

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 :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

54^e SÉANCE

Séance du mercredi 18 décembre 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 5524).
2. **Modification de l'ordre du jour** (p. 5524).
3. **Impression du rapport d'une commission de contrôle** (p. 5524).
4. **Candidatures à des commissions d'enquête** (p. 5524).
5. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 5524).
6. **Souhais de bienvenue à un parlementaire russe** (p. 5525).
7. **Effectif des conseils régionaux.** - Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture (p. 5525).
Discussion générale : MM. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois ; Robert Laucournet, Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.
Clôture de la discussion générale.
Articles 1^{er}, 1^{er bis} et 2. - Rejet (p. 5526)
Confirmation, par scrutin public, du rejet de l'ensemble du projet de loi.
8. **Dispositions diverses en matière de transports.** - Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire (p. 5528).
Discussion générale : MM. Louis de Catuelan, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Georges Sarre, secrétaire d'Etat aux transports routiers et fluviaux ; Robert Laucournet.
Clôture de la discussion générale.
Article 1^{er} (p. 5529)
Article 2 (p. 5529)
Amendement n° 1 du Gouvernement. - MM. le secrétaire d'Etat, Louis de Catuelan, rapporteur de la commission des affaires économiques.
Articles 4, 4 bis, 11, 14 et 16 bis (p. 5530)
Adoption de l'ensemble du projet de loi.
9. **Candidatures à une commission mixte paritaire** (p. 5530).
10. **Gestion des déchets radioactifs.** - Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire (p. 5530).
Discussion générale : MM. Henri Revol, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Hubert Curien, ministre de la recherche et de la technologie.
Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} A bis A et 1^{er} (p. 5531)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 5531)

11. **Nomination des membres de deux commissions d'enquête** (p. 5531).
12. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 5532).
13. **Demande d'autorisation d'une mission d'information** (p. 5532).
14. **Loi de finances pour 1992.** - Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture (p. 5532).
Discussion générale : MM. Roger Chinaud, rapporteur général de la commission des finances ; Michel Charasse, ministre délégué au budget ; Robert Pagès.
Clôture de la discussion générale.
Question préalable (p. 5535)
Motion n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur général, Paul Loridant, le ministre délégué. - Adoption, par scrutin public, de la motion entraînant le rejet de l'ensemble du projet de loi.
15. **Nomination de membres d'une commission mixte paritaire** (p. 5541).
16. **Titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.** - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 5541).
Discussion générale : MM. Alain Vivien, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères ; Paul Masson, rapporteur de la commission des lois ; Robert Pagès, Guy Allouche.
MM. le secrétaire d'Etat, Jacques Habert.
Clôture de la discussion générale.
Article unique (p. 5548)
Amendement n° 1 de M. Robert Pagès. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.
Adoption de l'article unique du projet de loi.
17. **Adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.** - Adoption d'un projet de loi d'habilitation déclaré d'urgence (p. 5549).
Discussion générale : MM. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois.
Clôture de la discussion générale.
Article 1^{er} (p. 5551)
Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.
Adoption de l'article modifié.

Article 2. - Adoption (p. 5552)

Article additionnel après l'article 2 (p. 5552)

Amendement n° 1 rectifié de M. Daniel Millaud. - MM. Daniel Millaud, le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Adoption de l'ensemble du projet de loi d'habilitation.

18. Modification de l'ordre du jour (p. 5553).

MM. Bernard Laurent, Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice.

19. Organisation des auxiliaires de justice de Polynésie française. - Adoption des conclusions du rapport d'une commission (p. 5553).

Discussion générale : MM. Bernard Laurent, rapporteur de la commission des lois ; Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice.

Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 5554)

M. Daniel Millaud.

Adoption de l'article unique de la proposition de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 5554)

**PRÉSIDENTICE
DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT**

20. Cotisations sociales agricoles. - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 5554).

Discussion générale : M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt ; Bernard Seillier, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Henri de Raincourt, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Marcel Daunay, Jacques Machet, René Régnault, Roland du Luart, Félix Leyzour, Jean Arthuis.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} ou avant l'article 13 (p. 5566)

Amendement n° 9 de M. Jacques de Menou.

Demande de vote unique (p. 5566)

Demande de vote unique sur l'article 1^{er} et les articles additionnels avant et après l'article 1^{er} ou avant l'article 13. - MM. le ministre, le rapporteur.

Suspension et reprise de la séance (p. 5566)

MM. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; le président, le ministre, Jean Arthuis.

Suspension et reprise de la séance (p. 5567)

MM. le président de la commission, le rapporteur pour avis.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} ou avant l'article 13 (*suite*) (p. 5568)

Amendement n° 9 de M. Jacques de Menou. - M. Alain Pluchet. - Retrait.

Amendement n° 5 de M. Jean Arthuis. - M. Jean Arthuis. - Retrait.

Amendement n° 45 de M. Michel Souplet. - M. Jacques Machet. - Retrait.

Article 1^{er} (p. 5569)

M. le rapporteur.

Rejet de l'article.

Article 2 (p. 5569)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 2 (p. 5569)

Amendement n° 1 de M. Félix Leyzour. - MM. Félix Leyzour, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Article 2 *bis* (p. 5569)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 3 (p. 5570)

M. le rapporteur.

Rejet de l'article.

Article 4 (p. 5570)

M. le rapporteur.

Rejet de l'article.

Article 5 (*supprimé*) (p. 5570)

Article 6 (p. 5570)

M. le rapporteur.

Rejet de l'article.

Article 7 (p. 5570)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 8 (p. 5570)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 8 (p. 5570)

Amendement n° 2 de M. Félix Leyzour. - MM. Félix Leyzour, le rapporteur, le ministre, Jean Arthuis, au nom de la commission des finances. - Irrecevabilité.

Article 9 (p. 5571)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 10 (p. 5571)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 11 (p. 5571)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article 12 (p. 5572)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Articles additionnels avant l'article 13 (p. 5572)

Amendements n°s 4 et 3 de M. Raymond Soucaret. - MM. Raymond Soucaret, le rapporteur, le ministre. - Adoption des amendements constituant deux articles additionnels.

Article 13 (p. 5573)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 5573)

MM. le président de la commission, le rapporteur pour avis, René Régnault, Félix Leyzour, Philippe de Bourgoing, le ministre.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi.

21. Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 5575).**22. Candidatures à une commission mixte paritaire (p. 5575).****23. Règlement du Sénat.** - Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission (p. 5576).

Discussion générale : MM. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois ; Robert Pagès, Guy Allouche.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 5581)

M. le rapporteur.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} (p. 5582)Amendements n^{os} 4 rectifié *bis* (*priorité*) et 2 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, Guy Allouche, Jacques Larché, président de la commission des lois ; Mme Hélène Luc. - Rejet de l'amendement n^o 4 rectifié *bis* ; adoption, par scrutin public, de l'amendement n^o 2 constituant un article additionnel.Amendement n^o 3 rectifié de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, Mme Hélène Luc. - Rejet.Articles 1^{er} à 3. - Adoption (p. 5584)

Article 4 (p. 5584)

Amendement n^o 1 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Guy Allouche, le rapporteur. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 5. - Adoption (p. 5585)

Articles additionnels après l'article 5 (p. 5585)

Amendement n^o 5 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.Amendement n^o 6 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.Amendement n^o 7 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.Amendement n^o 8 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.

Article 6. - Adoption (p. 5586)

Articles additionnels après l'article 6 (p. 5587)

Amendement n^o 9 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.Amendement n^o 10 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.Amendement n^o 11 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Pagès, le rapporteur. - Rejet.

Article 7 (p. 5587)

M. le rapporteur.

Adoption de l'article.

Seconde délibération (p. 5589)

Demande de seconde délibération. - MM. le rapporteur, Robert Pagès. - Adoption.

Article 1^{er} A (p. 5589)Amendement n^o B-1 de la commission. - MM. le rapporteur, Jean Arthuis. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Adoption de la résolution.

24. Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 5590).**25. Prêt pour l'installation des jeunes époux.** - Irrecevabilité des conclusions du rapport d'une commission (p. 5590).

Discussion générale : MM. Jacques Oudin, rapporteur de la commission des finances ; Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés.

Irrecevabilité de la proposition de loi.

Rappel au règlement (p. 5592)

M. Henri Collette.

*Suspension et reprise de la séance (p. 5592)***26. Statut de la magistrature.** - Discussion d'un projet de loi organique (p. 5592).

Discussion générale : MM. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice ; Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Pierre Masseret, Robert Pagès.

Clôture de la discussion générale.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 5601)Amendement n^o 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.Article 1^{er} (p. 5601)Amendement n^o 2 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 2 (p. 5603)

Amendement n^o 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 5603)

Amendement n^o 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 4 (p. 5604)

Amendement n^o 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5. - Adoption (p. 5604)

Article 6 (p. 5605)

Amendement n^o 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 5605)

Amendements nos 7 et 8 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 7 (p. 5606)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 8 (p. 5606)

Amendement n° 10 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 9 (p. 5606)

Amendements nos 11 et 12 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 9 (p. 5607)

Amendement n° 13 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article additionnel avant l'article 10 (p. 5608)

Amendement n° 49 du Gouvernement. - M. le garde des sceaux. - Devenu sans objet.

Article 10 (p. 5608)

Amendement n° 15 de la commission et sous-amendement n° 50 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement.

Adoption de l'article modifié.

Articles 11 à 15, 15 bis et 16 à 18. - Adoption (p. 5608)

Article 19 (p. 5609)

Amendement n° 16 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Articles 20 à 22. - Adoption (p. 5609)

27. Renvoi de la suite de la discussion et modification de l'ordre du jour (p. 5610).

MM. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice ; Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois ; le président.

28. Transmission de projets de loi (p. 5610).

29. Dépôt de rapports (p. 5610).

30. Dépôt d'un rapport d'information (p. 5611).

31. Dépôt d'un avis (p. 5611).

32. Ordre du jour (p. 5611).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT,

vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

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

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 18 décembre 1991.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, pour faciliter le déroulement des travaux parlementaires du mercredi 18 décembre, le Gouvernement, en application de l'article 48 de la Constitution, demande que l'ordre du jour prévu soit aménagé de la façon suivante :

« Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements.

« Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports.

« Discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, du projet de loi relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

« Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 1992.

« Le reste sans changement.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JEAN POPEREN »

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui est ainsi modifié.

3

IMPRESSION DU RAPPORT D'UNE COMMISSION DE CONTRÔLE

M. le président. J'informe le Sénat qu'a expiré ce matin le délai de six jours nets pendant lequel pouvait être formulée la demande de constitution du Sénat en comité secret sur la publication du rapport fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

En conséquence, ce rapport a été imprimé sous le n° 167 et mis en distribution aujourd'hui, mercredi 18 décembre 1991.

4

CANDIDATURES À DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination des membres de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée par la loi du 20 juillet 1991, ainsi que des articles 110 et 8, alinéa 2 à 11, du règlement du Sénat, la liste des candidats présentés par les groupes a été affichée et les candidatures seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure.

L'ordre du jour appelle la nomination des membres de la commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme.

En application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée par la loi du 20 juillet 1991, ainsi que des articles 110 et 8, alinéa 2 à 11, du règlement du Sénat, la liste des candidats présentés par les groupes a été affichée et les candidatures seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure.

5

CANDIDATURES À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur l'eau.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour, à M. le président de l'Assemblée nationale, une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : ÉDITH CRESSON. »

J'informe le Sénat que la commission des affaires économiques et du Plan m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

6

SOUHAITS DE BIENVENUE À UN PARLEMENTAIRE RUSSE

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le plaisir de saluer la présence dans nos tribunes de M. Nikita Tolstoï, député de Saint-Petersbourg au parlement de Russie. (*Mmes et MM. les sénateurs ainsi que M. le secrétaire d'Etat se lèvent et applaudissent.*)

Je lui exprime les souhaits de bienvenue du Sénat et je forme des vœux pour que son séjour en France se déroule dans les conditions les plus agréables pour lui.

7

EFFECTIF DES CONSEILS RÉGIONAUX

Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi (n° 196, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements. [Rapport n° 198 (1991-1992).]

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Si vous le voulez bien, monsieur le président, je m'exprimerai à la fin de la discussion générale.

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

M. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois a examiné le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements, qui nous est soumis en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire.

Par deux fois, la Haute Assemblée a rejeté l'ensemble de ce projet de loi et, par deux fois également, l'Assemblée nationale l'a rétabli dans des termes strictement identiques à ceux qu'elle avait adoptés en première lecture. Les travaux de la commission mixte paritaire ont clairement montré que les positions des deux assemblées à l'égard de ce texte étaient inconciliables.

Dans ces conditions, appelée à statuer à nouveau sur un texte dont elle a déjà été saisie et qui lui revient inchangé de l'Assemblée nationale, la commission ne peut que demander au Sénat de confirmer en nouvelle lecture les votes négatifs que celui-ci a émis en première lecture, le 24 octobre 1991, puis en deuxième lecture, le 9 décembre 1991.

Telles sont les raisons qui amènent la commission des lois à proposer au Sénat de rejeter l'ensemble du texte en discussion. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je souhaite intervenir très brièvement, non seulement pour exprimer, au nom du groupe socialiste, notre accord total sur le projet du Gouvernement tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale mais aussi pour dénoncer l'attitude de rejet systématique de la part de la majorité sénatoriale.

Quels sont les faits ?

Le Gouvernement est dans l'obligation de soumettre au Parlement un projet de loi rééquilibrant les effectifs des conseils régionaux à partir du recensement de 1990.

En effet, l'article L. 337, alinéa 2, dispose que la révision des conseils régionaux a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats du recensement général de la population.

Le Parlement est libre d'approuver ou de refuser, mais on ne peut reprocher au Gouvernement de proposer ce projet de loi.

La volonté première du Gouvernement était de procéder au rééquilibrage intra-régional, ce qui pénalisait encore plus les départements dont le recensement a montré qu'ils ont perdu des habitants.

Bon nombre d'élus nationaux de toutes tendances sont intervenus pour faire remarquer qu'il ne fallait pas aggraver la situation de ces départements.

Ce faisant, le maintien à effectif constant de ces départements en voie de désertification ou d'exode rural exigeait une augmentation du nombre des conseillers régionaux dans les autres départements, exception faite de l'Île-de-France, où l'augmentation est continue.

Que nous a-t-on dit au long de ce débat ? Cette augmentation de cinquante conseillers régionaux serait mal perçue par la population ; elle constituerait une atteinte au monde rural ; les inconvénients de cette réforme seraient plus importants que ses avantages.

La population n'approuverait pas cette réforme ? Qu'en savez-vous ? Quand a-t-elle été consultée ?

Il ne faut pas se fier uniquement aux sondages. Le culte du sondage, ajouté à la technocratie, cela fait beaucoup pour une démocratie ! Si l'on devait penser que la population doit se déterminer à partir de ces questions biaisées, on pourrait finir par supprimer les travaux du Parlement, par légiférer à partir des sondages et non des convictions des uns et des autres ; les parlementaires seraient alors amenés à suivre l'opinion publique au lieu de l'éclairer et de la guider,

Quant à la référence au monde rural, c'est devenu la rengaine ! Que l'on augmente le nombre de conseillers généraux après découpage, que l'on ne diminue pas le nombre de conseils régionaux, bref, dans tous les cas de figure, on pénalise le monde rural !

Si le Gouvernement avait diminué le nombre des conseillers régionaux dans les départements ruraux, vous auriez crié au scandale, mes chers collègues. Le Gouvernement se montre soucieux de préserver les intérêts du monde rural, mais vous criez toujours au scandale ! Et si le Gouvernement ne faisait rien, vous diriez que c'est tout aussi scandaleux !

Dans une assemblée rurale, l'élu représente la région et non un secteur d'activité d'une région.

La droite sénatoriale est aveuglée par la passion politique. Cela nous semble patent.

Quant à nous, nous ne pouvons que condamner une telle attitude, dont le conservatisme n'est pas la moindre des caractéristiques.

Le groupe socialiste votera cette réforme non pas parce qu'elle augmente le nombre de conseillers régionaux, mais parce qu'elle est juste et qu'elle préserve les intérêts du monde rural, qui continuera ainsi à être bien représenté dans les assemblées régionales. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. La position du Gouvernement sur ce projet de loi, bien entendu, n'a pas changé. Mais je voudrais vous faire part, monsieur le rapporteur, de ma perplexité.

J'ai, en effet, écouté avec beaucoup d'attention votre rapport. Je n'ai pas perçu de motivation à la position que vous exprimez, si ce n'est que ce fut déjà celle qu'a adoptée en deuxième lecture le Sénat.

Quelques arguments ont bien été alors avancés, mais je tiens, mesdames, messieurs les sénateurs, à vous rappeler que ce texte a connu une bien étrange histoire.

En effet, en première lecture, le Sénat a adopté successivement les trois articles que comprend ce texte...

M. Robert Laucournet. Il a rejeté l'ensemble !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... mais, en effet, il s'est prononcé contre l'ensemble du texte. C'est une position difficile à comprendre ; d'ailleurs, le Gouvernement ne l'a pas comprise, je me dois de vous le dire.

Ce texte a été examiné en deuxième lecture et aucun argument nouveau n'est venu expliquer cette étrange succession de votes intervenus lors de la première lecture.

Or, je vous le rappelle, l'article L. 337 du code électoral prévoit que « le tableau répartiteur pour l'élection des conseillers généraux est révisé lors de la première session qui suit la publication de chaque recensement. » Le Conseil constitutionnel, dans sa décision des 1^{er} et 2 juillet 1986, a fort explicitement indiqué qu'une révision des limites des circonscriptions législatives après chaque recensement serait parfaitement conforme au principe constitutionnel de l'égalité des suffrages. Il a ainsi posé une règle de portée générale. Le principe d'égalité du suffrage suppose que l'on tienne compte, après chaque constat légal de son évolution - c'est-à-dire le recensement - de la répartition territoriale de la population pour dresser les tableaux répartiteurs du code électoral.

On aurait tout à fait pu imaginer d'autres solutions pour atteindre le même objectif. Le projet de loi du Gouvernement s'appuie sur le postulat selon lequel il ne fallait réduire le nombre de conseillers régionaux d'aucun département.

On aurait pu - M. Laucournet l'a d'ailleurs expliqué tout à l'heure - partir d'autres postulats. M. Philippe Marchand - il l'a d'ailleurs déclaré lors de la deuxième lecture - aurait été tout à fait ouvert aux éventuelles propositions concrètes alternatives qu'auraient pu formuler le Sénat.

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Mais aucune proposition n'a été faite.

Vous comprenez donc la perplexité du Gouvernement.

