référendaire, d'un contrôle a priori de la constitutionnalité de la question posée. Il a estimé que le Président de la République, chargé de veiller au respect de la Constitution, ne devrait pas pouvoir être, en la matière, à la fois juge et partie. Il a par ailleurs observé que le transfert éventuel dans le champ de l'article 11 de certaines matières actuellement visées par

l'article 34 était un moyen de réduire le domaine du contrôle de constitutionnalité.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a rappelé que le Président de la République disposait de tous les pouvoirs sans contreseing nécessaires à l'accomplissement des missions que lui assignait l'article 5 de la Constitution. Il a ensuite considéré que le référendum comportait effectivement un risque qu'il fallait aménager en prévoyant l'intervention du Parlement. Il a par ailleurs observé que M. Guy Allouche proposait d'instaurer un contrôle de constitutionnalité a priori qui n'existait nulle part ailleurs dans la Constitution.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a ensuite rappelé que la loi organique serait soumise au contrôle du Conseil constitutionnel et que celui-ci était susceptible, comme en 1959 au sujet des propositions de résolution, de décider que le débat ne pouvait pas être sanctionné par un vote.

Le rapporteur a estimé que la proposition formulée par M. Paul Masson tendant à distinguer les matières précédemment incluses dans le champ de l'article 11 et celles qui y seraient nouvellement intégrées, seules concernées par le débat au Parlement méritait réflexion. Il a enfin fait valoir que l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité sur un acte du Président de la République n'était pas conforme à l'esprit des institutions.

**M. Pierre Fauchon** a considéré que l'organisation d'un débat au Parlement était essentielle. Il a observé que l'équilibre institutionnel ayant évolué dans le sens d'un accroissement des prérogatives du Président de la République, l'intervention du Parlement dans le processus référendaire permettrait de revaloriser la position de celui-ci. Il a toutefois estimé qu'un simple débat était préférable à un débat sanctionné par un vote qui pourrait brider l'expression des points de vue. Il a souhaité que ce débat se tienne quelle que soit la matière concernée.

En ce qui concerne le champ du référendum, **M. Pierre Fauchon** a considéré que si son élargissement

était une bonne chose, il convenait d'en exclure les libertés publiques.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé les propos tenus par Jean Lecanuet et par lui-même lors du débat constitutionnel de 1984 sur l'extension du référendum aux libertés publiques. Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de maintenir l'exigence d'une proposition du Gouvernement au Président de la République, estimant qu'il s'agissait d'une hypocrisie ; il s'est également demandé s'il était normal que le Président de la République choisisse seul le moment du référendum.

S'agissant du débat préalable devant les Assemblées proposé par le rapporteur, il a souhaité savoir sur quoi le Parlement serait amené à se prononcer.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que le Conseil constitutionnel était chargé de veiller à la conformité à la Constitution des lois organiques, des Règlements des Assemblées parlementaires ainsi que des lois ordinaires puis il a fait observer, à l'intention de M. Paul Mason, que la Constitution avait déjà été réformée plusieurs fois depuis l'adoption de l'article 5 qui chargeait le Président de la République de veiller au respect de la Constitution. Il a considéré qu'il appartenait au Conseil constitutionnel de veiller à la constitutionnalité des lois adoptées par le peuple comme à celle des lois adoptées par le Parlement, soulignant le danger de laisser le peuple adopter une loi contraire à la Constitution. Il a rappelé que cette analyse avait été partagée par MM. François Goguel, Maurice Duverger, Jean Foyer et Alain Madelin.

**M. Charles Lederman** a indiqué que n'ayant pu consulter son groupe, il ne prendrait pas part aux votes. Il s'est par ailleurs interrogé sur la brièveté des délais impartis au Sénat pour examiner le projet de révision constitutionnelle.

**M. Charles Jolibois** a estimé que l'extension du champ du référendum constituait un bouleversement de la

Constitution actuelle et du système bicaméral, motif pour lequel il l'abordait avec une certaine réticence.

A propos de l'amendement présenté par le rapporteur, il s'est interrogé sur les conséquences de l'interdiction de vote qui serait faite aux Assemblées, craignant que le débat au Sénat ne se réduise à un discours académique alors que l'Assemblée nationale pourrait se prononcer dans le cadre de la procédure de la motion de censure. Il a souligné que le Président de la République disposerait là d'une " arme formidable " qui ne serait soumise à aucun autre contrôle qu'un éventuel vote de défiance de l'Assemblée nationale.

Il s'est par ailleurs déclaré réservé sur l'idée d'instaurer une procédure différente pour les référendums compris dans le champ actuel de l'article 11 et pour ceux entrant dans le nouveau champ proposé par la réforme constitutionnelle. Il a estimé que cette différence de régime instituait un système trop complexe et qu'il serait parfois difficile de savoir de quel champ relèverait la question soumise à référendum. Il a estimé, en revanche, qu'il pourrait être envisagé de prévoir un avis préalable du Conseil constitutionnel.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'il convenait d'examiner successivement le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel puis le débat devant les Assemblées.

**M. Paul Masson** a alors déclaré que l'intervention du Conseil constitutionnel lui paraissait modifier la nature et l'esprit de la Constitution en méconnaissance de l'article 3 qui ouvrait deux voies pour l'exercice de la souveraineté nationale. Il a considéré qu'il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la nature ou la qualité de la proposition faite par le Président de la République.

**M. Guy Allouche** a réfuté cet argument, faisant observer que les lois relevant actuellement des matières de l'article 34 et partiellement transférées à l'article 11,

étaient susceptibles d'être soumises au contrôle de constitutionnalité.

**M. Pierre Fauchon** a fait part de ses réserves sur le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel qui se trouverait ainsi placé sur le même plan que le Président de la République. Compte tenu de l'extension de la jurisprudence interprétative du Conseil constitutionnel, il a estimé que cette intervention conduirait à lui donner un pouvoir excessif et pourrait aller à l'encontre de la dynamique nouvelle introduite par le référendum dans le fonctionnement de la démocratie.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a précisé qu'un contrôle du Conseil constitutionnel lui paraissait d'autant plus nécessaire que l'étendue du nouveau champ du référendum n'était pas définie avec certitude.

**M. Paul Masson**, approuvant les observations présentées par **M. Pierre Fauchon**, a rappelé les risques de " dérapage " liés à des interprétations extensives de la Constitution par le Conseil constitutionnel. Soulignant la différence de légitimité entre les deux institutions, il s'est demandé qui devrait l'emporter en cas de conflit entre le Président de la République et le Conseil constitutionnel.

Après une intervention de **M. Charles Lederman** relative au caractère éventuellement secret de l'avis du Conseil constitutionnel, **M. Philippe de Bourgoing** s'est déclaré opposé à une extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel.

Asquiesçant en ce sens, **M. Michel Rufin** a rappelé que le régime démocratique était fondé sur la consécration de la souveraineté du peuple et a rappelé que la neutralité du Conseil constitutionnel avait pu être mise en doute.

A l'issue de ce débat, la commission a rejeté le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel dans la procédure référendaire.

Elle a ensuite abordé la question de l'intervention du Parlement.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a de nouveau indiqué qu'il était favorable à un débat au Parlement sans vote.

**M. Paul Masson** s'est demandé si le Parlement se prononcerait sur la constitutionnalité de la question posée au peuple. **M. Guy Allouche** ayant souligné que le Parlement pourrait être amené à débattre d'un projet contraire à la Constitution, **M. Charles Jolibois** a émis l'idée d'un vote limité à la constitutionnalité du projet.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que le choix d'un débat sans vote conduirait à refuser au Sénat ce qui était acquis à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire de la motion de censure.

**M. Paul Masson** a rappelé que la contrepartie de la motion de censure était la dissolution.

La commission s'est prononcée en faveur du principe d'un débat devant chaque Assemblée. Elle a décidé que ce débat ne serait pas assorti d'un vote.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a ensuite indiqué qu'il entendait finalement proposer à la commission que le débat parlementaire préalable porte sur l'ensemble des projets de référendum, quelle que soit la matière concernée.

