

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-18

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

45^e SÉANCE

Séance du mardi 13 décembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 2668).
2. **Transmission d'une proposition de loi** (p. 2668).
3. **Renvois pour avis** (p. 2668).
4. **Convention avec les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2668).

Discussion générale : MM. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement ; Pierre Croze, rapporteur de la commission des finances ; Jacques Habert, Xavier de Villepin.

Clôture de la discussion générale.
Adoption de l'article unique du projet de loi.

5. **Motion d'ordre** (p. 2671).
MM. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales ; Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement ; le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2672)

6. **Dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles.** - Adoption d'un projet de loi (p. 2672).

Discussion générale : MM. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement ; Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Luc Bécart, Franck Sérusclat.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er}. - Adoption (p. 2676)

Article additionnel après l'article 1^{er} (p. 2676)

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Articles 2 et 3. - Adoption (p. 2678)

Article additionnel après l'article 3 (p. 2678)

Amendement n° 14 de M. Hubert Haenel. - MM. Hubert Haenel, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 4 (p. 2679)

Amendements n°s 1 du Gouvernement, 3 de la commission et 9 de Mme Nelly Rodi. - M. Marc Lauriol. - Adoption des amendements n°s 1 et 3, identiques, supprimant l'article.

Article 5 (p. 2679)

M. Louis de Catuelan.

Amendements n°s 4 de la commission et 10 de Mme Nelly Rodi. - MM. le rapporteur, Marc Lauriol, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger, Jean-Luc Bécart. - Adoption des deux amendements, identiques, supprimant l'article.

Articles additionnels après l'article 5 (p. 2681)

Amendement n° 11 de Mme Nelly Rodi. - MM. Marc Lauriol, le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Bellanger. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 7 de M. Jacques Bellanger. - MM. Jacques Bellanger, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 8 de M. Jacques Bellanger. - MM. Jacques Bellanger, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 12 de Mme Nelly Rodi. - MM. Marc Lauriol, le rapporteur, le ministre d'Etat, Jacques Larché, président de la commission des lois. - Retrait.

Amendement n° 13 de Mme Nelly Rodi. - MM. Marc Lauriol, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Retrait.

Amendement n° 6 de M. Hubert Haenel. - MM. Hubert Haenel, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 2685)

7. **Protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales.** - Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture (p. 2685).

Discussion générale : MM. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement ; Claude Huriet, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Jean-Luc Bécart, Franck Sérusclat.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 2689)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 2. - Adoption (p. 2691)

Article 3 (*supprimé*) (p. 2691)

M. le rapporteur.

Article 4 (*supprimé*) (p. 2691)

MM. le rapporteur, le ministre.

Articles 4 *bis*, *quater* et 5. - Adoption (p. 2692)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

8. **Transmission de projets de loi** (p. 2692).

9. **Dépôt d'une proposition de loi organique** (p. 2692).

10. **Dépôt de rapports** (p. 2692).

11. **Ordre du jour** (p. 2693).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le président de l'Assemblée nationale une proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 131, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales. (*Assentiment.*)

3

RENOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des Communautés européennes relative au système des ressources propres des Communautés (n° 133, 1988-1989), dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord intervenu au sein du Conseil des Communautés européennes entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988 (n° 134, 1988-1989), dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Les renvois, pour avis, sont ordonnés.

4

CONVENTION AVEC LES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE EN MATIÈRE D'IMPÔTS SUR LE REVENU ET LA FORTUNE

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 356, 1987-1988) autorisant l'approbation de l'avenant d'une convention fiscale du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, fait à Paris le 16 juin 1988. [Rapport n° 81 (1988-1989).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie, tout d'abord, de bien vouloir excuser M. le ministre délégué chargé du budget, qui, retenu par le débat parlementaire dans une autre enceinte m'a demandé de le remplacer.

La France et les Etats-Unis ont signé, le 16 juin 1988, à Paris, un quatrième avenant à la convention fiscale franco-américaine du 28 juillet 1967.

Un nouvel avenant est, en effet, apparu nécessaire, d'abord, pour prendre en compte les incidences conventionnelles de certaines dispositions de la réforme fiscale américaine de 1986, ensuite, pour clarifier certains points qui avaient soulevé précédemment des difficultés d'interprétation et, enfin, pour modifier partiellement les règles d'élimination des doubles impositions applicables aux citoyens américains qui résident en France.

L'avenant actualise la convention en prenant en compte les modifications apportées par la réforme fiscale américaine de 1986.

Il s'agit principalement des dispositions suivantes.

Premièrement, une taxe sur les succursales étant instituée par la réforme fiscale américaine, l'article 8 de l'avenant en tire les conséquences conventionnelles, mais limite le taux d'imposition à 5 p. 100. La convention autorisait déjà la France à prélever un tel impôt au taux de 10 p. 100 et prévoyait que les Etats-Unis pourraient opérer un prélèvement similaire au cas où il serait introduit dans leur législation interne.

Une nouvelle disposition visant à éviter une utilisation abusive de la convention a été introduite dans l'avenant. Pour bénéficier de cette convention, les personnes morales percevant des revenus de l'autre Etat contractant ne devront pas redistribuer plus de 50 p. 100 de leurs propres produits d'exploitation à des résidents d'Etats tiers. Cette disposition ne s'applique que si l'objectif recherché est un objectif d'évasion fiscale.

Deuxièmement, des clarifications sont apportées sur plusieurs points de la convention.

Il en est ainsi, notamment, de la notion de bénéficiaire effectif pour l'application des prélèvements à la source en matière de redevance ainsi que de la notion de source elle-même, qui sont redéfinies dans l'avenant conformément au modèle de l'O.C.D.E., et de l'application de l'article relatif aux dividendes, qui est clarifiée grâce à l'insertion dans cet article d'une définition de cette catégorie de revenus.

Par ailleurs, l'avenant comble une lacune en donnant explicitement aux autorités fiscales des deux Etats la faculté d'imposer des formalités particulières pour l'application de la

convention. C'est ainsi, par exemple, que l'Etat de la source des redevances pourra continuer à exiger des attestations certifiées par l'autre Etat afin de s'assurer de la résidence du bénéficiaire de ces redevances.

Troisièmement, les nouvelles règles d'élimination des doubles impositions prévoient l'exonération en France des dividendes, intérêts, redevances et gains en capital de source américaine perçus à partir du 1^{er} janvier 1988 par les ressortissants américains qui résident en France.

En application de l'article 9 de l'avenant, ces revenus et gains ne seront désormais imposables qu'aux Etats-Unis. Cette règle ne concernait auparavant que les revenus immobiliers, les bénéfices industriels et commerciaux, les salaires et les pensions, pour la part correspondant à une activité exercée outre-Atlantique.

Cette exonération des revenus passifs de source américaine pourra avoir des effets économiques positifs pour la France. En effet, elle devrait inciter les sociétés américaines à s'implanter en France, en mettant un terme à une situation complexe et parfois pénalisante qui constituait sans doute un frein à l'installation en France des cadres de ces sociétés.

Telles sont, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les principales dispositions de l'avenant du 16 juin 1988, aujourd'hui soumis à votre approbation. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Croze, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les relations fiscales entre la France et les Etats-Unis sont, pour l'essentiel, régies par deux conventions : l'une, en date du 24 novembre 1978, tend à éviter la double imposition des successions et donations ; l'autre, signée le 28 juillet 1967 et modifiée par les avenants du 12 octobre 1970, du 24 novembre 1978 et du 17 janvier 1984, a trait à l'impôt sur le revenu et la fortune.

L'avenant signé le 16 juin 1988, dont il est demandé au Sénat d'autoriser la ratification, a pour objet de modifier et de compléter la convention du 28 juillet 1967.

Ce nouvel avenant, le quatrième depuis 1967, est en effet apparu nécessaire pour clarifier certaines dispositions anciennes et surtout pour prendre en compte les incidences conventionnelles de la réforme fiscale américaine de 1986, notamment la création d'un nouvel impôt de distribution sur les profits réalisés par les succursales américaines des entreprises étrangères et le renforcement des dispositions américaines tendant à prévenir les évasions fiscales internationales.

Toute modification du cadre normatif des relations fiscales franco-américaines est importante par l'ampleur des intérêts en jeu : 26 000 citoyens américains résident en France et 125 000 ressortissants français aux Etats-Unis ; de plus, à la traditionnelle implantation des firmes américaines en France répond, depuis quelques années, l'installation de nombreuses entreprises françaises aux Etats-Unis.

Commencées à Washington, en décembre 1986, et poursuivies à Paris, en mars 1987, les négociations n'ont pas soulevé de difficultés particulières.

Les pouvoirs publics et les représentants américains attachent une importance certaine à la mise en œuvre rapide de cette convention. Après avoir procédé à un examen détaillé de ses dispositions, le Sénat américain a autorisé, le 15 octobre 1988, la ratification de cet accord.

Constituant l'exact parallèle de la procédure américaine, le présent projet de loi vise à faire approuver par le Parlement français les dispositions de ce nouvel avenant à la convention fiscale franco-américaine.

Avant de présenter les principales dispositions de cet avenant - dispositions au demeurant techniques - je souhaite donner un cadrage général à cet examen en présentant certaines mesures qui sont intervenues ces derniers mois aux Etats-Unis et qu'il me paraît utile de rappeler à notre assemblée.

En premier lieu, nous pouvons observer que ce n'est pas la première fois que des dispositions juridiques et fiscales américaines ont des retentissements sur les finances publiques françaises, voire sur notre diplomatie.

Sans parler du financement du déficit extérieur américain, qui renvoie à d'autres considérations, je peux rappeler, en effet, l'amendement Gramm Rudman Hollings, de 1986, qui

visait à réduire de façon automatique le déficit budgétaire américain, et l'amendement Kassebaum, de 1985 et 1987, qui limite la contribution américaine à 20 p. 100 du budget global de l'O.N.U. au lieu des 25 p. 100 prévus.

Le jeu cumulé de ces deux amendements a des conséquences indirectes sur les dépenses nationales puisque les contributions françaises aux organisations internationales deviennent plus impératives et plus urgentes encore, en faisant planer un doute sur l'avenir puisque des révisions de quotes-parts ne sont pas exclues.

En second lieu, l'avenant prend acte de la réforme fiscale américaine de 1986, dont il m'apparaît utile de rappeler les principaux axes.

Le premier axe est l'allègement et la simplification de l'imposition des particuliers. Les quatorze tranches d'impôt sont remplacées par deux. Par comparaison avec la France, le nouveau barème américain est toujours plus favorable aux célibataires et moins favorable aux familles nombreuses.

Le deuxième axe est l'alourdissement relatif de l'imposition des sociétés, avec notamment un système d'amortissement qui se rapproche du système français et la limitation des déductibilités et crédits d'impôt.

Cette nouvelle fiscalité devrait peser à court terme sur les investissements, mais déboucher à moyen terme sur une meilleure allocation et une sélectivité accrue, en incitant, en particulier, à faire des dépenses de recherche-développement, pour lesquelles les Etats-Unis avaient pris un certain retard.

Cette réforme comporte également la création de nouvelles taxes et vise - vous l'avez souligné, monsieur le ministre d'Etat - à réduire l'évasion fiscale. C'est pourquoi un avenant à la convention de 1967 est apparu nécessaire.

Les rapports très complets du Sénat américain montrent l'intérêt que les Américains portent à ce dossier.

Quelles sont les principales modifications apportées par cet avenant ? Compte tenu de l'extrême technicité du texte, je me bornerai à les commenter.

La première, à l'article 2 de l'avenant, concerne la notion de résident. Jusque-là, cette notion ne visait que les personnes physiques ou morales de droit privé. L'article assimile à des résidents les Etats et surtout les collectivités territoriales et les Etats fédérés. Ce « toilettage » paraissait opportun compte tenu des pouvoirs et des moyens accrus des collectivités locales.

La seconde modification est une conséquence de la réforme américaine. Elle vise à prévenir l'évasion fiscale et prévoit un mode d'imposition en cas de cessation d'activité - c'est l'article 3 de l'avenant.

L'article vise les bénéfices industriels et commerciaux, dont je rappelle le régime de 1967 : ces bénéfices sont imposables dans l'Etat de la source lorsqu'ils ont été acquis par le biais d'un établissement stable, situé dans ledit Etat ; ils sont imposables dans l'Etat de résidence en l'absence d'établissement stable.

Ces règles ne sont pas modifiées au fond, mais le régime américain présentait un vide en cas de cessation d'activité.

En effet, jusqu'en 1986, les règles fiscales américaines permettaient aux sociétés étrangères possédant des établissements stables aux Etats-Unis d'échapper à l'impôt, en cas de cessation d'activité, en différant postérieurement à cette date l'encaissement de leurs revenus. Le *tax reform act* de 1986 a supprimé cette possibilité.

La modification de la convention franco-américaine a pour objet de confirmer ce changement.

Désormais, les revenus dégagés par un établissement stable seront imposables dans l'Etat de la source, même si le paiement est différé après la fin d'activité, c'est-à-dire au moment où l'établissement a cessé d'exister. Cet article, consécutif à la réforme fiscale américaine, a pour objet de prévenir l'évasion fiscale aux Etats-Unis.

Une troisième modification concerne les primes de réassurance. La difficulté provenait du fait de déterminer si le contrat avait été négocié par l'établissement stable ou le siège de la compagnie. Pour éviter toute difficulté, l'avenant confère le droit d'imposer à l'Etat du siège de la compagnie.

Une quatrième modification, plus importante, est la conséquence directe de la réforme américaine qui a institué une taxe spécifique sur les succursales.

L'avenant prend acte de cette nouvelle imposition. D'une part, il supprime divers impôts qui se seraient ajoutés à l'impôt sur les succursales. D'autre part, il prévoit un méca-

nisme spécifique : l'Etat impose les distributions de bénéfices réalisés par tous les établissements stables situés sur son territoire, y compris les succursales. Cette imposition est identique à celle des distributions de dividendes opérées par une filiale au profit de sa société mère. C'est le même taux pour les deux pays, soit 5 p. 100.

La dernière modification importante est celle de l'article 9, qui modifie les règles d'élimination des doubles impositions entre les Etats-Unis et la France. Il prévoit l'exonération en France des revenus passifs - dividendes, intérêts, redevances et gains en capital - de source américaine perçus par les personnes physiques qui ont la nationalité américaine et qui résident en France.

Conventionnellement, le régime d'imposition de ces revenus était jusqu'ici le suivant. Les revenus tirés de biens immobiliers situés aux Etats-Unis, ainsi que les pensions de source américaine étaient exonérés en France. Les autres revenus obéissaient au régime que je vous décris maintenant : pour les dividendes, partage d'imposition ; pour les intérêts, imposition à la résidence ; pour les redevances, partage d'imposition ; enfin, pour les gains en capital correspondants, imposition à la résidence.

Ce système était d'une complexité très grande, moins en raison de la multitude des régimes que pour des raisons de pratiques fiscales.

L'avenant constitue une mesure de simplification radicale puisque tous les revenus passifs de source américaine, perçus par un Américain résidant en France, sont exonérés. On peut penser que cela aura un coût fiscal limité, mais supprimera le frein à l'installation en France de citoyens américains.

Les autres articles concernent diverses modalités d'application de la convention de 1967, sans en modifier l'équilibre ou la nature.

En vous priant d'excuser, mes chers collègues, la succession de considérations très générales dans un premier temps, et très techniques dans un second, je conclurai en disant que la commission des finances recommande au Sénat l'adoption de ce projet de loi. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est le quatrième avenant - signé le 16 juin dernier - à la convention fiscale franco-américaine de 1967 que nous ayons à examiner ici. Celui-ci a été rendu nécessaire pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, comme notre rapporteur, M. Croze, l'a rappelé, il s'agissait de prendre en compte la réforme fiscale américaine de 1986. Ensuite, il fallait tirer les conséquences des lois françaises sur la décentralisation et de l'existence en tant qu'entité administrative et d'un certain point de vue fiscale des collectivités territoriales que sont les départements et les régions. Enfin, c'était l'occasion de mettre fin à certaines anomalies qui avaient été constatées, notamment des difficultés nées de l'application de l'avenant approuvé en 1978.

Reprenant ces trois considérations en ordre inverse, je mentionnerai d'abord les rectifications apportées à l'avenant du 24 novembre 1978.

Elles portent en particulier sur l'imposition des retraites, des pensions, des revenus perçus par les Américains de France, mais venant des Etats-Unis.

Cette mesure avait eu des conséquences graves, en particulier pour ceux qui vivaient de leurs rentes et qui avaient choisi de s'installer chez nous : tout d'un coup, lourdement taxés sur leur revenu, ils ont préféré partir. Depuis dix ans, nous assistons à un exode d'Américains francophiles qui avaient choisi d'habiter et donc de dépenser en France.

Cette imposition, de toute évidence, s'est révélée très peu judicieuse. Elle est maintenant modifiée et le nouvel avenant est accueilli avec grande satisfaction par la communauté de quelque 30 000 Américains qui vivent en France.

Des dispositions fiscales analogues frappent les investissements américains dans notre pays ; en outre, les firmes américaines devaient respecter les dispositions assez strictes de notre code du travail. Ainsi, un salarié employé en France par une compagnie américaine lui coûtait à peu près le double, en tout cas davantage, que ce qu'il lui revenait aux Etats-Unis - c'est un paradoxe - et trois fois ce qu'il coûtait en Italie ou en Espagne, par exemple.

Le résultat fut le départ de certaines compagnies américaines et le choix fait par certaines firmes d'aller s'installer dans d'autres pays de la Communauté économique européenne, au détriment de la France.

Sur ce point également, les nouvelles dispositions modifient la législation antérieure. Nous devons nous en féliciter.

J'ajoute qu'à l'article 4 figure une définition très intéressante des dividendes. On a, à juste titre, adopté la définition du régime fiscal français. Des discussions constantes avaient lieu avec les services des impôts sur ce point. Maintenant, on sait avec précision ce qu'est un dividende. C'est un autre progrès que nous devons à cet avenant.

Ma deuxième observation est relative à la définition des résidents, qui figure à l'article 3 de la convention de 1967. L'avenant que nous examinons y ajoute les « collectivités » qui constituent les deux pays.

Pour la France, il s'agit de « l'une quelconque de ses collectivités territoriales ».

Pour les Etats-Unis, il est ajouté une précision, que nous demandions depuis longtemps : désormais, il s'agit de prendre en compte « l'une quelconque de leurs subdivisions politiques ou collectivités territoriales ».

Si j'interprète bien ce dernier amendement, cela signifie que, du point de vue fiscal, il faudra tenir compte, pour le calcul de l'impôt et des exonérations acquises par leur paiement, non seulement des impôts fédéraux, mais également des impôts d'Etat, *state taxes*, et des impôts locaux dans les villes, *city taxes*.

Par conséquent, les trois catégories d'impôts devraient être comptabilisées, en particulier pour la justification par les résidents en France des taxes qu'ils paient aux Etats-Unis.

Enfin, sur les incidences fiscales, commerciales et industrielles de l'avenant, je n'insisterai pas. Notre rapporteur a déjà donné des explications techniques sur ces points très complexes. Je sais, en outre, que l'orateur qui s'exprimera après moi, M. de Villepin, avec toute sa compétence dans ce domaine, apportera également quelques éclaircissements que nous écouterons avec intérêt.

Dans l'ensemble, monsieur le président, mes chers collègues, cet avenant me paraît donc tout à fait satisfaisant.

Cependant, je suis personnellement au regret de vous dire, monsieur le ministre d'Etat, que je ne voterai pas le projet de loi tendant à son approbation. Je m'en explique.

Lorsque nous avons discuté ici de l'avenant de 1978, nous avions remarqué que des collectivités importantes à l'étranger, comme les chambres de commerce, les associations françaises des Etats-Unis, les délégués au conseil supérieur des Français de l'étranger, n'avaient pas été consultées pour sa rédaction. S'ils l'avaient été, nous aurions peut-être évité, à ce moment-là, les erreurs que nous sommes en train de corriger.

Je me suis informé pour ce qui concerne le texte que nous examinons aujourd'hui. La chambre de commerce française aux Etats-Unis, les huit délégués au conseil supérieur des Français de l'étranger, bien qu'ayant été avertis par le bureau permanent de ce conseil qu'un nouvel avenant était à l'étude entre les services gouvernementaux français et les services américains, n'ont absolument pas été consultés. Ils savaient qu'une négociation était en cours, que des missions techniques la conduisaient. Mais ils n'ont pas été sollicités ; leur avis n'a pas été demandé.

Il faut remarquer que l'attitude adoptée par les autorités américaines en France a été entièrement différente : elles ont fréquemment consulté leur chambre de commerce, qui s'est montrée très active dans la préparation de ce texte. Plusieurs personnalités de la colonie américaine à Paris m'avaient parlé de cet avenant. Ils ont d'ailleurs obtenu des avantages assez considérables pour leurs ressortissants.

Je regrette que des concertations analogues n'aient pas eu lieu sur le plan français. Ce matin même, j'ai demandé au président du comité national des conseillers du commerce extérieur de la France s'il avait été consulté. La même question a été posée à New York. Les conseillers du commerce extérieur avaient entendu parler de nouvelles modifications envisagées pour la convention de 1967, mais ils n'en avaient pas été informés ; aucun texte ne leur avait été communiqué.