Peut-être, mesdames, messieurs les sénateurs, à la faveur de cette nouvelle lecture, le Sénat pourra-t-il revoir la situation et, pourquoi pas ? donner son accord à ce texte. En effet, je persiste à ne pas comprendre comment le Sénat pourrait être défavorable à un texte dont il approuve chacun des articles, et ce sans proposer aucun autre système alternatif ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande 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 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}. - Le tableau n° 7 annexé au code électoral est remplacé par le tableau annexé à la présente loi. »

Je donne lecture de ce tableau :

TABLEAU N° 7

Effectif des conseils régionaux et répartition des sièges entre les départements

RÉGION	EFFECTIF global du conseil régional	DÉPARTEMENT	CONSEILLERS régionaux élus dans le département
Alsace	47	Bas-Rhin	27
		Haut-Rhin	20
Aquitaine	85	Dordogne	12
		Gironde	36
		Landes	10
		Lot-et-Garonne	10
		Pyrénées-Atlantiques	17
Auvergne	47	Allier	13
		Cantal	6
		Haute-Loire	8
		Puy-de-Dôme	20
Bourgogne	57	Côte-d'Or	17
		Nièvre	9
		Saône-et-Loire	19
		Yonne	12
Bretagne	83	Côtes-d'Armor	16
		Finistère	25
		Ile-et-Vilaine	24
		Morbihan	18
Centre	77	Cher	11
		Eure-et-Loir	13
		Indre	8
		Indre-et-Loire	17
		Loir-et-Cher	10
		Loiret	18
Champagne-Ardenne	49	Ardennes	11
		Aube	11
		Marne	19
		Haute-Marne	8
Franche-Comté	43	Territoire de Belfort	6
		Doubs	18
		Jura	10
		Haute-Saône	9
Guadeloupe	41		
Guyane	31		

RÉGION	EFFECTIF global du conseil régional	DÉPARTEMENT	CONSEILLERS régionaux élus dans le département
Ile-de-France.....	209	Essonne.....	21
		Hauts-de-Seine.....	27
		Ville de Paris.....	42
		Seine-et-Marne.....	21
		Seine-Saint-Denis.....	27
		Val-de-Marne.....	24
		Val-d'Oise.....	21
		Yvelines.....	26
Languedoc-Roussillon.....	67	Aude.....	10
		Gard.....	18
		Hérault.....	24
		Lozère.....	3
		Pyrénées-Orientales.....	12
Limousin.....	43	Corrèze.....	14
		Creuse.....	8
		Haute-Vienne.....	21
Lorraine.....	73	Meurthe-et-Moselle.....	22
		Meuse.....	7
		Moselle.....	31
		Vosges.....	13
Martinique.....	41		
Midi-Pyrénées.....	91	Ariège.....	6
		Aveyron.....	10
		Haute-Garonne.....	32
		Gers.....	7
		Lot.....	6
		Hautes-Pyrénées.....	9
		Tarn.....	13
		Tarn-et-Garonne.....	8
Basse-Normandie.....	47	Calvados.....	21
		Manche.....	16
		Orne.....	10
Haute-Normandie.....	55	Eure.....	17
		Seine-Maritime.....	38
Nord - Pas-de-Calais.....	113	Nord.....	72
		Pas-de-Calais.....	41
Pays de Loire.....	93	Loire-Atlantique.....	31
		Maine-et-Loire.....	21
		Mayenne.....	9
		Sarthe.....	16
		Vendée.....	16
Picardie.....	57	Aisne.....	17
		Oise.....	23
		Somme.....	17
Poitou-Charentes.....	55	Charente.....	12
		Charente-Maritime.....	18
		Deux-Sèvres.....	12
		Vienne.....	13
Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	123	Alpes-de-Haute-Provence.....	5
		Hautes-Alpes.....	4
		Alpes-Maritimes.....	28
		Bouches-du-Rhône.....	49
		Var.....	23
		Vaucluse.....	14
Réunion.....	45		
Rhône-Alpes.....	157	Ain.....	14
		Ardèche.....	9
		Drôme.....	12
		Isère.....	29
		Loire.....	22
		Rhône.....	43
		Savoie.....	11
		Haute-Savoie.....	17

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} n'est pas adopté.)

Article 1^{er} bis

M. le président. « Art. 1^{er} bis. - Par dérogation aux dispositions de l'article L. 63 du code électoral, l'utilisation d'urnes non transparentes, mais répondant à toutes les autres prescriptions dudit article, sera permise à l'occasion du double scrutin régional et cantonal de mars 1992 dans les communes ne disposant pas d'un nombre suffisant d'urnes transparentes. »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} bis n'est pas adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur pour le prochain renouvellement général des conseils régionaux. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.
Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.
Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.
(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...
Le scrutin est clos.
(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 43 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	307
Majorité absolue des suffrages exprimés	154
Pour l'adoption	89
Contre	218

Le Sénat n'a pas adopté.

En conséquence, le rejet du projet de loi est confirmé.

8

DISPOSITIONS DIVERSES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 158, 1991-1992) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports.

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

M. Louis de Catuelan, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission mixte paritaire réunie le 10 décembre dernier à l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant dispositions diverses en matière de transports a pu facilement parvenir à un accord sur le nombre réduit de dispositions qui restaient en discussion.

En effet, un large consensus s'est instauré entre les deux assemblées pour, dans un esprit de concertation d'où les arrière-pensées politiques étaient exclues, améliorer un texte consacré pour la quasi-totalité de ses dispositions aux voies navigables et contribuer ainsi au renouveau tant attendu de ce mode de transport.

L'Assemblée nationale, en première lecture, avait confirmé les modifications essentielles que nous avions apportées au texte et que je rappellerai brièvement : l'établissement d'un contrat de plan entre l'Etat et Voies navigables de France, la possibilité pour les régions de percevoir une taxe identique sur les canaux transférés, la perception de ses propres ressources par l'établissement public Voies navigables de France, enfin l'allongement du délai de garantie financière de l'Etat à Voies navigables de France en cas de sinistre incombant à la gestion antérieure.

Ce sont là, me semble-t-il, des améliorations notables apportées par la Haute Assemblée ; M. le secrétaire d'Etat aux transports routiers et fluviaux ne me désapprouvera sans doute pas puisque c'est en ces termes qu'il a évoqué récemment, devant l'assemblée générale du comité des armateurs fluviaux, les deux dernières dispositions mentionnées.

Un seul problème essentiel demeurerait donc lors de l'examen du texte en commission mixte paritaire : la répercussion, prévue au paragraphe III de l'article 2, de la contre-valeur de la taxe sur les ouvrages de prises et de rejet d'eau sur les bénéficiaires des services de distribution d'eau, disposition introduite par le Sénat, mais supprimée par l'Assemblée nationale.

Sur ce point, auquel je tiens beaucoup, une solution de compromis a pu être trouvée en commission mixte paritaire. Cette solution a été approuvée à l'unanimité, car elle présente

l'avantage de supprimer le caractère systématique de cette répercussion, qui n'était pas toujours adaptée à la diversité des situations existantes.

Les autres dispositions restant en discussion ne concernaient que des points plus secondaires, et aucune divergence réelle n'existait à cet égard entre les deux assemblées.

La commission mixte paritaire a retenu pour ces dispositions la rédaction de l'Assemblée nationale, à l'exception de deux modifications demandées par le Sénat.

Ainsi, à l'article 4 bis, la date de remise du rapport, permettant d'apprécier l'action de Voies navigables de France, a été rétablie au 1^{er} janvier 1993, date retenue initialement par le Sénat : nous avons en effet considéré que le premier bilan ne devait pas être par trop différé.

Par ailleurs, à l'article 16 bis, qui concerne le rôle du port autonome de Paris, nous avons tenu à ce que l'accord des collectivités locales soit recueilli alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne mentionnait que leur seul avis.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux résultats de la commission mixte paritaire. Je vous demande, en conséquence, d'adopter le texte commun qui résulte de ses travaux.

J'ajouterai une note personnelle en précisant que, pour ma part, je suis très heureux de ce texte, qui va enfin dans le bon sens et qui permettra aux voies navigables de remplir le rôle que nous attendons d'elles depuis si longtemps. (*Applaudissements.*)

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

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat aux transports routiers et fluviaux. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement a tout lieu d'être satisfait de l'accord auquel sont parvenues les deux assemblées.

Les divergences, il est vrai, étaient plutôt de faible portée ; ce texte portant diverses dispositions en matière de transport a donc permis d'obtenir un certain consensus.

Je tiens à remercier les parlementaires qui ont participé au débat sur ce projet de loi et qui ont contribué à l'améliorer. A cet égard, je tiens à souligner en particulier le travail tout à fait remarquable accompli par M. le rapporteur.

Aussi, sous réserve que la Haute Assemblée approuve l'amendement que je lui soumettrai à l'article 2, amendement qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, voilà deux jours, le Gouvernement est d'accord avec la rédaction élaborée par la commission mixte paritaire et se réjouit de l'excellent travail fourni. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la plupart des dispositions relatives aux voies navigables contenues dans le projet de loi qui nous est à nouveau présenté après l'accord de la commission mixte paritaire parachèvent la mise en place d'une gestion et d'une police plus modernes de la conservation du domaine public fluvial confié à Voies navigables de France.

Cette relance d'un mode de transport trop souvent négligé et trop souvent oublié par l'opinion publique fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus parlementaire.

Je m'en réjouis dans la mesure où ce projet de loi apporte les retouches nécessaires au bon fonctionnement de l'établissement public et à la mise en place des dispositions techniques et répressives qui seront appelées à jouer un rôle essentiel pour l'avenir de nos canaux.

Nous nous félicitons de l'accord intervenu en commission mixte paritaire. Nous soulignons cependant que la tâche reste engagée afin d'insérer plus solidement le transport fluvial dans une politique globale des transports de personnes et de marchandises assurant le développement harmonieux des divers modes de transport.

Je tiens à remercier M. le secrétaire d'Etat du travail qu'il a accompli sur ce dossier. Enfin, je soulignerai combien nous avons apprécié la foi avec laquelle notre collègue M. Louis de Catuelan a étudié ce dossier, qui lui tient particulièrement à cœur.

Le groupe socialiste votera naturellement ce texte, qui résulte de l'accord intervenu entre les deux assemblées.

M. Aubert Garcia. Très bien !

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.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - I. - L'établissement public mentionné au I de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990) prend le nom de Voies navigables de France. Il constitue un établissement public industriel et commercial.

« I bis. - L'Etat attribue en pleine propriété à Voies navigables de France les biens meubles nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

« II. - L'établissement public Voies navigables de France est substitué à l'Etat dans l'exercice des pouvoirs dévolus à ce dernier pour la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine public qui lui est confié ; il représente l'Etat dans l'exercice du pouvoir de transaction institué par l'article 44 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

« Toutefois, les contraventions continuent à être constatées par les agents mentionnés à l'article 41 du même code.

« II bis. - Dans le cas où des atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine ont été constatées, les autorités énumérées ci-dessous saisissent le tribunal administratif territorialement compétent dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code des tribunaux administratifs :

« - le président de Voies navigables de France pour le domaine confié à cet établissement public. Il peut déléguer sa signature au directeur général. Le directeur général peut subdéléguer sa signature aux chefs des services extérieurs qui sont les représentants locaux de l'établissement ;

« - le directeur du port autonome de Paris pour le domaine confié à cet établissement public ; il peut déléguer sa signature au secrétaire général ;

« - le directeur du port autonome de Strasbourg pour le domaine confié à cet établissement public ; il peut déléguer sa signature à son adjoint.

« III. - L'annexe II mentionnée à l'article 4 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public est complétée par un alinéa ainsi rédigé :

« Voies navigables de France ».

« IV. - Les comptables de l'établissement public procèdent au recouvrement des redevances et droits fixes dus pour toute emprise sur le domaine confié à l'établissement public en application de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 précitée ou pour tout autre usage de celui-ci.

« V. - Un contrat de plan est établi entre l'Etat et l'établissement public Voies navigables de France, qui détermine les objectifs généraux assignés à l'établissement public et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, notamment en ce qui concerne le financement des infrastructures nouvelles.

« VI. - *Supprimé.* »

Personne ne demande la parole ?...

Article 2

M. le président. « Article 2. - I. - Les dispositions de l'article 1741 du code général des impôts sont applicables à quiconque se sera soustrait ou aura tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel de la taxe prévue au II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 précitée.

« Sont habilités à effectuer tout contrôle tendant à l'acquittement de la taxe les personnels de Voies navigables de France ayant un grade équivalent à celui de directeur de bureau d'affrètement ou de rédacteur de l'établissement

public créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912.

« Ces agents sont commissionnés, dans la limite de leur circonscription, par le ministre chargé des voies navigables et assermentés dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

« Ils constatent par procès-verbaux, qui font foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions mentionnées au premier alinéa du présent paragraphe.

« Pour accomplir leur mission, ces agents ont accès aux installations et lieux où sont situés les ouvrages de prise d'eau, de rejet d'eau ou les ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, à l'exclusion des domiciles. Leurs propriétaires ou exploitants sont tenus de leur livrer passage. Les agents ne peuvent accéder à ces locaux qu'entre 8 heures et 20 heures ou en dehors de ces heures si l'établissement est ouvert au public ou lorsqu'une activité de fabrication est en cours. Ils ne peuvent accéder aux locaux qui servent pour partie de domicile aux intéressés. Le procureur de la République est préalablement informé par les agents des opérations envisagées en vue de la recherche des infractions. Il peut s'opposer à ces opérations. Les procès-verbaux lui sont transmis dans les cinq jours suivant leur établissement. Une copie en est également remise à l'intéressé dans le même délai.

« I bis. - Après le sixième alinéa du II de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les cas particuliers où un acte de concession a prévu la réalisation par le concessionnaire d'ouvrages hydrauliques visant à rétablir des prélèvements ou des écoulements d'eau existants au profit de tiers, la taxe est due par ces derniers, au prorata de leurs volumes prélevables ou rejetales.

« I ter. - 1° La première phrase du troisième alinéa du I de l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 précitée est complétée par les mots : "et leurs ouvrages et équipements annexes tels qu'ils sont prévus dans les cahiers des charges relatifs à ces concessions."

« 2° Les pertes de recettes résultant du 1° sont compensées à due concurrence par un prélèvement supplémentaire sur les droits sur les tabacs.

« II. - Les agents de Voies navigables de France visés au deuxième alinéa du I ci-dessus peuvent procéder à des contrôles de l'assiette de la taxe due par les titulaires d'ouvrages en application du présent article. Ces opérations sont précédées de l'envoi d'un avis portant mention de la date et de l'objet du contrôle.

« Les redressements correspondant à des omissions, erreurs, insuffisances ou inexactitudes dans les éléments servant de base de calcul de la taxe sont portés par Voies navigables de France à la connaissance du redevable, trente jours au moins avant la mise en recouvrement des impositions supplémentaires, par lettre motivée, de manière à lui permettre de formuler ses observations.

« En l'absence de déclaration, les impositions établies d'office par Voies navigables de France doivent faire l'objet d'une mise en demeure préalable notifiée au redevable trente jours au moins avant la mise en recouvrement des impositions.

« III. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles le montant de la contrevalleur de la taxe due par les titulaires d'ouvrages pourra être mis à la charge, chaque année, des usagers bénéficiaires des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.

« V. - Les régions peuvent percevoir à leur profit, en lieu et place de l'établissement public, la taxe instituée par l'article 124 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 précitée sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, de rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial qui leur a été ou leur serait transféré en application de l'article 5 de la loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Le produit de ces taxes est affecté aux voies navigables concernées. »

Par amendement n° 1, le Gouvernement propose de supprimer le deuxième alinéa du paragraphe I ter de cet article.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement renonce à la ressource procurée par le gage, qui ne saurait compenser les pertes de recettes découlant du texte pour Voies navigables de France.

Tel est l'objet de l'amendement n° 1.

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

M. Louis de Catuelan, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Cet amendement propose la suppression d'un gage ; la commission ne peut donc émettre qu'un avis favorable !

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

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Pendant une période de vingt ans à compter de la date de promulgation de la présente loi, l'Etat garantit Voies navigables de France des conséquences financières des dommages causés par un accident dû à un élément du domaine qui lui est confié si le sinistre est imputable à la gestion antérieure de l'Etat. Une convention passée entre l'Etat et l'établissement public fixe les modalités d'application de la présente disposition. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 4 bis

M. le président. « Art. 4 bis. - Le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 1^{er} janvier 1993 un rapport sur l'action de Voies navigables de France. Ce rapport évaluera les conditions d'exploitation, les efforts d'entretien et d'extension du réseau des voies navigables ainsi que les coûts directs et indirects du transport par voie d'eau :

« A compter du 1^{er} janvier 1993, le dépôt du présent rapport s'effectuera tous les deux ans. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 11

M. le président. « Art. 11. - Les servitudes instituées en application du présent chapitre consistent notamment en l'inondation périodique des zones délimitées conformément à l'article 10 pour permettre tant la rétention des crues du Rhin que l'accoutumance de la faune et de la flore auxdites inondations.

« Elles obligent les propriétaires et les exploitants à :

« a) S'abstenir de tout acte de nature à nuire au bon fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des ouvrages ;

« b) Soumettre tout projet de digue, remblai, dépôt de matières encombrantes, clôture, plantation d'arbres et de haies, construction, ou de tout autre ouvrage susceptible de faire obstacle à l'écoulement des eaux, à déclaration préalable à l'administration par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; l'administration a, pendant un délai de trois mois qui commence à courir à compter de l'avis de réception mentionné ci-dessus, la faculté d'interdire l'exécution des travaux ou d'ordonner les modifications nécessaires pour assurer le libre écoulement des eaux ;

« c) Prendre les dispositions nécessaires pour, dans le délai prescrit par l'administration avant l'inondation, évacuer tout véhicule ou engin mobile pouvant provoquer ou subir des dommages ;

« d) Permettre en tout temps aux agents de l'administration chargés de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages d'accéder aux terrains inclus dans le périmètre desdites zones. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 14

M. le président. « Art. 14. - Les infractions aux dispositions des articles 10 et 11 du présent chapitre constituent des contraventions de grande voirie réprimées par la juridiction administrative.

« Dans un délai fixé par la mise en demeure faite par le représentant de l'Etat dans le département et qui, sauf péril imminent, ne peut être inférieur à un mois, les contrevenants sont tenus de supprimer ou de modifier les éléments et obs-

tacles mentionnés à la dernière phrase de l'article 10 et à l'article 11 indûment maintenus ou exécutés, le tout à leurs frais. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 16 bis

M. le président. « Art. 16 bis. - Le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 68-917 du 24 octobre 1968 relative au port autonome de Paris est ainsi rédigé :

« Il peut, en outre, après accord des collectivités locales intéressées, participer à toutes activités ayant pour objet l'utilisation ou la mise en valeur des voies navigables dans le périmètre de sa circonscription. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par l'amendement n° 1 du Gouvernement, accepté par le Gouvernement.

(Le projet de loi est adopté.)

9

CANDIDATURES À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour, à M. le président de l'Assemblée nationale, une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : ÉDITH CRESSON »

J'informe le Sénat que la commission des affaires sociales m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

10

GESTION DES DÉCHETS RADIOACTIFS

Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 169, 1991-1992) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

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

M. Henri Revol, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs s'est réunie au Sénat, le jeudi 12 décembre 1991.

Elle a facilement conclu un accord, les commissaires de l'Assemblée nationale n'ayant émis aucune réserve sur la rédaction adoptée par le Sénat en deuxième lecture.

Le texte qui vous est soumis aujourd'hui reprend donc l'article 1^{er} A bis A et l'article 1^{er} tels que vous les aviez votés en deuxième lecture.

Je tiens, de nouveau, à me féliciter de la concertation et du dialogue qui se sont établis entre les deux assemblées et qui ont permis un enrichissement considérable du texte dans le sens d'une plus grande transparence et d'une amélioration des garanties apportées aux populations et aux élus.

Les dispositions qui ont ainsi été adoptées devraient permettre de trouver la solution à un important problème de société, dans une sérénité retrouvée.

Je vous demande donc, mes chers collègues, d'adopter définitivement ce texte dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

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

M. Hubert Curien, ministre de la recherche et de la technologie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, M. Strauss-Kahn, actuellement en mission en Chine, m'a demandé de bien vouloir le remplacer à l'occasion de l'examen de ce projet de loi relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

A cet égard, je veux, à titre personnel, rendre un hommage appuyé au travail parlementaire qui a été effectué. D'abord, la saisine fut le fait de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; puis, un très important rapport fut rédigé, sous la direction de M. Bataille ; enfin, les deux assemblées se sont livrées à un travail d'amendements qui a abouti à la synthèse finale que vous venez de résumer, monsieur le rapporteur.

Ce texte - vous l'avez dit, monsieur le rapporteur - apporte la sérénité dans ce domaine. Sa mise en œuvre devra, bien sûr, s'accompagner d'autres mesures concernant le traitement des déchets radioactifs, notamment les études scientifiques sur la séparation très poussée, voire la transmutation, des éléments radioactifs à vie très longue - le Commissariat à l'énergie atomique y travaille - ainsi que l'entreposage en surface des déchets radioactifs à durée plus ou moins longue.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui représente une partie très importante de cet ensemble, et je me réjouis de son aboutissement. *(Applaudissements sur les traversés socialistes, ainsi que sur certaines traversées de l'union centriste.)*

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

En l'occurrence, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

« Art. 1^{er} A bis A. - Il est inséré, après l'article 3 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, un article 3-1 ainsi rédigé :

« Art. 3-1. - Le stockage souterrain en couches géologiques profondes de produits dangereux, de quelque nature qu'ils soient, est soumis à autorisation administrative. Cette autorisation ne peut être accordée ou prolongée que pour une durée limitée et peut en conséquence prévoir les conditions de réversibilité du stockage. Les produits doivent être retirés à l'expiration de l'autorisation.