Rappelant qu'il avait souhaité que le débat parlementaire ne concerne pas les projets de référendum relevant du champ d'application actuel de l'article 11, **M. Paul Masson** a considéré que l'instauration d'un débat en cas de référendum portant sur la ratification d'un traité reviendrait à accroître les pouvoirs du Parlement dans le domaine de la politique internationale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a demandé pourquoi on ne prévoirait pas également un débat parlementaire sur les projets de référendum concernant l'organisation des pouvoirs publics.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a jugé que prévoir un débat pour l'ensemble des matières susceptibles d'être

soumises au référendum constituerait, sans inconvénient particulier, une avancée pour le Parlement.

**M. Pierre Fauchon** a fait observer que le Parlement se prononçait déjà sur les traités, par un débat suivi d'un vote, et qu'il ne lui paraissait pas justifié de prévoir une procédure différente pour les référendums relevant du champ d'application actuel et pour ceux relevant du nouveau champ d'application.

La commission a retenu le principe d'un débat parlementaire préalable à toute consultation référendaire, quelle qu'en soit la matière.

**M. Christian Bonnet** a expliqué qu'il s'abstenait sur tous les votes concernant l'article premier en raison de son opposition de principe à l'extension du champ d'application du référendum.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part **MM. Paul Masson, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt, François Blaizot, Charles de Cuttoli et Pierre Fauchon**, la commission a ensuite prévu, sur la proposition de son rapporteur, que le référendum pourrait désormais porter sur " les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation ". Elle a en même temps supprimé la possibilité de soumettre au référendum les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Après que **M. Jacques Larché, rapporteur**, eut évoqué la position qu'il avait prise en 1984 sur le " projet de loi Savary ", et en dépit des objections soulevées par **M. Guy Allouche** quant aux risques d'inconstitutionnalité des textes soumis au référendum, la commission a prévu qu'une proposition de loi pourrait être soumise au référendum, tout comme un projet de loi.

A la suite des observations présentées par **MM. Daniel Millaud, François Blaizot, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon**, la commission a décidé que le rapporteur rappellerait dans son rapport que la proposition faite au Président de la République ne pour-

rait intervenir que pendant la durée des sessions parlementaires, mais que celui-ci était libre de choisir le moment où il soumettrait le projet au référendum. Sous cette réserve d'interprétation, elle a donc décidé de ne pas modifier le texte actuel sur ce point.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a enfin proposé qu'une loi organique précise les modalités d'application de l'article 11 de la Constitution afin de rassembler les règles de mise en oeuvre du référendum dans un texte permanent soumis au contrôle du Conseil constitutionnel.

Considérant que le contrôle du Conseil constitutionnel sur cette loi organique risquerait d'introduire un déséquilibre dans le système proposé en raison de la propension du Conseil constitutionnel à élargir son champ d'intervention, **M. Paul Masson** s'est déclaré hostile à une telle disposition. Il a en outre fait observer que le système actuel fonctionnait bien.

Compte tenu des objections présentées par **M. Paul Masson**, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a retiré sa dernière proposition. **M. Guy Allouche** l'ayant reprise, la commission a rejeté le principe d'une loi organique destinée à préciser les modalités d'application de l'article 11.

Elle a adopté l'article premier dans la rédaction résultant de l'amendement du rapporteur ainsi rectifié.

A l'article 2 (session parlementaire unique), la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 28 de la Constitution.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, jugeant nécessaire d'éviter que les Assemblées débutent la session ordinaire un lundi ou un vendredi, a tout d'abord proposé que la session ordinaire soit ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

Après avoir fait valoir qu'il convenait, d'une part, de permettre aux parlementaires d'assumer par ailleurs des mandats locaux, d'autre part, de prendre en compte la situation des parlementaires représentant l'outre-mer et,

enfin, d'éviter que le mandat parlementaire ne soit en pratique réservé à certaines catégories de la population notamment les retraités et les fonctionnaires, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a suggéré que le nombre de jours de séance ne puisse être supérieur à 120, comme l'avait proposé la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Enfin, il a considéré qu'il convenait de laisser au Règlement de chaque Assemblée le soin de fixer les semaines, les journées et les horaires de séance.

**M. Philippe de Bourgoing** s'est félicité de cette proposition qui permettrait, d'une part, d'éviter que le Parlement siège les lundis et vendredis et, d'autre part, de confier, à juste titre, aux Règlements des Assemblées le soin de fixer les modalités d'organisation des séances.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a, pour sa part, considéré que le Parlement devait pouvoir siéger toute l'année et décider lui-même du nombre de ses séances.

**M. Christian Bonnet** s'est déclaré hostile au principe d'une session ordinaire de neuf mois. Il a, en revanche, jugé opportunes les propositions du rapporteur tendant à prévoir que le Parlement fixerait les modalités d'organisation des séances.

Après ces interventions, la commission a examiné, en premier lieu, la date d'ouverture et de clôture de la session ordinaire.

**M. Guy Allouche** a craint que la proposition du rapporteur n'aboutisse, dans certains cas, à retarder excessivement l'ouverture de la session.

**M. Daniel Millaud** a souligné que la formule de la session ordinaire continue risquait d'entraîner une forte inégalité entre les parlementaires de la métropole et ceux de l'outre-mer.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a également considéré que la session ordinaire continue entraînerait de très grosses difficultés pour les parlementaires d'outre-mer

mais aussi pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

**M. Charles de Cuttoli** a fait observer que la plupart des Français établis hors de France résidant dans l'Union européenne, les déplacements des Sénateurs concernés ne posaient pas de difficulté particulière. Pour ce qui est des visites que les sénateurs représentant les Français établis hors de France devaient effectuer dans des pays éloignés, il a fait valoir que celles-ci étaient, en règle générale, échelonnées dans le temps et donc compatibles avec la session de neuf mois.

La commission a adopté la proposition du rapporteur tendant à prévoir que la session ordinaire serait ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

Puis la commission a examiné la durée maximale de la session ordinaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré choqué que le nombre de jours de séance puisse être limité et qu'en outre le Parlement retienne un nombre inférieur à celui proposé par le Gouvernement. Il a, en conséquence, de nouveau proposé que le rythme et l'organisation des séances soient directement fixés par les Règlements des Assemblées.

Après avoir souligné l'incohérence d'un dispositif qui aboutirait à réduire de 170 à 130 ou 120 le nombre de jours de séances, **M. Daniel Millaud** a suggéré de préciser que ce nombre ne pourrait excéder 250.

**M. Guy Allouche** a également jugé qu'il était difficilement acceptable que la session unique puisse aboutir à réduire le nombre de séances de 170 actuellement à 120.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a fait valoir que pour mettre un terme à l'inflation législative, le Gouvernement devrait à la fois mettre effectivement en oeuvre sa volonté affichée de poursuivre cet objectif et mieux organiser ses travaux. Il a, en conséquence, considéré que le seuil maximal de 120 jours de séance constituerait une

forte incitation adressée au Gouvernement quant à la préparation, à la programmation, au délai d'examen et au nombre de textes soumis au Parlement. Il a souligné que celui-ci pourrait, le cas échéant, refuser une prolongation de ses travaux au-delà de ce délai.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord contesté l'idée selon laquelle la session unique pourrait conduire à réserver la fonction parlementaire à certaines catégories de la population. Pour ce qui est de l'inflation législative, il a fait valoir que le Parlement avait sa part de responsabilité dans le développement de ce phénomène. Rappelant que le rôle du Parlement était également de contrôler en permanence l'exécutif, il a enfin jugé choquant qu'il puisse de lui-même choisir de limiter le nombre de jours de séances ; il a en conséquence réaffirmé que celui-ci devrait être directement déterminé par le Règlement de chaque Assemblée.

Après avoir marqué la lourdeur de la procédure prévue par l'Assemblée nationale pour l'organisation de séances supplémentaires, **M. Charles de Cuttoli** a considéré que le texte initial du projet de loi était plus satisfaisant.

**M. Michel Rufin** a fait valoir que, dans la plupart des Etats de l'Union européenne, la Constitution ne déterminait pas elle-même le nombre de jours de séance et que celui-ci s'établissait en moyenne à 150. Soulignant par ailleurs que l'inflation législative était mise en évidence par les difficultés de la codification, il a jugé nécessaire un plus grand contrôle du nombre des textes législatifs.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a relevé que les comparaisons avec les systèmes des autres Etats de l'Union européenne étaient faussées en raison de l'existence, dans le système français, de l'ordre du jour prioritaire.