Certes, cette regrettable omission ne paraît pas avoir de graves conséquences puisqu'il semble que le travail des services officiels ait été excellent. Pour autant que nous puissions en juger, il requiert notre entière approbation.

Toutefois, pour une question de principe, en tant que sénateur des Français établis hors de France, dans la mesure où les demandes réitérées que mes collègues et moi-même avons formulées auprès de vous de prendre l'avis de toutes les collectivités françaises à l'étranger et de leurs élus du conseil supérieur des Français de l'étranger n'ont pas à ce jour été suivies d'effet, personnellement, je m'abstiendrai lors du vote qui va intervenir.

Cette abstention tenant à la seule cause précise que j'ai indiquée, je vous invite, mes chers collègues, vous qui n'avez pas les mêmes raisons, à approuver ce projet de loi, qui, dans l'ensemble, nous donne satisfaction. (*Applaudissements*).

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je veux tout d'abord souligner la qualité de ce texte et remercier le rapporteur ainsi que la commission des finances.

Ce qui me paraît fort intéressant dans la convention qui nous est soumise, c'est l'explication du système fiscal américain. La première partie de la convention est en effet très prolix sur ce point. D'ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, ce système a suscité en moi un sentiment d'envie pour notre propre système fiscal français et ce pour deux raisons : d'abord, les taux appliqués tant aux particuliers qu'aux sociétés ; ensuite le souci de simplification qui anime les autorités américaines depuis 1986.

Par ailleurs, notre rapporteur a souligné un point très important, celui des établissements stables, qui, au lieu d'être imposés à 30 p. 100 comme c'était le cas autrefois, le seront à 5 p. 100. C'est un élément très positif pour les entreprises, y compris les entreprises françaises.

J'émettrai maintenant trois réserves avant de conclure.

D'abord, le coût pour la France n'apparaît pas clairement dans le texte. Ce coût, sans doute difficile à calculer, nous aurait permis de mieux nous déterminer sur le sujet.

Ensuite, il faut aller au-delà de ce texte et penser à l'avenir, notamment au statut des expatriés. Je partage le point de vue de mon collègue Jacques Habert sur ce point. Aujourd'hui, le statut fiscal des expatriés ne peut se concevoir que dans un ensemble européen. Je ne suis pas sûr qu'en considérant un seul aspect de ce problème - les expatriés américains en France - nous offrions dans notre pays le statut le plus favorable. Je suis pour ma part convaincu qu'en Belgique les expatriés américains sont mieux traités que chez nous et nous devons certainement y réfléchir pour l'avenir.

En outre, s'agissant des expatriés français aux Etats-Unis, ne faudrait-il pas les favoriser fiscalement pour permettre une meilleure implantation de la communauté française dans ce pays ?

Enfin, j'insisterai sur un point technique qui ne me paraît pas avoir été pris en considération. Le système fiscal américain est un système à deux niveaux : le système fédéral et le système local. Or, dans certains Etats, notamment la Californie, les sociétés françaises sont défavorisées. En effet, cet Etat américain de la côte Ouest a tendance à taxer les groupes français sur leur chiffre d'affaires mondial, ce que l'on appelle la taxe unitaire, de la traduction de *united tax* du terme anglais. Il me semble donc que, pour l'avenir, il faut étudier non seulement le problème dans son ensemble mais aussi les problèmes locaux qui se posent aux Etats-Unis.

Je conclurai en disant que je partage les regrets de mon ami M. Habert sur la non-consultation des organismes intéressés. C'est un problème très général, qui dépasse le cadre américain. On aurait certainement intérêt, dans notre pays, à consulter davantage nos compatriotes ainsi que leurs associations implantées à l'étranger.

Cependant, compte tenu des avantages qu'il offre, l'union centriste votera ce projet. (*Applaudissements*).

M. Pierre Croze, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Croze, rapporteur. Je voudrais répondre à une question posée par notre collègue M. de Villepin.

Je lui dirai que l'exonération met un terme à une situation complexe et souvent pénalisante, qui constituait sans doute un frein à l'installation en France des citoyens américains, notamment des cadres des sociétés américaines. En effet, le poids de la fiscalité française supporté par ces cadres était

vraisemblablement l'un des facteurs pouvant inciter les sociétés américaines à s'implanter dans un autre pays européen lorsque le choix était possible.

On peut donc penser que cet avenant aura des effets économiques positifs pour notre pays. En contrepartie, il aura un coût fiscal immédiat, mais celui-ci devrait être limité. Le nombre de résidents américains en France s'élève actuellement, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, à environ 28 000 personnes, dont une partie seulement doit disposer d'un montant significatif de revenus positifs de source américaine.

Telles sont, monsieur de Villepin, les quelques explications que je tenais à vous donner.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je voudrais préciser à M. Habert que la rapidité de la négociation n'a pas permis une large concertation. Cela dit, sa remarque sera prise en compte par les négociateurs pour l'avenir, dès lors que les autorités françaises et américaines se sont entendues pour mettre régulièrement à jour cette convention.

Par ailleurs, je précise que l'article 3 n'étend pas la convention aux impôts locaux, mais étend la notion de résident aux Etats fédérés et aux collectivités locales.

M. Jacques Habert. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je ferai remarquer à M. de Villepin que le coût est difficile à chiffrer. C'est si vrai que les Américains eux-mêmes, comme en témoigne un rapport au Congrès, n'ont pu déterminer avec précision - en réponse à une question tout à fait analogue qui avait été posée, à la Chambre des représentants, au Gouvernement des Etats-Unis - les conséquences budgétaires de ce texte pour eux-mêmes.

Vous avez évoqué également le statut fiscal des Français résidant aux Etats-Unis. La convention fait l'objet de fréquentes mises à jour ; à l'occasion de la prochaine, la situation de ces Français pourra être examinée avec l'attention que vous souhaitez.

M. Xavier de Villepin. Je vous en remercie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 28 juillet 1967 entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, signée à Paris le 16 juin 1988 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

5

MOTION D'ORDRE

M. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Huriet.

M. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, je vous prie, au nom de ma commission, de bien vouloir reporter à la séance de nuit, à une heure qu'il vous appartiendra de fixer, le débat sur la proposition de loi relative à la protection des personnes dans la recherche médicale.

En effet, le texte a été adopté cette nuit par l'Assemblée nationale et n'a été transmis que ce matin au Sénat. Dès lors, la commission des affaires sociales ne pourra se réunir qu'à dix-huit heures pour l'examiner.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Il n'y voit aucun inconvénient, monsieur le président.

M. le président. Monsieur Huriet, à quelle heure, selon vous, la commission des affaires sociales sera-t-elle prête à rapporter ?

M. Claude Huriet, au nom de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, elle se réunit à dix-huit heures. Des contacts ont été établis, ces derniers jours, avec le rapporteur et les services de l'Assemblée nationale, et tout permet de penser que le texte soumis au Sénat pourra être voté conforme.

C'est dire que les travaux de la commission ne devraient pas être très longs et qu'il paraît raisonnable d'envisager une reprise à vingt et une heures trente.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Monsieur le président, j'ai peut-être donné un peu rapidement mon assentiment, n'étant pas personnellement concerné par ce débat. Sans doute conviendrait-il de vérifier la disponibilité du ministre compétent.

M. le président. Monsieur le ministre d'Etat, je puis vous dire que des contacts ont été pris et que le ministre compétent est d'accord pour que le texte soit discuté en séance de nuit.

L'ordre du jour appellerait l'examen du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles. En attendant l'arrivée de M. le rapporteur, je propose au Sénat de suspendre ses travaux. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures trente cinq, est reprise à seize heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

6

DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 32, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles. [Rapport n° 117 (1988-1989).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat, ministre de l'équipement et du logement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que je vous présente est bref, puisqu'il ne comporte que cinq articles, dont l'un d'entre eux - l'article 4 - est devenu sans objet ; plusieurs amendements ont été déposés pour le supprimer.

Qu'est-ce qui inspire les quatre articles restants, dont la portée, au demeurant, est différente ? Il ne s'agit pas - je vous rassure tout de suite - de « bousculer » à nouveau le code de l'urbanisme. En effet, depuis cinq ans, nous avons connu 150 dispositions législatives ou réglementaires dans ce domaine ! Je crois donc que le moment est venu de faire une pause et de laisser les intéressés assimiler la masse de ces textes nouveaux, avant de songer à recodifier.

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. En revanche, un certain nombre de problèmes se posent et j'aborde tout de suite le premier.

Lorsque les lois de décentralisation ont, entre 1982 et 1985, transféré aux communes des pouvoirs en matière d'urbanisme et de permis de construire, problèmes des Z.A.C. - zones d'aménagement concerté - Z.A.D. - zones d'aménagement différé - et autres, il y a eu, fatalement, une période transi-

toire, que le législateur avait réglementée. Mais, comme dans toute période transitoire, cette réglementation ne pouvait pas être très rigoureuse.

Le législateur avait en effet souhaité que les plans d'occupation des sols - P.O.S. - qui étaient déjà très avancés au moment où a été déclenché le processus de décentralisation, ne soient pas complètement remis en cause et qu'ils puissent, sans perte de temps, être conduits assez rapidement à leur terme.

Mais la jurisprudence des tribunaux administratifs a été plus rigoureuse que ne l'avait été l'esprit du législateur et trois ou quatre plans d'occupation des sols qui avaient été élaborés pendant cette période transitoire ont déjà été annulés.

Il n'est pas question de revenir, par un vote du Parlement, sur des annulations de caractère judiciaire. Je ne vous propose donc en aucun cas de valider, par la voie législative, les trois ou quatre P.O.S. annulés par la voie judiciaire et auxquels je faisais référence à l'instant.

En revanche, il est 900 P.O.S., non pas en instance d'être traduits devant le tribunal administratif, mais dont rien n'empêche de penser qu'ils pourraient l'être, pour un certain nombre d'entre eux. En tout cas, n'importe qui peut, par une exception d'irrégularité invoquée devant une juridiction quelconque, remettre en cause la légalité des P.O.S. ainsi établis.

Il s'agit donc de demander aujourd'hui au Sénat, comme l'a fait l'Assemblée nationale - mais, je le répète, aucune action judiciaire n'est introduite en ce qui concerne ces P.O.S. et ce que je redoute, c'est seulement l'éventualité d'une telle action - de valider ces 900 P.O.S. et ces 100 Z.A.C.

Cette validation serait un élément fort important de stabilité sur le plan de l'urbanisme de très nombreuses villes. En effet, les permis de construire des 50 000 maisons construites par an pourraient, si ce processus allait jusqu'à son terme, être frappés d'illégalité.

Sur ce point, la sagesse prévaudra - je l'espère - dans cette assemblée, qui voudra sans doute adopter les articles 1^{er} et 2 du présent projet de loi.

L'article 3 a un caractère technique. Il précise les dispositions introduites par la loi du 18 juillet 1985 en matière de droit de préemption.

Dans un souci de continuité, l'article 9, paragraphe III, de cette loi prévoyait que les périmètres provisoires des Z.A.C. créées avant le 1^{er} juin 1987 pouvaient encore produire leurs effets jusqu'à leur expiration.

Dans l'esprit des rédacteurs, cette disposition devait aussi permettre, même après le 1^{er} juin 1987, la transformation d'un périmètre provisoire de Z.A.D. en Z.A.D. définitive où le droit de préemption peut être exercé durablement. Or, il résulte d'un avis rendu le 2 février 1988 par la section des travaux publics du Conseil d'Etat que la lettre de l'article 9, paragraphe III, de la loi du 18 juillet 1985 n'autorise pas une telle transformation. *Stricto sensu*, sur le plan juridique, cette thèse ne paraît pas infondée.

En revanche, l'article 3 du présent projet de loi a pour objet de transformer le texte législatif et d'introduire la possibilité à laquelle je viens de faire allusion en vue d'assurer la continuité de la maîtrise foncière d'opérations publiques en cours.

L'article 4 du projet de loi, qui avait une histoire plus pittoresque, n'a plus de raison d'être. Effectivement, en 1982 ou 1983, quatre communes ont manifesté l'intention de se retirer de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. Un arrêté préfectoral a acté le désir de ces quatre communes, qui ont, à partir de ce moment-là, vécu leur vie propre et autonome. Le syndicat de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ne comprenait plus alors que l'ancien périmètre moins ces quatre communes. Une instance devant la juridiction administrative a été introduite et, en 1985, le tribunal administratif a annulé l'arrêté préfectoral.

A l'évidence, nous nous sommes trouvés devant un vide juridique pendant trois ans. En effet, ces quatre communes ayant mené une vie administrative propre, elles ne reversaient plus au syndicat de l'agglomération de la ville nouvelle leur taxe professionnelle et elles ne bénéficiaient pas des avantages correspondant à leur appartenance à un tel syndicat. Mais toutes ces décisions ont été annulées du fait que le tribunal administratif avait déclaré nulle leur sortie de la ville nouvelle.

Le syndicat lui-même de l'agglomération de la ville nouvelle, c'est-à-dire ce qui restait, l'essentiel de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, avait aussi délibéré pendant trois ans de façon irrégulière puisqu'il l'avait fait sans la participation et le concours des quatre communes en question alors que la décision du tribunal administratif les réinsérerait dans le dispositif.

C'était un casse-tête dont le Conseil d'Etat vient fort opportunément de nous sortir. En effet, il a annulé la décision du tribunal administratif et il a, par conséquent, régularisé rétroactivement l'ensemble des opérations.

Si je fais allusion à cette affaire, c'est pour préciser que le Gouvernement ne demandait pas au Parlement d'annuler la décision judiciaire et de valider l'arrêté préfectoral de 1983 ; il vous aurait proposé, comme il l'avait fait dans le texte soumis à l'Assemblée nationale, de déterminer les nouvelles limites du syndicat de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines qui auraient pris effet à partir du jour de la promulgation de la loi. Il ajoutait simplement que, lorsque l'on est dans une situation juridique inextricable, le Parlement a le pouvoir de valider les actes qui avaient été décidés dans le cadre des communes ou de la ville nouvelle.

Je le répète, il fallait bien apporter une solution à cette situation inextricable. C'était la solution que proposait le Gouvernement. Il s'avère qu'elle n'a plus de raison d'être. Des amendements de suppression de l'article 4 ont été déposés. Ils émanent de presque tous les groupes de l'assemblée. Inutile de vous dire qu'il y sera fait droit.

Le cinquième et dernier article a trait à la fin des villes nouvelles. Sur ce point, le texte de la loi de 1983 est pratiquement muet. Il a prévu les conditions de leur naissance, de leur fonctionnement, de leur vie et il a simplement précisé que, lorsque l'ensemble des opérations serait terminé, il pourrait être mis un terme à ces villes par un arrêté du ministre de l'équipement et du logement.

Le Gouvernement souhaitait, même si aucune de ces agglomérations nouvelles ne sera conduite à son terme d'ici à quatre ou cinq ans, que l'on prévienne cette hypothèse avant d'arriver sur l'obstacle et que, dans une certaine mesure, on sécurise les collectivités qui en font partie.

Il existe entre elles une telle solidarité de fait qu'il est difficile de ne pas leur indiquer que la loi prévoira la possibilité, si elles le veulent, de demeurer ensemble.

Trois possibilités seraient donc données aux communes membres des villes nouvelles.

La première serait d'en sortir, mais, pour ce faire, il faudrait, d'abord, un vote de leur propre conseil municipal et, ensuite, l'approbation de cette sortie par les trois quarts des autres communes membres représentant les deux tiers de la population ou par les deux tiers des communes membres représentant les trois quarts de la population. Autrement dit, je ne le cache pas, on voulait dissuader les communes d'en sortir.

Il me semble d'ailleurs que c'est la situation de fait. Qui dit « agglomération nouvelle » dit qu'on a construit sur une première commune le groupe scolaire, sur une deuxième la salle polyvalente, sur une troisième des installations sportives et sur une quatrième des installations culturelles ou sanitaires. On voit difficilement comment chacune de ces communes pourrait reprendre vraiment sa vie autonome. Le législateur - c'est tout au moins ce qui est proposé - souhaiterait encourager ces communes à rester groupées, d'une manière ou d'une autre.

Deux manières sont possibles : ou bien ce que l'on appelle le « syndicat d'agglomération nouvelle », c'est-à-dire la formule actuelle des villes nouvelles, ou ce que l'on appelle une « communauté des villes nouvelles », qui diffère peu, semble-t-il, mais qui est un peu moins contraignante.

Cette option leur serait donnée dans des conditions que précise le texte, soit dans les quelques mois qui suivent le décret ministériel attestant la fin de l'opération « ville nouvelle », soit après le premier renouvellement de l'ensemble des conseils municipaux, étant entendu que les communes qui ne manifesteraient aucune volonté particulière seront censées vouloir demeurer dans le dispositif. Voilà très exactement ce qui est proposé à votre assemblée.

Certains peuvent - ils ne manqueront pas d'en faire état tout à l'heure - sans doute se dire : pourquoi se presser puisque le délai de quatre ou cinq ans dont nous disposons laisse le temps d'y réfléchir ?

A cette interrogation, j'ai déjà apporté une réponse : dans une certaine mesure, il n'est pas mauvais de donner aux communes concernées le sentiment non seulement qu'elles pourront, si elles le souhaitent, rester ensemble, mais aussi qu'on les y encourage.

Il existe une seconde réponse. Dans les quatre ou cinq années à venir, les seules élections municipales qui auront lieu seront celles de mars prochain. Or, pour le bon fonctionnement de la démocratie, il serait très heureux que la question de savoir si la commune souhaite, au terme de cette période de quatre ou cinq ans, demeurer dans l'ensemble constituant la ville nouvelle, soit un des thèmes de la campagne de ces élections ; faute de quoi ce sera une simple décision des conseils municipaux, qui n'aura tout de même pas la même valeur qu'une décision du suffrage universel lui-même.

Telles sont les deux raisons pour lesquelles le Gouvernement a ajouté l'article 5 au projet de loi qui vous est soumis.

Vous le voyez, le présent projet de loi a une portée relativement limitée puisqu'il ne concerne que les villes nouvelles de la région parisienne. Il tend à éviter le développement de quelques situations inextricables et à favoriser la coopération intercommunale dans le respect de l'autonomie des communes.

Tel est l'objet du présent projet de loi que le Gouvernement vous demande d'adopter.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Comme vient de le dire M. le ministre d'Etat, le projet de loi qui nous est proposé est d'une importance limitée. Je résumerai mon exposé introductif à quelques observations.

Nous pouvons diviser ce texte en deux parties.

Dans ses quatre premiers articles, qui ne seront plus que trois d'ailleurs, le texte tend à valider des actes réglementaires ou non réglementaires qui risquent d'être annulés par les tribunaux, à la suite de la mise en cause de documents tels que les plans d'occupation des sols ou les schémas directeurs. Ces documents importants, au nombre de neuf cents, avez-vous dit, monsieur le ministre d'Etat, risquent d'être annulés par les tribunaux en raison de conflits d'interprétation sur des mesures transitoires.

A ce propos, je ferai observer que les mesures transitoires sont dangereuses et peuvent donner lieu à des difficultés d'interprétation, notamment quant à leur application dans le temps. C'est bien ce qui est arrivé avec les mesures transitoires relatives ou consécutives aux lois de décentralisation en matière d'urbanisme.

L'interprétation donnée par certains tribunaux administratifs, dans la plénitude de leur appréciation, est différente du texte de certains décrets pris en application de ces mesures transitoires.

Ainsi, l'article 1^{er} prévoit la validation des actes réglementaires ou non réglementaires pris en vertu des schémas directeurs ou des plans d'occupation des sols en cause. L'article 2 prévoit la validation des actes réglementaires ou non réglementaires relatifs aux zones d'aménagement concerté visées par le texte.

M. le ministre a fait observer que la validation concerne non pas les documents eux-mêmes, mais les actes pris en vertu des documents visés aux articles 1^{er} et 2. Il s'agit des permis de construire accordés en application des plans d'occupation des sols qui risquent d'être annulés ou déclarés illégaux et des droits de préemption exercés dans les zones d'aménagement concerté en cause.

Enfin, l'article 3 prévoit un cas tout à fait particulier. Il s'agit de tirer les conséquences d'une divergence d'interprétation sur les intentions du législateur à la suite d'un avis du Conseil d'Etat.

Le législateur a craint que ses intentions ne soient dévoyées à la suite de cet avis. Il nous est donc demandé de préciser, de confirmer les intentions du législateur afin que soit inopérant sur ce point l'avis du Conseil d'Etat et non pas, bien entendu, - *horresco referens* - un arrêt du Conseil d'Etat. Voilà pour les trois premiers articles du projet de loi.

L'article 4, que M. le ministre d'Etat qualifiait de « pittoresque », sera supprimé dans quelques instants. Je tiens toutefois à souligner que cet article, devenu heureusement inutile

à la suite d'un arrêt providentiel qu'a rendu fort opportunément, voilà quelques jours, le Conseil d'Etat, avait pour objet d'annuler un jugement rendu par le tribunal administratif de Versailles et de remettre en vigueur un arrêté rendu à bon droit, semble-t-il, par le préfet des Yvelines.