« Les conditions et garanties selon lesquelles certaines autorisations peuvent être accordées ou prolongées pour une durée illimitée, par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, seront définies dans une loi ultérieure. »

« Art. 1^{er}. - Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport faisant état de l'avancement des recherches sur la gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et des travaux qui sont menés simultanément pour :

« - la recherche de solutions permettant la séparation et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue présents dans ces déchets ;

« - l'étude des possibilités de stockage réversible ou irréversible dans les formations géologiques profondes, notamment grâce à la réalisation de laboratoires souterrains ;

« - l'étude de procédés de conditionnement et d'entreposage de longue durée en surface de ces déchets.

« Ce rapport fait également état des recherches et des réalisations effectuées à l'étranger.

« A l'issue d'une période qui ne pourra excéder quinze ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport global d'évaluation de ces recherches accompagné d'un projet de loi autorisant, le cas échéant, la création d'un centre de stockage des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et fixant le régime des servitudes et des sujétions afférent à ce centre.

« Le Parlement saisit de ces rapports l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

« Ces rapports sont rendus publics.

« Ils sont établis par une commission nationale d'évaluation, composée de :

« - six personnalités qualifiées, dont au moins deux experts internationaux, désignées, à parité, par l'Assemblée nationale et par le Sénat, sur proposition de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

« - deux personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement, sur proposition du conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire ;

« - quatre experts scientifiques désignés par le Gouvernement, sur proposition de l'Académie des sciences. »

.....
 Quelqu'un demande-t-il la parole sur l'un de ces articles ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte élaboré par la commission mixte paritaire.

(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. L'ordre du jour appellerait maintenant la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 1992 ; mais la commission des finances m'a fait savoir qu'elle n'était pas prête à rapporter. Nous allons donc interrompre nos travaux.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures cinquante, est reprise à seize heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

11

NOMINATION DES MEMBRES DE DEUX COMMISSIONS D'ENQUÊTE

M. le président. J'informe le Sénat que la liste des candidats à une commission d'enquête a été affichée et n'a fait l'objet d'aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame MM. Guy Allouche, Jean Arthuis, Germain Authié, José Balarello, Gilbert Baumet, Jacques Bimbenet, Philippe de Bourgoing, Camille Cabana, Hubert Haenel, Bernard Laurent, René Monory, Geoffroy de Montalembert, Georges Othily, Robert Pagès, Albert Ramassamy, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Pierre Schiélé, Jean Simonin, Jean-Pierre Tizon et Serge Vinçon membres de la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques.

J'informe le Sénat que la liste des candidats à une commission d'enquête a été affichée et n'a fait l'objet d'aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, José Balarello, Henri Belcour, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jacques Bimbenet, Marc Bœuf, Henri Collard, François Delga, Charles Descours, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Pierre Fourcade, Claude Fuzier, Claude Huriet, Jacques Moutet, Jacques

Oudin, Mme Nelly Rodi, MM. Paul Souffrin, Jacques Sour-dille, François Trucy et Jacques Valade membres de la commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme.

12

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur l'eau.

La liste des candidats établie par la commission des affaires économiques et du Plan a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jean François-Poncet, Richard Pouille, Jean Faure, Alain Pluchet, Pierre Lacour, Robert Laucournet et Louis Minetti ;

Suppléants : MM. Roland Courteau, François Gerbaud, Roland Grimaldi, Jean Huchon, Jacques Moutet, Henri Revol et Jean Simonin.

13

DEMANDE D'AUTORISATION D'UNE MISSION D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi d'une demande conjointe des présidents des six commissions permanentes aux termes de laquelle ces commissions demandent au Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information commune ayant pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, de suivre la mise en œuvre des accords de Schengen et d'assurer l'information du Sénat sur cette mise en œuvre.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

14

LOI DE FINANCES POUR 1992

Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 1992 (n° 187, 1991-1992), considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Rapport n° 192 (1991-1992).]

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

M. Michel Charasse, ministre délégué au budget. Monsieur le président, je ne voudrais pas que l'on croie que ma « bouderie institutionnelle » perdure. Cependant, je ne juge pas utile de m'exprimer en ce début de débat. Je vous propose donc d'entendre M. le rapporteur général ; je verrai s'il y a lieu que j'intervienne après.

M. le président. En conséquence, la parole est à M. le rapporteur général.

M. Roger Chinaud, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le ministre, vous venez à l'instant de me rassurer : je voulais être certain que vous aviez retrouvé votre voix !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Pas forcément celle du Sénat, mais au moins la mienne ! (Sourires.)

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Je vous en félicite ! Vous recueillerez, malgré tout, quelques voix en cette enceinte. Il s'agira, certes, d'une minorité, mais vous en avez l'habitude. Il faudrait, pour que vous obteniez une majorité, accepter de voter les textes qui vous sont proposés.

Mes chers collègues, je souhaite vous indiquer brièvement l'état dans lequel nous revient le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le Sénat ayant adopté le projet de loi de finances en première lecture après l'avoir considérablement amendé, cent sept articles restaient en discussion lors de la réunion de la commission mixte paritaire, qui s'est tenue au Sénat le 10 décembre dernier.

Ayant procédé à l'examen des principaux articles de ce texte, la commission mixte paritaire a conclu qu'une certaine convergence apparaissait sur une quinzaine d'entre eux.

M. Michel Charasse, ministre délégué. C'est vrai.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Elle a toutefois constaté - personne n'en sera surpris - qu'aucun texte ne pouvait recueillir l'agrément d'une majorité et n'était donc susceptible d'être proposé aux deux assemblées.

Après l'échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a procédé, voilà cinq jours, à une nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1992. Le texte n'a été adopté, une fois encore, que grâce au recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Pour l'essentiel, il reprend la plus grande partie des dispositions adoptées en première lecture par les députés et nous ne pouvons que regretter que les nombreux points d'accord que je mentionnais au début de mon propos n'aient pu trouver d'aboutissement malgré, je tiens à le souligner, l'évidente bonne volonté manifestée par M. Alain Richard.

Ce texte modifie fondamentalement celui qui a été adopté en première lecture par le Sénat et ne retient qu'un petit nombre d'améliorations que nous avions souhaité y apporter.

L'Assemblée nationale a, en effet, supprimé quarante-quatre articles additionnels sur les quarante-huit votés par le Sénat. Elle a rétabli, dans la rédaction votée par elle en première lecture, quatorze articles supprimés et quatorze articles modifiés par la Haute Assemblée. Elle a apporté de nouvelles modifications à trente articles votés par elle en première lecture, retenant, dans certains cas, tout ou partie des modifications que nous avions proposées.

En définitive, elle n'a donc voté conformes au texte transmis par le Sénat que cinq articles sur cent sept, et encore ne s'agissait-il, pour trois d'entre eux, que de précisions rédactionnelles.

La commission des finances a ainsi jugé particulièrement regrettable la suppression de l'article 32 bis A relatif à l'éligibilité des investissements au fonds de compensation pour la T.V.A., le F.C.T.V.A. Cette disposition, fondamentale à nos yeux, permettait de mettre un terme à un débat qui, aujourd'hui, inquiète à juste titre toutes les collectivités locales.

Dois-je vous rappeler que le texte voté par le Sénat avait été élaboré en collaboration avec vous-même, monsieur le ministre ?

M. Michel Charasse, ministre délégué. C'est vrai !

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Le débat qui s'est tenu à l'Assemblée nationale à ce sujet reste obscur, mais le fait est là...

M. Michel Charasse, ministre délégué. Il était très clair, monsieur le rapporteur général.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Nous souhaitons vivement, monsieur le ministre, que cette disposition que nous venons d'ailleurs de réintroduire dans le collectif connaisse un sort plus heureux. Au demeurant, le débat qui s'est instauré voilà quelques instants encore au sein de la commission mixte paritaire chargée d'examiner le projet de loi de finances rectificative laisse planer quelques inquiétudes. Toutefois, avec le soutien du Sénat, peut-être parviendrez-vous à convaincre un peu mieux, sinon davantage, nos collègues de l'Assemblée nationale. Cette disposition, je le rappelle, était essentielle pour le Sénat.

D'une manière générale, la plupart des mesures adoptées par la Haute Assemblée ayant trait à la fiscalité locale ont été repoussées, en dépit, mes chers collègues, de la compé-

tence qui nous est reconnue par la Constitution et de la présence, parmi nous, d'un très grand nombre de gestionnaires locaux.

J'observe également que l'Assemblée nationale a refusé d'affirmer clairement le caractère transitoire du système de double taux d'acompte en matière d'impôt sur les sociétés, ce qui laisse supposer que ce système, comme nous le craignons, pourra demeurer en vigueur au-delà de l'année 1992.

Monsieur le ministre, permettez-moi de souligner, en cet instant, à quel point vos silences peuvent être évocateurs. En effet, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances, j'ai interrogé à ce sujet à deux reprises M. le ministre d'Etat et à deux reprises vous-même. Je n'ai pas obtenu de réponse. Votre silence nous laisse supposer que ce régime de double acompte pourrait demeurer en vigueur. Vous n'osez pas le dire. Telle est la raison pour laquelle j'insiste afin que ce soit clairement dit : j'observe que, là non plus, vous ne me contredisez pas.

S'agissant de l'article 9, concernant le taux d'imposition des plus-values à long terme des sociétés, l'Assemblée nationale a, certes, retenu l'une de nos propositions.

Elle a, en effet, accepté que les parts de fonds communs de placement à risque demeurent placées sous le régime des plus-values, sous réserve que l'entreprise conserve ses titres durant cinq ans.

En revanche, elle n'a pas admis qu'une solution identique soit appliquée aux parts de Sicav, dont le portefeuille est composé pour plus de 80 p. 100 d'actions.

L'un des arguments utilisés pour justifier ce refus, à savoir que le taux de 80 p. 100 serait ingérable pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, les O.P.C.V.M., me semble tout à fait inexact, et l'Assemblée nationale, dans une période difficile, a pris le risque de déstabiliser un marché boursier qui n'a vraiment pas besoin d'être plus ébranlé qu'il ne l'est déjà.

Je souligne, toutefois, une note de satisfaction : l'Assemblée nationale avait, en effet, initialement rejeté en bloc les mesures que nous préconisions pour permettre aux agriculteurs français de surmonter les nombreux handicaps qui entravent leur activité.

Quelle n'est donc pas notre bonne surprise de constater que le Gouvernement a finalement choisi de reprendre à son compte nombre des dispositions que nous lui suggérons de mettre en œuvre et que nous avons pris l'initiative de rédiger et de voter !

Enfin, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale est enrichi de neuf articles nouveaux. La plupart semblent avoir un effet positif. Certains présentent toutefois une complexité évidente et auraient mérité un délai d'examen plus long. Je pense, notamment, aux aménagements proposés pour le régime de la provision pour implantation commerciale à l'étranger.

L'équilibre du projet de loi de finances pour 1992 n'est globalement pas modifié. Le déficit, louable effort, est réduit de 50 millions de francs par rapport à la première lecture et atteint désormais 89,936 milliards de francs.

Toutefois, trois nouvelles séries de mouvements de crédits doivent être soulignées.

La première concerne l'équilibre de La Poste : 2 milliards de francs doivent permettre de financer l'augmentation d'un point du taux de rémunération des C.C.P. déposés au Trésor et 975 millions de francs supplémentaires sont inscrits au titre de la contribution au transport de la presse.

Ces crédits supplémentaires sont, pour l'essentiel, gagés sur un nouveau prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne qui est ainsi porté à 4,9 milliards de francs. Qui ne s'en réjouira ?

En second lieu, 500 millions de francs serviront à financer les délocalisations. Ces dépenses sont gagées sur le produit de la cession de biens appartenant à l'Etat et vendus lors de ces mesures de transfert.

Attendons de voir, mais si j'en juge, monsieur le ministre, par votre volonté de vendre l'ancien centre de conférences internationales, situé avenue Kléber, pour financer votre projet dont les travaux ont commencé, bien sûr, sans permis de construire, « nous ne sommes pas sortis de l'auberge » et, si j'ose dire, vous non plus, parce que, de toute façon, vous n'arriverez pas à en tirer le prix que vous nous avez annoncé.

Enfin, 460 millions de francs sont prévus pour financer le plan en faveur de l'agriculture. Les dépenses nouvelles et les pertes de recettes qui en découlent seront financées par des réductions de crédits sur la quasi-totalité des budgets civils ainsi que sur le budget de la défense.

Toutefois, ainsi que vous l'avez vous-même annoncé, monsieur le ministre, ce nouvel équilibre devrait être modifié dès le début du mois de janvier, suivant l'habitude qui est la vôtre depuis plusieurs années maintenant. M. le président de la commission des finances y a fait allusion à la fin de la discussion générale du projet de loi de finances en première lecture.

En effet, le budget que vous soumettez aujourd'hui au Parlement, et qui ne pourra être adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale que grâce à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, ne sera pas celui que vous mettrez en œuvre, puisque vous avez déjà annoncé diverses mesures de régulation budgétaire. Nous devons en prendre acte.

Mais que pensez-vous d'un Parlement auquel vous imposez la discussion de mesures que vous présentez avec votre talent habituel, mais que vous n'avez pas l'intention, même si elles sont votées, d'appliquer ? Une telle attitude vous paraît-elle conforme aux les discours que tiennent vos amis, fût-ce le plus important d'entre eux, M. le Président de la République, et selon lesquels les droits du Parlement doivent être renforcés ? Nous avons le sentiment que vous vous moquez de nous !

Ainsi, pour l'indemnisation des transfusés contaminés par le virus du sida, l'Etat devrait contribuer à l'effort de solidarité en finançant ces nouvelles dépenses par des économies sur le budget pour 1992. Enfin, c'est ce que vous avez déclaré !

Malgré ces ajustements, le projet de loi de finances que nous examinons aujourd'hui ressemble étrangement, mes chers collègues, à celui que nous avons souhaité modifier en première lecture. La plupart de nos propositions ont donc été refusées. Aussi, il ne paraît pas nécessaire de poursuivre un dialogue qui se révèle assez vain.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi de finances pour 1992, motion que j'aurai l'honneur de défendre brièvement tout à l'heure. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Michel Charasse, ministre délégué. Monsieur le président, tout a été dit ou presque. M. le rapporteur général vient de vous rendre compte des « non-conclusions », si je puis dire, de la commission mixte paritaire et des nouvelles conclusions de la commission des finances.

Personnellement, je n'ai rien à ajouter, sinon que je souhaite naturellement l'adoption du texte tel qu'il ressort de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Mais puisqu'une motion tendant à opposer une question préalable a été déposée, j'ai le sentiment que le Sénat n'est pas prêt à me donner satisfaction sur ce point.

Je souhaite simplement répondre brièvement à M. le rapporteur général à propos de la régulation de la dépense. C'est vrai, j'ai déclaré à l'Assemblée nationale lors de la première lecture de ce texte, et sans doute aussi devant le Sénat, que les mesures de régulation budgétaire qui ont été mises en œuvre à partir du mois de mai jusqu'au 30 septembre, puis reconduites jusqu'au 15 novembre, seraient vraisemblablement reconduites, si Mme le Premier ministre m'y autorise, à partir du début de l'année.

Nous avons pris des mesures de régulation budgétaire en 1991 tout simplement afin de ne pas accroître la charge de la dette. Nous nous sommes, en effet, trouvés dans une période au cours de laquelle l'exécution des dépenses était beaucoup plus rapide que le rythme de rentrée des recettes. J'ai indiqué hier qu'il nous manquait 50 milliards de francs sur les recettes fiscales prévisionnelles de 1991. Il est bien évident que, dans ces conditions, il existe un trou dans la trésorerie qui est comblé par des emprunts, certes à court terme, mais qui pèsent sur la charge de la dette.

Or mon souci, comme celui de M. le ministre d'Etat et du Gouvernement tout entier, est de ne pas accroître la charge de la dette. M. Poncelet a traité ce sujet hier après-midi avec talent lors de l'examen du collectif. C'est pourquoi nous

avons mis en œuvre des mesures de régulation budgétaire. Compte tenu des rentrées de recettes, même si la situation s'est non pas améliorée, mais tout au moins normalisée, je n'ai pas la possibilité pour l'instant de lever de telles mesures.

Monsieur le rapporteur général, nous devons bien - je vous le dis très amicalement - parvenir à vider la querelle, non pas politique mais institutionnelle, qui nous oppose. La Constitution de 1958 et l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique ont privé le Parlement de la maîtrise ou de l'initiative en matière de dépenses. Je n'en suis pas l'auteur, pas plus que vous, monsieur le rapporteur général. Je ne pense pas non plus que M. Poncelet y ait participé quoique, à l'époque, il militait activement en faveur des nouvelles institutions et il avait certainement raison, mais passons.

La grande réforme de 1958 en matière budgétaire, c'est que le Parlement a été privé de son droit d'initiative en matière de dépenses.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Ce n'est pas une raison pour le priver de la vérité !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Le décret du 19 juin 1956 s'était déjà engagé dans cette voie, mais moins rigoureusement !

Par ailleurs, vous le savez bien, monsieur le rapporteur général, en application de l'article 40 de la Constitution, le Parlement peut faire toutes les compensations qu'il veut en matière de recettes, mais pas en matière de dépenses.

Monsieur le rapporteur général, dans la situation actuelle le Gouvernement vient demander au Parlement de l'autoriser à dépenser, et le Parlement l'y autorise. Mais aucune disposition de la Constitution et de la loi organique ne permet au Parlement d'obliger à dépenser.

Le Parlement détermine donc le montant maximum des crédits que le Gouvernement est autorisé à dépenser, les crédits étant limitatifs, évaluatifs ou provisionnels. En tout état de cause, autoriser la dépense ne peut pas valoir obligation de dépenser.

C'est de ce principe fondamental en particulier que découle l'article 13 de la loi organique, en vertu duquel le ministre des finances peut à tout moment annuler par simple arrêté tout crédit dont il estime qu'il est devenu sans objet.

Cette possibilité d'annulation s'appuie sur les distinctions subtiles que je viens de faire entre l'autorisation et l'obligation de dépenser.

Monsieur le rapporteur général, vous me demandez ce que deviennent les droits du Parlement. Je vous répons que j'applique très strictement les textes et que les droits du Parlement, tels qu'ils ont été définis par les institutions de 1958, sont strictement respectés.

A ma connaissance, personne n'a d'ailleurs jamais proposé sur ce point la moindre réforme, que ce soit de la Constitution ou même de la loi organique.

Vous ne trouverez que très peu de propositions de loi organique qui aient été déposées depuis 1958 en vue de modifier ces principes. Une proposition de loi organique a dû être déposée devant l'Assemblée nationale et une ou deux devant le Sénat. L'une d'entre elles, qui a été adoptée, portait sur les délais de vote des lois de finances, c'est-à-dire sur un problème de procédure et non de fond.

Vous citez le Président de la République, monsieur Chinaud. Permettez-moi de vous indiquer que, depuis 1981, il n'a cessé d'affirmer qu'il souhaitait revaloriser et renforcer le rôle du Parlement.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Avec le 49-3, il n'en prend pas le chemin !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Par ailleurs, je ne suis pas certain que, si le Président de la République proposait demain de revenir sur un certain nombre de dispositions qui sont contestées par le Parlement en ce que l'on peut considérer qu'elles limitent ou réglementent ses droits, il obtiendrait l'accord du Sénat.

En effet, lorsque la Haute Assemblée estime qu'il faut organiser un référendum, le Président de la République propose une révision constitutionnelle, et il suffit que le projet de loi soit déposé pour que le Sénat n'en veuille point.

M. Charles Pasqua. C'était un artifice !

M. Michel Charasse, ministre délégué. N'était-ce pas plutôt la réponse du berger à la bergère ?

M. Claude Estier. Vous vous y connaissez en matière d'artifice, monsieur Pasqua !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Monsieur Pasqua, ce n'était pas un artifice, c'était un feu d'artifice !