Après avoir noté qu'aucun plafond n'était prévu par le dispositif proposé en ce qui concernait les séances supplémentaires, **M. Guy Allouche** s'est par ailleurs demandé comment seraient résolues les divergences éventuelles

entre les deux Assemblées sur la tenue de séances supplémentaires.

**M. Pierre Fauchon, président**, a considéré que la décision de tenir des séances supplémentaires ne pourrait résulter que de la situation créée par la durée effective des séances ordinaires dans chacune des deux Assemblées. Il a, en conséquence, jugé nécessaire que le dispositif conserve une certaine souplesse.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, ayant estimé que la fixation par les Règlements des Assemblées du rythme et de l'organisation des séances suffirait à limiter leur nombre, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a fait valoir que le Gouvernement devait disposer d'une garantie constitutionnelle quant au nombre de jours de séance.

Après s'être interrogé sur la pertinence d'un avis conforme du Président de l'Assemblée concernée pour la tenue de séances supplémentaires à la demande du Premier ministre, **M. Paul Masson** a souligné que la question des séances supplémentaires était directement liée à celle du nombre maximum de jours de séances ordinaires inscrit dans la Constitution.

**M. Jean-Marie Girault**, proposant de supprimer tout plafond du nombre de jours de séance, a considéré que l'article 28 de la Constitution ne devait prévoir que les conditions d'organisation des séances supplémentaires et renvoyer aux Règlements des Assemblées pour la détermination des semaines, jours et horaires de séance.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, après avoir précisé que le nombre de 120 jours correspondait, compte tenu de la période budgétaire, à trois jours de séance par semaine pendant une période de neuf mois, a estimé que les Règlements des Assemblées pourraient définir les aménagements souhaitables.

**M. Guy Allouche** a fait valoir qu'une trop grande flexibilité dans l'organisation des séances pourrait soulever des difficultés pour l'exercice des autres mandats.

En réponse à ces observations, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a considéré que les Assemblées pourraient se rapprocher pour éviter de trop grandes divergences entre leurs Règlements.

Pour ce qui est des conditions d'exercice des autres mandats, il a souligné qu'il était exclu de rechercher une uniformisation du calendrier des travaux des assemblées locales.

S'agissant de la proposition de ne pas fixer dans la Constitution un nombre maximal de jours de séance, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a réaffirmé que le Gouvernement devait pouvoir compter sur un certain nombre de jours de séance pour l'organisation des travaux parlementaires.

Enfin, en ce qui concerne l'organisation de séances supplémentaires, il a considéré que chaque Assemblée devait pouvoir décider de leur tenue ; lorsqu'elles seraient demandées par le Premier ministre, celui-ci devrait recueillir, au préalable, l'avis conforme du Président de l'Assemblée concernée.

**M. Paul Masson** a considéré que le Premier ministre ne devrait pas être lié par cet avis.

Après avoir rappelé que le Règlement du Sénat prévoyait d'ores et déjà que celui-ci ne pouvait pas être obligé de siéger certains jours, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est demandé s'il n'était pas préférable de prévoir un accord entre les deux Assemblées pour l'organisation des séances.

Prenant l'exemple de l'organisation de séances de plein droit, à la demande du Premier ministre, qui était prévue par le seul règlement de l'Assemblée nationale, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a précisé que des différences existaient déjà entre les Règlements des deux Assemblées.

La commission a alors décidé que le nombre de jours de séance ne pourrait excéder 120.

Puis elle a examiné les conditions d'organisation de séances supplémentaires.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, faisant valoir que ces séances supplémentaires devraient permettre un meilleur contrôle du Gouvernement, a proposé que leur tenue soit décidée, soit par chaque Assemblée, soit à la demande du Premier ministre. Il a souligné que dans ce dernier cas, les conditions d'intervention du Président de l'Assemblée concernée devraient être précisées.

Après avoir fait valoir que la restriction du nombre de séances constituait une contrainte forte pour le Gouvernement, **M. Paul Masson** a critiqué l'exigence de l'avis conforme du Président de l'Assemblée concernée pour la tenue de séances supplémentaires.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a alors souscrit à la suppression du caractère conforme de l'avis.

**M. Charles de Cuttoli**, ayant souhaité que le rapporteur indique devant le Sénat qu'il s'agirait d'une simple consultation du Président de l'Assemblée, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a proposé de remplacer la notion d'avis par celle de consultation déjà utilisée par la Constitution pour la procédure de dissolution.

La commission a alors décidé que chaque Assemblée ou le Premier ministre, après consultation du Président de l'Assemblée, pourrait décider de la tenue de séances supplémentaires.

Puis la commission a examiné les conditions d'organisation des séances par les Règlements des Assemblées.

Après avoir de nouveau souligné que le cadre ainsi fixé pour l'organisation des séances serait contraignant pour le Gouvernement, **M. Paul Masson** a jugé nécessaire de prévenir les risques de discordance entre les Règlements des deux Assemblées. En conséquence, il a estimé que prévoir que l'organisation des semaines de séance serait fixée par ces Règlements pourrait soulever des difficultés.

**M. Guy Allouche** a également estimé que la fixation des semaines de séance par les Règlements des Assemblées poserait un problème pour l'organisation des activités des ministres.

**M. Philippe de Bourgoing** a en revanche considéré que le rôle ainsi confié aux Règlements des Assemblées permettrait de ménager des semaines disponibles pour l'examen et le vote des budgets locaux.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a rappelé que certaines dispositions du Règlement du Sénat prévoyaient d'ores et déjà un accord entre les deux Assemblées, notamment pour l'organisation des commissions mixtes paritaires.

Il a estimé que chaque Assemblée devrait pouvoir conserver la maîtrise des jours et des heures de séance, mais qu'un accord entre les Assemblées serait nécessaire pour la détermination des semaines de séance.

La commission a alors décidé que les semaines de séance seraient fixées d'un commun accord entre les deux Assemblées, tandis que les jours et les horaires de séance seraient déterminés par chaque Assemblée, selon les modalités fixées par son règlement.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté l'amendement ainsi modifié tendant à une nouvelle rédaction de l'article 28 de la Constitution, puis elle a approuvé l'article 2 du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à un large échange de vues sur l'article 3 bis (séances de question et d'examen des propositions de loi).

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a fait part de son scepticisme sur le dispositif prévu par cet article, dans la mesure où l'ouverture chaque semaine, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de trois séances par des questions au Gouvernement présenterait pour celui-ci une contrainte excessive.

Il a cependant estimé nécessaire de trouver une solution permettant de répondre au principal objectif d'une session unique de neuf mois : la revalorisation du rôle du Parlement, et notamment de sa mission de contrôle de l'exécutif.

Il a en conséquence proposé un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 3 bis, prévoyant, d'une part, que la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement s'entendrait sans préjudice de l'application de l'article 28, alinéa 2, de la Constitution et, d'autre part, qu'une séance par semaine serait réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

Il a justifié la première précision par la nécessité de prévenir une interprétation trop restrictive par le Conseil constitutionnel du dispositif relatif à la tenue des séances de chaque Assemblée.

Sur le second point, il a fait observer que la séance hebdomadaire réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée pourrait être utilisée à toutes les fins que celle-ci estimerait utiles, telle, par exemple, l'organisation d'une séance de questions, d'un débat ou l'examen d'une proposition de loi.

Il a fait valoir que ce dispositif était plus simple que celui adopté par l'Assemblée nationale. Il a ajouté que trois séances par semaine ne pourraient être acceptées pour des questions au Gouvernement que dans l'hypothèse où, comme en Angleterre, celles-ci seraient concises et les réponses laconiques.

Après avoir indiqué qu'il partageait le point de vue du rapporteur sur la contrainte qui résulterait pour le Gouvernement de l'adoption de l'article 3 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale, **M. Guy Allouche** a mis en avant un risque d'équivoque dans l'emploi du terme " séance ", celui-ci correspondant à une journée au Sénat alors que l'Assemblée nationale tenait jusqu'à trois séances par jour.