Il est clair que cet article, quelle que soit la prudence avec laquelle il avait été rédigé, n'avait pas d'autre objet que de remettre en vigueur un arrêté du préfet, qui était sans doute bon, puisque le Conseil d'Etat en a décidé ainsi, mais qui avait été annulé par le tribunal administratif.

Il est difficile de se méprendre sur le sens de l'article 4, qui, heureusement, à la suite des scrupules des uns et des autres, va disparaître dans quelques instants.

La commission des lois a examiné avec un œil favorable les articles 1^{er} à 3 de ce projet de loi pour deux raisons.

Premièrement, le bon sens pratique a guidé la commission au regard de la complexité du droit de l'urbanisme.

Peu de domaines renferment autant de chausse-trappes législatifs et réglementaires que le droit de l'urbanisme.

Peu de personnes en France peuvent se vanter d'être omniscientes en matière de droit de l'urbanisme. Il faut donc considérer avec une certaine indulgence les difficultés qui, sur le terrain, peuvent surgir dans la gestion des collectivités locales ou de l'Etat.

Deuxièmement, les décisions judiciaires peuvent avoir des conséquences particulièrement graves en la matière. Elles peuvent entraîner des confusions, des complexités, des vides juridiques, des injustices, ou même une atonie de l'urbanisme.

Cette situation est d'autant plus gênante que les jugements des tribunaux administratifs sont immédiatement exécutoires en vertu du droit administratif, alors qu'ils peuvent être annulés ou réformés par un arrêt ultérieur du Conseil d'Etat.

Si nous pouvions appliquer en droit administratif la procédure du sursis à exécution prévue par le code civil et le code de procédure civile, nous éviterions les graves difficultés auxquelles ce texte de loi tend à remédier par un procédé qui est maintenant courant, et qui a fait l'objet d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel, celui de la validation.

La commission des lois a apprécié la notion de validation en fonction de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, il faut bien le dire, ne s'est avancé qu'à pas feutrés et très prudents dans l'appréciation de la constitutionnalité de la validation.

Le Conseil constitutionnel n'a pas tranché très vite et très fort. Il a prudemment, à juste titre, dégagé quelques idées simples.

Tout d'abord, la validation ne doit pas être une atteinte à l'indépendance des tribunaux et encore moins au principe de l'autorité de la chose jugée.

Ensuite, il doit être possible de remettre en vigueur l'acte à la suite de la validation.

Enfin, la validation n'est possible que lorsqu'elle répond à l'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel a bien vu l'intérêt de la validation, ses obstacles de principe et son intérêt pratique.

Les obstacles de principe résident dans l'autorité de la chose jugée. L'intérêt pratique est de remédier à des situations difficiles dans l'intérêt général. Il faut qu'il s'agisse de l'intérêt général, et non d'intérêts personnels.

C'est à la lumière de ces principes que la commission des lois a examiné les articles 1^{er} à 3 et y a donné un avis favorable. Lors de la discussion des articles, je vous proposerai donc, au nom de la commission, de voter conformes les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de loi.

Je ne parle plus de l'article 4. Nous le supprimerons tout à l'heure.

L'article 5 tend à modifier la sortie du statut des agglomérations nouvelles. Il constitue, contrairement aux dispositions de validation des articles 1^{er} à 3, une disposition permanente, sur l'économie de laquelle M. le ministre d'Etat vient de s'expliquer.

L'article 5 modifie les deux derniers alinéas de l'article 36 de la loi du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, qui fixe les conditions dans lesquelles évoluent les communautés ou les syndicats d'agglomérations nouvelles. Le présent article remet en cause le schéma d'évolution défini en 1983, qui prévoyait le libre choix.

Cet article prévoit que les communes membres pourront demander à se retirer de l'agglomération nouvelle dans un certain délai, relativement bref, et surtout sous certaines conditions, assez lourdes, puisqu'il faut une majorité plus grande de la part des membres du syndicat d'agglomération nouvelle pour permettre la sortie de la commune qui souhaite ne pas continuer à vivre en communauté ou en cohabitation avec d'autres communes.

L'article 5 fixe de nouvelles règles d'intégration pour les communes membres du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle.

Enfin, l'article 5 modifie fondamentalement le rôle du représentant de l'Etat.

Il a paru à la commission que cet article comportait une réforme importante, qui n'était pas compréhensible à première vue et qui, surtout, ne lui paraissait pas d'une urgence particulière, alors qu'il est établi que la sortie du statut d'agglomération nouvelle interviendra au plus tôt pour Evry en 1993.

Il a paru à la commission plus sage toutefois de reporter l'examen au fond de cette disposition importante à plus tard, lorsque serait déposé un texte de loi sur les agglomérations nouvelles et sur d'autres dispositions d'urbanisme, sur lesquelles le Gouvernement prévoit un examen plus approfondi.

C'est donc sans statuer au fond et sans déposer de motion de renvoi en commission que je vous propose par un amendement de supprimer l'article 5.

Sous le bénéfice de ces observations, qui ne modifient pas fondamentalement l'idée première du texte, et de quelques autres amendements, particulièrement intéressants et importants, la commission des lois vous demande d'adopter le texte qui nous est proposé.

M. le président. La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui comporte - cela vient d'ailleurs d'être rappelé - deux séries de dispositions de nature et de portée différentes.

Une première partie tend à remédier à certaines difficultés d'interprétation, d'une part, de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et, d'autre part, de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. Les articles 1^{er}, 2 et 3 ne nous posent pas de problèmes.

Une seconde partie comporte des précisions sur l'organisation des villes nouvelles après leur achèvement. L'article 5 du présent projet de loi vise à maintenir une coopération intercommunale très forte, pour ne pas dire supracommunale, par certains aspects, après le décret d'achèvement des agglomérations nouvelles.

S'il ne s'agissait que de renforcer une coopération intercommunale librement consentie, nous serions tout à fait d'accord ; mais il est à craindre que ce projet de loi ainsi que les projets qui, dit-on, sont en préparation ne soient quelque peu contraires à l'autonomie communale. Les rencontres sur le thème du regroupement des communes en vue de l'intégration européenne de 1992 ne cessent d'ailleurs de se multiplier, sous couvert d'une coopération intercommunale.

La commune est aujourd'hui l'enjeu de luttes économiques, politiques et sociales. Son existence est devenue un enjeu. Pourtant, les institutions locales françaises et leur autonomie sont considérées comme une entrave aux projets du grand capital.

La politique d'aménagement du territoire, telle qu'elle est appliquée, voudrait dépasser cette difficulté. Les projets de mise en place de communautés rurales ou urbaines, tels « le grand Paris », « le grand Marseille », « le grand Toulouse », etc., s'inscrivent dans cette politique.

Lors de l'examen du projet de budget du ministère de l'intérieur, M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, a déclaré : « Nous avons en France 36 000 communes. Il est de bon ton de dire que c'est une richesse extraordinaire » - les communistes que nous sommes le pensent - « puisque nous avons, à nous seuls, plus de communes que l'ensemble des autres pays européens. Encore faut-il faire en sorte que nous puissions y trouver une utilité. Il faut donc, parce que unis on est plus fort, encourager la coopération intercommunale. »

Mais quelle coopération et avec quel contenu ? Cette coopération doit garantir en toute circonstance l'autonomie politique de chaque collectivité ; or, ce n'est malheureusement pas la voie qui semble être suivie par le Gouvernement.

Le présent projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, s'inscrit malheureusement dans une démarche qui remet en cause l'autonomie communale.

Ainsi, s'il prévoit tout d'abord que les communes membres peuvent se prononcer pour le retrait de l'agglomération nouvelle dans les deux mois de la date de publication du décret d'achèvement, il comporte néanmoins des conditions de retrait particulièrement rigoureuses, pour ne pas dire draconiennes. En effet, le comité syndical ou le conseil d'agglomération, ainsi que les conseils municipaux des communes membres représentant plus des trois quarts de la population ou les trois quarts des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, auront six mois pour se prononcer sur les demandes de retrait. Ils devront donc statuer dans des conditions de majorité très renforcée par rapport à celles qui étaient prévues dans la loi du 13 juillet 1983.

Ainsi, la possibilité de retrait des communes de l'agglomération nouvelle serait rendue particulièrement difficile, si ce n'est quasiment impossible. Par conséquent, le groupe communiste votera en faveur de la suppression de l'article 5.

Ce projet de loi nous propose donc de pérenniser les structures des agglomérations nouvelles après leur achèvement.

Il vise à nous faire statuer dès aujourd'hui, alors que la fin des travaux des agglomérations nouvelles n'interviendra que dans trois ou quatre ans. Monsieur le ministre d'Etat, les communistes que nous sommes souhaiterions qu'un texte plus élaboré et, en tout cas, plus soucieux du respect de l'autonomie communale soit déposé en temps opportun. Si l'article 5 venait à être supprimé, le groupe communiste s'abstiendrait sur ce projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, j'ai cru bon de choisir l'occasion de la discussion de ce projet de loi pour présenter quelques réflexions.

En effet, nous nous trouvons face à un paysage administratif et politique français quelque peu curieux, qui est la conséquence d'un mélange, d'une part, de collectivités territoriales élues au suffrage universel et, d'autre part, de structures administratives et techniques dans lesquelles les élus sont désignés au second degré, ce qui aboutit, en définitive, à une prise de pouvoir progressive par ceux que l'on appelle les technocrates.

Ces réflexions sont d'autant plus nécessaires que, si nous devons, à mon avis, prendre notre temps, il nous faudra ensuite décider, puis agir rapidement, si nous voulons qu'existe une relative adaptation de nos structures administratives et politiques à celles des onze autres pays membres de la Communauté économique européenne.

Monsieur le ministre d'Etat, si votre projet de loi initial, ainsi que le texte adopté par l'Assemblée nationale, est bon et même nécessaire, en revanche, celui qui risque de résulter du débat au Sénat présentera des caractéristiques différentes.

Je ne m'étendrai pas sur ce que j'appellerai hâtivement « l'amendement de Strasbourg », qui, en lui-même, ne me pose pas de problème particulier, si ce n'est, peut-être, qu'il est à la limite de la constitutionnalité.

En revanche, la proposition de suppression de l'article 5 va, à mon avis, tout à fait à l'encontre du projet gouvernemental, conforté par la position de l'Assemblée nationale, qui vise à renforcer la coopération intercommunale. M. le rapporteur a affirmé tout à l'heure que la suppression de cet article 5 ne changerait rien au fond ; or, cela aboutirait au maintien de l'article 36 de la loi de 1983, qui facilite, en fait, l'éclatement, par le retrait des communes. On aurait ainsi l'impression de respecter une autonomie communale, tout en sachant bien qu'il n'existe plus de pouvoirs à exercer.

Si l'article 5 était supprimé, il est bien évident que le groupe socialiste voterait alors contre ce projet de loi ; en effet, les socialistes reconnaissent l'intérêt et la nécessité de ce texte dans sa forme initiale, mais non dans celle qui pourrait résulter des débats du Sénat.

Je souhaiterais maintenant, au-delà de l'examen de ce projet de loi, jeter un regard sur l'ensemble des structures administratives et essayer de vérifier l'existence de liens, à

l'heure actuelle, entre la gestion du territoire national, telle qu'elle résulte de diverses évolutions, et les règles essentielles du suffrage universel, c'est-à-dire la démocratie.

Ces règles - je les résume - aboutissent à faire en sorte non seulement que tout citoyen puisse, en connaissance de cause, désigner ceux auxquels il délègue des fonctions - il s'agit du suffrage universel et, notamment, de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen - mais aussi que le contribuable puisse toujours suivre l'usage de l'impôt à la détermination duquel il a contribué et qu'il a, indirectement, accepté de voter.

La loi de 1970, en donnant le statut d'établissement public aux agglomérations nouvelles, avait pour objectif la création d'agglomérations de taille importante, susceptibles d'une gestion efficace, sur des territoires où étaient dispersées des communes. Elle a été complétée par la loi de juillet 1983, dénommée - c'est sans doute une coïncidence - « loi Rocard ». Nous constatons que c'est une réussite : l'ensemble des responsables de ces agglomérations nouvelles souhaitent, en effet, que cette coopération intercommunale puisse continuer, notamment pour exercer les compétences en matière d'urbanisme et pour prélever la taxe professionnelle.

Or, lors de la création de ces établissements publics, on a donné à ces derniers la possibilité de s'organiser en S.A.N., les syndicats d'agglomération nouvelle, ou en C.A.N., les communautés d'agglomération nouvelle. Curieusement, tous sans exception, je crois, ont opté pour la première formule.

Y a-t-il une raison particulière à ce choix ? Pourquoi les établissements publics seraient-ils plus favorables aux syndicats d'agglomération nouvelle qu'aux communautés d'agglomération nouvelle ?

La différence tient, je crois, à ce que les communautés d'agglomération nouvelle sont gérées par un conseil d'agglomération dans lequel siègent des délégués des communes élus au suffrage universel par les électeurs desdites communes. C'est là une formule proche de la démocratie dans sa définition essentielle. En effet, les délégués soumis à l'élection au suffrage universel sont préalablement choisis par les conseils municipaux et la légitimité du suffrage universel direct ne s'exerce donc pas à l'égard de n'importe quel citoyen.

En revanche, s'agissant des syndicats d'agglomération nouvelle, les délégués siégeant au niveau intercommunal sont désignés par les seuls conseils municipaux. Il s'agit donc d'un suffrage universel au second degré.

Peut-on imaginer qu'il y ait eu une « frilosité » face à la formule des communautés d'agglomération nouvelle ? En effet, une élection au suffrage universel pouvait accroître la légitimité des délégués siégeant au conseil d'administration, chargé de la gestion de l'établissement public, et, *a contrario*, réduire celle des conseils municipaux des communes le composant.

Tel est le problème sur lequel je souhaitais en premier lieu attirer votre attention, mes chers collègues.

J'en viens maintenant à l'objet central de mon intervention : que faut-il faire à un moment où coexistent ici et là des modes si différents de gestion ? Les paroisses, créées en 1789 et devenues les communes, après de longs débats qui ont opposé notamment Mirabeau et Sieyès, ainsi que les départements, créés en 1790, constituent la trame essentielle de nos structures administratives et politiques en France. Mais ces dernières sont-elles adaptées aujourd'hui, alors qu'apparaissent partout des agglomérations urbaines plus importantes ?

Peut-être suis-je marqué par ce que je pourrais appeler « l'ébullition lyonnaise » qui a lieu actuellement : la proposition « Lyon 2010 », le rapport du conseil régional suggérant que l'Isle-d'Abeau devienne le cœur de la région Rhône-Alpes, une proposition parue dans la presse, sur l'initiative de M. André Soulier, d'une aire urbaine dont feraient partie les villes que l'on peut rejoindre en moins d'une heure, le bilan du rôle de la communauté urbaine, après vingt ans d'existence, réalisé par le secrétaire général de cette communauté urbaine, tout cela à un moment où l'Etat, nous le savons, envisage de passer des contrats avec les agglomérations. Mais, en définitive, qu'est-ce qu'une agglomération, en droit ?

J'en viens donc à me poser la question suivante : que devons-nous faire aujourd'hui pour que ces structures nécessaires - si je reprends l'exemple de la région lyonnaise, je

constate effectivement qu'une politique d'agglomération urbaine est nécessaire - puissent être améliorées tout en maintenant les communes pour les relations de proximité ?

Ne sommes-nous pas à un moment où il convient de réexaminer les compétences essentielles des uns et des autres ? Les compétences premières, c'est-à-dire celles qui relèvent actuellement du conseil municipal, ne devraient-elles pas être réparties différemment entre des structures dont nous devons nous demander si elles peuvent continuer à être gérées au deuxième, voire au troisième degré ? On finit par se trouver devant une cooptation de participants et non plus devant une représentation du suffrage universel.

Telles sont les questions que je souhaitais vous poser, monsieur le ministre. Je sais bien que ce n'est pas au cours de ce débat qu'il nous sera possible de les résoudre, mais il me semble que nous n'avons plus le droit, nous, législateurs, d'attendre devant ce que j'appelais tout à l'heure, les « pay-sages » administratifs de nos partenaires européens. Les communes n'ont peut-être pas la même importance, le même poids, la même légitimité dans les différents pays, mais elles existent et nous pouvons le vérifier à partir des relations que nous nouons au sein des comités de jumelage.

En outre, l'élection des assemblées régionales au suffrage universel confère à la région une légitimité qui la met en compétition avec le département. Nous devons donc nous demander aujourd'hui si certaines structures inventées il y a deux siècles ne sont pas devenues obsolètes et s'il ne faut pas faire en sorte que toute structure ayant des compétences bien précises soit gérée par un homme ou une femme élu au suffrage universel.

En un mot, pourrions-nous aujourd'hui faire aussi bien qu'en 1789 et en 1884 pour qu'au moment du bicentenaire, au moment où s'ouvre l'ère européenne, la France soit dans une situation telle que sa gestion ne pose plus de problème à ceux qui sont soucieux, à la fois, de l'efficacité et du respect de la démocratie ?

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est inséré, dans le chapitre V du titre II du livre premier du code de l'urbanisme, un article L. 125-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 125-4. - En application de l'article 2 du décret n° 83-851 du 23 septembre 1983 relatif à l'entrée en vigueur de la section II du titre II de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ont été soumis à la délibération des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics groupant les communes concernées et ayant compétence en matière d'urbanisme, les projets de schémas directeurs, les projets de plans d'occupation des sols ou les plans d'occupation des sols rendus publics dont l'acte de transmission par le représentant de l'Etat auxdits conseils municipaux ou auxdits organes délibérants est antérieur au 1^{er} octobre 1983.

« Sont, en conséquence, validés les actes réglementaires et non réglementaires relatifs à ces schémas directeurs ou à ces plans d'occupation des sols ou pris sur leur fondement en tant que ces documents ont été élaborés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 2, M. Rudloff, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« A titre provisoire, jusqu'à la date d'intervention de la délibération portant approbation d'un nouveau plan d'occupation des sols et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1990, sont validés les actes réglementaires et non réglementaires pris sur le fondement :

« a) Du plan d'occupation des sols de la ville de Strasbourg approuvé par délibération du conseil de la communauté urbaine de Strasbourg en date du 26 juin 1987 ;

« b) Du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Strasbourg approuvé par décret du 1^{er} février 1985,

en tant que leur régularité est susceptible d'être affectée par l'annulation de ces documents ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La disposition qu'il vous est demandé d'adopter, mes chers collègues, résulte une fois encore de conflits d'interprétation entre les domaines respectifs du droit local et du droit général.

Il faut savoir qu'en application d'une loi locale de 1910 les maires des communes du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle peuvent être habilités, par leurs conseils municipaux à édicter des dispositions dans l'intérêt de l'esthétique locale, c'est-à-dire, en clair, relatives à l'implantation et à l'aspect extérieur des immeubles.

Cette loi expressément maintenue en vigueur doit également être appréciée à la lumière de la loi du 31 décembre 1976, loi générale sur l'urbanisme en France, qui précise, dans son article 82, que le droit local garde sa primauté. En effet, le droit général n'est introduit dans les départements où existe une législation locale que dans la mesure où il ne déroge pas à cette législation.

Conformément à cette interprétation, le tribunal administratif, à plusieurs reprises, par des jugements confirmés, d'ailleurs, par un arrêt en Conseil d'Etat, a affirmé cette primauté de la législation locale sur les textes généraux concernant l'urbanisme.

C'est donc dans cet environnement juridique qu'ont été établis le plan d'occupation des sols et le plan de sauvegarde de Strasbourg.

Ainsi, le plan d'occupation des sols, qui a été réalisé en fonction du droit local, renvoyait pour les règles d'implantation des constructions au règlement municipal des constructions de 1910.

Mais le tribunal administratif a estimé que l'article 123 du code de l'urbanisme faisait une obligation absolue d'insérer, dans le corps même du plan d'occupation des sols, la réglementation sur la hauteur et les implantations d'immeubles. Il a annulé, par un jugement du mois d'avril 1988, le plan d'occupation des sols pour cette raison d'interprétation de la primauté respective du droit local et du droit général.

Bien que le jugement du tribunal administratif de Strasbourg fasse l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, il s'agit maintenant d'élaborer un nouveau plan d'occupation des sols en tenant compte de cette décision. Un délai, que l'on peut estimer raisonnablement à dix-huit mois ou à deux ans, sera nécessaire.

La disposition qu'il vous est proposé d'adopter par l'amendement n° 2 tend tout simplement à combler le vide jusqu'au moment où le nouveau plan d'occupation des sols sera élaboré et, mieux encore, d'insérer cette procédure dans un certain délai pour que tout le monde soit convaincu qu'il s'agit non pas d'une mesure définitive, permanente, mais d'une mesure provisoire.

Nous sommes, mes chers collègues, en cohérence avec ce que vous venez de voter à l'article 1^{er}, et avec ce que vous allez voter, je pense, tout à l'heure, à l'article 2 et à l'article 3.