M. Charles Pasqua. Il fut bref !

M. Michel Charasse, ministre délégué. C'est en quelque sorte mon cadeau de Noël, monsieur Pasqua ! (*Exclamations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

En tout cas, je n'insisterai pas plus longtemps sur ce point. Si vous voulez sortir du système de l'ordonnance portant loi organique, ne vous contentez pas de le dire à la tribune, mais déposez une proposition de loi organique en conséquence !

Or, jusqu'à présent, il n'y a jamais eu de texte à ce sujet. Par conséquent, les dispositions que j'applique aujourd'hui sont celles qui ont été prévues en 1958 par le général de Gaulle lorsqu'il a réformé les institutions et qui n'ont jamais été modifiées.

Vous avouerez, monsieur Pasqua, qu'il est dur pour moi de me considérer comme le seul vrai gaulliste de cette assemblée. (*Rires et applaudissements sur les travées socialistes. - Sourires et exclamations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Charles Pasqua. N'exagérons rien !

C'est très facile de se décerner des brevets à soi-même !

M. Michel Crucis. On n'est jamais si bien servi que par soi-même !

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

M. Robert Pagès. Le bouquet final vient d'être lancé !

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion en nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 1992 se déroule le jour de la publication des prévisions économiques pour 1992 par l'I.N.S.E.E. et par l'observatoire français des conjonctures économiques, l'O.F.C.E. Or ces prévisions contrastent fortement avec l'optimisme affecté par le Président de la République et par son ministre des finances.

Le titre d'un quotidien de ce matin est d'ailleurs très éloquent : « Bérégovoy chante, les prévisions déchantent. »

Aucune ambiguïté n'est possible : la reprise tant attendue et non moins promise dans tous vos discours se fait on ne peut plus timide, voire inexistante. En effet, la maîtrise de l'inflation par une pression accrue sur les salaires, la politique du franc fort par des taux d'intérêt élevés, qui pèsent sur l'investissement productif, ne permettent pas de juguler la croissance du chômage.

Ainsi, en 1992, le seuil des trois millions de chômeurs sera vraisemblablement - et, hélas ! - atteint. Quelle faillite pour ce Gouvernement, pour les hommes et les femmes qui le composent !

M. René-Georges Laurin. Il faut voter la censure ! Il faut en finir !

M. Robert Pagès. Pour que vous fassiez pire, sûrement pas !

Les habitants de notre pays, monsieur le ministre, ne vous ont pas élus pour que vous fassiez cette politique et ils vous le montrent bien.

Par dizaines de milliers, ils contestent cette politique économique, qu'il s'agisse, permettez-moi l'expression, des « délocalisés », qui fustigent le manque de concertation, l'absence de cohérence et les difficultés familiales engendrées par vos décisions, qu'il s'agisse des cheminots, qui, aujourd'hui, réaffirment la nécessité de maintenir et de développer l'emploi pour un service public performant, qu'il s'agisse, enfin, de tous ces salariés et de tous ces journalistes de La Cinq, cette chaîne de télévision qui vient de signer son arrêt de mort.

Tous ceux-là disent : il n'est pas possible de continuer ainsi ! Votre réponse, monsieur le ministre, est double.

Premièrement, vous pointez le doigt vers l'extérieur, vers les autres pays pour montrer que la France est un bon élève. Mais il est vrai qu'au royaume des aveugles les borgnes sont

rois ! Si je ne nie pas l'interdépendance des économies, il reste que cette réponse est un peu laconique ; elle consiste à « renvoyer la balle en touche ».

Par ailleurs, votre espérance en la reprise américaine est, j'ose le dire, poignante. Elle est le reflet de l'étatisme, de la soumission qui sous-tend votre politique.

Une phrase de Marcel Aymé me semble appropriée : « La confiance dans le hasard est une attitude de vaincu. »

En effet, vous le savez autant que moi, la reprise américaine, si tant est qu'elle ait lieu, sera fort limitée.

Demander plus encore de sacrifices à notre peuple au nom de la reprise extérieure est non seulement aléatoire, mais injuste.

Les statistiques le prouvent : à croissance égale, notre pays crée moins d'emplois que ses partenaires. Ce n'est pas une surprise ; toute l'économie est tournée vers la sphère financière.

Les capacités productives de la France sont amoindries. Mes amis, Mme Luc et M. Vizet l'ont souligné lors de la première lecture de ce projet de loi.

Bien entendu, derrière tout cela, se dévoile l'Europe, terre promise du bonheur et de la solidarité. Les derniers sondages d'opinion devraient d'ailleurs vous inciter à plus de prudence.

Deuxièmement, votre marge de manœuvre est si faible et si étroite que vous « raclez tous les fonds de tiroir ». Si cela n'est pas suffisant, vous revenez sur des orientations et des promesses faites voilà peu. Je citerai deux exemples.

Tout d'abord, les privatisations, fussent-elles partielles, mettent directement en cause le principe du « ni-ni », édicté en 1988 par le candidat François Mitterrand dans *La lettre à tous les Français*.

Vous bradez, monsieur le ministre, ce qui fait la grandeur de notre pays, un secteur public performant, à l'écoute des besoins et des intérêts de son peuple.

Tout cela, vous n'en voulez plus, car cela cadre mal avec une harmonisation européenne qui tire vers le bas les droits et les acquis de chaque peuple.

Par ailleurs, je ne peux pas ne pas évoquer l'article 32 du projet de loi. Cet article, réintroduit à l'Assemblée nationale, certes, sous une forme allégée - c'est la mode ! - n'en constitue pas moins une atteinte aux finances communales, pour ne pas dire une agression.

Monsieur le ministre, lorsque le Parlement avait décidé d'accorder une exonération de taxe professionnelle pour les entreprises, il avait été convenu que l'Etat prendrait à sa charge la compensation pour ne pas pénaliser les collectivités locales. Or, aujourd'hui, vous revenez en partie sur ce dispositif. L'Etat va donc prélever quelques milliards de francs sur les collectivités territoriales, comme si celles-ci pouvaient se le permettre !

Depuis dix ans, de nombreux transferts de charges ont été effectués sans compensations financières. Monsieur le ministre, vous vous targuez de ne pas augmenter les impôts, mais les transferts vers les collectivités locales entraînent une augmentation importante de l'imposition locale. Les élus, dans leur grande majorité, sont des gens responsables ; ils n'engagent pas, contrairement à ce que vous dites, des dépenses pour des équipements somptueux, mais ils essaient tout simplement de répondre au mieux aux besoins des populations, dans le respect du programme sur lequel ils ont réuni les suffrages.

Le Sénat avait supprimé l'article 32 en première lecture. M. Robert Vizet, au nom des sénateurs communistes et apparentés, s'en était félicité. Aujourd'hui, nous déposons le même amendement. Mais il ne devrait, toutefois, pas être discuté, puisque M. le rapporteur général a déposé, au nom de la commission des finances, une motion tendant à opposer la question préalable sur ce texte, une motion qui devrait, sauf énorme surprise, recueillir une majorité de suffrages dans notre hémicycle.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. On peut l'espérer !

M. Robert Pagès. Je terminerai cette intervention en expliquant notre position sur cette question préalable.

Quels en sont les véritables leitmotivs ? Permettez-moi de les résumer brièvement.

M. Chinaud constate que les dépenses incompressibles augmentent et que les recettes non reconductibles progressent également. A terme, cela pose un réel problème.

M. le rapporteur général constate aussi, et à juste titre, que les finances communales sont ponctionnées par la suppression de la compensation des allègements de taxe professionnelle et par le rejet du dispositif relatif au remboursement de la T.V.A. sur les investissements mis à la disposition de tiers.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Autant de bons arguments pour voter la motion !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Et les 3,2 milliards de francs !

M. Robert Pagès. J'y arrive, monsieur le rapporteur général !

M. Roger Chinaud, rapporteur général. J'en étais sûr, mon cher collègue !

M. Robert Pagès. Quelles sont alors les recettes préconisées ?

Ce sont, d'abord, les privatisations totales. Je vous rappelle qu'en première lecture la majorité sénatoriale avait voté 40 milliards de francs de recettes supplémentaires provenant de privatisations.

Ce sont également les réductions de dépenses de fonctionnement avec, évidemment, pour corollaire, la réduction du nombre des fonctionnaires et l'affaiblissement du secteur public.

Ce sont aussi des allègements fiscaux encore plus prononcés pour les entreprises, alors que cette politique n'a pas conduit à une régression du chômage ; nous en avons la certitude.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les termes de cette question préalable sont en totale contradiction avec les propositions que nous vous avons faites en première lecture.

En aucune manière, M. Chinaud ne nous propose de parier sur les forces de travail et de création, d'économiser le capital, d'investir dans la formation ou de mobiliser tous les talents pour sortir du marasme. (*Murmures au banc de la commission.*)

Non ! La majorité sénatoriale ne fait qu'un reproche au Gouvernement : c'est de ne pas aller assez vite et assez loin dans la politique de rigueur.

Toutefois, voter contre cette motion pourrait, aux yeux de certains, paraître donner quitus à la politique gouvernementale. Nous ne le voulons pas, car le Gouvernement doit assumer les trois millions de chômeurs et résoudre le mal-vivre.

C'est pourquoi les sénateurs du groupe communiste et apparenté ne prendront pas part au vote sur la motion tendant à opposer la question préalable. De plus, si, par hasard, cette motion était repoussée, nous nous prononcerions contre le projet de loi, mais vous l'aviez compris !

Question préalable

M. le président. Je suis saisi par M. Chinaud, au nom de la commission, d'une motion n° 3 tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat,

« Considérant que le projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, traduit l'échec d'une politique budgétaire qui ne se décide plus, mais se constate ; que l'équilibre auquel il aboutit résulte d'une évolution caractérisée par de plus en plus de dépenses incompressibles, financées par de plus en plus de recettes non reconductibles ;

« Considérant qu'une telle évolution implique une précarité absolue des conditions de réalisation de l'exercice 1993, celui de l'entrée dans le grand marché unique ;

« Considérant que le bouclage ultime que représente la cession partielle d'actifs publics est totalement contraire à l'esprit de la politique de privatisations préconisée par le Sénat, destinée à réduire prioritairement la charge de la

dette publique, seule responsable aujourd'hui de notre déficit budgétaire, de la ponction accrue de l'Etat sur la capacité d'épargne nationale, et du niveau élevé des taux d'intérêt, que ce processus se déroule, en outre, dans des conditions qui ne peuvent que dévaloriser le patrimoine national ;

« Considérant que la rigueur affichée dans la dépense budgétaire a touché en priorité les dépenses en capital, puis les dépenses d'intervention, alors même que le ralentissement de la conjoncture entraîne une augmentation mécanique du nombre de « bénéficiaires » de ces dépenses ; que les dépenses de fonctionnement ont, en revanche, continué de progresser de 3,8 p. 100, voire de 4,4 p. 100, si l'on raisonne hors débudgétisation du budget annexe de l'aviation civile ;

« Considérant que la volonté affichée de ne pas augmenter les impôts recouvre en réalité des majorations fiscales déjà votées dans le cadre de la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, soit 5,2 milliards de francs d'impôts supplémentaires pour 1992 ;

« Considérant qu'aucune des priorités budgétaires affichées depuis trois ans - éducation, formation, justice, logement, aide au développement et, surtout, lutte contre le chômage et amélioration de l'emploi - ne s'est traduite de quelconque façon en termes de résultats, en leur des moyens budgétaires considérables qui semblent leur avoir été globalement consacrés ;

« Considérant que la ponction opérée sur les ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales en compensation des allègements de taxe professionnelle, de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti, décidés par la loi au nom de l'intérêt général, n'a pas été substantiellement diminuée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, malgré la vive émotion des élus locaux ; que la multiplication des abattements ou des exonérations à caractère facultatif d'impôts locaux, qui devront être financés par les collectivités locales, sans compensation de l'Etat, notamment le foncier non bâti dans le cadre du plan d'adaptation de l'agriculture, risque, dans la situation actuelle, d'aboutir à un véritable transfert de charges, tout en allant à l'encontre des objectifs qui devraient présider à une politique équilibrée d'aménagement du territoire ;

« Considérant, en outre, qu'en rejetant en bloc le dispositif relatif au remboursement de la T.V.A. sur les investissements mis à disposition de tiers par les collectivités locales introduit par le Sénat, l'Assemblée nationale prend le risque d'alimenter à nouveau le doute et l'attentisme des représentants des collectivités locales légitimement inquiets quant au bouclage financier d'opérations en cours ou à venir notamment en matière de tourisme social ;

« Considérant que, dans un environnement économique caractérisé par une grande incertitude sur la date et l'ampleur de la reprise, la persistance d'un déficit généralisé d'épargne, et le repli sur soi des économies traditionnellement créancières ou « locomotives », une autre politique budgétaire était à la fois possible et souhaitable, fondée en priorité sur la réduction de la charge de la dette par l'affectation du produit de la privatisation totale et effective d'une seule entreprise, considérant, en outre, qu'il aurait été convenable d'appliquer aux dépenses de fonctionnement une rigueur au moins égale à celle des dépenses d'intervention ; considérant enfin qu'il aurait été plus efficace, dans une optique de nécessaire accompagnement de la reprise, de préférer l'instrument économique des allègements fiscaux à celui de l'augmentation de la dépense publique ;

« Considérant qu'il est apparu que l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, a confondu dans un même rejet ce qui relevait certes d'une hiérarchie différente des priorités, mais aussi ce qui traduisait la volonté d'assurer une meilleure adéquation des moyens aux objectifs recherchés dans un contexte difficile et, enfin, ce qui ressortait de l'amélioration technique de certaines dispositions du projet de loi de finances ;

« Considérant enfin que le Gouvernement a, d'ores et déjà, annoncé qu'il se livrerait dès janvier à des mesures de « régulation budgétaire » dont l'ampleur risque de vider de son sens le vote du présent projet de loi de finances ;

« Considérant, pour toutes ces raisons, qu'il y a lieu de penser que le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale constituée, en réalité, son « dernier mot » :

« Décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de finances pour 1992 considéré comme adopté avec modifications, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49-3 de la Constitution. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. le rapporteur général, auteur de la motion.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. J'en reviens d'un mot à votre propos, monsieur le ministre. Déplacer un problème, ce n'est pas le résoudre ! Or, c'est une méthode que votre Gouvernement emploie souvent et à laquelle vous avez encore eu recours en tentant de me répondre ; mais vous n'avez rien résolu du tout !

Monsieur le ministre, vous avez parlé d'un débat institutionnel. Décidément, les jours se suivent et se ressemblent ! Vous me permettez de vous faire quelques remarques à ce sujet.

Tout d'abord, vous avez évoqué les arrêtés d'annulation. Vous avez le pouvoir de les signer et je ne veux certes pas vous le retirer ; mais le Conseil constitutionnel, qui fait l'objet de vos rêves de jour et de nuit...

M. Michel Charasse, ministre délégué. De mes cauchemars ! (Sourires.)

M. Roger Chinaud, rapporteur général. ... vous a, dans une de ses dernières décisions, après le projet de loi portant diverses mesures d'ordre financier, imposé de demander au Parlement de ratifier ces arrêtés d'annulation. Or j'ai cru noter que vous ne l'aviez point fait !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Dans l'article d'équilibre que vous avez rejeté !

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Voilà sans doute quelque chose qui l'amènera à vous interroger sur le non-respect de ses décisions, celles qui sont prises et non pas espérées ou craintes.

Vous avez souhaité « botter en touche », selon votre formule, en ayant l'air de dire que nous voulions, que je voulais, vous priver d'un pouvoir que la loi organique vous confère. Je ne vous accuse pas de respecter les textes ; je n'ai jamais eu cette intention ! Il ne s'agit pas du tout, dans mon propos, de priver le Gouvernement des pouvoirs que la Constitution de la V^e République et la loi organique, que vous avez évoquée, vous donnent. Je n'ai tenu aucun propos de cette nature et je n'ai manifesté aucune intention de cette sorte. Permettez-moi, d'abord, de rétablir cette simple vérité.

Permettez-moi également de rappeler que les Parlements ont toujours eu le pouvoir d'autoriser les gouvernements, l'exécutif, à percevoir les recettes - c'est pour cela que les Parlements sont d'abord faits - avant même de savoir - c'est la tentation naturelle de chaque être humain - comment les dépenser. Les Parlements ont été créés pour autoriser la puissance publique à percevoir des recettes ; le Parlement vote l'impôt. C'était la première remarque que je voulais faire.

Mais, l'année dernière, le reproche que je vous ai fait, courtoisement, comme toujours entre nous, mais fermement, est d'une tout autre nature que le reproche que je ne vous ai pas fait, mais au nom duquel vous vous êtes défendu en déplaçant le problème pour essayer de le résoudre.

J'hésite en fait, moi aussi, entre deux reproches ; vous me direz, monsieur le ministre, celui qui s'applique le mieux à vous. C'est, à un mois près, soit d'avoir la volonté de cacher la vérité au Parlement, en ne nous disant pas exactement quel est le budget que vous mettez en œuvre - en effet, c'est dès le mois de janvier que, depuis deux ans, vous annulez, l'encre de la signature de M. le Président de la République étant à peine sèche, les dispositions de la loi de finances qui vient d'être votée, soit - ce qui serait peut-être le pire - de ne pas savoir ce que vous ferez, et c'est, me semble-t-il, un reproche fondamental.

Cela étant, mes chers collègues, j'en reviens à la question préalable. Je résumerai brièvement les raisons qui nous conduisent à nous opposer, au fond, à la politique économique que le Gouvernement nous propose et qui sous-tend le projet de loi de finances pour 1992, projet encore une fois « considéré comme adopté » par l'Assemblée nationale, par le recours à la procédure que vous connaissez.

Nous refusons ce projet de loi de finances parce qu'il traduit l'échec d'une politique budgétaire que vous ne décidez plus, monsieur le ministre, mais que vous constatez en fonction des événements que vous n'avez pas voulu prévoir, malgré les conseils qui vous étaient donnés par la majorité du Sénat depuis trois ans.

Nous condamnons cette politique parce que l'équilibre auquel vous aboutissez résulte d'une évolution caractérisée par de plus en plus de dépenses incompressibles - je vous remercie, monsieur Pagès, de l'avoir rappelé - financées par de plus en plus de recettes non reconductibles.

Nous le refusons parce que cette évolution implique une précarité absolue des conditions de réalisation des exercices budgétaires futurs, notamment celui de 1993, c'est-à-dire celui de l'entrée dans le Marché unique.

Nous le refusons parce que le bouclage ultime qui représente la cession partielle d'actifs publics est totalement contraire à l'esprit de la politique de privatisation que nous préconisons depuis longtemps et qui doit être destinée prioritairement à réduire la charge de la dette publique, en vérité, seule responsable aujourd'hui de notre déficit budgétaire, de la ponction accrue de l'Etat sur la capacité de l'épargne nationale et du niveau élevé des taux d'intérêt.

Nous le refusons parce que nous voyons ce processus se dérouler et que vous ne voulez pas tenir compte de la réalité concrète de notre situation économique et financière.

En outre, vous semblez vous amuser - si j'ose m'exprimer de la sorte - vous vous laissez aller à la tentation de vendre, dans un climat bien difficile, j'en conviens, des parts minoritaires des actifs publics et dans des conditions telles qu'en vérité vous dévalorisez, au moment où vous le vendez, le patrimoine national.

Nous condamnons votre politique parce que la rigueur affichée dans la dépense budgétaire touche en priorité les dépenses en capital, puis les dépenses d'intervention, et ce alors même que le ralentissement de la conjoncture entraîne une augmentation mécanique du nombre de bénéficiaires de ces dépenses.

Nous condamnons cette politique parce que les dépenses de fonctionnement ont, en revanche, continué de progresser de 3,8 p. 100, voire de 4,4 p. 100, si l'on raisonne hors débudgétisation du budget annexe de l'aviation civile.