Tout en soulignant le caractère excessivement contraignant du dispositif retenu par l'Assemblée nationale, **M. Paul Masson** a considéré que le proposition du rapporteur conférerait au Parlement un rôle trop important dans la fixation de l'ordre du jour. Il a noté qu'elle permettrait notamment la discussion d'une proposition de loi dont le Gouvernement aurait refusé l'inscription à l'ordre du jour.

**M. Guy Allouche** a souhaité savoir si la séance réservée à l'Assemblée s'imputerait sur le nombre des séances hebdomadaires ou s'y ajouterait.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, lui a répondu qu'elle s'imputerait sur ce nombre. Il a par ailleurs relativisé la portée de sa proposition en faisant valoir qu'actuellement une séance par semaine, en l'occurrence le vendredi au Sénat, était réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

**M. Lucien Lanier** a considéré que la proposition du rapporteur modifiait sensiblement l'esprit de l'article 48 de la Constitution, lequel confiait la fixation de l'ordre du jour prioritaire au Gouvernement.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, lui a fait observer que cette proposition se situait dans la logique de la réforme dont l'objectif essentiel était de renforcer le rôle du Parlement.

**M. Lucien Lanier** s'est interrogé sur le point de savoir si une séance par semaine serait suffisante pour examiner l'ensemble des questions ou textes susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour par l'Assemblée.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a également estimé nécessaire de préciser la notion de séance, celle-ci étant entendue différemment par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'est par ailleurs déclaré favorable, sur le principe, à la proposition du rapporteur, regrettant que les propositions de lois adoptées par le Sénat grâce à l'ordre du jour complémentaire ne soient qu'exceptionnellement

examinées par l'Assemblée nationale. Il a cependant estimé nécessaire, pour éviter toute difficulté d'interprétation, de préciser expressément que la disposition proposée constituerait une dérogation au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution.

**M. Jean-Pierre Schosteck** s'est inquiété de ce que l'allongement de six à neuf mois de la durée de la session revienne en définitive à réduire de façon substantielle le nombre de jours de séances. Il a observé que la proposition du rapporteur tendant à réserver une séance par semaine à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée risquait d'encourager l'inflation législative et d'inciter le Gouvernement à solliciter des séances supplémentaires.

**M. Paul Masson** a estimé qu'il fallait éviter toute confusion entre les séances réservées aux questions et celles consacrées chaque semaine à l'examen de l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

**M. Lucien Lanier** s'est alors interrogé sur les modalités d'organisation de cette séance hebdomadaire dans le cas où l'ordre du jour prévu pour ladite séance ne serait pas épuisé le jour même.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a considéré que sa proposition d'amendement offrait au Parlement une liberté nouvelle, dans la mesure où, contrairement au texte adopté par l'Assemblée nationale, l'ordre du jour n'était plus subordonné à l'acceptation du Gouvernement. Il a précisé que cet ordre du jour pourrait porter non seulement sur l'examen de propositions de lois mais aussi de projets de lois ou de propositions de résolution communautaire et qu'il pourrait également comprendre des questions.

Il a souligné que cette réforme fournirait au Parlement une occasion de recouvrer une certaine maîtrise de l'ordre du jour pour inscrire des propositions de lois.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a observé que les propositions de lois pouvaient être reprises par voie d'amendement. Il s'est par ailleurs prononcé en faveur de la pos-

sibilité d'inscrire à l'ordre du jour une proposition de loi présentée par des membres de l'opposition une fois tous les deux ou trois mois.

**M. Paul Masson** a observé que le dispositif proposé risquait de conduire le Gouvernement à demander des jours de séances supplémentaires, dans la mesure où il prévoyait d'amputer d'un jour par semaine l'ordre du jour prioritaire. Afin de prévenir cet inconvénient, il a suggéré qu'une séance par quinzaine soit réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée au lieu d'une séance hebdomadaire.

**MM. Guy Allouche** et **Lucien Lanier** se sont alors ralliés à la proposition de **M. Paul Masson** tendant à prévoir une séance par quinzaine dont l'ordre du jour serait fixé par l'Assemblée.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a observé qu'il convenait d'examiner successivement la question de la périodicité de la séance réservée à cet ordre du jour et celle de son contenu.

**M. Paul Masson** a considéré qu'il serait nécessaire de distinguer plus nettement les séances de questions et celles réservées à l'initiative parlementaire pour que l'examen des propositions de loi ne soit pas privilégié au détriment du suivi de l'actualité. A cette fin, il a suggéré d'ajouter un troisième alinéa au texte proposé.

**MM. Pierre Fauchon, président**, et **Jacques Larché, rapporteur**, ont approuvé cette suggestion tendant à distinguer les séances de questions et celles consacrées à l'examen de propositions de loi.

**M. Jacques Larché, rapporteur** a alors proposé de réserver une séance hebdomadaire aux questions et une séance par mois à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

**M. Paul Masson** a souscrit à cette proposition en observant que cet ordre du jour pourrait comporter non seulement l'examen de propositions de lois, mais aussi des délibérations sur les propositions de résolution communautaires.

Sur l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, **M. Guy Allouche** s'est interrogé sur la façon d'éviter que le Gouvernement n'invoque systématiquement l'article 40 de la Constitution sur la recevabilité financière des propositions de loi ou amendements.

**MM. Pierre Fauchon, président, et Jacques Larché, rapporteur,** ont indiqué que les propositions de lois n'impliquaient pas nécessairement des dépenses supplémentaires, notamment en matière de droit civil.

Dans une seconde séance tenue dans la soirée, présidée par M. Pierre Fauchon, vice-président, la commission a poursuivi l'examen du rapport de **M. Jacques Larché** sur le **projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum,** instituant une **session parlementaire ordinaire unique,** modifiant le régime de l'**inviolabilité parlementaire,** et abrogeant les dispositions relatives à la **Communauté et les dispositions transitoires.**

Après l'article 3 bis, M. Jacques Larché, rapporteur, a proposé d'insérer un premier article additionnel (législation simplifiée) tendant à compléter l'article 44 de la Constitution pour permettre à une Assemblée, sur décision de la conférence des Présidents, de se prononcer sur une motion de la commission tendant à l'adoption du texte en discussion, assorti des amendements proposés ou acceptés par la commission, ou à son rejet.

Le rapporteur a expliqué qu'il accordait une certaine importance à cette proposition, dans la mesure où l'un des objets de la réforme constitutionnelle était d'améliorer le travail parlementaire. Il a considéré qu'il convenait de remédier aux faiblesses du système actuel d'examen des projets de loi, d'autant qu'en l'absence de modification, l'institution de la session de neuf mois risquait d'aggraver encore l'absentéisme parlementaire. En conséquence, il a proposé de s'inspirer de la procédure de la commission mixte paritaire, qu'il a jugée l'une des plus efficaces de

celles prévues par la Constitution de 1958, pour instituer une procédure législative simplifiée susceptible de remédier au caractère inadapté de la séance publique à certains textes. Il a exposé que, mise en oeuvre sur proposition de la conférence des Présidents, cette procédure conduirait la commission à élaborer un texte ensuite soumis à l'Assemblée qui déciderait, soit de l'adopter, soit de rouvrir le débat public dans les formes actuelles.

Le rapporteur a indiqué qu'il conviendrait que les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient ensuite les dispositions nécessaires à l'adaptation des travaux des commissions à la mise en oeuvre de cette procédure, laquelle ne serait en tout état de cause retenue que pour certains textes.

Rappelant la réticence manifestée par le Conseil constitutionnel lorsqu'à l'initiative de trois de ses Secrétaires, MM. Gérard Larcher, Henri de Raincourt et Guy Allouche, le Sénat avait souhaité modifier son Règlement en ce sens, il a considéré que l'amendement proposé était de nature à doter la législation simplifiée d'une base constitutionnelle indiscutable.

**M. Charles de Cuttoli** est alors intervenu pour exprimer son désaccord avec le rapporteur. Tout en regrettant, lui aussi, l'absentéisme actuel, il a fait valoir que la souveraineté étant exercée par l'ensemble des représentants du peuple et non par quelques uns, les parlementaires étaient tous égaux devant le travail législatif et qu'enlever à la majorité d'entre eux une partie de leur pouvoir législatif serait en outre en contradiction avec la volonté de revaloriser le Parlement.