En effet, nous vous demandons d'approuver cette mesure provisoire, non pas seulement pour le plan d'occupation des sols, mais aussi pour le plan de sauvegarde.

Le plan de sauvegarde de Strasbourg a été approuvé par décret en Conseil d'Etat du 1^{er} février 1985, malgré le vice de forme que, plus tard, le tribunal administratif a cru y déceler. Nous nous trouvons donc, là aussi, en présence d'un conflit d'interprétation mais, cette fois-ci, nous vous demandons d'aller dans le sens de l'avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat et de redonner validité aux actes pris sur le fondement du plan de sauvegarde mis en cause jusqu'à ce que le nouveau plan puisse être élaboré selon la procédure qui résulte maintenant de la nouvelle jurisprudence du tribunal administratif.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois vous demande d'adopter l'amendement n° 2.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. C'est un problème particulièrement délicat que celui que vient de soulever M. le rapporteur, en l'espèce maire de Strasbourg...

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Subsidièrement !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Vous avez dit, monsieur le rapporteur, que la thèse que vous souteniez était à peu près la même que celle qui avait présidé à la rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi.

Permettez-moi de vous faire remarquer que la situation est tout à fait différente. Sur les 900 plans d'occupation des sols dont j'ai parlé, pas un n'a été annulé par la juridiction administrative ; trois seulement lui ont été déferés, et nous avons respecté la décision judiciaire.

Le cas de Strasbourg est différent puisque le plan d'occupation des sols a été annulé par le tribunal administratif. Qu'il soit annulé pour des motivations que vous contestez et que vous introduisiez un recours en Conseil d'Etat, je le comprends parfaitement ; que cela entraîne pour la ville de Strasbourg une gêne de fait, je l'imagine aisément, mais nous ne sommes pas dans la situation inextricable à laquelle je faisais allusion à propos de l'article 4, au sujet duquel vous avez presque insinué que la décision du Conseil d'Etat était intervenue très opportunément...

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je n'ai pas dit cela.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. ... pour venir au secours du projet du Gouvernement.

Si la décision du Conseil d'Etat n'était pas intervenue, nous n'aurions pas proposé la validation de l'arrêté préfectoral que le tribunal administratif et, dans l'hypothèse dans laquelle je me situe, le Conseil d'Etat auraient annulé. J'ai précisé que notre texte valait pour l'avenir, qu'il contenait une définition nouvelle du périmètre de l'agglomération de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ne comprenant pas évidemment les quatre communes qui avaient voulu s'en séparer. Bien entendu, un certain nombre de décisions avaient été prises dans l'intervalle. J'ai dit que nous nous trouvions devant une situation inextricable pour laquelle il était nécessaire de demander au législateur de trancher.

La ville de Strasbourg ne se trouve pas dans ce cas-là. Une fois son plan d'occupation des sols annulé - le plan de sauvegarde, lui, ne l'est pas, je le rappelle - elle se trouve soumise à ce que l'on appelle le plan national d'urbanisme, qui s'applique à toutes les communes, petites ou grandes, qui n'ont pas de plan d'occupation des sols.

Personnellement, je laisse, bien entendu, le Sénat libre de son vote ; de toute façon, je n'ai aucune possibilité de faire autrement. J'ajouterai toutefois que le Conseil constitutionnel a posé, dans sa décision du 22 juillet 1980, le principe selon lequel il n'appartient ni au législateur ni au Gouvernement de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des injonctions ou de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de leurs compétences. Ce principe s'applique, bien entendu, à l'ensemble des juridictions, tant administratives que judiciaires, quel que soit le niveau d'instance.

En réalité, un vide juridique créant une situation inextricable n'existerait que pour les permis de construire qui auraient été accordés dans la ville de Strasbourg, entre la publication du plan d'occupation des sols après le vote du conseil municipal et la décision d'annulation par le tribunal administratif. A la rigueur, vous auriez pu prétendre que ces cas relevaient du même principe que celui qui eût présidé à l'article 4 si cet arrêt fort opportun du Conseil d'Etat n'avait été pris. Incontestablement, à partir du moment où cette annulation est intervenue, la ville de Strasbourg ressortit au droit commun du plan général d'urbanisation.

Dans cette affaire, nous sommes à la limite de la constitutionnalité. Je n'en dis pas davantage car il ne m'appartient pas de le faire. Je devais attirer l'attention du Sénat sur ce qui me semble un point relativement grave. Je comprends le point de vue du maire, les difficultés auxquelles il se heurte, son impatience à voir régler cette affaire. Nous retrouvons là l'un des aspects du vieux conflit qui existe entre le fait et le droit, conflit qui n'a pas fini d'entretenir les annales de nos assemblées parlementaires.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Monsieur le ministre d'Etat, je vous remercie de vos explications. Toutefois, je voudrais rassurer mes collègues : il n'existe pas de différence entre les dispositions proposées dans l'amendement n° 2 en ce qui concerne le P.O.S. annulé de Strasbourg et les dispositions que nous venons de voter à l'article 1^{er} sur les P.O.S. déjà annulés ou annulables.

Je relis le dernier alinéa de l'article 1^{er} : « Sont, en conséquence, validés les actes réglementaires et non réglementaires relatifs à ces schémas directeurs ou à ces plans d'occupation des sols ou pris sur leur fondement en tant que ces documents ont été élaborés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

Ce texte n'a de sens que si les P.O.S. sont annulés ou annulables ! Sinon, on n'en a pas besoin !

Si le Gouvernement est certain que les P.O.S. ne seront pas annulés, s'il ne se place pas dans l'hypothèse d'une annulation éventuelle de ces P.O.S., il est inutile d'élaborer un texte.

Je lis maintenant l'amendement n° 2 de la commission : « ...sont validés les actes réglementaires et non réglementaires pris sur le fondement : a) du plan d'occupation des sols... ; b) du plan de sauvegarde... en tant que leur régularité est susceptible d'être affectée par l'annulation de ces documents. »

Ce texte est calqué sur le libellé de l'article 1^{er}. Il propose non pas la validation des documents en cause, à savoir du plan d'occupation des sols et du plan de sauvegarde, mais simplement la validation des actes réglementaires ou non réglementaires, à savoir des permis de construire ou des droits de préemption, qui seront exercés sur les plans d'occupation des sols.

Monsieur le ministre d'Etat, je vous sais gré de nous avoir donné tant de détails. Je tiens cependant à rassurer mes collègues : l'adoption de l'amendement n° 2 ne vous entraînera pas plus loin que le vote de l'article 1^{er}, en ce sens qu'il ne soulève aucun problème de constitutionnalité.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. C'est bien la première fois que j'entends assimiler tout à fait les termes « annulés » et « annulables ».

Il est évident que, dans le cas particulier de Strasbourg - je ne poursuis pas cette ville d'une vindicte spéciale, croyez-le bien ! Je l'ai beaucoup fréquentée et je vous y ai témoigné d'une certaine sympathie - il s'agit d'un P.O.S. annulé. Pour les 900 autres, ils sont susceptibles de l'être. Toutefois, s'il était tellement certain qu'ils le soient, il serait bien extraordinaire que seules trois instances aient été engagées !

En toute hypothèse, il est juridiquement impossible d'assimiler les deux termes « annulés » et « annulables ».

Le législateur peut très difficilement intervenir quand l'annulation est déjà prononcée. En revanche, il peut parfaitement intervenir dans un processus dans lequel il n'y a ni annulation ni même instance.

L'objet du texte proposé par le Gouvernement est le suivant : aucune nouvelle instance ne pourra être reçue.

Qu'on le veuille ou non, selon moi, ces deux cas juridiques ne peuvent absolument pas être confondus.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Laissons là les termes « annulables » et « annulés ».

L'article 1^{er} ne tient compte que de trois ou quatre P.O.S. annulés. *Quid* des permis de construire délivrés ? Selon moi, ils sont susceptibles d'être validés...

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Ou annulés !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. ...ils sont susceptibles d'être validés, disais-je, nous ne demandons rien d'autre.

Le Gouvernement légifère pour trois ou quatre P.O.S. annulés et pour 900 qui risquent de l'être. L'amendement n° 2, quant à lui, ne traite que d'un P.O.S. annulé.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Pour les trois P.O.S. annulés, nous ne demandons ni l'annulation de l'annulation ni celle des actes qui ont été pris en application ; ils subsistent la loi générale des P.O.S. annulés par la juridiction administrative.

En revanche, pour Strasbourg, vous demandez un privilège tout à fait particulier. A ce sujet, je vous ai d'ailleurs quelque peu « tendu la perche » quand je vous ai dit : on frise les situations juridiques inextricables, car j'imagine que des maisons ont été construites. Nous sommes donc confrontés à des décisions prises dans des conditions irrégulières, et le Parlement ne peut pas les valider.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. L'exposé des motifs du projet de loi dit formellement une chose différente, monsieur le ministre d'Etat. Il dispose, en effet : « Compte tenu du nombre de P.O.S. et d'autorisations de construire potentiellement concernées par ces jugements, il est donc nécessaire de procéder, d'une part, à une interprétation législative... d'autre part, à une validation des actes délivrés sur le fondement de ces documents... »

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Des neuf cents, pas des quatre !

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Vous verrez le contentieux !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Monsieur le président, je suis formel : ce texte vise les neuf cents P.O.S. non traduits devant la justice et non les quatre sur lesquels elle n'a pris aucune décision.

Je ne dis pas que ces P.O.S. n'étaient pas potentiellement annulables, dans l'hypothèse où le Parlement n'aurait pas voté la révision de la loi que je vous propose. Je dis que cette révision les met à l'abri de l'annulation, s'ils étaient traduits devant une juridiction administrative. Je répète à nouveau qu'elle ne concerne incontestablement que ces neuf cents P.O.S. qui ne font l'objet d'aucune procédure et qui n'ont donc pas été annulés.

Je ne peux rien ajouter !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Par respect pour la juridiction administrative, car M. le ministre d'Etat nous a tout à fait convaincus, nous ne voterons pas cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

Articles 2 et 3

M. le président. « Art. 2. - Il est inséré, dans le chapitre premier du titre premier du livre III du code de l'urbanisme, un article L. 311-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 311-7. - Les dispositions du chapitre premier du titre premier du livre III du présent code dans sa rédaction issue de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement sont, quelles que soient l'autorité qui a prononcé la création des zones d'aménagement concerté intéressées et la date de cette création, entrées en vigueur dans les conditions définies par l'article 26 du décret n° 86-517 du 14 mars 1986 pris pour leur application.

« Sont, en conséquence, validés les actes réglementaires et non réglementaires relatifs aux zones d'aménagement concerté en tant qu'ils ont été pris dans les conditions et par les autorités définies à l'article 26 du décret du 14 mars 1986 précité.

« Sont, en outre, validés les actes réglementaires et non réglementaires pris sur le fondement des actes mentionnés à l'alinéa précédent en tant que ces derniers ont été validés dans les conditions prévues audit alinéa. » - (Adopté.)

« Art. 3. - Le premier alinéa du paragraphe III de l'article 9 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement est complété par la phrase suivante :

« En outre, des zones d'aménagement différé régies par les articles L. 212-1 et suivants, L. 213-1 et suivants et L. 214-1 et suivants du code de l'urbanisme dans leur rédaction antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi peuvent, postérieurement à cette date, être créées, dans les conditions prévues à ces articles, à l'intérieur des périmètres provisoires de zone d'aménagement différé mentionnés au présent alinéa. » - (Adopté.)

Article additionnel après l'article 3

M. le président. Par amendement n° 14, MM. Haenel, Delong, Paul Robert et du Luart proposent d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsque la commission communale d'aménagement foncier est consultée, en application de l'alinéa 3 de l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme, en vue de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent peut décider qu'il sera procédé à une enquête publique unique sur le plan d'occupation des sols rendu public et sur la réglementation des boisements définie aux articles 52-1 et suivants du code rural. Les mesures d'interdiction et de réglementation des plantations et des semis d'essences forestières arrêtées à l'issue de cette procédure demeurent applicables tant que le plan d'occupation des sols n'a pas été révisé et, en tout état de cause, pendant une durée minimale de six ans. »

La parole est à M. Haenel.

M. Hubert Haenel. Le boisement sauvage, désordonné, « en timbre-poste » comme on dit souvent, défigure le paysage français, morcelle à nouveau des terres qui ont été remembrées, souvent à grands frais. Les instruments juridiques existants destinés à maîtriser ces reboisements sont inadaptés à la situation, qui, en conséquence, ne fait souvent qu'empirer.

J'ajoute que le phénomène risque encore de s'amplifier avec les mises en jachères qu'on nous annonce et avec les conséquences des mesures communautaires qui sont prises pour maîtriser les productions.

La réglementation des boisements, définie aux articles 52-1 et suivants du code rural, ne peut rester en vigueur au-delà d'un délai fixé par décret, soit actuellement six ans. L'élaboration de cette réglementation relève d'une procédure lourde, impliquant une enquête publique spécifique et la période de six ans pendant laquelle s'appliquent les mesures d'interdiction ou de réglementation des plantations et des semis d'essences forestières n'est manifestement pas adaptée à la durée de vie d'une plantation.

Or, en zone de montagne, où la réglementation des boisements revêt une importance décisive, la commission communale d'aménagement foncier mentionnée à l'article 4 du code rural est, conformément à l'article L. 123-3 du code de l'urbanisme, consultée à l'initiative du maire, dans toutes les communes où est décidée l'élaboration d'un plan d'occupation des sols.

Compte tenu de la compétence de ladite commission en matière de réglementation des boisements, il est proposé qu'à l'initiative du maire les deux procédures d'enquête publique soient fusionnées et que les mesures de réglementation des boisements arrêtées à l'issue de cette enquête restent en vigueur tant que le P.O.S. n'est pas révisé, et ce, au minimum, pendant une période de six ans.

Cet amendement de bon sens s'inspire de notre souci constant de simplifier les procédures.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. L'avis de la commission est favorable, dans la mesure où cet amendement vise à apporter une simplification.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Le Gouvernement émet un avis défavorable car cet amendement n'entre en aucune manière dans le champ d'application du présent projet de loi.

En effet, comment peut-on régler les problèmes du boisement par le biais du code de l'urbanisme, et ce, sans consulter le ministre de l'agriculture ? Par ailleurs, cet amendement ne paraît apporter aucune simplification dans une matière déjà bien compliquée !

J'ajoute que l'opposition du Gouvernement se fonde plus sur la forme que sur le fond.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 3.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - I. - Les actes réglementaires et non réglementaires pris sur la base ou en application de l'arrêté n° 83-649 du préfet des Yvelines du 23 décembre 1983 portant définition du nouveau périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, ainsi que les actes subséquents sont validés en tant que leur régularité est susceptible d'être affectée par l'annulation de l'arrêté préfectoral précité.

« II. - A titre provisoire, jusqu'à la date d'intervention du décret en Conseil d'Etat mentionné au paragraphe III et au plus tard jusqu'au terme d'un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi, le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines est constitué par les limites territoriales des communes d'Elancourt, Guyancourt, Magny-les-Hameaux, Montigny-le-Bretonneux, Trappes, La Verrière et Voisins-le-Bretonneux, qui sont les membres de l'agglomération nouvelle.

« III. - Les conseils municipaux des communes faisant partie de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines à la date du 13 juillet 1983 seront consultés par le représentant de l'Etat sur les limites territoriales de ces communes ainsi que sur le périmètre d'urbanisation et la liste des communes mentionnés au paragraphe II. L'avis de chacun des conseils municipaux fera l'objet d'une délibération motivée. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la saisine, l'avis sera réputé avoir été formulé.

« Un décret en Conseil d'Etat déterminera les limites territoriales des communes consultées, modifiera en tant que de besoin les limites cantonales, arrêtera le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle ainsi que la liste des communes membres de celle-ci et, le cas échéant, adaptera en conséquence la liste des communes membres du syndicat d'agglomération nouvelle autorisé par l'arrêté n° 84-350 du préfet des Yvelines du 29 juin 1984 ainsi que sa décision inscriptive.

« IV. - Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont applicables aux périmètres d'urbanisation mentionnés aux paragraphes II et III. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

Le premier, n° 1, est déposé par le Gouvernement.

Le deuxième, n° 3, est présenté par M. Rudloff, au nom de la commission.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième, n° 9, présenté par Mme Rodi, MM. Lauriol, Larcher et les membres du groupe du rassemblement pour la République, a pour objet, dans le paragraphe II de l'article 4, après les mots : « limites territoriales », d'insérer les mots : « telles que définies par l'arrêté n° 83-649 du préfet des Yvelines en date du 23 décembre 1983 ».

La parole est à M. le ministre d'Etat, pour défendre l'amendement n° 1.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je considère que je l'ai déjà défendu, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 3.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je considère également que je l'ai déjà défendu.

M. le président. La parole est à M. Lauriol, pour défendre l'amendement n° 9.

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, si les amendements identiques n°s 1 et 3, émanant l'un du Gouvernement et l'autre de la commission, sont adoptés, l'article 4 sera supprimé et l'amendement n° 9 n'aura plus d'objet ; étant favorable à la suppression de l'article, je n'ai donc pas à défendre ce texte, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 1 et 3.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est supprimé et l'amendement n° 9 n'a plus d'objet.

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article 36 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Dans les deux mois suivant la date de publication du décret prévu à l'article 34 ci-dessus, une ou plusieurs communes peuvent adresser au représentant de l'Etat dans le département une demande de retrait du syndicat d'agglomération nouvelle ou de la communauté d'agglomération nouvelle. Dans le même délai et selon la même procédure, une ou plusieurs communes limitrophes peuvent demander leur admission dans le syndicat ou la communauté d'agglomération nouvelle.

« Le comité syndical prévu à l'article 14 ou le conseil d'agglomération prévu à l'article 12 ainsi que les conseils municipaux des communes membres du syndicat ou de la communauté disposent d'un délai de six mois courant à compter de la même date pour se prononcer sur le retrait ou l'admission et sur leurs conditions financières et patrimoniales.

« Si le comité syndical ou le conseil d'agglomération ainsi que les deux tiers des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des trois quarts de la population ou les trois quarts des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, ont donné leur accord, le retrait ou l'admission est constaté par le représentant de l'Etat dans le département.

« Par le même acte, le représentant de l'Etat peut modifier les limites territoriales des communes avec l'accord des conseils municipaux de ces communes ainsi que du comité syndical ou du conseil d'agglomération.

« Si la modification des limites territoriales des communes affecte celles des cantons, cette modification ainsi que la décision de retrait ou d'admission sont prises par décret en Conseil d'Etat.

« A l'issue de la procédure de retrait ou d'admission ou, à défaut, à l'expiration du délai mentionné au deuxième alinéa, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la communauté d'agglomération nouvelle prend la dénomination de syndicat d'agglomération ou de communauté d'agglomération.

« Les communes membres du syndicat d'agglomération ou de la communauté d'agglomération peuvent, dans les conditions de majorité prévues au dernier alinéa de l'article 4, opter pour la transformation du syndicat d'agglomération en communauté d'agglomération ou pour la transformation de la communauté d'agglomération en syndicat d'agglomération.

« Cette option peut être exercée, soit dans un délai de trois mois à compter de la décision de retrait ou d'admission ou, si le représentant de l'Etat n'a pas été saisi d'une telle demande, dans un délai d'un an à compter de la publication du décret prévu à l'article 34, soit dans un délai de trois mois suivant un renouvellement général des conseils municipaux. »

La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. J'interviens à l'article 5 pour me féliciter de l'amendement n° 4 de la commission des lois, qui vise à supprimer les dispositions relatives aux conditions d'évolution des agglomérations nouvelles après l'achèvement des opérations de construction.

La précipitation, on le sait, ne convient guère à la réflexion et à la recherche de solutions justes. Il est encore trop tôt pour se prononcer par voie législative sur le sort des agglomérations nouvelles. Je pense essentiellement aux conditions de sortie laissées aux communes membres de cette structure de développement urbain. On a tout à l'heure démontré qu'il n'était pas urgent de statuer sur ce point puisqu'il faudra quatre ans - comme l'a indiqué M. le ministre d'Etat - voire cinq ans avant que soit publié le premier décret d'achèvement.

En outre, trop de rigueur dans les conditions à imposer pour les retraits intervenant à la suite d'un décret d'achèvement risquerait de multiplier les demandes de retrait anticipé pour des raisons de majorité plus facile à obtenir avant qu'après.

Sur ces deux points, je partage tout à fait l'avis du rapporteur de la commission des lois tendant à la suppression de cet article.

M. le président. Sur l'article 5, je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 4, est présenté par M. Rudloff, au nom de la commission.

Le second, n° 10, est déposé par Mme Rodi, MM. Lauriol, Larcher et les membres du groupe du rassemblement pour la République.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 4.

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je me suis déjà expliqué, au cours de mon exposé introductif, sur le sens de cet amendement de suppression de l'article 5, article qui contient incontestablement des dispositions intéressantes, mais qui présente aussi des risques qu'il convient d'étudier de plus près.

Compte tenu de l'échéance relativement lointaine à laquelle la disposition pourrait entrer en application, la commission des lois a estimé plus sage de ne pas en discuter de manière approfondie et souhaite son examen complet dans les années à venir.