Nous refusons votre politique budgétaire et financière parce que la volonté affichée de ne pas augmenter les impôts recouvre, en réalité, des majorations fiscales déjà votées dans le cadre de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour un montant de 5,2 milliards de francs, ce qui ne vous a d'ailleurs pas empêché, entre votre majorité relative socialiste à l'Assemblée nationale et vous-même, d'augmenter cette création fiscale nette pour 1992 de 3 milliards de francs supplémentaires.

Nous refusons votre politique économique et budgétaire parce qu'aucune des priorités budgétaires affichées depuis trois ans à grand renfort de communication par ce Gouvernement - éducation, formation, justice, logement, aide au développement et, surtout, lutte contre le chômage et amélioration de l'emploi - ne s'est traduite de quelconque façon en termes de résultats, en dépit des moyens budgétaires considérables que vous semblez y avoir globalement consacrés.

Nous refusons votre politique économique et financière parce que la ponction opérée sur les ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales en compensation des allègements de taxe professionnelle, de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti, décidés par la loi au nom de l'intérêt général, n'a pas été substantiellement diminuée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, malgré tous les efforts faits au Sénat. Nous condamnons aussi cette multiplication des abattements ou des exonérations à caractère facultatif d'impôts locaux, qui devront être financés par les collectivités locales, sans compensation de l'Etat, notamment le foncier non bâti dans le cadre du plan d'adaptation de l'agriculture, ce qui risque, nous le savons tous, dans la situation actuelle,

d'aboutir à un nouveau et véritable transfert de charges, tout en allant à l'encontre des objectifs qui devraient présider à une politique équilibrée d'aménagement du territoire.

Voilà un certain nombre de raisons de fond.

En outre, en rejetant en bloc le dispositif relatif au remboursement de la T.V.A. sur les investissements mis à disposition de tiers par les collectivités locales introduit par le Sénat en première lecture...

M. Michel Charasse, ministre délégué. Avec mon accord !

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Sans doute !

En rejetant en bloc ce dispositif, dis-je, l'Assemblée nationale prend le risque d'alimenter à nouveau le doute et l'attentisme des représentants des collectivités locales légitimement inquiets quant au bouclage financier d'opérations en cours ou à venir, notamment en matière de tourisme social.

Je vous ai entendu tout à l'heure m'interpeller. J'attends que vous nous confirmiez votre intention de tenter de reprendre cette partie et cette bataille à l'Assemblée nationale. Encore une fois, la discussion que nous venons d'avoir en commission mixte paritaire sur le collectif me laisse quelques doutes sur la vérité et sur la force de votre volonté.

Enfin, monsieur le ministre, nous refusons finalement votre politique économique et budgétaire parce que, dans un environnement économique caractérisé par une grande incertitude sur la date et l'ampleur de la reprise, la persistance d'un déficit généralisé d'épargne et le repli sur elles-mêmes des économies traditionnellement créancières ou motrices, une autre politique budgétaire était à la fois possible et souhaitable, dès lors qu'elle aurait été fondée en priorité sur la réduction de la charge de la dette par l'affectation du produit de la privatisation totale et effective d'une seule entreprise.

Nous considérons, en outre, qu'il aurait été convenable d'appliquer aux dépenses de fonctionnement une rigueur au moins égale à celle des dépenses d'intervention.

Nous pensons enfin, monsieur le ministre, qu'il aurait été plus efficace, dans une optique de nécessaire accompagnement de la reprise, de préférer l'instrument économique des allègements fiscaux à celui de l'augmentation de la dépense publique.

Mes chers collègues, il est apparu que l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, a confondu, dans un même rejet, ce qui relevait, certes, d'une hiérarchie différente des priorités, mais aussi ce qui traduisait la volonté d'assurer une meilleure adéquation des moyens aux objectifs recherchés dans un contexte difficile et, enfin, ce qui ressortait de l'amélioration technique de certaines dispositions du projet de loi de finances.

Le Gouvernement, monsieur le ministre, a d'ores et déjà annoncé qu'il se livrerait, dans les prochains jours, à des mesures de « régulation budgétaire » dont l'ampleur, de toute façon, risque de vider de son sens, quoi que vous en disiez, le vote du présent projet de loi de finances.

Alors, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour toutes ces raisons, il y a lieu de penser que le texte adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale constitue bien, en réalité, son « dernier mot ».

C'est pourquoi je vous propose de décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de finances pour 1992 considéré comme adopté avec modifications, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49-3 de la Constitution.

Oui, monsieur le ministre, nous sommes des opposants de fond, et nous pensons que, alors que se raccourcissent les délais qui nous rapprochent des échéances électorales, il faut que les Français sachent qu'il existe d'autres moyens pour assurer le développement économique et garantir la place de la France dans le monde. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Paul Lorient. On peut toujours rêver ! Il ne faut pas vendre la peau de l'ours...

M. le président. La parole est à M. Lorient contre la motion.

M. Paul Lorient. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, par la voix de son rapporteur général, la commission des finances propose au Sénat de déclarer qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi de finances pour 1992.

Par principe, le groupe socialiste s'oppose à la procédure de la question préalable, surtout lorsqu'elle est déposée sur le texte le plus fondamental de la vie parlementaire, sur son essence même, c'est-à-dire lors du vote du budget.

Dois-je rappeler que, selon les termes des pères fondateurs de la République, le Parlement consent à l'impôt ?

Cette procédure de la question préalable équivaut donc à une grève générale du Sénat. Nous ne pouvons accepter, au moment où beaucoup dénoncent le peu de rôle du Parlement, que vous donniez des arguments à l'antiparlementarisme et que vous participiez à la dégradation de l'image du Sénat. (*Marques d'approbation sur les travées socialistes. - Murmures sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Mais si ! Celui-ci doit jouer son rôle de législateur, confronter des idées, exposer les convictions, même et surtout lorsqu'elles s'opposent.

Recourir à la question préalable, c'est, en quelque sorte, un aveu d'échec et un aveu de défiance dans ses propres arguments.

M. Etienne Dailly. Une constatation d'échec !

M. Paul Loridant. Le prétexte d'une position de rejet de l'Assemblée nationale, d'une position « fermée » - je vous cite, monsieur le rapporteur général - du Gouvernement, qui aurait dit son dernier mot, n'est pas un argument.

La discussion, tant au sein de chacune des deux assemblées qu'entre elles, se déroule de manière constructive. Le ministre d'Etat et le ministre délégué se sont toujours prêtés au dialogue...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Non, pas hier !

M. René-Georges Laurin. Non, pas M. Bianco avant-hier !

M. Paul Loridant. ... et ont répondu longuement sur les amendements que nous avons déposés.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Hier, M. le ministre était en grève !

M. Paul Loridant. Je vous rappelle que je parle du budget !

Quant à la position d'hier, vous savez bien qu'elle est la conséquence d'une grave question constitutionnelle, monsieur le rapporteur général.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Nous verrons...

M. Paul Loridant. Vous le savez, et vous savez aussi que le Sénat a pris d'énormes risques.

Plusieurs sénateurs de l'U.R.E.I. et du R.P.R. Oh là là !

M. Paul Loridant. Mais si, mes chers collègues !

Vous-même, monsieur le rapporteur général, vous aviez demandé au Sénat de prendre une position cohérente et constructive, attitude d'ailleurs suivie par notre Haute Assemblée, puisque, si mon compte est bon, trente articles ont été adoptés par le Sénat en première lecture sur la première partie, quinze l'ont été sur les articles non rattachés de la deuxième partie, soit plus des deux tiers des articles présentés.

De même, sept budgets ont été adoptés sans modification et quatre l'ont été avec modification. Chers collègues de la majorité, votre attitude est donc pour le moins incohérente ! L'Assemblée nationale avait d'ailleurs poursuivi ce dialogue constructif en retenant certaines propositions du Sénat.

M. Emmanuel Hamel. Bien peu !

M. Christian Poncelet, président de la commission. Comme le fonds de compensation de la T.V.A.

M. Paul Loridant. Je citerai notamment la réduction du taux de la taxe sur les assurances de transports routiers, sur l'exonération fiscale pour les biocarburants, sur l'extension de la fiscalité de groupe aux coopératives, extension que nous avons d'ailleurs nous-mêmes proposée en première lecture au Sénat.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Et le fonds de compensation pour la T.V.A. ?

M. Paul Loridant. Notre groupe souhaite poursuivre ici même ce dialogue sur certains points : la fiscalité des brevets, la défiscalisation dans les départements d'outre-mer, les transferts entre l'Etat et les collectivités locales.

Or la majorité sénatoriale se retire du débat alors que les dispositions toujours en discussion sont d'importance pour nos compatriotes, pour les entreprises et pour les collectivités territoriales.

Comment allez-vous expliquer aux maires concernés, par exemple, que nous ne discuterons pas du problème des opérations de fusion, scission ou apport, qui engendrent, vous le savez bien, des pertes considérables de taxe professionnelle pour les communes ?

M. Roger Chinaud, rapporteur général. On leur dira que vos amis les refusent !

M. René-Georges Laurin. On leur dira qu'il faut changer de Gouvernement.

M. Paul Loridant. Les améliorations apportées par l'Assemblée nationale ne nous satisfont pas totalement. Il est vrai qu'en première lecture la majorité sénatoriale n'avait pas souhaité défendre la stabilité des ressources des collectivités locales.

Votre attitude est incohérente et inacceptable. Elle empêche le Parlement de poursuivre l'amélioration de ce budget, de ce bon budget, dirai-je, ...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Ah !

M. Paul Loridant. ... qui, monsieur le rapporteur général, traduit non pas l'échec d'une politique budgétaire, ...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Mais si !

M. Paul Loridant. ... mais la poursuite d'une politique difficile, qui demande de la constance pour améliorer la compétitivité de notre pays, le financement des grandes priorités, la réduction des inégalités, tout en s'efforçant, dans ce contexte difficile, de contenir le déficit budgétaire.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. C'est une réussite, il faut le reconnaître ! (*Sourires.*)

M. Paul Loridant. Tout à fait !

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Ah oui ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est une façon de voir !

M. Paul Loridant. C'est donc une politique de progrès, tournée vers l'avenir, aux objectifs clairs et affirmés.

Où est votre politique alternative, monsieur le rapporteur général ? Vous proposez 10 milliards de francs de déficit en moins, 10 milliards d'allègements fiscaux en plus, des dépenses supplémentaires pour de nombreux ministères, si j'ai bien entendu les propositions faites à l'occasion de la discussion des budgets ministère par ministère.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Vous parlez de vos collègues ?

M. Paul Loridant. Tout cela est pour le moins incohérent. Où trouverez-vous le financement ? Les économies budgétaires ? Vous ne nous avez jamais dit, monsieur le rapporteur général, où vous pourriez les faire.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Je vous l'ai dit : 7,2 milliards de francs de fonctionnement !

M. Paul Loridant. Les privatisations ? Mais effectuer environ 30 milliards de francs de privatisations...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. 40 !

M. Robert Lancournet. Laissez M. Loridant s'exprimer, nous ne vous avons pas interrompus !

M. Paul Loridant. ... en 1992, excusez-moi, mais cela me semble relever du rêve ! En effet, en la matière, le régulateur, c'est non pas la volonté du Gouvernement, mais le marché.

Vous en faisiez reproche tout à l'heure à M. Charasse. Dois-je vous rappeler que M. Juppé, le prédécesseur de M. Charasse, avait dû lui-même renoncer, en catastrophe, à la privatisation de l'U.A.P. ?

En vérité, vous n'avez pas de politique alternative. D'ailleurs, vous le reconnaissez vous-même en déposant cette motion tendant à apposer la question préalable.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Mais non !

M. Paul Loridant. Nous préférons, quant à nous, tout en améliorant certains points, soutenir cette politique économique, laquelle doit porter ses fruits. Je ne les rappellerai pas, je l'ai fait hier à cette tribune. Je constate simplement que les experts internationaux sont unanimes sur le bien-fondé et les réussites de cette politique qui permet à notre économie d'être compétitive...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Trois millions de chômeurs aussi !

M. Paul Loridant. ... et qui doit nous apporter, l'année prochaine, une croissance plus soutenue et des créations d'emplois. D'ailleurs, le rapport de l'I.N.S.E.E. publié ce matin dans la presse en atteste. (*Exclamations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*) Oui, mes chers collègues !

Par principe, parce que nous refusons de ne pouvoir poursuivre cette discussion importante et jusque-là constructive et parce que nous considérons que ce projet de budget poursuit l'œuvre de progrès entreprise depuis 1988, nous nous opposons à la question préalable et nous demandons au Sénat de la rejeter. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Michel Charasse, ministre délégué. Je ne veux pas prolonger le débat, mais, comme vous le savez, j'aime aller au fond des choses.

Je dirai amicalement à M. le rapporteur général que j'exécute les lois de finances en appliquant et en respectant les principes et les modalités prévus par la loi organique et par les décrets sur la comptabilité publique, le tout sous le contrôle du Parlement éclairé par les contrôles et les vérifications de la Cour des comptes.

Monsieur le rapporteur général, personne - j'en appelle au témoignage de M. le président Poncelet - n'a jamais fait autre chose depuis 1958. Personne non plus, je le redis, n'a jamais cherché véritablement à modifier les textes, sauf le pauvre président d'Ornano, qui s'y est cassé les dents lorsqu'il a voulu aménager la loi organique pour permettre au Parlement d'intervenir, donc d'étendre ses pouvoirs, dans le domaine de la sécurité sociale.

Ainsi que M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, tout le monde fait de la régulation budgétaire sans le dire ou sans le savoir.

En tout premier lieu, les élus locaux, qui doivent veiller, chaque fois, à ne pas être en rupture de trésorerie, et donc, finalement, à ne pas exécuter les dépenses plus vite que ne rentrent les recettes. C'est cela la régulation que j'ai faite en 1991, et rien d'autre.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Angoulême n'est pas un exemple.

M. Michel Charasse, ministre délégué. J'ajouterai, monsieur le rapporteur général, mais vous le savez, qu'il n'existe pas de budget local, qu'il soit communal, départemental, régional ou d'un groupement, dont tous les chapitres soient, en fin d'année, dépensés en totalité. Tous les maires savent bien - et ils sont nombreux à siéger dans cette assemblée - que si une somme a été inscrite au budget on n'est pas pour autant obligé de la dépenser.

Par conséquent, M. Poncelet, avant moi, faisait de la régulation budgétaire. Chaque ministre fait de la régulation budgétaire. On la cadre plus ou moins. Mais chacun en fait.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Vous en faites beaucoup !

M. Michel Charasse, ministre délégué. En matière fiscale, monsieur le rapporteur général, les pouvoirs qui sont à l'origine de la création des parlements - sauf du Parlement européen, parce que, selon moi, ce n'est pas un véritable parlement, au sens de la tradition parlementaire (*Très bien ! et*

applaudissements sur les travées du R.P.R. - M. Dailly applaudit également.)... Cela dit au passage, sans vouloir être désagréable à votre assemblée,...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Nous sommes d'accord !

M. Michel Charasse, ministre délégué. ...l'Assemblée européenne ne cesse de réclamer un accroissement de pouvoir en matière de dépenses. Je serais heureux qu'un jour elle demande à exercer ses responsabilités en matière de recettes. Franchement, cela me ferait plaisir de recevoir dans ma boîte aux lettres, de temps en temps, une feuille d'impôt à en-tête des services européens, au lieu d'avoir à envoyer les feuilles d'impôt que je dois envoyer et qui tiennent compte des 84 milliards de francs que nous versons à la Communauté, ce que personne ne sait.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Paul Masson. Répétez-le plus souvent !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Je ne conteste pas du tout, vous le savez, la construction européenne ou le fonctionnement des institutions de la Communauté.

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Charasse, ministre délégué. Volontiers.

M. le président. Non, monsieur Hamel, nous sommes dans un débat restreint.

M. Emmanuel Hamel. Même avec l'autorisation de M. le ministre ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Reconnaissez, monsieur le ministre, que le Sénat a pris l'initiative, lui, d'exercer un contrôle sur cette dépense !

M. Etienne Dailly. Vous n'avez pas le droit d'interrompre M. le ministre !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Mesdames, messieurs les sénateurs, vous ne pouvez pas me reprocher, dans ce domaine, d'avoir fait preuve d'une quelconque complaisance vis-à-vis des textes et des principes, je parle ici de l'Europe. Mais je ferme la parenthèse.

En matière fiscale - j'y reviens - la situation est en effet différente, monsieur le rapporteur, et les pouvoirs d'origine du Parlement n'ont pas été modifiés. Je dirai même plus : en matière fiscale, ils sont totaux puisque, aux termes de l'article 34 de la Constitution, le Parlement détermine l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures à l'exception des impositions des collectivités locales pour lesquelles ce sont elles qui déterminent le taux - nous sommes bien d'accord - et d'une disposition dérogatoire que je n'ai jamais cessé de considérer comme fâcheuse, qui concerne les taxes parafiscales. Cette disposition permet, notamment, d'encaisser par voie réglementaire une taxe parafiscale comme la redevance audiovisuelle, qui représente 8 milliards de francs, alors que pour dégager 150 millions de francs de recettes pour prendre les mesures que souhaite la commission des finances de votre assemblée, on a dû dernièrement « bricoler » un certain nombre de dispositifs fiscaux. En dehors de ces exceptions, le pouvoir fiscal du Parlement demeure entier, comme à l'origine.

Permettez-moi de vous dire, monsieur le rapporteur général, que je n'ai jamais cessé, depuis 1988 - mes collaborateurs pourraient en témoigner -, de faire rentrer dans le domaine législatif en matière fiscale des choses qui y avaient été abusivement soustraites et qui étaient fâcheusement placées dans le domaine réglementaire.

Chaque fois que mes collaborateurs et moi-même avons eu - ils peuvent l'attester - un doute sur une disposition ou sur l'application d'un décret, je leur ai dit : cela relève du domaine législatif, il faut saisir le Parlement. C'est la raison pour laquelle vous trouvez dans les lois de finances initiales et dans la loi de finances rectificative toute une série de dispositions qui visent à rétablir les droits du Parlement en matière fiscale. Je ne suis donc pas suspect à cet égard.

Monsieur le rapporteur général, respecter le Parlement en matière de loi de finances, c'est d'abord respecter l'équilibre et ne pas creuser le déficit budgétaire au-delà de celui qui a été adopté par les assemblées. La régulation est un des moyens - ce n'est pas le seul - de respecter la décision des parlementaires.

J'aborderai un dernier point, sur lequel je ne m'attarderai pas : le fonds de compensation pour la T.V.A. Vous le voyez, je passe du domaine institutionnel à une question de fond.

M. Christian Poncelet, président de la commission. Très importante !

Michel Charasse, ministre délégué. Elle a mobilisé, en première lecture, l'attention du Sénat, et la mienne, puisque nous avons rédigé un texte ensemble.

L'Assemblée nationale, saisie du texte du Sénat, a voulu revenir à la situation antérieure à 1988. Que dis-je, à 1985 ! La situation de 1988 n'est que la mise en œuvre des règles arrêtées par le décret du 26 décembre 1985, après que ce décret a été corrigé par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 7 novembre 1988. L'Assemblée nationale a décidé d'abroger l'article 42 de la loi de finances rectificative de 1988 pour revenir au droit antérieur.

Quel était le droit antérieur ? La T.V.A. était remboursée aux collectivités locales même quand elles ne la payaient pas. C'était l'une des raisons du décret du 26 décembre 1985 pris par mon prédécesseur M. Emmanuelli. On pouvait alors se faire rembourser la T.V.A. deux fois : on pouvait bénéficier du fonds de compensation et si, ensuite, on avait un moyen de se faire rembourser la T.V.A. par un tiers qui achetait l'opération, on se la faisait rembourser à nouveau. Le fonds de compensation de la T.V.A. fonctionnait comme la D.G.E.