Il a noté par ailleurs que la commission mixte paritaire n'était en réalité qu'une solution " de détresse " à laquelle le Gouvernement n'avait recours que lorsque les deux Assemblées n'étaient pas parvenues à se mettre d'accord.

**M. Philippe de Bourgoing** a rappelé qu'il avait suivi avec intérêt les propositions précédemment faites pour

rechercher une amélioration des méthodes de travail du Sénat et qu'il avait regretté qu'en raison de la position du Conseil constitutionnel, il n'ait pas été possible de progresser sur ce point. Il a donc souhaité que la révision constitutionnelle puisse être mise à profit pour introduire des éléments d'amélioration du travail parlementaire.

Il a toutefois estimé qu'il conviendrait de préciser le texte de l'amendement proposé par le rapporteur, par exemple pour permettre à la commission d'examiner les amendements présentés par d'autres sénateurs que ses membres, ou pour assurer une certaine publicité à ses travaux. Il a enfin fait observer, à l'attention de M. de Cuttoli, que tous les sénateurs étaient membres d'une commission et seraient donc placés en position d'égalité devant cette nouvelle procédure.

**M. Guy Allouche** a également rappelé les travaux auxquels il avait participé avec MM. Henri de Raincourt et Gérard Larcher. Il a estimé que la proposition présentée par le rapporteur constituait une véritable " révolution législative ", avant de souligner qu'elle soulevait nombre de problèmes annexes, ainsi le rôle du Gouvernement dans cette procédure allégée, le caractère majoritaire ou unanime de la décision de la conférence des Présidents, la nature des textes concernés, ou encore le rôle des sénateurs extérieurs à la commission. Compte tenu de la brièveté des délais impartis au Sénat, il a craint qu'il ne soit difficile de mener à bien une réflexion suffisante sur l'ensemble de ces questions.

**M. Charles Pelletier** a évoqué, pour sa part, l'exemple de la procédure retenue au sein du Comité économique et social européen, où un texte adopté à l'unanimité en section ne faisait pas l'objet d'un débat en assemblée plénière.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que lorsqu'en 1993 le groupe socialiste avait présenté des amendements au projet de révision constitutionnelle en vue d'un toilettage de la Constitution consistant à supprimer les articles

relatifs à la Communauté, M. Jacques Larché, en sa qualité de rapporteur, avait objecté que ces amendements ne se rapportaient pas directement à l'objet du texte et que leur recevabilité pouvait donc être contestée. Il a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur était pareillement étranger à l'objet du projet de loi constitutionnelle.

Il a par ailleurs fait observer que la procédure de la commission mixte paritaire n'avait pas forcément que des avantages.

Il a également fait valoir que la conférence des Présidents n'était pas définie dans la Constitution et qu'elle n'était pas composée proportionnellement aux effectifs des groupes politiques.

Enfin, il a considéré qu'il conviendrait de modifier les dispositions de la Constitution relatives au droit d'amendement pour qu'il n'y ait plus d'obstacles constitutionnels à la mise en place d'une procédure allégée. Il a souligné les lacunes actuelles de la procédure suivie en commission et la nécessité d'une information de l'opinion publique. Il a enfin fait observer qu'il existait déjà des procédures simplifiées mais qu'il n'y était pas recouru en pratique.

Considérant que la procédure actuelle constituait un rituel qui n'avait plus de sens, **M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'il partageait, à titre personnel, les préoccupations exprimées par M. Philippe de Bourgoing. Il s'est donc déclaré favorable à la proposition du rapporteur, sous réserve d'un aménagement des méthodes de travail en commission.

**M. François Blaizot** a félicité le rapporteur pour sa proposition. Il a en effet estimé que celle-ci permettrait à la représentation nationale de s'exercer plus efficacement. Tout en soulignant les nombreuses difficultés à résoudre, il a souhaité que le Parlement saisisse l'occasion offerte par la révision constitutionnelle pour introduire dans la Constitution un dispositif permettant l'organisation d'une telle procédure simplifiée.

**M. Yann Gaillard** a approuvé l'orientation du rapporteur mais a souligné la difficulté de mettre en oeuvre une réforme aussi importante dans le bref délai imparti au Parlement pour l'examen du projet de loi constitutionnelle. Il a proposé que la commission se contente, en l'état, d'adopter une disposition d'attente prévoyant que les Règlements des Assemblées précisent les conditions dans lesquelles des textes pourraient être adoptés par les commissions.

**M. Guy Allouche**, tout en se déclarant favorable, à titre personnel, à un allègement de la procédure pour certains textes, a jugé que la proposition du rapporteur n'était pas assez explicite et a fait part de son scepticisme quant à sa " faisabilité ".

**M. Charles Jolibois** a fait observer qu'il conviendrait de tenir compte du rôle des commissions saisies pour avis.

**M. Paul Masson** s'est réjoui du débat suscité par le rapporteur et a souhaité que le Sénat profite de l'occasion qui lui était offerte pour réviser la Constitution sur ce point. Il a cependant fait part de sa préférence pour une rédaction modifiant l'article 61 de la Constitution qui faisait référence aux Règlements des Assemblées parlementaires.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'il ne méconnaissait pas les difficultés suscitées par sa proposition mais qu'il se réjouissait que l'ensemble de ses collègues aient pleinement conscience de l'acuité du problème posé.

Il a considéré que sa proposition s'inscrivait dans le droit fil des intentions des auteurs du projet de révision constitutionnelle, dans la mesure où elle tendait à une amélioration des conditions de travail du Parlement.

Après avoir réaffirmé que la commission mixte paritaire constituait l'un des meilleurs dispositifs mis en place par la Constitution de 1958, il a estimé délicat de réserver la procédure alléger à une catégorie particulière de textes,

faisant observer qu'un texte technique était parfois susceptible de poser des problèmes politiques.

Il a admis que sa proposition entraînerait des modifications considérables dans l'organisation du travail en commission mais qu'il convenait de saisir l'occasion de remédier aux défauts du débat parlementaire. Il a en effet constaté qu'alors que la société avait changé, les méthodes de travail du Parlement n'avaient guère évolué depuis la Monarchie de Juillet.

Enfin, il a proposé à la commission de compléter son amendement pour renvoyer à une loi organique le soin de déterminer les garanties du droit d'amendement au sein de la commission, les règles d'accès des membres du Gouvernement et de l'Assemblée aux séances, ainsi que la publicité des travaux.

En réponse aux observations présentées par **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, il a souligné que l'Assemblée conserverait la possibilité de débattre du texte selon la procédure normale (discussion générale, explications de vote).

**M. Guy Allouche** a fait part de ses réserves quant à la constitutionnalisation de la conférence des Présidents dont la composition était différente à l'Assemblée nationale et au Sénat et qui n'était pas véritablement représentative de l'Assemblée. Il a rappelé que la proposition précédemment retenue en 1993 pour la réforme du Règlement du Sénat avait prévu une décision unanime de la conférence des Présidents.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé, à ce propos, que cette exigence d'unanimité avait été retenue pour éviter qu'une minorité ne puisse être abusivement contrainte par la majorité d'une Assemblée.

**M. Guy Allouche** ayant suggéré de renvoyer la composition de la conférence des Présidents à une loi organique, **M. François Blaizot** a pour sa part émis l'idée de confier le rôle de proposition de recours à la procédure

simplifiée à une commission ad hoc composée à la proportionnelle des groupes.

**M. Lucien Lanier** s'est déclaré opposé à cette dernière proposition.

La commission a finalement décidé de renvoyer à une loi organique, outre les précisions déjà évoquées par le rapporteur, les conditions de recours à la procédure simplifiée. En conséquence, elle a supprimé la mention de la conférence des Présidents.

La commission a alors adopté l'amendement du rapporteur ainsi rectifié et l'article additionnel après l'article 3 bis résultant de cet amendement.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a ensuite proposé un amendement tendant à insérer un second article additionnel après l'article 3 bis (lois relatives au Sénat), en vertu duquel les lois relatives au Sénat devraient être adoptées dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Il a fait observer qu'en limitant cette procédure aux seules lois organiques, le droit actuel permettait de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale dans des matières concernant directement le Sénat, notamment son régime électoral. Il s'est interrogé sur la compatibilité avec la logique du bicaméralisme d'une situation permettant à l'une des Assemblées de maîtriser non seulement son propre régime électoral mais également celui de l'autre Assemblée.