Je ne pense pas, par ailleurs, que la prochaine campagne municipale dans les communes membres des différents groupements d'agglomérations nouvelles portera sur la manière de sortir du statut d'agglomérations nouvelles. L'argument de M. le ministre pour justifier un vote immédiat sur le fond ne me semble donc pas absolument déterminant.

Dans ces conditions, la commission des lois estime plus sage de supprimer cet article pour en reprendre la discussion dans un débat ultérieur et plus complet.

M. le président. La parole est à M. Lauriol, pour défendre l'amendement n° 10.

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, cet amendement est en effet identique à l'amendement n° 4. Les membres du groupe du R.P.R., Mme Rodi, M. Larcher et moi-même, sommes tout à fait en accord avec la commission des lois.

Nous estimons cependant nécessaire de préciser que les communes doivent être libres d'adapter leur conduite aux nécessités du terrain pour être à même de prendre les mesures consécutives au décret d'achèvement.

De plus, le fait d'imposer des procédures compliquées et des majorités très difficiles à atteindre, au moins dans l'une des hypothèses, est contraire à l'esprit de la décentralisation.

En outre, nous souscrivons au caractère prématuré de cette disposition, puisque ce n'est qu'en 1993 que le premier décret d'achèvement entrera en application à Evry.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Je crois avoir exposé au cours de mon intervention liminaire les raisons pour lesquelles il semblait opportun, au contraire, de décider plus vite.

Personne ne le conteste, il faudra revenir sur le problème, et l'argument fondamental qui est opposé à la thèse du Gouvernement consiste d'ailleurs à dire que c'est un peu tôt et qu'on aura l'occasion d'en reparler.

Il est effectivement un point sur lequel le temps sera bon conseiller, c'est la réduction du rôle de l'Etat dans le fonctionnement des villes nouvelles au fur et à mesure de leur achèvement. Certes, au départ, sans l'Etat il n'y aurait pas eu de villes nouvelles, mais, lorsqu'elles seront devenues majeures, la démocratie voudra incontestablement que le rôle de l'Etat soit réduit. Je peux donc concevoir cet argument sous cet angle.

En revanche, je ne veux pas laisser dire que l'affaire a été totalement improvisée. C'est, en effet, au terme d'une concertation entamée depuis plus d'un an par mon prédécesseur avec les élus des villes nouvelles - groupées au sein d'une association représentative de toutes les agglomérations concernées, toutes tendances confondues - que ce texte a été élaboré. Par conséquent, ce n'est pas une improvisation de ma part ; je l'ai trouvé dans les « cartons » du ministère. J'ai peut-être eu la faiblesse de vous le présenter mais, dans une certaine mesure, j'imaginai que les arguments de fond étaient bons.

Une critique toutefois m'inquiète, celle de M. Lauriol. En effet, je redouterais, à la fin du processus, que certaines villes qui se seraient, au cours du temps, enrichies plus que d'autres, ou qui auraient évolué vers des bureaux plus que vers des logements, n'aient la tentation de faire cavalier seul. Incontestablement, un problème de solidarité se pose au sein de ces villes nouvelles, auxquelles je suis, pour ma part, très attaché.

Telle est la raison pour laquelle nous voulions effectivement - je n'en disconviens pas - rendre difficile leur retrait. En contrepartie, je reconnais l'argument selon lequel cela va à l'encontre des libertés communales et de la décentralisation.

M. Marc Lauriol. Tout à fait !

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Mais, monsieur Lauriol, on a toujours dans la vie à choisir entre deux inconvénients et, généralement, il faut choisir la solution qui en offre le moins. S'il n'y avait, dans une solution, que du pour et, dans l'autre, que du contre, on siègerait tous sur les mêmes travées et reconnaissez, entre nous, que l'on s'ennuierait ! (Sourires.)

M. le président. Je vais mettre aux voix les deux amendements identiques n°s 4 et 10.

M. Marc Lauriol. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. C'est vrai, monsieur le ministre, il s'agit d'une question d'équilibre. Nous avons, d'un côté, la démocratie, la décentralisation et l'autonomie communale et, de l'autre, des intérêts communs pendant la durée de l'agglomération nouvelle et après son décès, c'est-à-dire toute la période qui suit le décret d'achèvement.

Mais dans les effets actuels, que ce soit avant ou après le décret d'achèvement, je constate que la balance penche beaucoup pour la technostructure de l'agglomération nouvelle et que les communes - je l'ai vécu suffisamment, notamment à Saint-Quentin-en-Yvelines - voient leurs droits « foulés au pied ». Elles sont obligées de financer des investissements qu'elles ne peuvent pas décider et les contribuables s'adressent à leur municipalité et non au syndicat d'agglomération nouvelle.

Par conséquent, il y a un déséquilibre, monsieur le ministre, que l'amendement de suppression atténue quelque peu entre les droits des communes et les droits de la technostructure. C'est dans ce sens que je le crois digne d'approbation.

M. Louis de Catuelan. Très bien !

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je crois que nous sommes à peu près tous d'accord pour estimer que les villes

nouvelles ont été une réussite et que leur statut, au fur et à mesure de leur achèvement, et surtout après, devra être corrigé et revu au fil des expériences. En effet, rien n'est plus normal puisqu'il s'agit d'une formule de coopération nouvelle et originale.

Rien ne nous semblait donc plus fondé que les dispositions de l'article 5, qui renforçaient les pouvoirs des élus, d'une part, et qui incitaient également - cela a été bien souligné - au maintien et à l'expression de la coopération par la solidarité fiscale, d'autre part.

Faut-il rappeler que l'échéance de 1992 nous oblige à la création de formules originales en matière de coopération intercommunale et, sans doute aussi, dans ces domaines plus spécifiques et de pointe que constituent les agglomérations nouvelles ?

Je ne puis suivre - bien que je la comprenne - l'argumentation de mon collègue M. Lauriol. En effet, s'il est vrai que les contribuables sont appelés à pourvoir, en partie, il est non moins vrai aussi que l'Etat assume, en cette matière, une aide non négligeable que les contribuables de ces agglomérations nouvelles ne trouveraient pas dans des communes de statut normal.

C'est pourquoi, pour notre part, nous refuserons que cet article 5 soit supprimé.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. La suppression de l'article 5 - je l'ai dit tout à l'heure - est, pour nous, communistes, sûrement - j'allais dire peut-être - une bonne chose, mais elle ne résoud pas le problème et, sur ce point, vous avez raison, monsieur le ministre.

Mais je ne peux pas suivre le raisonnement de M. Lauriol dans ce domaine. J'ai indiqué précédemment qu'il sera nécessaire, dans peu d'années, que le Gouvernement dépose un projet de loi plus fouillé et, en tout cas, je le répète, plus conforme à l'autonomie communale.

En effet, il ne faut pas opposer, monsieur le ministre d'Etat, la solidarité financière - comme vous l'avez dit tout à l'heure à juste titre, la commune qui empêche le « jackpot » dû à des investissements de l'Etat et de la coopération communale - avec l'autonomie communale.

Une commune peut se retirer d'un syndicat d'agglomération nouvelle à condition qu'elle remette le terrain au niveau zéro, c'est-à-dire à condition qu'elle reverse au syndicat d'agglomération nouvelle tout ou partie des plus-values fiscales engendrées par les investissements des autres.

En réfléchissant, il est possible - ce n'est pas si facile - de trouver des solutions. Mais, encore une fois, elles doivent l'être, selon nous, communistes, dans le respect le plus grand possible de l'autonomie communale. (*M. Bangou applaudit.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 4 et 10, repoussés par le Gouvernement.

(*Les amendements sont adoptés.*)

M. le président. En conséquence, l'article 5 est supprimé.

Articles additionnels après l'article 5

M. le président. Par amendement n° 11, Mme Rodi, MM. Lauriol, Larcher et les membres du groupe du rassemblement pour la République proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le début de la première phrase du premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est ainsi rédigé :

« Chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus en leur sein par les conseils municipaux... »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement tend à préciser que chaque syndicat est administré par un comité composé de membres élus en leur sein par les conseils municipaux des communes membres de l'agglomération.

Nous avons très souvent constaté - nous les avons dénoncés - les nombreux dysfonctionnements qu'occasionne la loi nouvelle. L'un des plus choquants consiste à faire administrer une ville nouvelle par des élus qui appartiennent à des conseils municipaux extérieurs à l'agglomération.

Il n'est même pas exclu - cela arrive - qu'un établissement public d'aménagement soit présidé, par ce biais, par un conseiller municipal d'une commune extérieure à l'agglomération nouvelle.

Ce sont, de toute évidence, des invraisemblances, des contradictions avec le plus élémentaire bon sens. Certes, il peut arriver que des éléments étrangers figurent dans chaque conseil municipal. Il n'est en effet pas nécessaire d'habiter dans une commune pour être membre d'un conseil municipal. Nous trouvons que ces éléments extérieurs suffisent et qu'il ne faut pas, en plus, admettre éventuellement des conseils municipaux en dehors du périmètre de l'agglomération nouvelle.

C'est pourquoi cet amendement tend à rétablir une autonomie interne de la ville nouvelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La commission constate d'abord que, contrairement aux dispositions prévues pour l'article 5, les mesures proposées par les auteurs de cet amendement seraient d'application immédiate. Elles n'encourent donc pas le reproche que la commission a fait au texte de l'article 5. Par ailleurs, sur le fond, la proposition contenue dans l'amendement a paru sage à la commission, qui a émis un avis favorable à son adoption.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement est hostile à l'amendement n° 11. Il y a une certaine contradiction dans la thèse de M. Lauriol, qui se faisait à l'instant le champion de l'autonomie des conseils municipaux, mais qui vient maintenant la limiter en leur interdisant de désigner qui ils ont envie. J'estime que, sur ce point, les conseils municipaux, élus par la population et responsables devant elle, doivent être libres de désigner les représentants qu'ils estiment les plus qualifiés pour exercer la fonction qui leur est déléguée.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

M. Marc Lauriol. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Monsieur le ministre d'Etat, il n'y a pas contradiction ! Quand il s'agit de gérer les intérêts d'une commune au sein de l'agglomération, il est normal que le conseil municipal, pris dans son ensemble, ait toute sa souveraineté ; mais, quand il s'agit de gérer les intérêts d'une agglomération nouvelle, je considère comme aberrant que l'on puisse désigner des membres extérieurs à cette agglomération. Les circonstances ne sont pas les mêmes ! Dans un cas, on gère l'intérêt d'une commune ; dans l'autre, on gère l'intérêt de l'agglomération.

J'estime donc que la logique conduit à choisir, pour la défense des intérêts de l'agglomération, des membres de l'agglomération, tout comme on s'adresse, quand il s'agit de défendre les intérêts d'une commune, au conseil municipal. Je trouve cela parfaitement complémentaire, et donc parfaitement cohérent.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Je comprends mal M. Lauriol : j'ai l'impression que son explication ne vise pas les cas qu'il a en tête. Il vient de nous dire qu'il ne fallait pas que siège au syndicat d'agglomération nouvelle un élu d'une commune se trouvant à l'extérieur de ce syndicat. Or, selon son amendement, le conseil municipal ne peut déléguer qu'un de ses membres ; mais, s'il délègue un membre du conseil municipal

voisin qui fait partie du S.A.N., l'argumentation de M. Lauriol tombe ! Il pense vraisemblablement à Saint-Quentin-en-Yvelines. Mais on peut désigner un conseiller municipal d'une autre commune faisant partie de l'agglomération nouvelle !

Par ailleurs, qu'en serait-il d'un conseiller général élu dans le ressort de communes faisant partie du S.A.N., mais aussi de communes extérieures au syndicat ? Il représente bien au moins une partie de la population de l'agglomération nouvelle ! Mais, s'il n'appartient pas à une commune membre, cet amendement l'empêche de siéger au S.A.N.

Pour ma part, je considère que les conseils municipaux sont suffisamment adultes pour désigner qui ils souhaitent et je me prononce, au nom de mes collègues, contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 5.

Par amendement n° 7, M. Bellanger, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, également après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, il est inséré, avant l'article 15, un article ainsi rédigé :

« Art. 14 bis. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-15 du code des communes, la décision d'admission d'une commune à faire partie du syndicat d'agglomération nouvelle est prise, suite à sa demande, par décret en Conseil d'Etat, sur proposition du représentant de l'Etat dans le département, après avis conforme du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres, obtenus à la majorité telle que définie à l'article 4. »

La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. L'objet de cet amendement est relativement simple : il s'agit de permettre à des communes de rentrer dans une agglomération nouvelle. Il rétablit un équilibre au sein de la loi du 13 juillet 1983, qui ne prévoit, avant les décrets d'achèvement, que la possibilité de sortie des communes. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit, après les décrets d'achèvement, aussi bien l'entrée que la sortie des communes. L'objet de l'amendement est de prévoir le parallélisme entre l'entrée et la sortie dans la période actuelle.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La commission constate que les dispositions de cet amendement sont immédiatement applicables. Par ailleurs, elle admet le parallélisme des formes souligné à l'instant par M. Bellanger. Elle est donc favorable à l'amendement n° 7, tout en se demandant s'il sera d'application fréquente.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, également après l'article 5.

Par amendement n° 8, M. Bellanger, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, toujours après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, il est inséré, avant l'article 15, un article ainsi rédigé :

« Art. 14 ter. - Les conditions financières et patrimoniales de cette entrée font l'objet d'une convention entre l'Etat, le syndicat d'agglomération nouvelle et la commune. »

La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 5.

Par amendement n° 12, Mme Rodi, MM. Lauriol, Larcher et les membres du groupe du rassemblement pour la République proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le début de la première phrase de l'article 16 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est ainsi rédigé :

« La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce, conjointement avec les communes, leurs compétences dans les domaines de l'urbanisme, du logement... »

« II. - Le début de la seconde phrase de l'article 16 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« La communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et les communes sont conjointement compétents en matière d'investissement... »

« III. - L'article 16 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En cas de désaccord dûment constaté entre la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle et les communes, le représentant de l'Etat dans le département est autorisé à prendre des mesures conservatoires. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement vise à mieux associer les communes aux décisions des communautés ou des syndicats d'agglomération nouvelle, en précisant que ces décisions doivent être prises conjointement avec elles.

Est-il besoin de souligner - c'est l'éternel débat - que trop de communes se plaignent de devoir supporter les conséquences de décisions de syndicats, notamment sur le plan financier, sans être en aucune façon associées à ces décisions ?

Qu'on institue des pouvoirs au-dessus des communes, oui, l'intérêt collectif le commande ; mais qu'on foule aux pieds les droits et responsabilités des communes, nous disons : non ! Par conséquent, que les décisions soient prises conjointement avec les communes, c'est-à-dire qu'il y ait consultation des conseils municipaux et des maires, voilà ce que nous demandons en présentant cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La commission avoue son embarras ! Le problème soulevé par M. Lauriol est extrêmement important et mérite, lui aussi, un débat très approfondi. La commission comprend tout à fait les soucis des auteurs de cet amendement, elle comprend qu'il y ait matière à débat sur le rôle respectif de chacun et concertation à mener entre les représentants de l'agglomération nouvelle, d'une part, et les communes, d'autre part.

Cependant, il lui a semblé que le problème était tout de même trop lourd pour être réglé aujourd'hui, au seul détour de cet amendement, au demeurant intéressant.

Dans ces conditions, elle n'a pas pu donner un avis favorable, en l'état, à l'amendement n° 12, en ce qui concerne tant le principe que les précisions proposées, notamment au paragraphe II concernant l'investissement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement, pour deux raisons.

En premier lieu, j'estime qu'il n'est pas bon d'improviser en séance sur un sujet d'une portée aussi considérable. Les syndicats d'agglomération nouvelle ont été créés sur la base du transfert des compétences et des ressources. Ils ont été dotés d'institutions, au sein desquelles les communes sont représentées. Nous retrouvons ici, à une moindre échelle, les problèmes de la Communauté européenne.

En second lieu, j'imagine mal comment pourrait fonctionner un système institutionnel dans lequel il faudrait tout à la fois l'accord de l'organisme exécutif du syndicat d'agglomération nouvelle et celui des communes, de toutes les communes. Un investissement sportif, par exemple, ne concerne pas une commune déterminée, mais tout ou partie du syndicat d'agglomération nouvelle !

Enfin, je vois mal, outre la paralysie que je redoute dans la mise en œuvre de ce système, quelle mesure conservatoire le préfet pourrait être amené à prendre en cas de conflit. Ce problème est juridiquement très difficile !

Vous avez considéré tout à l'heure - non sans raison - qu'il serait opportun de revoir la question de la sortie des communes des syndicats d'agglomération nouvelle. Ces deux problèmes - sortie des communes et association aux décisions du syndicat - mériteraient, selon moi, un débat plus approfondi que quelques minutes en séance ou quelques quarts d'heure en commission. Je demande donc à M. Lauriol, au bénéfice de ces considérations, de retirer son amendement, sans pour autant qu'il se renie sur le fond.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission. J'indique à M. Lauriol et aux auteurs de l'amendement n° 12 que la commission a examiné celui-ci avec un véritable intérêt. En effet, ils proposent un mécanisme susceptible d'améliorer, dans certaines circonstances, la situation actuelle.

Il faut néanmoins être très prudent en la matière. Ce mécanisme est complexe ! Cette sorte d'assentiment, voire de droit de veto donné à une commune pour aboutir au résultat recherché peut provoquer un véritable blocage.

De plus, je suis assez réservé - je me permets de vous le dire, monsieur Lauriol - sur la signification profonde du dernier alinéa de votre amendement. En effet, vouloir faire du préfet l'arbitre des différends entre la commune et l'agglomération nouvelle, c'est instituer un mécanisme de recentralisation. Si vous acceptiez de retirer cet amendement, la tâche de la commission s'en trouverait facilitée. Je vous en remercie par avance.

Cela étant, je prends sans aucune difficulté l'engagement d'étudier en commission toute proposition qui reprendrait ces dispositions.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur Lauriol ?

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, je constate d'abord que le Gouvernement envisage un débat au fond sur cette importante question et qu'il ne manifeste pas une hostilité radicale de principe à la disposition.

Je constate également que la commission, par la voix de ses plus hauts représentants, son président, M. Larché, et son rapporteur, M. Rudloff, nous demande de réfléchir à ce problème. M. Larché vient d'ailleurs de prendre l'engagement - je lui fais confiance - que nous en débattons ultérieurement plus au fond.

Dans ces conditions, je retire l'amendement n° 12.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

Par amendement n° 13, Mme Rodi, MM. Lauriol, Larcher et les membres du groupe du rassemblement pour la République proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le troisième alinéa de l'article 18 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les zones d'aménagement concerté et les lotissements de plus de trente logements, ainsi que les opérations groupées de plus de trente logements, le président

de la communauté ou du syndicat d'agglomération nouvelle exerce les pouvoirs dévolus au conseil municipal en matière d'investissements.

« Le maire conserve seul les pouvoirs en matière d'autorisation d'utilisation des sols. »

« II. - En conséquence, le dernier alinéa de l'article 18 de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 précitée est supprimé. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Cet amendement s'inscrit dans la même logique que le précédent.

En matière d'investissement, nous savons que les compétences sont transférées des communes aux organisations communautaires, notamment aux syndicats. Mais, en matière de maîtrise des sols, il importe de rappeler les pouvoirs que détient le maire, notamment en matière d'autorisation d'utilisation des sols, tel est l'objet de cet amendement.

Il vise donc à mieux associer les maires aux procédures des permis de construire, mais - je tiens à le préciser - dans le respect des plans d'urbanisme et, par conséquent, la volonté des communautés et des syndicats d'agglomération nouvelle.

Dès lors, que l'on ne vienne pas nous opposer, comme ce fut le cas à l'Assemblée nationale, la dispersion des pouvoirs ou les abus possibles des maires, qui, par exemple, créeraient des logements et laisseraient à l'agglomération la charge de réaliser les équipements collectifs rendus nécessaires, rompant ainsi l'équilibre des pouvoirs !

De toute façon, cet amendement ne confère pas aux maires un pouvoir arbitraire. Ils doivent, en effet, respecter les schémas directeurs et les plans d'urbanisme voulus, d'ailleurs, par les communautés ou les syndicats d'agglomérations, ce qui garantit l'harmonie.

Supprimer les pouvoirs du maire, c'est, à notre avis, aller à contre-courant de la décentralisation ; c'est accuser aussi un profond malaise qui est ressenti dans beaucoup de communes membres de ces agglomérations. Il faut donc dissiper ce malaise en rétablissant un plus juste équilibre entre les pouvoirs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. L'avis de la commission rejoint celui qu'elle a émis sur l'amendement précédent puisque celui-ci répond, ainsi que l'a indiqué M. Lauriol, aux mêmes objectifs et aux mêmes préoccupations parfaitement légitimes et justifiées, à savoir l'équilibre entre les compétences des groupements de communes - les agglomérations nouvelles, dans le cas présent - et les pouvoirs des maires en matière de police ou de mesures administratives.