M. René-Georges Laurin. Cela marchait bien ! (*Sourires.*)

M. Michel Charasse, ministre délégué. Moi, j'ai dit aux députés : « Si vous voulez que l'on revienne à ce système, il ne faudrait pas me pousser beaucoup, parce que, dans l'affaire, le Gouvernement peut y gagner deux ou trois milliards de francs. »

M. René-Georges Laurin. Bien sûr !

M. Michel Charasse, ministre délégué. En effet, il n'existe aucune règle pour calculer le fonds de compensation pour la T.V.A. Il a été prévu de rembourser la T.V.A. aux collectivités locales. Mais les lois antérieures à 1985 n'ont jamais précisé à quel taux, ni à quel rythme. Vous savez bien que l'on n'a atteint la totalité de ce que leur coûte la T.V.A. qu'à partir de 1985.

Par conséquent, le système qui a été mis en place en 1985 et confirmé en 1988, c'est celui qui a institué le taux de concours. Ainsi, chaque année, on fait le rapport entre le montant de la T.V.A. payée et le montant des dépenses d'investissement éligibles et, à partir de là, on détermine le taux de remboursement, ce qui fait qu'on rembourse aux collectivités locales la totalité de la T.V.A. qu'elles ont effectivement payée.

Revenir en arrière, c'est non seulement revenir dans l'incertitude, ...

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Ce n'est pas ce que l'on vous a demandé !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Non, mais j'explique ! Ce serait revenir à un système que je considère comme aberrant, et qui n'est pas sécurisant pour les collectivités locales. De surcroît, ce serait supprimer le système du taux de concours.

Quand je compare le système du F.C.T.V.A. et les directives européennes, je me dis pourvu qu'un jour l'Europe ne vienne pas me dire : vous détournez la directive en instituant un système qui ressemble étrangement à un remboursement de T.V.A. - même s'il ne s'agit pas d'un véritable remboursement - et je vous demande de renoncer à ce système.

Que va-t-il se passer maintenant, dites-vous, monsieur le rapporteur général, car le Sénat tient beaucoup à cette disposition ? Les membres du Sénat qui sont élus locaux y tiennent beaucoup, je m'en doute ; figurez-vous que Charasse, qui est maire de Puy-Guillaume, y tient beaucoup aussi car il en bénéficie comme tous les gestionnaires locaux.

Mes chers collègues, la discussion restera ouverte jusqu'à la fin et je suis prêt à la reprendre devant l'Assemblée nationale. Mais s'il s'agit d'aménager les dispositions de 1988 à partir des principes définis par l'article 42 de la loi de finances rectificative de 1988, par l'arrêt du 7 novembre 1988 et par le décret du 26 décembre 1985, bref, ce que l'on avait fait, quitte à le retoucher, alors d'accord. En revanche, s'il s'agit de revenir au droit antérieur, quels que soient les avantages qui en résulteraient pour le budget de l'Etat - et permettez-moi de vous dire qu'ils peuvent être assez grands - je m'y refuse.

M. Christian Poncelet, président de la commission. On ne vous demande pas cela. On vous demande de maintenir l'amendement qui a été voté à l'unanimité par le Sénat.

M. Michel Charasse, ministre délégué. Monsieur le président Poncelet, je réponds à votre question : je ne peux pas maintenir devant l'Assemblée nationale une disposition dont elle n'a pas voulu et ne veut pas.

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Comme si vous ne le faisiez pas avec le vote bloqué, le 49-3...

M. Michel Charasse, ministre délégué. Permettez-moi de vous dire que le Sénat ne me donne pas assez de satisfaction pour que j'aie à ce point me mouiller vis-à-vis de ma majorité. (*Exclamations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Roger Chinaud, rapporteur général. Autrement dit, le fond passe après. Je vous remercie de le dire ! Ce n'est pas cela la priorité pour le Gouvernement !

M. Michel Charasse, ministre délégué. Monsieur le rapporteur général, je veux bien me faire « engueuler » ici, même aimablement, mais dans les deux assemblées, c'est trop ! (*Sourires.*)

Mes chers amis, mettons-nous bien d'accord. Nous pouvons parfaitement réexaminer le texte que le Sénat a adopté en première lecture, pour l'améliorer. Pour ma part, j'y suis prêt. Tout œuvre est perfectible, après tout, d'autant que, sans aller jusqu'à dire qu'on s'est mis d'accord sur un coin de table, on peut considérer qu'il a été élaboré assez rapidement.

Par conséquent, je ne suis pas fermé à un travail d'amélioration de ce texte ou d'élaboration d'un autre texte qui ressemblerait au premier - il n'y a pas ici de vanité d'auteur : ce qui compte, c'est le résultat. S'il s'agit donc d'apporter des améliorations, j'y suis prêt.

M. Christian Poncelet, président de la commission. C'est ce que nous faisons dans le collectif. Vous le verrez !

M. Paul Loridant. Avec la question préalable ?

M. Christian Poncelet, président de la commission. Il n'y a pas de question préalable sur le collectif, monsieur Loridant !

M. Michel Charasse, ministre délégué. En revanche, s'il s'agit de revenir au droit antérieur à 1988, je m'y refuse.

Cela signifie que la discussion reste ouverte. Il ne dépend pas de moi qu'elle soit close. Mais je suis prêt à la conclure ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 3, repoussée par le Gouvernement, dont l'adoption entraînerait le rejet du projet de loi.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 44 :

Nombre des votants	303
Nombre des suffrages exprimés	303
Majorité absolue des suffrages exprimés	152
Pour l'adoption	225
Contre	78

Le Sénat a adopté.

En conséquence, le projet de loi est rejeté.

15

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

La liste des candidats établie par la commission des affaires sociales a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jean Chérioux, Guy Robert, Bernard Seillier, Jean Dumont, Claude Prouvoyeur, Franck Sérusclat et Paul Souffrin.

Suppléants : Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Marc Bœuf, André Bohl, Claude Huriet, Jacques Machet, Jean Madelain et Mme Hélène Missoffe.

16

TITULARISATION D'AGENTS DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 180, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. [Rapport n° 200 (1991-1992).]

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

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à votre approbation constitue un progrès important pour les personnels de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides l'O.F.P.R.A., auxquels il apporte un statut répondant à des aspirations qu'ils expriment depuis de nombreuses années, ainsi que pour l'Office lui-même, dont il conforte la modernisation.

Je ne reviendrai pas ici sur les missions de l'Office ni sur son organisation ou son fonctionnement. Ils ont été parfaitement exposés par M. Masson dans son rapport écrit.

Cependant, je voudrais, à tout le moins, faire écho au jugement émis par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, dont l'autorité en la matière est incontestable, sur le caractère exemplaire du dispositif mis en œuvre dans

notre pays pour apporter aux demandeurs d'asile toutes les garanties qu'ils sont en droit d'attendre d'une démocratie comme la nôtre.

Notre tradition, notre Constitution et nos engagements internationaux nous en font, certes, une obligation. Toutefois, vous serez sans doute heureux de le constater avec moi, plusieurs de nos partenaires en Europe, confrontés aux mêmes phénomènes que nous et partageant les mêmes valeurs, s'intéressent aujourd'hui à notre expérience et envisagent de s'en inspirer.

Des mesures prises récemment ont, certes, suscité des interrogations ; je pense, en particulier, au premier examen des demandes d'asile aux frontières et aux conditions dans lesquelles le ministère des affaires étrangères a été conduit à mettre en place un dispositif nouveau aux aéroports en faisant appel à la compétence des agents de l'O.F.P.R.A. Certaines associations s'en sont émues, craignant que les agents de l'Office ne soient amenés à statuer de manière expéditive sur certaines demandes d'asile aux frontières.

En réalité, ces mesures ont été prises dans l'intention de renforcer les garanties offertes aux véritables réfugiés en permettant de mieux étayer l'avis donné par le ministère des affaires étrangères, saisi par le ministère de l'intérieur. Elles ne signifient en aucun cas que les agents de l'O.F.P.R.A. aient à se prononcer sur le fond et ne constituent pas davantage un début d'instruction : l'instruction se fait dans les bureaux de l'O.F.P.R.A. et non ailleurs.

Je voudrais également témoigner devant vous de l'immense capital de compétence des agents de l'O.F.P.R.A. et de leur haut degré de motivation dans l'exercice d'une mission qui fait appel à des qualités professionnelles et humaines éminentes.

L'instruction d'une demande d'asile, l'entretien auquel elle donne lieu de plus en plus souvent, conformément d'ailleurs aux consignes du Gouvernement, exigent de l'officier de protection une connaissance précise des situations qui sont à l'origine de la demande. Ils font appel à des connaissances linguistiques mais aussi à des qualités psychologiques particulières, car la décision qui sera prise devra être fondée à la fois sur une appréciation objective des faits allégués et sur une intime conviction.

Or, de ce point de vue, toute visite au siège de l'Office et de la commission des recours est instructive, je dirai même édifiante. Je sais que vous en avez fait personnellement l'expérience, monsieur le rapporteur, car votre intérêt pour ces questions ne date pas d'hier, et je tiens à vous en rendre hommage.

Je voudrais enfin appeler l'attention du Sénat sur les résultats obtenus par l'Office au cours de la période la plus récente, résultats qui illustrent les qualités de ses personnels, auxquelles je faisais allusion à l'instant, mais qui sont aussi la conséquence des moyens en effectifs et en équipements modernes mis à sa disposition.

En dix ans, le nombre de demandes d'asile a été multiplié par trois - 20 000 demandes en 1981, 60 000 en 1989, 55 000 l'an dernier, sans doute un peu moins cette année - alors que le nombre moyen de réfugiés reconnus pendant la même période était de l'ordre de 12 000 par an.

On mesure immédiatement les conséquences d'une telle inflation sur la charge de travail de l'Office et de la commission des recours : engorgement, ralentissement des procédures, notamment au cours des années 1987, 1988 et 1989, jusqu'à ce que les moyens supplémentaires mis en œuvre permettent de retrouver une situation assainie.

Désormais l'Office peut jouer pleinement son rôle en ce qui concerne non seulement l'instruction des demandes et la délivrance du statut - les délais d'examen par l'Office doivent être aujourd'hui nettement inférieurs à deux mois - mais encore la protection des réfugiés reconnus - en matière d'état civil par exemple - dont le nombre s'élève actuellement à plus de 150 000 personnes.

J'en viens à la titularisation des agents de l'Office telle que le Gouvernement l'envisage et je souhaiterais, sur ce point, répondre aux interrogations soulevées par M. le rapporteur.

Première interrogation, la plus simple : faut-il titulariser ?

Aujourd'hui, mis à part quelques rares agents de direction ou d'encadrement, l'immense majorité des personnels qui servent à l'Office ou à la commission des recours ont un statut de contractuel, quelle que soit leur ancienneté ; c'est dire la précarité de leur situation.

Celle-ci n'est ni conforme à l'exercice d'une mission de puissance publique, comme le Conseil supérieur de la fonction publique l'avait souligné dès 1987, ni satisfaisante du point de vue du bon fonctionnement d'un établissement public qui, en raison de la spécificité de sa mission et des difficultés particulières de l'exercice de cette dernière, doit pouvoir compter sur un personnel compétent et stable.

Il me semble que, dans ces conditions, la réponse à cette première interrogation devrait être un assentiment unanime.

Deuxième interrogation : fallait-il recourir à la loi pour y parvenir ?

Une telle question mérite, certes, d'être posée mais la réponse figure dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis à votre examen : la majorité des agents de catégorie C de l'Office devant être intégrés dans des corps du ministère des affaires étrangères après inscription sur une liste d'aptitude, l'intervention de la loi est bien nécessaire pour permettre de déroger au principe du recrutement par concours sauf, évidemment, à modifier le statut des corps d'accueil.

Mais il s'agit d'un statut interministériel. Était-il vraiment souhaitable de le modifier ou d'y introduire des dispositions transitoires pour régler la situation de catégories particulières d'agents ?

Il est en outre plus cohérent, vous en conviendrez, mesdames, messieurs les sénateurs, de régler la situation de l'ensemble des agents de l'O.F.P.R.A., catégories A, B et C confondues, dans un même texte.

J'ajouterai enfin - votre rapporteur l'a lui-même relevé - que le fait que le législateur ait à se prononcer sur l'avenir de l'Office et sur celui de ses agents n'est pas indifférent si l'on mesure l'importance de la mission qu'ils remplissent. Croyez qu'ils seront sans doute sensibles à la forme législative de l'acte que nous allons accomplir, si le Sénat en est d'accord.

Troisième interrogation : fallait-il créer des corps spécifiques pour un nombre relativement restreint de fonctionnaires, alors qu'il en existe déjà un bon millier en France ?

Plusieurs solutions ont été envisagées, notamment l'intégration de l'ensemble des agents permanents de l'Office dans des corps d'accueil du ministère des affaires étrangères.

Il a finalement paru préférable de distinguer entre les agents de catégories A et B, qui auront vocation à être intégrés dans des corps spécifiques d'officiers ou de secrétaires de protection, et les agents de catégorie C, qui seront intégrés dans les corps du Quai d'Orsay.

Ce choix consacre la spécificité des tâches et des compétences de ces agents. Mais il ne les conduira pas pour autant dans une sorte de ghetto administratif. Ils pourront être appelés, conformément au statut général de la fonction publique, dont ils pourront enfin se prévaloir, à servir au sein d'autres administrations, en particulier au sein de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, soit dans le cadre d'une mise à disposition, soit en position de détachement, là où leur compétence et l'expérience acquise à l'office pourraient se révéler précieuses. C'est d'ailleurs déjà le cas pour certains d'entre eux auxquels la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France ou le Haut commissariat pour les réfugiés n'hésitent pas à faire appel.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi soumis à l'approbation du Parlement ne règle pas la situation des agents recrutés en renfort après le 31 décembre 1989 et qui sont encore présents à l'O.F.P.R.A. ou au sein de la commission des recours des réfugiés.

Le Gouvernement ne méconnaît pas le problème soulevé par la situation d'un nombre important d'agents recrutés selon des contrats à durée déterminée et qui le resteront. Je ne reviens pas sur les circonstances et les raisons exceptionnelles qui ont conduit l'Office à procéder, dès lors que les moyens budgétaires lui en étaient donnés, à ces recrutements, eux-mêmes tout à fait exceptionnels.

La situation est aujourd'hui pratiquement assainie et le stock des dossiers en retard qui s'étaient accumulés dans le passé est sur le point d'être totalement résorbé.

Un audit conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des finances du Quai d'Orsay, prévu au début de l'année prochaine - donc tout à fait incessamment - permettra de déterminer les besoins effectifs de l'Office pour les années à venir. Cela dit, il faut, bien sûr, garder

à l'esprit que l'activité de ce dernier, si elle obéit à des tendances lourdes et durables - on l'a vu au cours des dix dernières années - est aussi subordonnée aux aléas de la situation internationale.

Les corps qui seront créés en application du présent projet de loi seront des corps vivants, ouverts à de nouveaux recrutements, en fonction des besoins réels de l'Office et des emplois budgétaires dont il sera doté. L'accès à ces corps, comme d'ailleurs aux corps du ministère des affaires étrangères pour les agents de catégorie C, se fera dans les conditions de droit commun : celles du concours. On peut espérer qu'un certain nombre d'agents recrutés récemment par l'Office, en particulier les meilleurs d'entre eux, choisiront de s'y présenter.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation doit permettre à l'O.F.P.R.A. de demeurer le grand service public dont la France a besoin pour la défense du droit d'asile et la protection des réfugiés. Je vous invite donc à bien vouloir l'approuver.

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

M. Paul Masson, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi relatif à la titularisation d'agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides met en place, comme vous l'avez dit, un dispositif exceptionnel pour titulariser quelque 220 agents de cet établissement public, soit environ la moitié des personnels exerçant à l'O.F.P.R.A. ou à la commission des recours, instance d'appel de l'Office.

Je ne retracerai pas ici l'historique de l'O.F.P.R.A., organisme issu de la loi du 25 juillet 1952 et chargé d'accorder ou de refuser le statut de réfugié aux demandeurs d'asile.

Cet établissement public est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères ; il assure des charges de puissance publique ; son directeur est nommé pour trois ans et est assisté d'un conseil présidé par un représentant du ministère des affaires étrangères. Le délégué du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés assiste aux séances de ce conseil et peut même y présenter des observations.

Je dois dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que nous n'avons jamais débattu de l'O.F.P.R.A. avec le Gouvernement dans cette enceinte, sauf lorsque ce dernier a saisi le Parlement pour adopter et amender les dispositifs législatifs fixant le cadre de son action.

Nous l'avons fait une première fois à l'occasion de l'examen du texte qui est devenu la loi du 2 juillet 1990 : il s'agissait alors d'accélérer les procédures de la commission des recours, engorgée par les contestations systématiques des décisions prises par l'O.F.P.R.A. Nous le faisons encore aujourd'hui, à propos d'un texte technique et incident.

Nous déplorons que ne puisse avoir lieu, devant le Parlement français, un débat sur le droit d'asile dans les perspectives d'évolution de la Communauté européenne face à ce qui l'attend à l'Est et au Sud.

Nos experts sont nombreux à se pencher sur le devenir économique et monétaire de l'union, ce qui est certes important, mais, nous devons bien le constater, ils sont plus discrets en ce qui concerne le droit des gens et, singulièrement, quand il s'agit d'aborder le problème de l'immigration clandestine.

Nous savons pourtant que nos amis allemands, pour ne citer qu'eux, sont particulièrement inquiets de ce qui se passe à la frontière Oder-Neisse. On pourrait en dire autant de l'Espagne et de l'Italie, qui découvrent avec retard, mais avec inquiétude, qu'elles deviennent, elles aussi, des terres d'immigration.

Le seul débat d'envergure sur le sujet a eu lieu à l'initiative du Sénat, lorsque la Haute Assemblée a voulu marquer clairement sa volonté de mettre un frein au détournement actuel de la procédure du droit d'asile. Sur le rapport de notre collègue René-Georges Laurin, rapporteur de la commission des lois, le Sénat a adopté, le 7 novembre dernier, une proposition de loi tendant à la maîtrise effective des flux migratoires.

Plusieurs propositions importantes ont été formulées à cette occasion concernant l'O.F.P.R.A. Ce n'est pas l'heure de reprendre ce débat mais, sans doute, monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous connaissance des conclusions du Sénat à cet égard.

L'O.F.P.R.A. fonctionne mieux, sans doute - je reviendrai tout à l'heure sur ce point - mais une fois que l'Office a fait son travail, rien ne se passe : c'est l'impuissance.

En effet, à l'heure actuelle, mes chers collègues, 85 p. 100 des demandeurs d'asile sont déboutés, soit, pour cette année, environ 50 000 étrangers qui doivent, aux termes de notre législation, quitter le territoire national. Mais, pour la plupart, ces étrangers déboutés ne repartent pas, soit qu'on ne parvienne pas à les retrouver, soit qu'on ne puisse pas les expulser, soit qu'on ne le veuille pas.

Ainsi, en 1990, 18 238 arrêtés d'expulsion ont été prononcés par les préfets, mais moins de 40 p. 100 d'entre eux - 7 186 exactement - ont été exécutés.

Or ce taux était de 47 p. 100 en 1989, de 50,77 p. 100 en 1988, de 64 p. 100 en 1986.

Si cela continue ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, pour peu que le Gouvernement ou que les gouvernements successifs laissent aller les choses selon une tendance qui paraît irréversible, d'ici à quatre ou cinq ans, plus un seul arrêté d'expulsion ne sera exécuté en France.

Le Premier ministre, Mme Edith Cresson, s'est personnellement préoccupée de ce dossier. Nous avons eu connaissance de ses inquiétudes à l'occasion d'une déclaration qui, à l'époque, a provoqué bien des remous dans les antichambres.

Cependant, malgré les instructions de fermeté répétées données à M. le ministre de l'intérieur, rien ne se passe : M. Marchand avoue son impuissance ; il m'en a fait état devant la commission des lois. Il y a une raison bien simple à cela : un vide juridique manifeste existe, qui n'est rempli que par des circulaires ministérielles, celle de 1985, que vous connaissez, et celle de 1987, dont l'application est aléatoire et le fondement juridique faible, ainsi qu'on s'en est rendu compte tout récemment encore, à l'occasion de deux décisions prises par le Conseil d'Etat le 13 décembre dernier.