**M. Guy Allouche** a estimé que la proposition du rapporteur pouvait se révéler lourde de conséquences préjudiciables pour le Sénat. Il a notamment redouté que cette solution fasse obstacle à toute modification de son régime électoral, alors que, comme le pensait le Général de Gaulle lui-même, les conditions d'élection des Assemblées devaient s'adapter à l'évolution de la société. Il a estimé qu'une telle situation nuirait considérablement à l'image du Sénat.

**M. Charles de Cuttoli** a considéré que le régime électoral du Sénat ne devait pas être laissé à la discrétion de l'Assemblée nationale dont la composition politique pouvait être sensiblement différente. Il a rappelé qu'un projet de loi avait été présenté par le Gouvernement de Mme Edith Cresson, tendant à augmenter le nombre de sénateurs élus à la représentation proportionnelle. Il s'est cependant demandé si la proposition de M. Jacques Larché était la meilleure solution.

**M. Paul Masson** a fait observer que, à la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat était élu au suffrage universel indirect et devait donc suivre les évolutions démographiques du corps électoral. Tout en considérant que le Sénat saurait vraisemblablement tirer les conséquences de l'exode rural dans son régime électoral, il a redouté la réticence de certains de ses membres à une augmentation de la représentation de la population urbaine. Indépendamment même de ce risque, il a estimé que la proposition du rapporteur pourrait laisser accroire que le Sénat ne souhaitait pas s'adapter à l'évolution de la société.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que la majorité sénatoriale appartenait toujours à la même tendance politique. Il a déploré cette situation et a fait valoir que l'inconvénient en résultant pour la démocratie serait aggravé par l'adoption de la proposition du rapporteur.

A la suite des observations de **M. Guy Allouche**, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a retiré son amendement.

A l'article 5 (prolongation de la session pour permettre l'application de l'article 49), sur proposition du rapporteur et après l'intervention de **M. Charles de Cuttoli**, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 51 de la Constitution, destinée à prévoir le report de la clôture des sessions pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49 de la Constitution. Elle a adopté l'article 5 du projet de loi ainsi modifié.

A l'article 6 (inviolabilité parlementaire), la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant rétablir cet article dans la rédaction du projet de loi initial.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a rappelé que, dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait le maintien de l'autorisation de l'Assemblée intéressée pour l'arrestation d'un parlementaire, et toute mesure de contrôle judiciaire. Il a précisé que l'Assemblée nationale avait limité cette autorisation préalable aux mesures restreignant la liberté d'aller et venir.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a fait valoir que, dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, un grand nombre de mesures de contrôle judiciaire ne seraient plus soumises à l'autorisation préalable de l'Assemblée intéressée.

En conséquence, il a souligné que la commission pourrait envisager, soit le maintien pur et simple du système en vigueur, soit le rétablissement du texte initial du projet de loi qui soumettait à autorisation préalable toutes les mesures de contrôle judiciaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné que le non-respect d'une mesure de contrôle judiciaire conduisait à l'incarcération de l'intéressé.

Après avoir rappelé que l'immunité parlementaire avait pour objet de protéger les membres du Parlement contre les poursuites abusives pendant la durée des sessions, **M. Charles de Cuttoli** a relevé que le projet de loi aboutissait à supprimer totalement cette immunité pendant les sessions, sauf le cas d'arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté.

Soulignant qu'une simple mise en examen suffisait à présenter un parlementaire comme coupable à l'opinion publique et à affecter en conséquence considérablement sa crédibilité, **M. Charles de Cuttoli** a manifesté son opposition à la disposition adoptée par l'Assemblée nationale. Il a en outre souligné que prévoir la possibilité de suspendre, le cas échéant, les poursuites ne serait pas efficace, une

telle mesure étant appelée à recevoir la même publicité que la levée de l'immunité parlementaire.

Rappelant qu'un tribunal pouvait être saisi par d'autres voies que celle du parquet, **M. Charles Jolibois** a fait valoir qu'une action en justice contre un parlementaire pourrait être, avec le dispositif proposé par le projet de loi, très facilement mise en oeuvre dans le cadre d'un harcèlement judiciaire.

Il a souligné que l'immunité parlementaire n'était en aucun cas un privilège mais le résultat de l'application du principe de séparation des pouvoirs qui justifiait la protection des membres du Parlement contre des poursuites abusives.

Faisant observer que le secret de l'instruction n'était désormais plus assuré, **M. Charles Jolibois** a en outre craint que la médiatisation excessive de certaines instances judiciaires ne nuise gravement aux parlementaires concernés.

Après avoir rappelé la volonté récemment manifestée par le groupe de travail de la commission des Lois sur la responsabilité pénale des élus de prévoir un dispositif plus protecteur des maires mis en cause pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence, et le dispositif prévu pour les ministres devant la Cour de justice de la République, **M. Charles Jolibois** s'est prononcé en faveur de la prise en compte de la spécificité de la mission des parlementaires dans un système démocratique.

Après avoir fait valoir que les Assemblées parlementaires n'avaient jamais refusé l'ouverture de poursuites justifiées à l'encontre d'un de leurs membres, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné, à son tour, que l'immunité était justifiée par le principe de séparation des pouvoirs.

Considérant que de simples mises en examen pouvaient nuire à la liberté d'exercice du mandat et que toutes les mesures de contrôle judiciaire étaient restric-

tives de liberté, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré opposé au texte proposé.

**M. Jean-Pierre Schosteck** a considéré qu'il fallait se méfier des textes de circonstance et que les parlementaires n'étant pas des citoyens ordinaires, ils devaient bénéficier de mesures particulières de protection. Il a estimé que les procédures en vigueur actuellement étaient justifiées et que le texte proposé n'offrait pas de garanties suffisantes.

**M. Guy Allouche** a affirmé avoir été surpris par les propos tenus par le Garde des sceaux qualifiant l'immunité parlementaire. Il a évoqué à l'inverse la réaction des électeurs qui, lors des dernières élections municipales, avaient réélu des maires pourtant frappés de sanctions pénales non définitives. Il a en outre proposé de prévoir un délai d'un mois pour permettre à l'Assemblée saisie d'apprécier si les poursuites étaient fondées.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a tout d'abord souligné que l'examen de cette disposition semblait n'avoir guère soulevé d'objection lors des débats à l'Assemblée nationale. Il a ensuite observé que l'amendement adopté par celle-ci aggravait la situation des parlementaires par rapport au texte du projet de loi initial. Il a enfin indiqué que le maintien en vigueur du texte actuel risquait de s'exposer au refus de l'Assemblée nationale et du Gouvernement et de conduire à une impasse. En conséquence, il a proposé d'en revenir au texte du Gouvernement.

**M. Charles de Cuttoli** a observé que le texte du Gouvernement permettait la mise en examen sans autorisation de l'Assemblée concernée.

**M. Paul Masson** a affirmé qu'il partageait le point de vue du rapporteur et qu'il était nécessaire d'aboutir à un accord avec l'Assemblée nationale. Il a proposé de s'en tenir au texte du Gouvernement et a estimé qu'il ne fallait pas donner l'impression à l'opinion publique que le Sénat souhaitait conforter le statut des parlementaires en conservant le dispositif actuel malgré l'allongement de la durée de la session. Il a considéré que l'acceptation du sys-

tème proposé par le Gouvernement constituait la voie de la sagesse.