Cependant, la commission estime, là encore, que le débat est beaucoup plus large, qu'il dépasse les seules dispositions prévues dans l'amendement n° 13 pour porter sur le partage et sur la clarification des compétences respectives des communes et des communautés, singulièrement sur les pouvoirs respectifs des présidents de ces communautés ou de ces organismes collectifs, d'une part, et des maires, d'autre part.

Il lui paraît donc préférable d'ajourner la discussion sur ces dispositions, ce qui revient à ne pas suivre, en l'instant, les auteurs de l'amendement n° 13.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. L'avis du Gouvernement rejoint un peu - pour ne pas dire beaucoup - celui de la commission.

Ces problèmes devront être pris en compte lorsque sera examiné au fond le problème de la sortie, car c'est alors qu'il conviendra d'apporter quelques modifications au régime actuel.

J'exclus pas que, dans certaines villes nouvelles, la totalité des communes veuillent garder le système actuel, si elles l'ont trouvé excellent, mais je serais bien étonné que nous n'ayons pas, à ce moment-là, un débat sur l'introduction nécessaire d'une certaine souplesse.

Au début, il a fallu un peu d'autorité pour que le système démarre ; il a fallu que l'Etat intervienne, ne serait-ce que sur le plan financier ; il a fallu qu'il impose quelque peu son point de vue, sans quoi rien n'aurait jamais été fait. Au total, le résultat est tout de même positif.

Aujourd'hui, je conçois qu'il faille introduire plus de souplesse, ce qui suppose un débat général, débat qui pourrait précisément avoir lieu lorsque l'on élaborera les conditions de sortie.

En outre, l'amendement prévoit qu'en cas de désaccord entre le président du syndicat et le maire la décision serait prise par le préfet. Cela aboutirait à une recentralisation qui *a priori* ne me semble pas heureuse.

M. Lauriol, qui connaît mieux la question que moi, puisqu'il représente les syndicats d'agglomérations nouvelles, a l'air de faire état sans cesse d'une hostilité, d'un malaise qui se serait emparé des maires de ces communes qui en font partie.

Si c'est si vrai, pourquoi ne pas avoir sauté sur l'occasion que je lui offrais, tout à l'heure, en présentant le texte qui prévoyait qu'à la majorité des trois quarts représentant les deux tiers de la population ou des deux tiers représentant les trois quarts de la population les communes pouvaient décider de reprendre leur liberté ?

S'il est vrai que les maires sont tous hostiles à cette formule, il fallait non seulement accepter ma proposition, mais encore en demander l'application anticipée.

La sagesse veut que nous terminions l'expérience des villes nouvelles et qu'alors, seulement, nous voyions s'il convient d'apporter plus de souplesse et peut-être plus de démocratie dans le fonctionnement du système, mais il ne me paraît pas bon d'improviser des textes d'une telle portée à la faveur de ce projet.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 13.

M. Marc Lauriol. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Comme tout à l'heure, je constate que le Gouvernement, d'une part, la commission plus encore, d'autre part, sont disposés à se préoccuper de ce problème et à l'examiner au fond. Je forme le souhait que les délais ne soient pas trop longs car, en matière de maîtrise des sols et de permis de construire, la paralysie des maires est pénible à supporter.

Mais je voudrais répondre à M. le ministre, qui m'a accusé d'être illogique. Il m'a demandé pourquoi je n'avais pas accepté le texte qu'il nous proposait.

C'est très simple, il nous l'a dit lui-même : on fait pression sur les communes pour les dissuader de sortir. Les majorités compliquées, exigeantes, rigoureuses qui sont requises par son texte sont la traduction exacte de son hostilité à la liberté des communes de sortir.

Voilà la raison pour laquelle je n'étais pas d'accord, et il n'y a pas du tout d'illogisme. Il l'a dit lui-même, et l'on pourra se référer, à cet égard, au compte rendu sténographique de nos débats.

Cette dialectique étant mise à part, dès lors que le Gouvernement, d'un côté, la commission, de l'autre, donc le Sénat, sont d'accord pour aborder de nouveau ce problème sur le fond dans de meilleures conditions et, je l'espère, dans le sens d'une plus grande liberté communale, au nom de mes amis, je retire l'amendement n° 13.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Par amendement n° 6, MM. Haenel, Bouvier et de Cossé-Brissac proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré, dans le titre II du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, un chapitre V (nouveau) ainsi rédigé :

« CHAPITRE V
« ÉTAT D'ABANDON MANIFESTE

« **Art. L. 25-1.** - Lorsque, dans une commune, des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains, sans occupants à titre habituel, ne sont manifestement plus entretenus, le maire, à la demande du conseil municipal, engage la procédure en déclaration d'abandon manifeste de la parcelle concernée.

« **Art. L. 25-2.** - Le maire constate par procès-verbal provisoire l'abandon manifeste d'une parcelle après qu'il a été procédé à la détermination de celle-ci ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres intéressés.

« Le procès-verbal provisoire d'état d'abandon manifeste est affiché à la mairie et sur les lieux concernés. En outre, il est

notifié aux propriétaires, à leurs ayants droit, aux titulaires de droits réels et autres intéressés dont le domicile est connu.

« **Art. L. 25-3.** - A l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication du procès-verbal provisoire, le maire constate par un procès-verbal définitif l'état d'abandon manifeste de la parcelle et saisit le conseil municipal qui décide s'il y a lieu de déclarer la parcelle en état d'abandon manifeste et d'en poursuivre l'expropriation au profit de la commune.

« **Art. L. 25-4.** - L'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains ayant fait l'objet d'une déclaration en état d'abandon manifeste peut être poursuivie au profit d'une commune.

« L'expropriation doit avoir pour but soit la construction de logements, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement de l'habitat.

« **Art. L. 25-5.** - Par dérogation aux articles L. 11-1 à L. 11-8 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux dispositions de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, le représentant de l'Etat, par arrêté :

« - déclare d'utilité publique l'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains qui ont fait l'objet d'une déclaration en état d'abandon manifeste ;

« - indique la collectivité publique au profit de laquelle est poursuivie l'expropriation ;

« - déclare cessibles lesdits immeubles bâtis, parties d'immeubles bâtis, installations et terrains visés dans l'arrêté ;

« - fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation des domaines ;

« - fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins un mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

« L'arrêté prévu au présent article est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires, aux titulaires de droits réels et aux autres intéressés dont le domicile est connu. »

La parole est à M. Haenel.

M. Hubert Haenel. Il s'agit d'une mesure en faveur de l'ensemble de nos communes rurales, du patrimoine de nos villages ainsi que de la rénovation et de la réhabilitation de l'habitat ancien.

Cette mesure est réclamée par de nombreux maires. Elle tend à aider les conseils municipaux dans leurs efforts de rénovation et de réhabilitation du patrimoine local, dans leurs efforts constants d'embellissement de nos villages.

En effet, nous avons tous à l'esprit de nombreux exemples, dans la France entière, que ce soit dans nos départements d'origine ou dans nos départements de résidence de vacances, d'une verrue au cœur d'un village, d'un immeuble à l'abandon.

Tout autour, communes et propriétaires font des efforts pour ravalier les façades, rénover, réhabiliter, mettre en valeur et promouvoir le patrimoine local. Malheureusement, en l'état actuel de la législation, les maires ne peuvent rien pour supprimer ces verrues. Donnons-leur la possibilité de remédier à cette situation.

Il arrive, plus particulièrement dans les communes rurales, que des terrains situés à l'intérieur même de l'agglomération supportent des bâtiments inhabités et manifestement laissés à l'abandon.

Il s'agit, notamment, de biens légués en indivision et qui demeurent artificiellement maintenus dans cette situation à la suite de difficultés de succession ou par négligence des héritiers.

Force est de constater que, dans de telles hypothèses, la législation actuelle ne permet pas de favoriser une réintégration rapide des bâtiments en question sur le marché immobilier, alors même qu'ils peuvent couvrir une surface non négligeable dans des zones bien desservies en services et en réseaux publics.

En effet, les dispositions relatives aux bâtiments menaçant ruine, qui, par nature, s'appliquent aux immeubles fortement dégradés, visent essentiellement à permettre la mise en œuvre de mesures de police conservatoires. Par ailleurs, les immeubles en propriété indivis n'ont pas vocation à être incorporés dans le domaine public au même titre que les biens vacants et sans maître.

Le présent amendement a donc pour objet d'établir une procédure spécifique d'expropriation des biens immeubles à l'abandon. Il vise à simplifier les règles de droit commun applicables aux procédures d'enquête préalables à l'expropriation ; l'allègement des formalités administratives est rendu nécessaire, en l'espèce, par les difficultés que suscitent l'indifférence ou les carences de propriétaires concernés.

La procédure demeure néanmoins respectueuse du droit de propriété : d'une part, l'état d'abandon doit être publiquement constaté sur une période de trois ans ; d'autre part, le transfert de propriété et la fixation de l'indemnité s'effectuent sous le contrôle du juge judiciaire, conformément aux règles prévues actuellement dans le code de l'expropriation.

L'adoption de cet amendement serait de nature à mettre fin au préjudice esthétique que cause la présence de pans entiers d'immeubles en déshérence au cœur de nos villages.

Il permettrait, par ailleurs, de débloquer l'offre foncière dans des zones sensibles et d'accroître à terme le parc de logements disponibles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. La commission connaît bien le texte de M. Haenel pour l'avoir déjà examiné sous forme d'une proposition de loi voilà quelques mois. Cette proposition apporte de bonnes réponses à un problème véritable que tous les maires connaissent bien et qui, en l'état actuel de la législation, est difficilement soluble, sinon insoluble.

C'est pourquoi la commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Maurice Faure, ministre d'Etat. Personnellement, je suis favorable à cet amendement parce que je suis maire et que j'ai connu de telles situations. Je ne vois d'ailleurs pas pourquoi on supprimerait l'enquête publique telle qu'elle est prévue, en principe, par la procédure de droit commun.

Ce qui m'ennuie, c'est d'ajouter à un texte sur l'urbanisme, singulièrement raccourci après le vote du Sénat, puisqu'il n'y a plus que les articles 1^{er}, 2 et 3, un long passage qui n'a pas de lien direct avec le reste.

En revanche, je reconnais que nous sommes là dans le domaine de l'urbanisme et que cette disposition répond à des cas concrets - j'en ai vu de multiples exemples dans des villages - qui sont très difficiles à régler. En effet, si le propriétaire ne veut pas vendre et que vous n'êtes pas en situation de l'exproprier pour cause d'utilité publique - tout ne relève pas de ce motif - vous n'allez tout de même pas exproprier pour construire parce que cela est d'un coût très élevé, notamment pour de petites communes rurales.

Certes, cette disposition est de nature à améliorer la situation de nombre de nos villages. Toutefois, le Gouvernement n'en ayant pas débattu - la commission non plus, si j'ai bien compris - j'exprimerai donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis définitif de la commission ?

M. Marcel Rudloff, rapporteur. Je le confirme : l'avis de la commission est favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 5.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, ainsi que je l'ai précisé tout à l'heure, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinquante, est reprise à vingt et une heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

7

PROTECTION DES PERSONNES QUI SE PRÉ- TENT À DES RECHERCHES BIOMÉDI- CALES

Adoption d'une proposition de loi en deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (n° 131 [1988-1989]).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, nous voici parvenus au terme de l'examen de cette proposition de loi. Je n'aurai pas grand-chose à ajouter sur l'ensemble des éléments qui ont pu être fournis aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Simpletment, je voudrais me féliciter une nouvelle fois de l'initiative prise par MM. Huriet et Sérusclat, qui a rejoint une préoccupation du Gouvernement.

Nous avons, les uns et les autres, à l'occasion de ces deux lectures, veillé à améliorer cette proposition de loi et nous sommes parvenus, aujourd'hui, à un bon texte. Certes, il était déjà bon, mesdames, messieurs les sénateurs, lorsque vous l'avez proposé, mais, une fois de plus, nos débats ont permis de l'enrichir encore. Cela arrive lorsqu'il s'agit de textes présentés par le Gouvernement, mais cela peut se produire aussi pour des propositions d'origine sénatoriale.

Je me félicite que, sur un sujet qui nécessitait l'intervention du législateur afin de protéger les personnes qui se prêtent à ce type d'expériences ô combien nécessaires au progrès pour la découverte d'un certain nombre de thérapeutiques, un tel texte puisse enfin voir le jour. Il n'a pas pour prétention de régler l'ensemble des problèmes qui peuvent se poser, mais il était au moins nécessaire qu'il existât. De ce fait, il est d'ores et déjà important.

Je crois inutile d'allonger davantage nos débats. J'indiquerai simplement que j'approuve l'ensemble des dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Huriet, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en présentant au Sénat cette proposition de loi qui a été adoptée en première lecture le 12 octobre 1988 à l'unanimité, notre objectif était triple. Il s'agissait, d'abord, d'assurer la protection de la personne ; ensuite, de protéger le promoteur et l'investigateur qui se livrent à de tels essais si nécessaires - vous l'avez souligné, monsieur le ministre - au progrès des connaissances et des sciences médicales ; enfin, d'assurer le développement de la recherche pharmaceutique française.

Après vous, monsieur le ministre, je tiens à souligner que le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale est, en fait, le résultat d'une réflexion très approfondie, mais aussi d'une concertation qui s'est déroulée avec la volonté commune d'aboutir à une rédaction pouvant répondre à des impératifs qui, par moment, pouvaient apparaître contradictoires.

Je voulais insister, avant d'évoquer la contribution positive de l'Assemblée nationale, sur le travail que nous avons mené en parfaite et loyale collaboration avec mon collègue M. Franck Sérusclat et les membres de la commission des affaires sociales du Sénat. Cette réflexion, qui s'est d'ailleurs poursuivie lorsque l'Assemblée nationale a été saisie de la proposition de loi adoptée par le Sénat, a permis d'aboutir à un texte que nous vous proposerons dans quelques instants d'adopter conforme.

La contribution positive de l'Assemblée nationale apparaît sous forme de modifications rédactionnelles sur lesquelles, je pense, il est inutile d'insister. Elles concernent la structure du texte qui comporte désormais cinq titres dont le contenu est quelque peu différent de celui que nous avons adopté en première lecture.

Le titre I^{er} traite des « Dispositions générales » ; le titre I^{er} bis est intitulé : « Du consentement » et vise les personnes acceptant de participer à des essais ; le titre I^{er} ter concerne les « Dispositions administratives » ; le titre III a trait aux « Dispositions particulières aux recherches sans finalité thérapeutique directe » et le titre IV, enfin, vise les « Sanctions pénales ».

Outre ces modifications de structures, qui n'altèrent pas la philosophie générale du texte, l'Assemblée nationale a apporté quelques précisions rédactionnelles qui reçoivent l'assentiment de la commission des affaires sociales.

Les modifications de fond portent sur quatre points essentiels : les règles relatives au consentement, les règles relatives à la responsabilité du promoteur, les règles de fonctionnement des comités locaux d'éthique et la définition d'une période d'exclusion entre deux recherches sans finalité thérapeutique.

Premièrement, s'agissant des conditions de consentement, l'Assemblée nationale a jugé utile, à juste titre, que soient précisées d'une façon plus explicite les conditions dans lesquelles le consentement de la personne acceptant de participer à des essais biomédicaux devait être recueilli.

Deuxièmement, s'agissant des règles relatives à la responsabilité du promoteur, je voudrais évoquer brièvement l'évolution de la pensée de la commission des affaires sociales depuis qu'elle a été saisie du texte de cette proposition de loi.

Nous sommes, d'abord, partis du principe selon lequel la responsabilité sans faute devait être reconnue, lorsqu'il s'agissait d'essais sans finalité thérapeutique, car il n'était pas concevable que des personnes qui n'avaient rien à gagner à de tels essais, sinon de contribuer au progrès des connaissances, ne soient pas intégralement couvertes, même s'il n'y a pas de faute de la part du promoteur de l'essai.

Puis, ayant souhaité élargir le champ d'application de la proposition de loi, nous avons considéré qu'il était utile d'étendre ce principe de la responsabilité sans faute à toutes les recherches biomédicales.

A l'occasion de la réflexion qui s'est poursuivie lors des travaux menés par l'Assemblée nationale, il nous est apparu qu'une telle extension comportait des risques, par exemple celui d'interdire à un chirurgien de progresser dans des techniques chirurgicales nouvelles qui peuvent comporter des dangers, compte tenu de la gravité des affections qu'elles prétendent traiter, ces dangers pouvant être mal perçus, mal compris par le patient et son entourage. Même sans faute médicale, la responsabilité du chirurgien serait engagée.

Si tel était le cas, les chirurgiens seraient dissuadés de faire bénéficier certains de leurs patients de techniques chirurgicales innovantes.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale est parvenue à une formulation qui recueille notre accord et qui distingue, sur proposition d'amendement du Gouvernement, un double régime de responsabilité pour le promoteur.

Tout d'abord, il y a un régime de responsabilité sans faute en cas de recherches sans finalité thérapeutique, point de départ de notre réflexion. Ensuite, il y a un régime de responsabilité pour faute en cas d'essais à finalité thérapeutique, qui se rapproche alors du régime de droit commun en matière de responsabilité médicale.

Troisièmement, s'agissant des comités locaux d'éthique, l'Assemblée nationale a proposé de modifier l'intitulé de ces comités locaux d'éthique et de leur donner une attribution qui soit quelque peu différente de celle qui est reconnue au comité consultatif national d'éthique. Ce point recueille également notre assentiment.

Il faut opérer une distinction entre le comité national et les comités locaux. La dénomination qui est proposée pour les comités locaux par l'Assemblée nationale est « comité local pour la protection des personnes dans la recherche biomédicale ». Cette dénomination distincte montre bien que l'optique de ces comités est différente de celle du comité consultatif national d'éthique, à l'égard duquel les comités locaux n'ont pas de liens hiérarchiques ou de liens de dépendance.

En ce qui concerne la composition de ces comités locaux, l'Assemblée nationale précise que la nomination des membres, faite par le représentant de l'Etat dans la région, interviendra par tirage au sort. Ce point est également intéressant, mais mérite, semble-t-il, quelques commentaires.

Ce tirage au sort interviendra à partir des listes proposées par les organismes ou les associations pouvant participer aux travaux du comité local. Il fallait éviter un choix arbitraire du préfet, qui aurait pu, dans certains cas, être interprété dans un sens politique ne correspondant pas à l'esprit du texte tel qu'il vous est proposé.

Ces comités auront une compétence régionale. Il est précisé qu'en cas d'essais multicentriques c'est l'instigateur coordonnateur, désigné en tant que tel par le promoteur, qui soumettra le protocole d'ensemble à un comité siégeant dans la région où il exerce son activité.

Des points concernant l'information du ministre ont été également précisés par des amendements adoptés par l'Assemblée nationale.

L'information du ministre est le fait du promoteur sous forme d'une lettre de déclaration d'intention, le comité consultatif de protection des personnes devant faire connaître au ministre les avis négatifs qu'il aura été amené à émettre.

Quatrièmement, s'agissant de la période d'exclusion, il est souhaitable de fixer, dans le protocole de recherche qui sera soumis au comité consultatif de protection des personnes, un délai intermédiaire pendant lequel aucun autre essai ne pourra être pratiqué.

Cette précaution répond à une double préoccupation : assurer la protection de la personne, mais aussi contribuer à une fiabilité des essais qui, s'ils étaient trop rapprochés ou simultanés, pourraient être contestés dans leurs résultats.

Les derniers points ne sont pas mineurs, mais méritent une simple mention, me semble-t-il. Ils seront évoqués de nouveau lors de la discussion des articles.

L'Assemblée nationale a décidé de supprimer l'article 3 relatif à la protection de l'intégrité corporelle.

Elle a également décidé de supprimer l'article 4 relatif à la modification de l'article 318 du code pénal.

Avant de conclure, je voudrais faire connaître la position de la commission des affaires sociales qui a été unanimement favorable aux modifications introduites par l'Assemblée nationale.

La commission s'est appuyée sur deux axes de réflexion : les caractéristiques des personnes qui se prêtent à la recherche et la définition de la recherche biomédicale.

En ce qui concerne les personnes qui se prêtent à la recherche, les auteurs et les rapporteurs de la proposition de loi ont entendu ne viser que les êtres humains en tant que personnes vivantes. En l'état actuel des connaissances et des principes bioéthiques reconnus, la présente proposition de loi ne concerne donc pas les droits de l'embryon indépendamment des droits de la mère. Je reviendrai plus tard sur ce point qui pose des problèmes moraux et éthiques extraordinairement complexes. Elle ne concerne pas non plus les expériences réalisées sur les sujets en état de mort cérébrale, car la définition que nous vous proposons concerne les personnes vivantes.

En revanche, cette proposition de loi concerne les personnes en état végétatif chronique, pour lesquelles des règles particulièrement protectrices ont été prévues à l'article L. 209-3 *quater*.

Sur ces domaines excessivement difficiles qui constituent de véritables problèmes de société, le législateur n'entend pas se dérober devant ses responsabilités. Avant de traduire dans la loi un certain nombre de règles fondamentales, il faut approfondir la réflexion qui se poursuit à l'heure actuelle.