Il faudra bien, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce gouvernement, ou un autre, se décide à engager une nécessaire adaptation des règles de fond de la loi du 25 juillet 1952. Il y avait, à cette époque, de vrais demandeurs d'asile. Il s'agissait pour la plupart de réfugiés de l'Europe orientale : 85 p. 100 des demandes étaient alors acceptées. On ne comptait que 1 000 à 1 500 demandes par an ; il y en a aujourd'hui, vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, 60 000.

Alors que, jadis, les demandes provenaient essentiellement de l'Europe, aujourd'hui, l'Afrique fournit le tiers du contingent annuel, l'Asie du Sud-Est, essentiellement le Sri Lanka, fournissant la moitié du reste. Nous ne savons pas ce que nous réservent le Maghreb ou les pays de l'Est.

La procédure du droit d'asile est maintenant l'instrument privilégié de l'entrée irrégulière sur le territoire de la République. C'est vrai en France ; c'est vrai partout dans l'Europe des Douze.

A Maastricht, il a été reconnu que la politique d'asile était une question d'intérêt commun, mais il n'y a pas eu pour autant « communautarisation » du dispositif : pendant des années encore, les Etats demeureront sans harmonisation du droit d'asile ; la procédure prévue par la convention de Schengen renvoie, à cet égard, à l'application du droit national. Nous restons donc - et resterons longtemps - dans ce flou artistique qui, sans aucun doute, sera lourd de conséquences.

L'O.F.P.R.A. fonctionne mieux. Les dossiers en instance de décision sont progressivement résorbés. Estimés à 25 000 en mars 1991, ils sont tombés à moins de 12 000 en novembre. L'objectif de l'Office, vous l'avez indiqué, monsieur le secrétaire d'Etat, est d'arriver à résorber les « stocks » à la fin de l'année. Nous en prenons acte.

Les délais de traitement des dossiers ont sensiblement diminué : les premières demandes sont traitées en moins de deux mois, et les délais en cas de recours ne dépassent pas six mois.

Cette réduction des délais de traitement vient d'avoir une première conséquence : une circulaire de Mme le Premier ministre, datée du 26 septembre 1991, précise qu'à compter

du 1^{er} octobre les étrangers qui sollicitent la reconnaissance de la qualité de réfugié ne bénéficient plus d'une autorisation de séjour valant autorisation de travail.

Le droit commun leur est maintenant applicable, ce qui n'était pas le cas sous l'empire de la précédente circulaire, datant de 1985, laquelle je le rappelle, accordait automatiquement une autorisation de travail à un demandeur d'asile qui déposait sa demande à l'O.F.P.R.A.

Pour parvenir à ce résultat, il a fallu des moyens puissants : l'informatique est aujourd'hui utilisée à plein ; une liaison télématique et un service de messagerie sont organisés avec toutes les préfectures du territoire.

Un fichier des empreintes digitales a, en outre, été constitué pour lutter contre les demandes multiples : 7 000 personnes ont ainsi été mises en mémoire et une quinzaine de demandes frauduleuses sont décelées chaque jour.

Ce fichier est dissuasif. Les chaînes de passeurs ont diffusé la nouvelle dans tous les lieux de trafic, notamment en Tunisie et en Italie. S'il y a moins de demandes en France alors qu'elles augmentent ailleurs, c'est, n'en doutons pas, parce que l'« internationale » des passeurs clandestins s'est donné le mot.

La période de l'artisanat est terminée pour l'O.F.P.R.A. C'est un point positif.

Sans aucun doute, le Gouvernement n'aurait pas engagé cette procédure exceptionnelle de titularisation que nous éversons aujourd'hui s'il n'avait eu le sentiment que ces personnels, contractuels, depuis si longtemps, allaient baisser brutalement les bras si l'année 1991 devait se terminer par des promesses comme les huit années précédentes. Il ne fallait pas casser cette machine coûteuse au moment où, enfin, elle commençait à tourner rond.

C'est la raison pour laquelle nous en sommes aujourd'hui à discuter le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat.

Ce texte est simple : tout agent de l'O.F.P.R.A. a vocation à être titularisé dans des corps de fonctionnaires de l'Office ou dans les corps de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères. Il faut, pour cela, qu'il soit en fonction à la date de publication des décrets d'application et qu'il ait été recruté au plus tard le 31 décembre 1989.

L'agent doit présenter sa demande de titularisation et il sera recruté par voie d'inscription sur une liste d'aptitude, ou après un examen professionnel, conformément aux prescriptions de l'article 79 de la loi du 11 janvier 1984.

Cette mesure concernera 224 agents, soit un peu moins de la moitié des 513 agents actuellement en place à l'O.F.P.R.A. Bien évidemment, la disposition est applicable aussi bien à l'office qu'à la commission des recours, qui comptent respectivement 270 et 220 agents.

Toutefois, les titularisations seront moins nombreuses à la commission des recours - c'est regrettable - car un grand nombre des agents de la commission de recours ont été recrutés après le 31 décembre 1989.

Cette titularisation interviendra à partir des trois niveaux classiques de la fonction publique.

La catégorie A comprend les officiers de protection, qui instruisent les dossiers de demandes d'asile. Ils sont environ 70 et devront avoir trois ans d'ancienneté.

La catégorie B comporte les quelque 30 secrétaires de protection qui participent à la préparation des actes. Eux aussi devront avoir trois ans d'ancienneté.

Enfin, la catégorie C est composée des quelque 120 agents qui accomplissent les tâches de gestion informatique et qui assurent l'accueil des demandeurs. Ils devront avoir un an d'ancienneté.

Les 197 agents contractuels recrutés avec des contrats à durée limitée après le 31 décembre 1989 ne seront pas concernés par cette mesure.

Pour accueillir les agents de catégorie A et B, deux corps spécifiques, qui seront gérés par l'O.F.P.R.A., devront être créés.

Manifestement, M. le ministre des affaires étrangères ne tenait pas à recevoir ces agents dans les cadres du Quai d'Orsay.

En juin 1985, voilà donc plus de six ans, il écrivait ceci au Premier ministre : « Il est indispensable que ce niveau de qualification puisse être préservé dans l'avenir au moyen d'un recrutement particulièrement exigeant en matière linguistique et attaché aux nécessités du travail effectué à l'Office. Il est non moins indispensable que la stabilité du personnel ne soit pas compromise par une intégration dans des corps qui, débordant du cadre de l'O.F.P.R.A., amènerait fatalement une partie importante de ces agents à demander un changement d'affectation sans que leur remplacement puisse être correctement assuré. »

Le ministre des affaires étrangères souhaitait alors - je rappelle que c'était en 1985 - créer quatre corps dont un de catégorie D.

En 1989 - quatre ans après cette demande ! - l'arbitrage était rendu. Les corps des catégories C et D ne verraient pas le jour. Ce sont les corps existants du ministère des affaires étrangères qui, pour le ministre d'Etat, ministre chargé de la fonction publique de l'époque, « restent la solution la plus appropriée à la situation des intéressés ».

Vous constatez donc, mes chers collègues, que cette procédure n'est pas la célérité même !

Cette procédure « exceptionnelle », comme le souligne l'exposé des motifs, me conduit à formuler trois observations principales, qui figurent d'ailleurs dans mon rapport écrit.

Tout d'abord, huit ans après l'adoption de la loi du 11 juin 1983, qui définit les conditions dans lesquelles devront être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat, le problème des agents non titulaires n'est pas encore réglé sur le plan national pour les catégories A et B.

Rappelons que le protocole Durafour a prévu, pour les agents de catégorie B, un plan de titularisation qui se fera par voie d'examen professionnel et qui concernera les agents bénéficiant d'une échelle indiciaire déterminée. La mise en œuvre de ce plan s'étalera sur douze ou dix-huit mois. La titularisation des agents de catégorie A se fera un peu plus tard.

Par conséquent, la centaine d'agents des catégories A et B de l'O.F.P.R.A. seront traités autrement que ceux qui, infiniment plus nombreux, relèvent des accords Durafour. Il y a là - n'en doutons pas, monsieur le secrétaire d'Etat - matière à contentieux.

Par ailleurs, la loi n'aurait certainement pas été nécessaire si le Quai d'Orsay avait bien voulu modifier par décret le corps d'accueil de la catégorie C, en introduisant la possibilité de recruter sans concours, dans leur statut spécifique, ces agents.

Or, les statuts du corps d'accueil de la catégorie C de l'O.F.P.R.A. ont été modifiés en 1990, ce qui est assez récent.

Il aurait suffi, à l'époque, alors que l'on connaissait les revendications des personnels de l'O.F.P.R.A. et que ce dossier est pendant depuis six ans, d'introduire cette dérogation dans le projet de statut, au moment de la signature des ministres concernés, et ce pour faciliter l'intégration des personnels de la catégorie C de l'O.F.P.R.A.

Manifestement, le ministère des affaires étrangères ne l'a pas voulu ; il a alors tiré le verrou devant les prétentions de l'O.F.P.R.A. On espérait ainsi en finir avec ce rattachement, qui pouvait paraître insolite à certains.

Enfin, la création de deux corps spécifiques à l'O.F.P.R.A. ne fera qu'augmenter l'armée des 1000 corps de fonctionnaires que compte notre fonction publique. On peut s'interroger sur les perspectives de carrière d'un fonctionnaire se trouvant dans un corps de trente ou de soixante-dix personnes. Heureusement, il y a des détachements, comme vous l'avez indiqué, monsieur le secrétaire d'Etat. Mais ils n'interviendront qu'au compte-gouttes.

Ces artifices de multiplication des corps de fonctionnaires, qui sont employés depuis longtemps, soulignent le manque de courage des gouvernements successifs devant les réactions catégorielles des éventuels corps d'accueil. La multiplication des corps ne fait qu'aggraver la complexité de la gestion, les risques de cloisonnement et les difficultés de la mobilité.

Cela étant dit, je ne me sentais pas le courage de rapporter défavorablement ce projet de loi en entretenant ainsi un peu plus longtemps encore les incertitudes d'un personnel qui, dans son ensemble, n'a pas démerité et qui assume avec compétence et dignité, dans la discrétion et l'efficacité retrouvées, un travail difficile.

Ces personnels ont été remotivés par une direction claire et énergique. Ils ont été renforcés dans leur action par des moyens accrus. Ce n'est pas eux qui doivent supporter l'impéritie d'une gestion de hasard et de facilité.

Au nom de la commission des lois, j'ai donc mission de demander à la Haute Assemblée d'approuver ce projet de loi.

Ce n'est pas pour autant, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement est exonéré de toute réflexion sur la mission de l'O.F.P.R.A. dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine.

L'Europe sans frontières se précise. Le traité de Schengen donne à la France des obligations nouvelles. Le Gouvernement ne peut plus se contenter de colmater les brèches par des mesures de circonstance.

L'impuissance actuelle devant l'immigration clandestine, dont la procédure d'asile est l'un des moyens essentiels, doit être dénoncée. Je saisis encore une fois l'occasion de ce texte technique sur l'O.F.P.R.A. pour rappeler la vigilance du Sénat à cet égard. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à l'examen du Sénat tend à la titularisation des agents de l'O.F.P.R.A. embauchés sous statut contractuel avant le 31 décembre 1989.

Cet organisme quasi juridictionnel, dont la mission consiste notamment à statuer sur les demandes d'asile politique, a été conduit à accroître considérablement son activité depuis moins de deux ans, afin de résorber l'énorme masse de dossiers qui demeuraient en suspens et de ramener leur traitement à des délais raisonnables.

Je veux d'ailleurs, ici, rendre hommage à ces personnels qui, dans des circonstances difficiles, ont toujours veillé au respect de la dignité humaine et conservé beaucoup d'efficacité à leur travail.

Pour parvenir à ce rattrapage et mettre fin aux situations inadmissibles et injustes dans lesquelles se trouvaient plongés des milliers de candidats au statut de réfugié, de nouveaux moyens en matériel et en personnels, ainsi que des moyens juridiques, ont été accordés à l'O.F.P.R.A.

Est-ce à dire qu'aujourd'hui les problèmes seraient définitivement réglés ?

Est-ce à dire que, désormais, la qualité de l'accueil des réfugiés serait devenue optimale, que le nombre des dossiers à examiner ne risquerait pas à nouveau d'augmenter dans les prochaines années ?

Est-ce à dire enfin que les moyens nouveaux accordés à l'O.F.P.R.A., notamment en personnel, seraient devenus excessifs ou superflus ?

Pour notre part, nous ne le pensons pas. Nous estimons, bien au contraire, qu'il convient d'inscrire l'efficacité de l'O.F.P.R.A. dans la durée et que la qualité de ses décisions gagnerait sérieusement à être renforcée.

Si le texte qui nous est proposé par le Gouvernement va certes dans ce sens, ce qui est positif, permettez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, de vous dire qu'il nous semble cependant bien insuffisant au regard des exigences actuelles et des situations qui se profilent à l'horizon.

L'exposé des motifs justifie la nécessité de titulariser ces personnels par le fait de la nature quasi juridictionnelle de leurs attributions, qui relèvent directement de l'exercice d'une mission de service public.

Il indique aussi que c'est la raison essentielle qui a conduit le Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat à refuser de donner à l'O.F.P.R.A. la possibilité de recruter à titre permanent des agents non titulaires.

Nous ne pouvons, bien entendu, que souscrire à cette juste analyse.

Le présent projet de loi se traduirait donc, selon les données qui nous ont été apportées, par la titularisation d'un peu plus de 220 agents de l'Office et de la commission de recours des réfugiés, laissant de côté, « sur la touche » en quelque sorte, près de 200 agents recrutés en 1990.

Les agents intégrés à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, pour ce qui concerne les personnels de catégorie C, ou dans un corps spécifique à l'O.F.P.R.A., pour les catégories A et B, bénéficieront ainsi du statut de fonctionnaire, ce qui est une bonne chose.

Cependant, nous ne nous expliquons pas ce qui fonde la nécessité de ce corps spécifique, la raison pour laquelle les personnels des catégories A et B ne pourraient pas être intégrés à l'administration centrale. A notre avis, cela peut comporter le risque que ce corps puisse être rattaché ultérieurement au ministère de l'intérieur, ce qui ne serait assurément pas souhaitable. En tout cas, les personnels ne le désirent pas. J'ajoute que ces personnels qualifient ces corps spécifiques de « corps croupions ».

Je vous demande donc, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir nous rappeler vos motivations et de dissiper tant les craintes des personnels que les nôtres à ce sujet.

J'ajoute qu'apparemment les personnels titularisés en catégories A et B seront rapidement bloqués dans leur déroulement de carrière. Or, il s'agit généralement de personnels jeunes.

La deuxième observation que je ferai concernera, quant à elle, le problème de la titularisation des personnels affectés à la commission de recours des réfugiés.

En effet - M. le rapporteur a attiré notre attention sur cette question - avec votre texte, qui ne propose de titulariser que les personnels embauchés sous contrat antérieurement au 31 décembre 1989, ne seraient titularisés dans les services de la commission qu'une dizaine de cadres A et B et une trentaine de personnels de catégorie C, alors que près de 130 personnes embauchées en 1990 y demeureraient sous statut contractuel.

Il serait donc parfaitement illogique, au regard des principes évoqués dans l'exposé des motifs, que les personnels de la commission de recours, qui est placée sous l'autorité de l'O.F.P.R.A., demeurent en majorité sous statut contractuel, d'autant plus que le volume des dossiers à traiter resterait, à notre avis, potentiellement toujours aussi important.

Pourquoi laisser perdurer au sein de la commission de recours, instance d'appel, ce que vous voulez, monsieur le secrétaire d'Etat, corriger au sein des services de l'O.F.P.R.A. ?

Si les mesures de titularisation des personnels de la commission de recours ne sont pas prévues par ce texte, cela vous amènera soit à ne pas renouveler les contrats en cours à la commission de recours, soit à nous proposer un nouveau projet de loi semblable à celui-ci dans les prochains mois, ou bien, alors, à procéder à des rééquilibrages de personnels en déléguant à la commission de recours des personnels directement affectés à l'O.F.P.R.A.

Nous souhaiterions donc, monsieur le secrétaire d'Etat, connaître vos intentions à ce sujet, tout comme, vous le comprendrez aisément, les personnels.

A notre avis, il faut au moins maintenir à l'O.F.P.R.A. et à la commission de recours le personnel dont ils disposaient au 1^{er} janvier 1991, c'est-à-dire le personnel recruté sous contrat à durée déterminée avant le 31 décembre 1990, car les décisions d'octroi du statut de réfugié mériteraient d'être mieux étudiées, afin d'éviter le caractère, disons-le, plutôt expéditif de nombre d'entre elles, qui est trop souvent dénoncé par les personnels et leurs représentants syndicaux.

Notre proposition de titulariser les personnes embauchées en 1990 en plus des 225 agents prévus par le présent texte entraînerait la titularisation de 197 autres agents, soit 70 pour l'O.F.P.R.A. et les 130 dont je parlais tout à l'heure pour la commission de recours des réfugiés.

Cette proposition n'est pas dictée par une quelconque volonté qui relèverait de la surenchère ou de la démagogie - je signale, d'ailleurs, que les crédits destinés à rémunérer ces personnels sont prévus dans le budget pour 1992. Elle part de l'intérêt qu'a la France, dans les temps incertains que nous traversons, à demeurer, aux yeux des milliers de gens qui, de par le monde, sont persécutés pour leurs idées, le pays de la liberté et des droits de l'homme, le pays où ils pourront trouver asile s'ils sont menacés.

Les hommes et les femmes qui sollicitent le droit d'asile en France ont, par conséquent, le droit à un examen sérieux et attentif du dossier de leur demande.

Les agents de l'O.F.P.R.A. et de la commission de recours, en appel, doivent donc bénéficier d'une formation adaptée et complète, qui leur manque aujourd'hui, notamment en ce qui concerne le groupe d'intervention aux aéroports et aux frontières.

Ils ont également besoin du temps et des moyens nécessaires à l'étude méticuleuse des demandes dont ils ont la lourde responsabilité d'étudier le bien-fondé. En effet, nous n'avons pas le droit à l'erreur, en la matière.

Notre proposition de titularisation de 70 agents supplémentaires pour l'O.F.P.R.A. et de 130 agents pour la commission de recours aurait l'avantage de doter pour longtemps cet organisme des moyens nécessaires à assurer dans les meilleures conditions l'importante mission qui lui est impartie.

Je terminerai mon propos, monsieur le secrétaire d'Etat, en m'inquiétant du climat social qui, semble-t-il, prévaut actuellement à l'O.F.P.R.A. et qui s'est traduit récemment par des sanctions à l'encontre de représentants syndicaux du personnel qui ont critiqué, comme c'est leur devoir, certains dysfonctionnements au sein de l'office ainsi que des dépenses jugées par trop excessives.

Aussi, dans l'intérêt de l'office comme dans celui des personnels, dont vous devez comprendre l'angoisse devant l'incertitude de leur avenir, afin que se calment les passions et pour que la raison et le dialogue l'emportent, je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, d'intervenir pour que soient levées les sanctions et les menaces de poursuites.

En conséquence, pour toutes ces raisons, vous comprendrez, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'*a priori* nous ne pouvons rejeter le texte que vous nous proposez.

C'est pourquoi nous ne pourrions qu'être sensibles aux réponses que vous voudrez bien nous apporter.

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

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la titularisation d'agents de l'office français de protection des réfugiés et apatrides, que nous examinons aujourd'hui, traduit la volonté politique du Gouvernement de poursuivre la modernisation de l'office et de voir aboutir la concertation engagée.

Il consacre la mission de puissance publique de l'O.F.P.R.A. et les pouvoirs quasi juridictionnels de la commission de recours.

Il rend également hommage au travail considérable accompli par les agents de cet organisme dans des conditions que la précarité de leur situation professionnelle ne faisait que rendre plus difficiles.

Avant d'examiner l'unique article de ce projet de loi, qui n'appelle aucune objection de notre part, il me paraît utile de rappeler les règles de fond relatives à la reconnaissance du statut de réfugié en France, de décrire l'engorgement du mécanisme qui s'est produit dans le début des années quatre-vingt et de présenter les mesures de rénovation décidées par les pouvoirs publics à l'égard de l'O.F.P.R.A.