**M. Charles Jolibois** a observé que, dans le système actuel, l'Assemblée, saisie de la demande de levée d'immunité, n'avait qu'à opérer des vérifications formelles pour autoriser l'engagement des poursuites. Il a en revanche considéré que le texte proposé par le Gouvernement conduirait l'Assemblée à se prononcer sur le fond pour décider si une mesure déterminée pouvait être prise. Il a estimé que ce texte risquait, dès lors, d'être techniquement difficile à mettre en oeuvre.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité que la commission ne se prononce pas en fonction de la réaction présumée de l'Assemblée nationale ou de l'opinion publique. Il a affirmé ne pas vouloir renoncer à défendre un dispositif présentant des garanties pour les parlementaires et donc pour la démocratie. Il a en outre indiqué, en réponse à **M. Charles de Cuttoli**, que le Bureau du Sénat avait décidé qu'une autorisation était nécessaire pour prononcer une mesure de contrôle judiciaire dès lors que ce type de mesure, qui n'existait pas en 1958, n'était pas mentionnée dans le texte de la Constitution.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a proposé de conserver le texte actuellement en vigueur et d'y ajouter la mention des mesures de contrôle judiciaire.

**M. Jacques Larché, rapporteur**, a approuvé cette proposition et a considéré qu'il était cependant préférable de retenir la formulation du Gouvernement : " ou faire l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté ". Il a proposé un amendement tendant à insérer ce membre de phrase dans le texte actuel.

La commission a adopté le texte de l'article 6 ainsi modifié.

Après que **M. Jacques Larché, rapporteur**, eut observé que la renumérotation de certains articles de la Constitution présentaient notamment l'inconvénient de modifier le numéro de l'article 89 relatif à la révision de la

Constitution, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer cette renumérotation à l'article 13 (abrogation et renumérotation de certains articles de la Constitution).

**M. Paul Masson** a indiqué qu'un problème identique se posait pour l'article 88-4 de la Constitution dont il proposerait d'ailleurs de modifier par voie d'amendement la rédaction.

La commission a enfin **approuvé l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements précédemment adoptés.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION  
DE LOI TENDANT À RELEVER DE 18,60 % À 20,60 %  
LE TAUX NORMAL DE LA TAXE SUR LA VALEUR  
AJOUTÉE (TVA) À COMPTER DU 1<sup>er</sup> AOÛT 1995**

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Chris-  
tian Poncelet, président** - La commission mixte paritaire a  
tout d'abord **désigné son bureau** qui a été ainsi  
constitué :

- **M. Christian Poncelet, sénateur, président,**
- **M. Pierre Méhaignerie, député, vice-président,**
- **M. Alain Lambert, sénateur, et M. Philippe  
Auberger, député, rapporteurs,** respectivement pour le  
**Sénat et l'Assemblée nationale.**

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à  
l'examen de l'article unique.

Le paragraphe I, relatif à l'augmentation de deux  
points du taux de TVA, a été adopté dans le texte voté par  
l'Assemblée nationale, après les interventions de  
**MM. Alain Lambert, Philippe Auberger, rappor-  
teurs, et Michel Charasse.**

Au paragraphe II, après les interventions de  
**MM. Alain Lambert, Philippe Auberger, rappor-  
teurs, et Raymond Lamontagne,** elle a précisé la notion  
d'avant-contrat aux mutations à titre onéreux et apports  
en société, qui continueront à bénéficier du taux de  
18,60 %.

Au paragraphe IV, relatif à la fiscalité des tabacs,  
après les interventions de **MM. Michel Charasse, Phi-  
lippe Auberger, rapporteur pour l'Assemblée natio-**

**nale, et Pierre Méhaignerie**, la commission a adopté le texte voté par le Sénat, M. Gilbert Gantier s'abstenant.

Au paragraphe V, la commission a prorogé au-delà du 1er janvier 1997 la période à partir de laquelle les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, versées au titre des dépenses d'investissement effectuées par les communautés de communes et les communautés de villes, seront calculées sur la base du taux normal de la TVA.

Enfin, la commission mixte paritaire **a adopté l'ensemble du texte résultant de ses délibérations.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 19 juillet 1995 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord entendu **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer, sur l'avenir de l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) à la Communauté européenne.**

**M. Jacques Genton, président**, a tout d'abord rappelé que M. Daniel Millaud avait présenté à la délégation un projet de rapport sur l'avenir de l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer à la Communauté européenne et que, après un premier échange de vues, la délégation, compte tenu du caractère complexe des problèmes soulevés dans le projet de rapport, avait souhaité compléter son information en entendant le ministre de l'Outre-mer. Il a invité M. Daniel Millaud à résumer les propositions contenues dans son projet de rapport, afin que le ministre puisse s'exprimer à leur sujet.

**M. Daniel Millaud, rapporteur**, a tout d'abord fait valoir que les dispositions du Traité de Rome sur l'association des PTOM étaient tout à fait dépassées. Conçues pour régir les rapports de la Communauté avec l'ensemble des territoires coloniaux dépendant des Etats membres, elles ne concernent plus, aujourd'hui, qu'une vingtaine de territoires, souvent insulaires et de faible superficie. Les anciennes colonies sont, pour leur part, liées à la Communauté européenne par la convention de Lomé. Les évolutions intervenues depuis 1957 justifient donc un réexamen des dispositions du Traité de Rome relatives à l'association des PTOM.

**M. Daniel Millaud** a ensuite indiqué que le Traité de Rome prévoyait l'application des dispositions sur le libre

établissement des ressortissants communautaires aux PTOM, bien que ces derniers ne soient qu'associés à la Communauté. Or, certains PTOM, notamment ceux du Pacifique, sont très attractifs, alors qu'ils ont des économies fragiles, susceptibles d'être déstabilisées par l'installation de ressortissants communautaires. Certes, la décision d'association du 25 juillet 1991, qui complète les dispositions du Traité de Rome sur les relations entre la Communauté et les PTOM, prévoit que les autorités des territoires peuvent limiter le libre établissement, lorsque des raisons économiques le justifient. Cependant, cette limitation ne doit pas être discriminatoire et doit donc s'appliquer à tous les ressortissants communautaires, y compris les ressortissants de l'Etat dont dépend le territoire concerné. Cette condition pose problème pour les PTOM français qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent limiter le libre établissement des français de métropole. Dès lors, le droit communautaire leur interdit de limiter l'accès des autres ressortissants communautaires. Les autres PTOM ne connaissent pas cette difficulté, dans la mesure où la Constitution de l'Etat dont ils dépendent ne les obligent pas à accueillir les ressortissants de cet Etat.

Le Traité de Rome devrait donc être modifié, de manière à ce que les territoires puissent exercer un contrôle sur l'établissement des ressortissants communautaires autres que ceux de l'Etat dont ils dépendent.

En outre, des protocoles spécifiques sur les territoires français devraient être annexés au Traité. Ces protocoles rappelleraient les relations particulières qu'entretient la République française avec chacun de ces territoires et préciseraient que le droit communautaire ne peut y être appliqué que dans le respect des compétences qui sont reconnues à ceux-ci par leurs statuts respectifs. Sans doute cette proposition va-t-elle à l'encontre du principe de non-discrimination, qui est à la base du droit communautaire. Mais ce principe a subi, au cours des dernières années, des entorses d'une toute autre ampleur : ainsi, le

Danemark, après le référendum négatif sur le Traité sur l'Union européenne, a obtenu de conserver sa législation sur les résidences secondaires, et la Grande-Bretagne s'est exclue de l'ensemble du volet social du Traité de Maastricht.

**M. Daniel Millaud** a ensuite estimé qu'un autre problème grave pénalisait les PTOM, à savoir l'assimilation de ceux-ci aux pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). Les décisions d'association des PTOM ont la même durée que les conventions de Lomé et leurs dispositions sont calquées sur celles de ces conventions. Cette situation est d'autant moins justifiable que les ressortissants des PTOM sont citoyens de l'Union européenne, dès lors qu'ils ont la nationalité de l'Etat dont ils dépendent.

**M. Daniel Millaud** a alors rappelé ses propositions dans ce domaine :

- l'affirmation plus nette, dans le Traité, de la spécificité des relations entre la Communauté et les PTOM ;

- la modification de la pratique décisionnelle, afin que les autorités des territoires soient associées de manière plus systématique aux décisions qui concernent les PTOM ;

- la modification du contenu des décisions d'association, afin qu'une démarche globale de développement des PTOM soit mise en oeuvre et que le parallélisme avec les conventions de Lomé soit abandonné.