L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, réunie à Mayence en novembre dernier, a souhaité que soit élaboré à l'échelon européen un cadre de principes garantissant les droits de l'embryon reconnu comme être humain, à partir duquel les lois et les réglementations nationales pourraient être élaborées.

On peut également rappeler qu'à la suite du rapport intitulé « De l'éthique au droit », publié en février dernier par le Conseil d'Etat, et dont nous nous sommes largement inspirés, un groupe de travail interministériel présidé par M. Guy

Braibant est chargé de préparer un projet de loi relatif à la bioéthique, définissant notamment les conditions auxquelles sont soumis la procréation médicalement assistée, le diagnostic prénatal et la recherche sur les embryons.

Enfin, en ce qui concerne le douloureux problème des sujets en état de mort cérébrale, le comité national d'éthique a rendu public, le 7 novembre dernier, un avis sur l'expérimentation médicale et scientifique menée sur ces personnes.

Selon ce texte, « un médecin ne peut procéder à des expériences sur un sujet en état de mort cérébrale, à moins que le sujet n'ait déclaré de son vivant et par écrit vouloir faire don de son corps à la science ».

Ces règles seraient plus restrictives que les règles retenues par la loi sur les prélèvements d'organes, car la finalité et l'intérêt thérapeutiques d'une expérimentation sont de nature différente.

L'intérêt thérapeutique des personnes vivantes a motivé, dans la loi du 22 décembre 1976, la reconnaissance d'une présomption de consentement, afin de faciliter un prélèvement d'organes rapide.

Dans la pratique, cette présomption doit être mise en œuvre avec beaucoup de précautions, surtout à l'égard de la famille et des proches.

Les transplantations d'organes, qui constituent, dès à présent, un progrès incontestable pour la médecine, n'ont heureusement pas eu à souffrir des questions et des incertitudes soulevées à propos de la définition de la mort cérébrale. Ce point mérite d'être rappelé, puisque quelques informations contraires avaient été rendues publiques sur ce point.

Tous les intervenants sur le terrain, et sans nul doute le législateur, doivent rester vigilants pour définir des règles et des comportements qui respectent les droits et l'intégrité d'une personne décédée, tout en permettant la mise en œuvre de techniques médicales dont l'intérêt thérapeutique est évident pour les personnes vivantes.

S'agissant de la définition de la recherche biomédicale, nous sommes en présence d'une terminologie nouvelle sur le sens de laquelle beaucoup s'interrogent. Il faut se garder de vouloir lui donner une définition trop générale, qui présenterait le grave défaut d'en faire une notion « fourre-tout », pour laquelle l'adoption de règles cohérentes de fonctionnement deviendrait impossible.

Il convient donc de partir d'une définition simple qui entend par « biomédical » ce qui concerne à la fois la biologie et la médecine.

La biologie générale recouvre l'étude de tous les problèmes fondamentaux de la vie organique et regroupe plusieurs thèmes que sont la formation de l'être vivant, l'évolution des espèces, la genèse de la vie, c'est-à-dire la reproduction et la croissance.

Par médecine, il faut entendre l'ensemble des connaissances scientifiques et des moyens de tous ordres mis en œuvre pour la prévention, la guérison ou le soulagement des maladies, des blessures ou des infirmités.

La recherche biomédicale inclut donc toutes les recherches menées pour améliorer la connaissance des maladies, leur prévention et leur thérapie, dans l'étude de la vie organique et de son développement.

Cette définition, si imparfaite soit-elle, devrait aider à préciser le champ d'application de la proposition de loi, pour lequel la commission des affaires sociales ne veut pas d'une définition trop large, qui lui fasse perdre toute spécificité.

Cela devrait notamment faciliter la mise en œuvre de ce texte à propos de certaines activités de recherche menées dans le domaine agro-alimentaire ou en cosmétologie.

Dans ces deux secteurs, il n'est pas question de soumettre systématiquement une recherche pratiquée sur l'être humain à l'ensemble des règles prévues par la proposition de loi.

Il en est ainsi des tests terminaux, avant la mise sur le marché, d'une crème de beauté ou d'un produit capillaire d'entretien.

L'application de la présente proposition de loi comporterait d'autant plus d'inconvénients que la fabrication des produits cosmétiques et des produits d'hygiène corporelle est soumise à des règles très strictes reconnues à l'échelon européen, qui sont prévues par la loi du 10 juillet 1975 et reprises par la directive européenne du 27 juillet 1976 modifiée.

En revanche, si, dans ces secteurs, des recherches sont menées, qui, à l'évidence, peuvent être qualifiées de biomédicales - tests de tolérance, d'inocuité - les dispositions de la présente proposition de loi seront pleinement applicables.

Au-delà des réflexions importantes développées à propos du champ d'application de la proposition de loi, la commission des affaires sociales souscrit totalement aux modifications apportées au texte par l'Assemblée nationale, lesquelles témoignent d'une réelle concertation entre les deux assemblées et le Gouvernement.

C'est pourquoi la commission des affaires sociales vous propose d'adopter sans modification le texte qui vous est soumis aujourd'hui en deuxième lecture. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour examiner, en deuxième lecture, la proposition de loi relative à la protection des personnes dans la recherche biomédicale, qui a été modifiée et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, hier après-midi.

Je tiens d'ailleurs à signaler à M. le ministre ainsi qu'à M. le rapporteur que nous ne possédions toujours pas, à dix-huit heures, le texte dont nous discutons ce soir ; je veux donc remercier les administrateurs de la commission des affaires sociales qui nous ont facilité le travail en nous informant des modifications apportées, hier, par l'Assemblée nationale.

Nous sommes profondément convaincus de ce que la mise en place d'un cadre juridique réglementant d'une manière précise toute expérience biomédicale représente le seul moyen capable de garantir le sujet de l'essai contre l'arbitraire et de protéger l'investigateur contre les risques auxquels l'expose l'absence soit d'une législation rigoureuse sur les malades, soit d'une législation relative aux essais sur les sujets sains.

Comme nous l'avons dit lors de la première lecture, nous pensons qu'il faut placer la protection de l'homme avant les intérêts de l'industrie pharmaceutique.

A cet instant du débat et du processus législatif, nous regrettons que n'aient pas été tirées toutes les conséquences qui découlent de la distinction entre essai sur le sujet malade et essai sur le sujet sain. Il est clair pour nous que le sujet sain, qui ne retire aucun bénéfice personnel de l'essai, doit être informé obligatoirement et d'une manière exhaustive sur les conditions de la recherche, l'objectif poursuivi et les risques encourus.

En première lecture - vous vous en souvenez sans doute, monsieur le rapporteur - le groupe communiste avait posé un certain nombre de questions liées aux limites de ce texte. En effet, les articles 3 et 4, tels qu'ils avaient été soumis en première lecture au Sénat, ne nous satisfaisaient pas. C'est pourquoi nous nous étions abstenus lors du vote sur l'ensemble de la proposition de loi.

Mon ami Charles Lederman avait défendu, le 12 octobre dernier, une motion de renvoi en commission du texte, afin que ce dernier soit examiné de façon plus approfondie. Nous propositions alors que la commission des lois examine au fond - et à fond - les articles 3 et 4 de cette proposition de loi.

Permettez-moi de citer les propos de mon ami Charles Lederman, car il s'agit, selon nous, d'une question importante :

« De surcroît, la proposition de loi, telle qu'elle est finalement soumise à votre examen, mes chers collègues, pose des problèmes juridiques essentiels touchant aux fondements mêmes du droit positif français...

« S'agissant des modifications du code pénal, je pense à celle - elle est importante - qui concerne l'article 318 de ce même code. A cet égard, je me demande si nous ne devons pas à une certaine précipitation... le fait de ne pas avoir de rapport pour avis de la commission des lois sur deux questions juridiques fondamentales qui la concernent directement.

« Mes chers collègues, j'appelle solennellement votre attention sur ce point et je vous demande de juger par vous-mêmes.

« A la page 54 du rapport, il est écrit : " L'article 3 de la proposition de loi n'a pas de valeur directement normative, mais il se propose d'insérer dans le code civil une règle de

droit explicite" - dès lors, je ne vois pas pourquoi cette règle ne serait pas normative - "qui jusqu'à présent n'était reconnue que de manière implicite." »

M. Lederman poursuivait, s'agissant de l'article 4 : « L'article 4 me semble encore plus préoccupant et grave car il porte atteinte à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité physique des hommes et des femmes soumis à ce que l'on appelle un "essai" ».

« Que nous propose M. Huriet ? Je le cite :

« L'article 4 de la proposition de loi se propose de modifier l'article 318 du code pénal afin de supprimer le risque pour les médecins, en cas d'incident survenu au cours de recherches biomédicales, d'être poursuivis pour coups et blessures.

« L'article 318 du code pénal, dans sa rédaction actuelle, punit d'un emprisonnement de un mois à cinq ans et d'une amende de 60 à 15 000 francs quiconque aura occasionné à autrui une maladie ou une incapacité de travail en lui administrant volontairement des substances nuisibles à la santé. En cas d'incident survenu au cours d'un essai de médicament chez l'homme, le médecin, expert-clinicien, relève à l'évidence de l'article 318 du code pénal.

« Dès lors que la proposition de loi se propose de réglementer de tels essais et de les autoriser, il convient d'harmoniser les différentes sources de droit. C'est pourquoi il vous est proposé de préciser que l'article 318 du code pénal ne sera applicable que si le responsable a agi sans avoir obtenu le consentement du sujet et en dehors des cas prévus par la loi.

« Sur ce point également, comment peut-on justifier que la commission des lois n'ait pas été saisie d'une modification aussi fondamentale ?

« Nous sommes donc inquiets, au moment où s'engage le débat devant le Sénat, inquiets de la modification proposée pour l'article 318 du code pénal, sans audition préalable de juristes par la commission des affaires sociales ni avis de la commission compétente, celle des lois... »

Or, mes chers collègues, je me permets d'attirer votre attention sur ces questions et sur la réponse qu'y a apportée M. le rapporteur. En effet, monsieur le rapporteur, si l'on peut résumer votre pensée de l'époque, vous avez répondu : « hors sujet ! »

Quant à M. Sérusclat, qui était intervenu contre la motion, il avait déclaré à plusieurs reprises - je dis bien « à plusieurs reprises » - que mon ami Charles Lederman n'avait pas lu le texte - cela figure à la page 540 du *Journal officiel* des débats du Sénat, dans la séance du 12 octobre 1988.

Qu'avait dit M. Sérusclat ? « Certes, les articles 3 et 4 sont lourds d'importance, mais ils sont d'une telle clarté, d'une telle simplicité que seul le talent d'avocat peut y trouver matière pour faire croire qu'il existe un risque. »

Or, que s'est-il passé, hier, à l'Assemblée nationale ? Sur proposition de la commission des affaires sociales, acceptée par le Gouvernement et défendue également par mon ami Georges Hage, au nom des députés communistes, les articles 3 et 4 ont été purement et simplement supprimés.

Monsieur le rapporteur - mais je m'adresse aussi à M. Sérusclat - j'espère, que dis-je, je suis sûr que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et que les députés socialistes ont bien lu le texte, à moins que cette commission et ce groupe ne soient composés que d'avocats !

Ainsi, à défaut d'être entendu par MM. Huriet et Sérusclat, mon ami Charles Lederman l'a été par la majorité des députés, ce dont nous nous félicitons. Tant mieux si, ce soir, le Sénat ne revient pas sur la suppression des articles 3 et 4 de la proposition de loi. De même, le groupe communiste se félicite de ce que l'Assemblée nationale ait amélioré les dispositions relatives à la protection des personnes soumises aux essais.

Dans ces conditions, les sénateurs communistes et apparentés voteront sans réserve cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat peut, me semble-t-il, se féliciter d'avoir pris une initiative qui va aboutir, ce soir, à l'adoption d'un texte.

Sans être thuriféraire, le mérite, en la matière, me semble revenir à M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, ...

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Mais non !

M. Franck Sérusclat. ... qui a su saisir cette initiative parlementaire et lui permettre d'aboutir à la prochaine adoption d'un texte de loi.

Notre rôle moteur est évident : la concertation que nous avons su établir entre nous, au Sénat, tout d'abord, avec le Gouvernement, ensuite, et avec l'Assemblée nationale, enfin, a permis d'aboutir à une proposition de loi qui met fin à une situation paradoxale, dénoncée depuis longtemps par tout le monde et qui semblait immuable.

Cela méritait d'être dit au moment où certains problèmes de société commencent à préoccuper tous les citoyens. Il convient alors de savoir dire que l'homme politique ne peut s'effacer devant le savant.

Certes, l'homme politique doit avoir la modestie suffisante pour comprendre qu'il doit acquérir du savant les connaissances qui lui permettront d'exercer ses fonctions et d'assumer toutes ses responsabilités. Mais il ne doit pas ignorer pour autant qu'il revient au législateur d'éviter les risques d'une science qui pourrait opprimer et, pour ce faire, d'adopter les textes de loi qui libèrent.

Tel est l'un des enseignements premiers que je tirerai de ce débat.

Je ne veux pas du tout vider une querelle avec nos collègues communistes ; néanmoins, M. Bécart ayant cité certains des propos que j'ai tenus lors de l'examen en première lecture de cette proposition de loi, je confirmerai deux choses.

Tout d'abord, notre collègue M. Lederman n'avait sans doute lu que les titres III et IV de ce texte ; cela m'a conduit à dire qu'il n'avait pas lu toute la proposition de loi ; en effet, il avait opéré des raccourcis saisissants pour démontrer, de façon quelque peu caricaturale, l'existence de risques que, pour notre part, grâce à l'article 4, nous voulions éviter de voir courir par la société.

Par ailleurs, si les articles 3 et 4 sont aujourd'hui supprimés, c'est essentiellement parce qu'il nous a paru préférable de modifier le code pénal. Telle est l'intention de M. le garde des sceaux. Par conséquent, M. Huriet et moi-même, au nom de la commission des affaires sociales, demandons au Gouvernement de nous assurer qu'une modification de l'article 318 du code pénal interviendra prochainement afin de soustraire à cette procédure les actes expérimentaux que nous venons d'évoquer.

Cette mise au point était nécessaire, car c'est sans fausse honte que nous acceptons aujourd'hui la modification apportée par l'Assemblée nationale, comme nous nous réjouissons d'un certain nombre de points que M. le rapporteur a évoqués, notamment la création de comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale.

Il était important d'opérer une distinction entre, d'une part, le comité national d'éthique, qui a une mission générale portant sur l'éthique et, d'autre part, ces comités consultatifs, qui, eux, ont une mission bien spécifique et plus particulièrement consacrée à l'expérimentation.

Cette distinction est d'autant plus importante que, tout récemment, lors d'un débat organisé par Rhône-Poulenc, nous avons pu constater que, dans d'autres pays d'Europe, en particulier aux Pays-Bas et en Belgique, où il existait une recherche dans ce domaine, on n'évitait pas l'écueil de mélanger les comités d'éthique à mission générale et les comités d'éthique ayant une autre mission ; on avait le sentiment d'une mauvaise compréhension.

Je suis persuadé que les interventions qui ont été faites ce jour-là par les hommes politiques ont montré ce rôle particulier du politique qui doit transcender les diverses structures pouvant exister - Conseil d'Etat, conseil national d'éthique, instances ordinales - pour dire la loi de façon à faire la clarté en ce domaine. C'est le cas en particulier pour ces comités consultatifs de protection des personnes.

Il était important aussi que des précisions soient données, notamment sur leur répartition, sur le ressort de leur compétence, sur leur rattachement à la D.D.A.S.S. - direction départementale des affaires sanitaires et sociales - sur leur composition et sur leur mode de désignation.

Vous avez insisté sur cet aspect. Permettez-moi d'ajouter un autre élément au risque préfectoral. Il s'agit du risque mandarin. Bien évidemment, la perspective qui laissait supposer qu'un président pressenti pouvait coopter les membres

nous a tous révoltés et nous a fait suggérer un mode aussi démocratique que possible, même si le recours au sort peut quelquefois poser problème quand on souhaite que l'homme, dans la société, raisonne tous ses actes et ne s'en remette pas ainsi au hasard.

En l'occurrence, il semblait tout à fait possible de permettre aux préfets de tirer des noms au sort sur les listes qui leur sont présentées.

Je ne peux pas non plus laisser de côté une modification importante qu'a apportée l'Assemblée nationale concernant le rôle du pharmacien hospitalier dans ce circuit. Le Sénat n'avait pas eu le temps d'aborder la question à fond parce qu'elle avait été soulevée trop tardivement dans le débat. Cela a été fait à l'Assemblée nationale ; c'est bien.

En conclusion, je tiens à insister sur l'importance de ce texte. En même temps, je regretterai quelque peu que l'on nous fasse à ce point confiance ce soir, à nous ici présents, et que nous ne soyons pas plus nombreux pour réfléchir au moyen de faire en sorte que ceux qui, aujourd'hui, sont capables de lire le livre de l'homme, ce livre fait des secrets génétiques que porte son patrimoine que l'on peut percer, que l'on peut connaître, que l'on peut modeler, ne fassent pas n'importe quoi.

C'est M. Jean Dausset qui disait cela l'autre jour. Il a eu raison d'attirer notre attention sur la nécessité de légiférer en ce domaine. La société civile doit prendre conscience que l'on approche du moment où plus rien de l'homme, de son origine ou tout au moins de sa conception, de son avenir ne sera méconnu. On se trouvera alors en possession de ces clés fondamentales qu'il suffira de disperser d'une façon diverse et inattendue sur le génome pour lui faire faire autre chose que ce à quoi il était destiné.

Nous pouvons craindre les manipulations génétiques, nous pouvons redouter les recherches sur l'embryon, mais nous pouvons aussi espérer en ce domaine. Et là, je le répète, le politique ne doit pas s'effacer devant le savant ; il doit savoir acquiescer de lui les connaissances nécessaires pour intervenir intelligemment et utilement.

Je crois, monsieur le ministre, que ce texte, qui aboutit aujourd'hui dans ce domaine, devrait en laisser présager un certain nombre d'autres dans des domaines plus difficiles touchant notamment aux frontières de la naissance, pour que nous sachions ce que l'on peut faire, ce que l'on ne doit pas faire, et cela en ayant le souci de ne pas se contenter de l'interdit qui, bêtement ou systématiquement, peut faire passer à côté de projets et de propos utiles à l'espèce humaine.

Nous pouvons compter sur vous, je pense, pour que cette réflexion soit conduite. En tout cas, le Sénat a montré qu'il était capable de l'aborder et de la conduire à bien. Je m'associe tout à fait à mon collègue M. Huriet pour souhaiter que le présent texte soit voté conforme de façon qu'il entre en application au plus tôt. (*Applaudissements.*)

M. le président. Personne de demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est inséré, après le livre deuxième du code de la santé publique relatif à la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, un livre deuxième *bis* ainsi rédigé :

« LIVRE DEUXIÈME IIBIS

« Protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales

« Art. L. 209-1. - Les essais, études ou expérimentations organisés et pratiqués sur l'être humain en vue du développement des connaissances biologiques ou médicales sont autorisés dans les conditions prévues au présent livre et sont désignés ci-après par les termes : « recherche biomédicale ».

« Les recherches biomédicales dont on attend un bénéfice thérapeutique direct pour la personne qui s'y prête sont des recherches à finalité thérapeutique directe. Toutes les autres recherches, qu'elles portent sur les personnes malades ou non sont sans finalité thérapeutique directe.

« La personne physique ou morale qui prend l'initiative d'une recherche biomédicale sur l'être humain est dénommée ci-après le promoteur. La ou les personnes physiques qui dirigent et surveillent la réalisation de la recherche sont dénommées ci-après les investigateurs.

« Lorsque le promoteur d'une recherche confie sa réalisation à plusieurs investigateurs, il désigne parmi eux un investigateur coordonnateur. »

« TITRE PREMIER

« Dispositions générales

« Art. L. 209-2. - Aucune recherche biomédicale ne peut être effectuée sur l'être humain :

« - si elle ne se fonde pas sur le dernier état des connaissances scientifiques et sur une expérimentation préclinique suffisante ;

« - si le risque prévisible encouru par les personnes qui se prêtent à la recherche est hors de proportion avec le bénéfice escompté pour ces personnes ou l'intérêt de cette recherche ;

« - si elle ne vise pas à étendre la connaissance scientifique de l'être humain et les moyens susceptibles d'améliorer sa condition. »

« Art. L. 209-3. - Les recherches biomédicales ne peuvent être effectuées que :

« - sous la direction et sous la surveillance d'un médecin justifiant d'une expérience appropriée ;

« - dans des conditions matérielles et techniques adaptées à l'essai et compatibles avec les impératifs de rigueur scientifique et de sécurité des personnes qui se prêtent à ces recherches. »

« Art. L. 209-3 bis. - Les recherches sans finalité thérapeutique directe sur les femmes enceintes ou qui allaitent ne sont admises que si elles ne présentent aucun risque prévisible pour la santé de la femme ou de l'enfant et si elles sont utiles à la connaissance des phénomènes liés à la grossesse ou à l'allaitement. »

« Art. L. 209-3 ter. - Les personnes privées de liberté par un décision judiciaire ou administrative ne peuvent être sollicitées pour se prêter à des recherches biomédicales que s'il en est attendu un bénéfice direct et majeur pour leur santé. »

« Art. L. 209-3 quater. - Les mineurs, les majeurs sous tutelle, les personnes séjournant dans un établissement sanitaire ou social et les malades en situation d'urgence ne peuvent être sollicités pour une recherche biomédicale que si l'on peut en attendre un bénéfice direct pour leur santé.