Concluant son propos, le rapporteur a estimé que la Conférence intergouvernementale de 1996 était l'occasion de modifier un régime d'association dépassé, pour mettre en oeuvre des relations harmonieuses entre la Communauté et les PTOM, en prenant pleinement en compte les spécificités économiques, géographiques, statutaires et humaines de ces territoires.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer**, s'est déclaré en accord avec la démarche et le diagnostic du rapporteur. Il a reconnu que les dispositions du

Traité de Rome sur l'association des PTOM étaient dépassées et qu'il ne fallait pas laisser passer l'occasion de modifier ce régime offerte par la Conférence intergouvernementale de 1996.

Le ministre a ensuite souligné qu'il s'était déjà entretenu avec des représentants de la Commission européenne sur la nécessité de modifier le régime d'association, afin que le parallélisme avec les conventions de Lomé soit abandonné, les citoyens des PTOM français étant des citoyens européens à part entière. Il a ajouté qu'il avait obtenu la création d'un groupe interministériel chargé de réfléchir aux différentes pistes possibles, c'est-à-dire à la modification éventuelle du Traité de Rome, à la modification de la décision d'association, ainsi qu'à la rédaction éventuelle d'un protocole spécifique aux territoires français qui pourrait être annexé au Traité. Un mémorandum français devrait être établi sur ce sujet en septembre prochain.

Le ministre a ensuite rappelé que le ministère de l'Outre-mer n'était pas représenté au groupe de réflexion préparant les travaux de la Conférence intergouvernementale et qu'il avait donc pris des contacts afin de sensibiliser le ministre des affaires européennes d'une part, la Commission européenne d'autre part. Il a également observé que les négociations seraient difficiles, l'Espagne et le Portugal étant, a priori, les pays les plus susceptibles de reconnaître la nécessité de prendre en compte les particularités des régions ultrapériphériques de la Communauté et des PTOM. Il a enfin souligné qu'une démarche diplomatique en direction de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas serait également nécessaire.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer,** est également revenu sur le problème du libre établissement dans les PTOM en indiquant que le principe communautaire de non-discrimination, combiné aux dispositions de la Constitution française, empêchait les territoires d'exercer un contrôle sur l'établissement des ressortissants communautaires non salariés. Il a proposé de

demander à la Commission européenne la constitution d'un groupe de partenariat, prévue par la décision d'association du 25 juillet 1991, chargé de réfléchir à cette question.

A propos de la rédaction de protocoles spécifiques à chacun des PTOM français, le ministre s'est déclaré en accord avec le rapporteur, mais a exprimé la crainte d'un refus des autres Etats membres. Il s'est donc prononcé pour la rédaction d'un protocole commun à l'ensemble des PTOM français, suffisamment souple pour que les particularités de chacun de ceux-ci soient prises en compte.

Enfin, **M. Jean-Jacques de Peretti** a approuvé l'idée consistant à consulter systématiquement les Assemblées territoriales sur les textes communautaires destinés à être appliqués dans les PTOM ; il a toutefois estimé qu'une telle consultation poserait des difficultés matérielles considérables. Il a alors suggéré que les parlementaires des PTOM français jouent le rôle d'intermédiaires, afin que cette consultation puisse devenir une réalité.

**M. Daniel Millaud, rapporteur**, revenant sur le problème du libre établissement, a observé que, en l'état actuel des choses, les PTOM français étaient pénalisés par rapport aux PTOM des autres Etats membres. Il a rappelé que les Antilles néerlandaises pouvaient opérer un contrôle sur l'établissement de l'ensemble des ressortissants communautaires.

**M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer**, a alors pris l'engagement de demander une étude juridique au groupe de partenariat. Il a ajouté qu'il ne voyait pas aujourd'hui d'autre solution qu'une modification de la Constitution française ou un aménagement du droit communautaire applicable.

**M. Jacques Genton, président**, a insisté sur la nécessité de saisir l'occasion de la conférence intergouvernementale pour que les spécificités des PTOM français soient prises en compte. Rappelant les démarches anciennes et multiples de M. Daniel Millaud sur ce sujet,

il a indiqué que le Groënland avait pu obtenir la reconnaissance de ses particularités.

**M. Pierre Lagourgue** a observé que, dans le cadre des régions ultrapériphériques de la Communauté, tout avantage acquis par l'une de ces régions pouvait être étendu aux autres, de sorte que l'ensemble de ces régions étaient placées sur un pied d'égalité.

**M. Daniel Millaud, rapporteur**, a alors observé que le droit communautaire était en cause. Il a fait valoir que les Polynésiens étaient des français à part entière et qu'un pêcheur des îles Tuamotu pouvait être assimilé à un parisien. Il a souhaité que le Traité de Rome soit modifié, afin que l'établissement des ressortissants communautaires, autres que ceux de l'Etat avec lequel un territoire entretient des relations particulières, puisse être contrôlé. Il a rappelé que le Danemark avait obtenu une dérogation tout à fait similaire en ce qui concernait l'acquisition de résidences secondaires.

**M. Yves Guéna** a fait valoir que le problème ne pouvait être résolu que de manière politique, par la négociation au niveau européen. Il a exprimé sa confiance dans les qualités de négociation du ministre.

**M. Marcel Daunay** ayant demandé que le ministre informe la délégation du suivi de ce dossier dans les mois à venir, **M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'Outre-mer**, s'est déclaré prêt à informer la délégation et a rappelé que le Gouvernement présenterait un mémorandum en septembre.

Après le départ du ministre, **la délégation a adopté, à l'unanimité, le rapport de M. Daniel Millaud.**

**La délégation a ensuite examiné la proposition d'acte communautaire E 447.**

**M. Jacques Genton, président**, a indiqué que le Gouvernement avait, le 10 juillet, demandé à la délégation de se prononcer en urgence sur ce texte qui devait être adopté le 17 juillet. Il a fait valoir que cette proposition

d'acte communautaire était relative à l'accord d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Tunisie, d'autre part. Cet accord s'inscrit dans le processus de renouvellement des accords de coopération qui lient la Communauté aux pays du sud de la Méditerranée. D'autres accords devraient suivre avec le Maroc, Israël, l'Egypte et la Jordanie.

Le président, a ensuite informé la délégation que, compte tenu de l'urgence et du caractère consensuel de ce texte, il avait indiqué au Gouvernement que ce document ne paraissait pas appeler une prise de position du Sénat et que, dès lors, il ne voyait aucun obstacle à ce qu'il soit définitivement adopté par le Conseil, sans attendre le délai d'un mois.

**PROGRAMME DE TRAVAIL  
DES COMMISSIONS ET DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 24 AU 29 JUILLET 1995**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 26 juillet 1995**

*à 15 heures 30*

Salle n° 245

- Audition de Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la francophonie.

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 349 (1994-1995), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° E 419).

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 26 juillet 1995**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 350 (1994-1995) de M. Gérard César et plusieurs de ses collègues relative aux conditions d'accès à la profession de courtier en vin.

- Auditions sur la conjoncture économique internationale et sur les perspectives de l'économie française

• *9 heures 30* : M. Jean-Paul Fitoussi, Président de l'Observatoire français des conjonctures économiques, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris.

• *10 heures 30* : M. Patrick Artus, Directeur des Etudes économiques de la Caisse des Dépôts et Consignations.

• *11 heures 30* : M. Jean-Pierre Patat, Directeur général adjoint des Services étrangers de la Banque de France.

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 26 juillet 1995**

*à 15 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. Hervé de Charette, ministre des affaires étrangères.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 384 (1994-1995) autorisant la ratification du Traité d'entente et de coopération signé entre la République française et l'Ukraine.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 25 juillet 1995**

*à 9 heures*

Salle n° 207

- Examen des amendements au projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires (Rapporteur : M. Jacques Larché).

**Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

**Mardi 25 juillet 1995**

*à 17 heures*

Au Palais Bourbon, Salle 6241,  
2° sous-sol, ascenseur de la Questure

- Audition de M. Philippe Vasseur, Ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (*en commun avec*

*la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne).*

**Jeudi 27 juillet 1995**

*à 10 heures*

Salle n° 261

- Examen du projet de rapport d'information de M. Jacques Genton, sur la quatrième session de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation sur la coopération et la sécurité en Europe (O.S.C.E.) (Ottawa, juillet 1995).

- Examen des propositions d'actes communautaires E 423 à E 449.