« Toutefois, les recherches sans finalité thérapeutique directe sont admises si les trois conditions suivantes sont remplies :

« - ne présenter aucun risque sérieux prévisible pour leur santé ;

« - être utiles à des personnes présentant les mêmes caractéristiques d'âge, de maladie ou de handicap ;

« - ne pouvoir être réalisées autrement. »

« Art. L. 209-3 quinquies. - Pour les recherches biomédicales sans finalité thérapeutique directe, le promoteur assume, même sans faute, l'indemnisation intégrale des conséquences dommageables de la recherche pour la personne qui s'y prête, sans toutefois que puisse être opposé le fait d'un tiers, ou le retrait volontaire de la personne qui avait initialement consenti à se prêter à la recherche.

« Pour les recherches biomédicales à finalité thérapeutique directe, le promoteur assume l'indemnisation des conséquences dommageables de la recherche pour la personne qui s'y prête, sauf, preuve à sa charge, que le dommage n'est pas imputable à sa faute, sans toutefois que puisse être opposé le fait d'un tiers, ou le retrait volontaire de la personne qui avait initialement consenti à se prêter à la recherche.

« Pour toute recherche biomédicale, le promoteur souscrit une assurance garantissant sa responsabilité civile telle qu'elle résulte du présent article et celle de tout intervenant, indépendamment de la nature des liens existant entre les intervenants et le promoteur. Les dispositions du présent article sont d'ordre public. »

« Art. 209-3 sexies. - La recherche biomédicale ne donne lieu à aucune contrepartie financière hormis le remboursement des frais exposés et sous réserve de dispositions particulières prévues par l'article L. 209-13 du présent code relatif aux recherches sans finalité thérapeutique directe. »

« TITRE PREMIER BIS

« Du consentement

« Art. L. 209-4. - Préalablement à la réalisation d'une recherche biomédicale sur une personne, le consentement libre, éclairé et exprès de celle-ci doit être recueilli après que l'investigateur, ou un médecin qui le représente, lui ait fait connaître :

« - l'objectif de la recherche, sa méthodologie et sa durée ;
« - les contraintes et les risques prévisibles, y compris en cas d'arrêt de la recherche avant son terme ;

« - l'avis du comité mentionné à l'article L. 209-7 bis du présent code.

« Il informe la personne dont le consentement est sollicité de son droit de refuser de participer à une recherche ou de retirer son consentement à tout moment sans encourir aucune responsabilité.

« A titre exceptionnel, lorsque dans l'intérêt d'une personne malade le diagnostic de sa maladie n'a pu lui être révélé l'investigateur peut, dans le respect de sa confiance, réserver certaines informations liées à ce diagnostic. Dans ce cas, le protocole de la recherche doit mentionner cette éventualité.

« Les informations communiquées sont résumées dans un document écrit remis à la personne dont le consentement est sollicité.

« Le consentement est donné par écrit ou, en cas d'impossibilité, attesté par un tiers. Ce dernier doit être totalement indépendant de l'investigateur et du promoteur.

« Toutefois, en cas de recherches biomédicales à mettre en œuvre dans des situations d'urgence qui ne permettent pas de recueillir le consentement préalable de la personne qui y sera soumise, le protocole présenté à l'avis du comité instauré par l'article L. 209-7 du présent code peut prévoir que le consentement de cette personne ne sera pas recherché et que seul sera sollicité celui de ses proches s'ils sont présents, dans les conditions prévues ci-dessus. L'intéressé sera informé dès que possible et son consentement lui sera demandé pour la poursuite éventuelle de cette recherche. »

« Art. L. 209-5. - Lorsqu'une recherche biomédicale est effectuée sur des mineurs ou des majeurs sous tutelle :

« - le consentement doit être donné, selon les règles prévues à l'article L. 209-4 du présent code, par les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale pour les mineurs non émancipés. Pour les mineurs ou les majeurs sous tutelle, le consentement est donné par le tuteur pour les recherches à finalité thérapeutique directe ne présentant pas un risque prévisible sérieux, et, dans les autres cas, par le tuteur autorisé par le conseil de famille ou le juge des tutelles ;

« - le consentement du mineur ou du majeur sous tutelle doit également être recherché lorsqu'il est apte à exprimer sa volonté. Il ne peut être passé outre à son refus ou à la révocation de son consentement. »

« Art. L. 209-6. - Supprimé. »

« TITRE PREMIER TER

« Dispositions administratives

« Art. L. 209-7. - Dans chaque région, le ministre chargé de la santé agréé un ou, selon les besoins, plusieurs comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale.

« Le ministre fixe par arrêté le nombre de comités dans chaque région.

« Les comités sont compétents au sein de la région où ils ont leur siège. Ils exercent leur mission en toute indépendance. Ils doivent être dotés de la personnalité juridique.

« Les comités sont composés de manière à assurer une diversité des compétences dans le domaine biomédical et à l'égard des questions éthiques, sociales, psychologiques et juridiques.

« Leurs membres sont nommés par le représentant de l'Etat dans la région, par tirage au sort des candidats.

« Les membres des comités, les personnes appelées à collaborer à leurs travaux et les agents de l'Etat qui en sont dépositaires sont tenus, dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 378 du code pénal, de garder secrètes les informations dont ils peuvent avoir connaissance à raison de leurs fonctions et qui sont relatives à la nature des recherches, aux personnes qui les organisent ou qui s'y prêtent, ou aux produits, objets ou méthodes expérimentés.

« Ne peuvent valablement participer à une délibération les personnes qui ne sont pas indépendantes du promoteur et de l'investigateur de la recherche examinée.

« Le ministre de la santé peut retirer l'agrément si les conditions d'indépendance, de composition et de fonctionnement nécessaires pour assurer leur mission dans les meilleures conditions ne sont pas satisfaisantes. »

« Art. L. 209-7 bis. - Avant de réaliser une recherche chez l'être humain, tout investigateur est tenu d'en soumettre le projet à l'avis d'un comité consultatif de protection des personnes dans la recherche biomédicale ayant son siège dans la région où il exerce son activité.

« Dans le cadre d'une recherche confiée à plusieurs investisseurs, l'avis prévu à l'alinéa précédent est demandé par l'investigateur coordonnateur, qui soumet le projet à un comité siégeant dans la région où il exerce son activité.

« Le comité rend son avis sur les conditions de validité de la recherche, notamment la protection des participants, leur information et les modalités de recueil de leur consentement, les indemnités éventuellement dues, la pertinence générale du projet et l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre, ainsi que la qualification du ou des investisseurs. Il communique au ministre chargé de la santé tout avis défavorable donné à un projet de recherche.

« Avant sa mise en œuvre, le promoteur transmet au ministre chargé de la santé une lettre d'intention décrivant les données essentielles de la recherche, accompagnée de l'avis du comité consulté. Cet avis ne le dégage pas de sa responsabilité. Les projets ayant fait l'objet d'un avis défavorable ne peuvent être mis en œuvre avant un délai de deux mois à compter de leur réception par le ministre.

« Le ministre peut, à tout moment, en cas de risque pour la santé publique ou de non-respect des dispositions du présent livre, suspendre ou interdire une recherche biomédicale. »

« Art. L. 209-7 ter. - Les médecins inspecteurs de la santé et les pharmaciens inspecteurs de la santé ont qualité pour veiller au respect des dispositions du présent livre et des textes réglementaires pris pour son application. »

« TITRE DEUXIÈME. - Supprimé. »

« Art. L. 209-8 à 209-12. - Supprimés. »

« Art. L. 209-13. - Dans le cas d'une recherche sans finalité thérapeutique directe à l'égard des personnes qui s'y prêtent, le promoteur verse à ces personnes une indemnité en compensation des contraintes subies. Le montant total des indemnités qu'une personne peut percevoir au cours d'une même année est limité à un maximum fixé par le ministre chargé de la santé.

« Les recherches effectuées sur des mineurs, des majeurs sous tutelle ou des personnes séjournant dans un établissement sanitaire ou social ne peuvent en aucun cas donner lieu à une telle indemnité. »

« TITRE TROISIÈME

« Dispositions particulières aux recherches sans finalité thérapeutique directe

« Art. L. 209-13 A. - Les recherches biomédicales sans finalité thérapeutique directe ne doivent comporter aucun risque prévisible sérieux pour la santé des personnes qui s'y prêtent.

« Elles doivent être précédées d'un examen médical des personnes concernées. Les résultats de cet examen leur sont communiqués par l'intermédiaire du médecin de leur choix. »

« Art. L. 209-14. - Toute recherche biomédicale sans finalité thérapeutique directe sur une personne qui n'est pas affiliée à un régime de sécurité sociale est interdite.

« L'organisme de sécurité sociale dispose contre le promoteur d'une action en paiement des prestations versées ou fournies. »

« Art. L. 209-15. - Nul ne peut se prêter simultanément à plusieurs recherches biomédicales sans finalité thérapeutique directe.

« Pour chaque recherche sans finalité thérapeutique directe, le protocole soumis à l'avis consultatif du comité consultatif de protection des personnes dans la recherche biomédicale détermine une période d'exclusion au cours de laquelle la personne qui s'y prête ne peut participer à une autre recherche sans finalité thérapeutique directe. La durée de cette période varie en fonction de la nature de la recherche.

« En vue de l'application des dispositions ci-dessus, le ministre chargé de la santé établit et gère un fichier national. »

« Art. L. 209-16. - Les recherches biomédicales sans finalité thérapeutique ne peuvent être réalisées que dans un lieu équipé des moyens matériels et techniques adaptés à la recherche et compatibles avec les impératifs de sécurité des personnes qui s'y prêtent, autorisé, à ce titre, par le ministre chargé de la santé. »

« TITRE QUATRIÈME

« Sanctions pénales

« Art. L. 209-17. - Supprimé. »

« Art. L. 209-18. - Est puni d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 12 000 F à 200 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque aura pratiqué ou fait pratiquer sur l'être humain une recherche biomédicale sans avoir recueilli le consentement prévu par les articles L. 209-4 et L. 209-5 du présent code, ou alors qu'il aura été retiré.

« Est punie des peines prévues à l'alinéa précédent toute personne qui aura pratiqué ou fait pratiquer une recherche biomédicale en infraction aux dispositions des articles L. 209-3 bis à L. 209-3 quater et du dernier alinéa de l'article L. 209-4. »

« Art. L. 209-19. - Est puni d'un emprisonnement de deux mois à un an et d'une amende de 6 000 F à 100 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement :

« - quiconque aura pratiqué ou fait pratiquer une recherche biomédicale sans avoir obtenu l'avis préalable prévu par l'article L. 209-7 bis du présent code ;

« - quiconque aura pratiqué ou fait pratiquer une recherche biomédicale dans des conditions contraires aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 209-15 du présent code ;

« - quiconque aura pratiqué ou fait pratiquer, continué de pratiquer ou de faire pratiquer une recherche biomédicale dont la réalisation a été interdite ou suspendue par le ministre chargé de la santé.

« L'investigateur qui réalise une telle recherche en infraction aux dispositions de l'article L. 209-16 est puni des mêmes peines. »

« Art. L. 209-20. - Le promoteur dont la responsabilité civile n'est pas garantie par l'assurance prévue à l'article L. 209-3 quinquies du présent code est puni d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 6 000 francs à 100 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement. »

« Art. L. 209-21. - Supprimé. »

M. Claude Huriot, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Huriot, rapporteur. Cet article concerne la responsabilité de l'assurance du promoteur. Comme je l'ai souligné dans mon propos introductif, nous avons souhaité instaurer un double régime : un régime de responsabilité sans faute pour les recherches sans finalité thérapeutique directe, et un régime de la responsabilité pour faute pour les recherches à finalité thérapeutique directe avec présomption de faute pesant sur le promoteur. Celui-ci, pour s'exonérer, doit apporter la preuve que le dommage n'est pas imputable à une faute commise par lui ou l'un des intervenants.

Bien entendu, et dans les deux termes de l'alternative précédemment décrite, le promoteur dispose d'une possibilité d'action récursoire à l'encontre de l'investigateur ou d'autres intervenants selon les règles du droit commun. Le principe de l'obligation d'assurance a été repris dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Si j'ai souhaité intervenir, c'est pour souligner le fait que le promoteur dispose d'une possibilité d'action récursoire à l'encontre de l'investigateur, ce que je n'avais pas évoqué lors de la discussion générale.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Après le 14^o bis de l'article 81 du code général des impôts, il est inséré un 14^o ter ainsi rédigé :

« 14^o ter. - L'indemnité prévue par l'article L. 209-13 du code de la santé publique ; ». - (Adopté.)

Article 3

M. le président. L'Assemblée nationale a supprimé cet article.

M. Claude Huriot, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Huriot, rapporteur. A propos de la suppression de l'article 3 modifiant le code civil, je voudrais expliquer la position de la commission.

Tel qu'il avait été adopté par le Sénat, l'article 3 se proposait d'intégrer dans le code civil un principe général protégeant l'intégrité corporelle de tout individu à laquelle on ne saurait porter atteinte sans le consentement de la personne et sans y avoir été autorisé par la loi.

L'Assemblée nationale a jugé l'insertion d'un tel principe dans le code civil pour le moins prématurée. Elle a souhaité qu'une réflexion plus approfondie soit menée sur ce thème. C'est pourquoi elle a voté la suppression de cet article.

La commission des affaires sociales est consciente de l'enjeu posé par cet article qui souhaite affirmer de façon formelle un des grands principes de notre droit. Cette traduction législative peut en effet être source d'interprétations divergentes très éloignées de notre volonté première. Une réflexion supplémentaire s'impose qui nous fait approuver la suppression de cet article.

En outre, monsieur le président, dans la mesure où il est vraisemblable que le Parlement sera saisi, lors d'une prochaine session, d'un texte de loi couvrant les domaines sur lesquels le Conseil d'Etat a mené sa réflexion, domaines qui ne sont pas couverts par la présente proposition de loi, des modifications au code civil pourront être jugées nécessaires.

Il est donc logique que le Sénat, comme l'Assemblée nationale, sursoie à toute modification du code civil qui pourrait ne pas correspondre à d'autres nécessités découlant de textes qui nous seront soumis prochainement.

M. le président. Personne ne propose le rétablissement de l'article 3 ?...

Article 4

M. le président. L'Assemblée nationale a supprimé cet article.

M. Claude Huriot, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Huriot, rapporteur. L'article 4 concernait la modification de l'article 318 du code pénal.

Pour le motif évoqué, il y a un instant, l'Assemblée nationale a jugé que cette modification entraînait des conséquences que la commission n'avait nullement eu l'intention de faire jouer.

En effet, la modification de l'article 318 du code pénal supprimait la possibilité d'inculpation pour faute intentionnelle ou volonté de nuire, dès lors que la personne avait respecté le cadre de la loi et qu'elle avait obtenu régulièrement le consentement du sujet de la recherche. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a voté la suppression de cet article.

Les raisons invoquées justifient à tout le moins cette suppression que la commission des affaires sociales se propose de confirmer, tout en réaffirmant qu'en dehors du cas de la faute intentionnelle il ne pourra être fait application de l'ar-

ticle 318 du code pénal dès lors que le promoteur aura respecté l'ensemble des règles fixées par la présente proposition de loi.

Il faudrait que, sur ce sujet, nous obtenions des assurances du Gouvernement, car nous voudrions éviter, monsieur le ministre, que certaines personnes voulant régler des comptes, quelles qu'aient été les conditions des essais, puissent s'appuyer sur l'article 318 du code pénal pour faire inculper des promoteurs ou des investigateurs qui se seraient conformés en tout point à la présente loi.

Nous espérons obtenir de votre part, monsieur le ministre, une réponse qui puisse lever toutes les réserves qui se sont exprimées à ce sujet.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Le ministre.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Monsieur le rapporteur, je peux totalement vous rassurer. Votre interprétation et votre analyse de ce dispositif sont tout à fait exactes. Il n'y a pas lieu d'être inquiet à propos des pénalités que pourrait entraîner une telle disposition.

M. le président. Personne ne propose le rétablissement de l'article 4 ?...

Article 4 bis

M. le président. « Art. 4 bis. - La première phrase du premier alinéa de l'article L. 564 du code de la santé publique est ainsi rédigée :

« Dans tous les établissements qu'ils sont chargés d'inspecter, les pharmaciens inspecteurs de la santé ont qualité pour rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent livre, aux dispositions du livre deuxième bis, en application de l'article L. 209-7 ter dudit livre, aux lois sur la répression des fraudes et plus généralement à toutes les lois qui concernent l'exercice de la pharmacie et aux textes réglementaires pris pour leur application. » - (Adopté.)

Article 4 quater

M. le président. « Art. 4 quater. - Après l'article L. 577 bis du code de la santé publique, il est inséré un article L. 577 ter ainsi rédigé :

« Art. L. 577 ter. - Dans les établissements sanitaires ou sociaux, publics ou privés qui sont titulaires d'une licence d'exercice de pharmacie, en application de l'article L. 577 du présent code, le pharmacien assurant la gérance de cette pharmacie doit être préalablement informé par le promoteur des essais, études ou expérimentations envisagés sur des produits, substances ou médicaments.

« Ces produits, substances ou médicaments sont détenus et dispensés par le ou les pharmaciens de l'établissement. » - (Adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application de la présente loi et notamment :

« - 1° la composition et les conditions d'agrément, de financement, de fonctionnement et de nomination des membres des comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale, ainsi que la nature des informations qui doivent leur être communiquées par l'investigateur et sur lesquelles ils sont appelés à émettre leur avis ;

« - 2° les conditions de la constitution, de la gestion et de la consultation du fichier national prévu à l'article L. 209-15 du code de la santé publique ;

« - 3° les conditions de l'autorisation prévue à l'article L. 209-16 du même code ;

« - 4° supprimé ;

« - 5° la nature des informations qui doivent être communiquées par le promoteur au ministre chargé de la santé, dans la lettre d'intention mentionnée à l'article L. 209-7 bis du code de la santé publique.

« Les articles L. 209-7, L. 209-7 bis, L. 209-15, L. 209-16 et L. 209-19 (premier à troisième et dernier alinéas) du code de la santé publique entreront en vigueur aux dates fixées par les textes pris pour leur application et au plus tard le 1^{er} janvier 1990. » - (Adopté.)

Les autres dispositions de la proposition de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

8

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation d'une décision du Conseil des communautés européennes relative au système des ressources propres des Communautés.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 133, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation d'un accord intervenu au sein du Conseil des communautés européennes entre les représentants des gouvernements des Etats membres relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1988.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 134, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

9

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Larché une proposition de loi organique relative à la situation des fonctionnaires élus pour la deuxième fois au Sénat, à l'Assemblée nationale ou à l'Assemblée des Communautés européennes.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 136, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 1989.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 135 et distribué.

M. J'ai reçu de M. Claude Huriet un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (n° 131, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous numéro 132 et distribué.

J'ai reçu de M. Maurice Blin, rapporteur général, un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur le projet de loi de finances rectificative pour 1988, adopté par l'Assemblée nationale (n° 129, 1988-1989).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 137 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 14 décembre 1988 à dix heures trente, quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. - Examen des demandes d'autorisation des missions d'information suivantes :

1° Demande présentée par la commission des affaires économiques et du Plan, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information en Thaïlande, en Malaisie, à Singapour et en Indonésie, afin d'étudier les problèmes du développement économique de ces pays, ainsi que leurs relations économiques, commerciales et financières avec la France ;

2° Demande présentée par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information afin de visiter les forces françaises stationnées en Allemagne ;

3° Demande présentée par la commission des affaires culturelles tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information afin de réaliser une étude comparative des systèmes d'enseignement scolaire dans les principaux pays de la Communauté économique européenne (Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne, Italie, Espagne, Belgique et Danemark) ;

4° Demande présentée par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, tendant à obtenir du Sénat l'au-

torisation de désigner une mission d'information en Union soviétique afin d'étudier les rapports nouveaux qui se nouent entre la fédération et les Républiques socialistes ;

5° Demande conjointe des présidents des quatre commissions des affaires culturelles, des affaires sociales, des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, et des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, tendant à obtenir l'autorisation de désigner une mission d'information commune ayant pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, d'étudier la situation matérielle et professionnelle des personnels soignants non-médecins des établissements hospitaliers publics, privés et privés à but non lucratif et de proposer des mesures destinées à améliorer la qualité de la vie professionnelle en milieu hospitalier.

2. - Discussion du projet de loi (n° 102, 1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

Rapport (n° 120, 1988-1989) de M. Raymond Bouvier fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 8 décembre 1988 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi prévus jusqu'à la fin de la session, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ? ...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-deux heures trente.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JACQUES CASSIN*