Le droit d'asile en France s'est vu reconnaître valeur constitutionnelle par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 en ces termes : « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit à l'asile sur le territoire de la République ».

En renvoyant expressément au Préambule de 1946, la Constitution de la V^e République a consacré, à son tour, son attachement indéfectible au droit d'asile, qui s'intègre dans la tradition juridique française et dont l'exercice est protégé par une disposition de nature constitutionnelle.

Les garanties d'exercice de ce droit sont définies par la convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés, dont la ratification a été autorisée par la loi du 17 mars 1954.

La convention de Genève laisse à chaque Etat contractant le soin de fixer les modalités administratives ou judiciaires aux termes desquelles il reconnaît le statut de réfugié. Elle comporte toutefois certaines obligations qu'il est utile de rappeler.

Le réfugié politique est défini comme « toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

La convention ne s'applique pas « aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiées ».

Elle dispose que « tout Etat contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement ».

Elle prévoit que « ces Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent les raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières ».

La convention n'autorise l'expulsion d'un réfugié se trouvant régulièrement sur le territoire national que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public et elle interdit, en toute hypothèse, l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié « sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée ».

Elle impose, enfin, aux Etats contractants de « faciliter dans toute la mesure du possible l'assimilation et la naturalisation des réfugiés ».

Le protocole signé à New York, le 31 janvier 1967, impose aux parties contractantes d'appliquer la convention de Genève à toute personne se prévalant de persécutions ou de craintes de persécutions, quelles que soient l'origine et la date des faits invoqués. Ce protocole fut ratifié par la France par le décret du 9 avril 1971.

La procédure de reconnaissance du statut de réfugié en France est déterminée par la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'office de protection des réfugiés et apatrides et par le décret du 2 mai 1953.

Etablissement public administratif, l'O.F.P.R.A. a pour rôle de se prononcer sur les dossiers présentés par les étrangers qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et d'assurer, ensuite, la protection des réfugiés reconnus comme tels.

L'office est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et non, comme le souhaitent certains, sous celle du ministère de l'intérieur. En effet, le ministère des affaires étrangères, en raison du réseau des ambassades et des consulats, est particulièrement à même de faire bénéficier l'O.F.P.R.A. des informations privilégiées dont il dispose sur la situation dans les pays d'origine, de séjour ou de transit des demandeurs d'asile.

Il convient toutefois de rappeler que le ministère de l'intérieur est membre, très actif, du conseil d'administration de l'O.F.P.R.A.

De 1975 à 1989, en France comme dans les autres pays de la Communauté économique européenne, le nombre des demandes d'asile a considérablement augmenté. Il en est résulté l'engorgement de l'O.F.P.R.A., des conditions de travail particulièrement pénibles pour les personnels et, pour les demandeurs, une situation parfois dramatique.

En effet, les délais nécessaires à l'instruction des dossiers permettaient à certains d'entre eux de s'insérer socialement et professionnellement dans notre pays et rendaient d'autant plus difficile l'exécution des décisions de rejet.

Le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile est, contrairement à ce qui est trop souvent dit, très spécifique. Il faut se garder de toute dérive qui, sous le prétexte de lutter contre l'immigration clandestine, menacerait les droits des véritables réfugiés.

Il ne fallait pas, pour autant, se dissimuler l'existence d'un problème grave, et je sais gré à M. le rapporteur, qui l'avait déjà signalé en 1989, de l'avoir rappelé en commission, dans son rapport et à cette même tribune. En effet, nous ne devons pas sous-estimer les problèmes qui se sont posés et qui se posent encore à l'O.F.P.R.A.

C'est donc à partir de 1989 que le gouvernement de M. Michel Rocard a mis en œuvre des moyens importants pour résorber le nombre de dossiers en attente et permettre à l'office de remplir son rôle. L'augmentation notoire des crédits en 1989 et en 1990, l'accroissement des effectifs de l'office, la réorganisation des structures, l'indispensable informatisation, enfin la rénovation des méthodes de travail ont

permis d'atteindre les objectifs fixés. De la sorte, aujourd'hui, en règle générale, une demande d'asile reçoit une réponse dans un délai inférieur à deux mois ; en cas de recours, il est de trois mois en moyenne et n'excède jamais six mois.

C'est pourquoi une circulaire de Mme le Premier ministre en date du 26 septembre 1991 dispose que les demandeurs d'asile ne bénéficient plus, à compter du 1^{er} octobre 1991, d'une autorisation de travail, sauf dans certains cas exceptionnels.

En revanche, lorsque le statut de réfugié leur est reconnu, les intéressés obtiennent de plein droit une carte de résident et, donc, le droit d'exercer une profession.

Ce projet de loi constitue un progrès important pour les personnels de l'O.F.P.R.A. auxquels il apporte un statut conforme à ce qu'ils demandent depuis de nombreuses années, et pour l'Office lui-même, dont il conforte la modernisation.

Avant de conclure, mes chers collègues, je voudrais, au nom du groupe socialiste du Sénat, saluer le dévouement, la qualité et les compétences des personnels de l'O.F.P.R.A., et rendre hommage au travail qu'ils ont effectué depuis de nombreuses années dans des conditions très difficiles, je l'ai rappelé voilà un instant.

Ils ont parfois été injustement mis en cause sur les dossiers de demandes d'asile, voire accusés d'un laxisme de nature à favoriser l'immigration clandestine. C'est mal connaître le rôle de l'O.F.P.R.A. et les difficultés de ses personnels ; notre rapporteur n'a jamais manqué de nous dire dans quelles conditions ces personnels étaient amenés à travailler.

Mes chers collègues, monsieur le secrétaire d'Etat, m'exprimant au nom du groupe socialiste, je précise que, parce que ce texte permettra à l'Office de demeurer le grand service public dont la France a besoin pour la protection du droit d'asile, nous nous prononcerons favorablement. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Je veux tout d'abord adresser de très vifs remerciements à M. Masson pour la qualité du rapport qu'il a présenté à la tribune, ainsi qu'à MM. Pagès et Allouche pour les propos qu'ils ont tenus. S'agissant de M. Allouche, je connais particulièrement bien son souci humaniste de rappeler les notions fondamentales qui sous-tendent l'action d'un gouvernement véritablement républicain, et le Gouvernement y est particulièrement sensible.

L'objet de l'O.F.P.R.A., je le rappelle, est de discriminer parmi les demandeurs d'asile ceux qui sont réellement victimes du combat qu'ils ont mené pour la liberté. En conséquence, ce texte n'a pas pour vocation de traiter des questions plus générales de l'immigration clandestine. J'en dirai toutefois un mot tout à l'heure.

La proposition de loi qui a été adoptée par la majorité du Sénat nous est connue, mais il ne me revient pas d'engager un débat sur celle-ci, d'autant plus que la procédure parlementaire n'a pas été poursuivie devant l'Assemblée nationale.

Naturellement, le Gouvernement est tout à fait prêt en ce qui le concerne à répondre aux suggestions émises par les parlementaires, sauf à émettre - je ne donnerai que cet exemple - la plus grande réserve sur la disposition visant à confier, désormais, la gestion de l'O.F.P.R.A. au ministère de l'intérieur. L'ancrage de l'O.F.P.R.A. au ministère des affaires étrangères est une volonté fortement affirmée du Gouvernement et sur laquelle nous ne souhaitons pas, bien entendu, revenir. Ces éléments de réponse s'adressent également à MM. Pagès et Allouche.

En 1989, 60 000 demandes ont été formulées ; elles n'étaient plus que 55 000 en 1990 ; elles seront, cette année, sans doute inférieures à 50 000. Nous enregistrons donc une baisse.

Quant au nombre des demandeurs reconnus, il est étale depuis pratiquement dix ans, quelque 12 000.

La baisse relative des demandes, qui est sensible cette année en France, alors que chez nos voisins elles tendent à augmenter, prouve simplement que les mesures qui ont été prises dans ce domaine commencent à produire leurs effets et

à dissuader les faux réfugiés, alors que nous souhaitons, bien entendu, conformément à notre loi constitutionnelle depuis la 1^{re} République apporter constamment notre secours à ceux qui sont persécutés parce qu'ils luttent pour la liberté.

Puisqu'on a évoqué le problème de l'immigration clandestine, comment ne rappellerai-je pas la forte volonté politique du Gouvernement, qu'il s'agisse du gouvernement de Michel Rocard ou de celui de Mme Cresson aujourd'hui, d'agir avec fermeté contre cette immigration clandestine ?

Dois-je rappeler que le Gouvernement a souhaité l'imposition d'un visa de transit aux ressortissants d'un certain nombre de pays sensibles ? Qu'il a également demandé et obtenu la réduction des délais d'instruction ? C'est le travail qui est fait, en particulier, par l'O.F.P.R.A.

La suppression de l'accès automatique au marché de l'emploi est désormais une réalité.

Dois-je également rappeler que des poursuites ont été engagées et les sanctions renforcées en ce qui concerne les entreprises qui exploitent la main-d'œuvre clandestine ?

Voilà un ensemble de dispositions qui commencent, comme je le disais tout à l'heure, à porter leurs fruits.

J'ai déjà, en quelque sorte, répondu à quelques observations qui ont été présentées ; je me bornerai donc à les compléter.

Le recours à la procédure législative n'est pas une commodité : il souligne simplement le caractère exceptionnel de l'opération de titularisation en permettant de proposer aux agents de l'O.F.P.R.A. des conditions de titularisation plus favorables que celles qui ont été offertes aux agents de la catégorie C voilà quelques années, ou qui le seront tout prochainement à ceux de la catégorie B.

S'agissant de la titularisation des agents de la catégorie A, les risques de contentieux sont réduits puisque le mécanisme est circonscrit à un établissement public.

De même, les modalités de titularisation qui seront prévues par décret rendront compte des compétences des intéressés acquises au cours de leurs années d'expérience et qui sont naturellement la preuve de leur qualité. Rien, à mon avis, n'est de nature à aggraver un contentieux.

Enfin, les carrières des agents des catégories A et B ne seront pas bloquées. En effet, les deux corps créés sont inclus dans la dynamique du protocole Durafour qui date, on l'a rappelé, de février 1990. Ils bénéficieront des mesures indiciaires et des aménagements statutaires qui seront consentis à tous les corps du même niveau.

Ainsi, non seulement les agents de l'O.F.P.R.A. qui n'ont pas aujourd'hui de perspectives de carrière bénéficieront de toutes les mesures de mobilité du statut de la fonction publique, mais ils profiteront également des améliorations sensibles dont le Gouvernement et les syndicats sont convenus en 1990.

Je rappelle à M. Pagès, après l'avoir précisé dans mon exposé liminaire, que la date choisie me paraît bonne et donc que son amendement ne me paraît pas justifié en l'état actuel des choses.

Nous allons avoir, dans les semaines qui viennent, un audit qui nous permettra de mieux cerner la réalité des besoins en personnels de l'O.F.P.R.A.

Nous faisons un grand effort, un effort de générosité analogue, du moins en importance, à celui qu'a représenté la loi Le Pors en 1983. Ceux qui ont aujourd'hui des contrats à durée déterminée savent dans quelles conditions ils ont été embauchés. Nous leur offrons à terme la possibilité, en fonction des besoins de l'Office, de pouvoir y accéder. Toutefois, à l'heure actuelle, nous devons veiller, comptables des deniers de la nation et du bon fonctionnement du service, à ce que les moyens correspondent à la réalité des besoins de l'Office. Ils sont particulièrement augmentés en ce qui concerne les personnels ; ils sont également augmentés en ce qui concerne les matériels. Attendons très sagement les résultats de l'audit et tenons-nous en à la date qui a été proposée par le Gouvernement.

S'agissant du caractère prétendument expéditif des décisions prises par l'office, je m'inscris en faux contre cette assertion ; ce jugement n'est pas acceptable. Il ne correspond pas, d'ailleurs, à celui qui est porté par le Haut commissariat aux réfugiés, ni même à l'augmentation progressive du pour-

centage des demandes qui ont donné lieu à un entretien : celui-ci, qui était d'environ un tiers, va passer à 50 p. 100 et plus en 1992.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en vous remerciant de l'attention que vous portez à ce dossier important, je vous invite à adopter ce texte, qui permet à la fois de reconnaître les qualités du personnel de l'Office, de les conforter dans leurs missions et, naturellement, de rendre service à un certain nombre de personnes persécutées. Nous espérons qu'elles seront moins nombreuses un jour, mais, hélas ! nous ne maîtrisons pas tous autant que nous sommes dans cette enceinte l'évolution internationale. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Habert. Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

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

M. Jacques Habert. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai écouté votre réponse avec beaucoup d'attention. Sur un point, elle m'a déçu. M. Paul Masson, dans son excellent rapport, a attiré votre attention sur le souhait du Sénat de voir le Gouvernement tenir compte de la proposition de loi des présidents de groupe du Sénat MM. Pasqua, Hoeffel et Lucotte, adoptée le 7 novembre dernier, sur le rapport de notre collègue M. Laurin, et visant à maîtriser les flux migratoires. Or, vous n'en avez pas parlé.

Pourtant, les chiffres cités par notre rapporteur sont éloquentes. Ils montrent que les demandes d'asile ont augmenté dans de grandes proportions et demeurent très nombreuses en France. En 1975, leur nombre était limité à 1 800. Il a été multiplié par trente de 1975 à 1989. Il est passé de 20 000 demandes en 1981 à plus de 60 000 en 1989.

Toutefois, vous avez mentionné, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'au cours des deux dernières années, une diminution, enfin, semblait s'amorcer : 55 000 demandes en 1990 et à peine plus de 50 000 en 1991. Tant mieux. Mais, même avec cette déflation, est-il normal que nous continuions à avoir plus de 50 000 demandes d'asile par an ? D'où viennent toutes ces personnes ?

J'aurais aimé vous entendre énumérer les pays dans lesquels la liberté n'existe pas, et où des milliers de personnes demeurent persécutées du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité ou de leurs opinions. Fort heureusement, la situation politique s'est améliorée, au cours des dernières années, dans de nombreuses régions du monde. N'est-il pas curieux que, dans la même période, en France, le nombre des demandeurs d'asile soit passé de 20 000 à 60 000 ?

Nous continuerons à craindre qu'il n'y ait là un véritable détournement du droit d'asile et que ce droit ne soit utilisé par un grand nombre d'étrangers qui, en réalité, cherchent à entrer chez nous pour des raisons purement économiques.

Aussi, nous souhaitons que l'O.F.P.R.A. demeure très vigilant. Et pour lui faciliter la tâche, nous voudrions, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous songiez à inclure dans l'arsenal législatif de cet office certaines des dispositions prévues dans la proposition de loi que j'ai citée, et qui a été votée récemment au Sénat.

La France demeure fidèle à sa grande tradition de terre d'accueil, mais, en même temps, elle doit veiller, dans l'intérêt même des étrangers qui y résident, à maintenir à des chiffres raisonnables l'afflux des réfugiés.

Je ferai, si vous me le permettez, une seconde observation, et c'est au secrétaire d'Etat aux affaires étrangères qui s'occupe tout spécialement des Français de l'étranger - et je l'en remercie - que maintenant je m'adresse.

Nous sommes heureux que vous puissiez titulariser d'un coup quelque 400 ou 500 contractuels de l'O.F.P.R.A., et nous nous apprêtons à voter le projet de loi que vous nous présentez à cet effet.

Cependant, la facilité avec laquelle vous semblez pouvoir le faire, à titre exceptionnel, et l'accord que vous avez obtenu du ministre de la fonction publique, me font regretter que rien d'analogue n'ait pu être fait pour certaines catégories spécialement méritantes de Français de l'étranger qui, eux aussi, vous réclament depuis longtemps leur titularisation.

Il s'agit d'abord des enseignants recrutés localement par les établissements français, et qui n'ont pas pu profiter des dispositions des lois Le Pors du 13 juin 1983 et du 11 jan-

vier 1984. Il existe, cependant, une loi plus ancienne, celle du 5 juillet 1937, qui devrait permettre aux enseignants contractuels d'être titularisés. Mais celle-ci n'est pas appliquée.

L'application de cette loi, je le sais, ne dépend pas de vous, monsieur le secrétaire d'Etat, mais je souhaiterais que le ministre des affaires étrangères fasse pression sur le ministre de l'éducation nationale et celui de la fonction publique, pour qu'enfin ces titularisations soient obtenues. La faveur accordée au personnel de l'O.F.P.R.A. peut désormais vous servir de précédent.

De même, les légitimes revendications d'une seconde catégorie de Français de l'étranger, spécialement digne d'intérêt, devraient être prises en considération. Je veux parler des coopérants techniques, dont la titularisation a été spécifiquement prévue par les mêmes lois du 13 juin 1983 et du 11 janvier 1984, mais qui attendent depuis lors des décrets d'application qui n'ont jamais été publiés. Ce que le Gouvernement a entrepris pour l'O.F.P.R.A. doit être aussi fait pour les coopérants qui servent au loin dans des conditions autrement plus difficiles.

Monsieur le secrétaire d'Etat, puisque vous avez pu accorder ces titularisations, ce dont nous vous félicitons, vous devez maintenant songer aux deux catégories de Français de l'étranger que je viens de mentionner, et nous dire si le Gouvernement envisage de prendre enfin, à leur égard, des mesures analogues à celles dont vont bénéficier les personnels de l'O.F.P.R.A., ce qui ne serait que justice.

Telles sont les observations que je tenais à formuler et les questions que je voulais poser, avant de donner mon approbation au projet de loi qui nous est soumis.

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. Je souhaite apporter quelques éléments de réponse à M. Habert, qui représente les Français de l'étranger.

Nous devons nous féliciter de la diminution, d'année en année, du nombre de demandeurs d'asile en France, surtout si l'on se réfère à nos voisins. En effet, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, nos amis allemands ont enregistré 470 000 demandes d'asile en 1991, contre moins de 50 000 en France. De même, des chiffres importants sont observés en Italie, en Grande-Bretagne et en Espagne. Peut-être ces nations amies n'ont-elles pas pris toute la mesure des problèmes ni pu adapter leur législation aux difficultés que nous avons perçues et que nous essayons de résorber.

D'où proviennent ces demandeurs d'asile ? Il est de la mission de l'O.F.P.R.A. de distinguer les demandeurs d'asile pour cause de persécution des immigrés clandestins qui souhaiteraient utiliser une éventuelle faille de notre dispositif. Le rôle de l'O.F.P.R.A. consiste à refuser les seconds.

Par ailleurs, 20 p. 100 des demandeurs d'asile proviennent de Turquie - 10 p. 100 sont des Kurdes - 15 p. 100 du Sri Lanka, 12 p. 100 du Zaïre et 20 p. 100 des autres pays de l'Asie du Sud-Est. Bien évidemment - et c'est heureux - nous n'avons plus de demandeurs d'asile pour cause de persécution en provenance de Pologne et du Paraguay, pays qui ont été pendant longtemps soumis à une dictature et qui ne le sont plus aujourd'hui. Tels sont les chiffres que je puis vous donner.

S'agissant des autres questions liées à la titularisation, je n'oublie pas que j'ai aussi été l'auteur d'un certain nombre de propositions de loi lorsque j'étais parlementaire. Certes, des problèmes se posent. Pour ma part, je souhaiterais que nous poursuivions le dialogue sur ces questions. Je puis d'ores et déjà vous annoncer qu'au début du mois de janvier je ferai une communication au Gouvernement sur ce sujet. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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. - Les agents de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides qui, étant en fonction à la date de publication des décrets pris pour l'application de la présente loi, ont été recrutés au plus tard le 31 décembre 1989, ont vocation à être, sur leur demande, titularisés dans des corps de fonctionnaires de l'Office ou dans des corps de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères.

« L'accès à ces corps a lieu suivant l'une des modalités ci-après ou suivant l'une et l'autre de ces modalités :

« 1° Par voie d'examen professionnel ;

« 2° Par voie d'inscription sur une liste d'aptitude. »

Par amendement n° 1, MM. Pagès et Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le premier alinéa de cet article, de remplacer les mots : « 31 décembre 1989 » par les mots : « 31 décembre 1990 ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Je m'en suis déjà expliqué lors de la discussion générale.

Cet amendement tend, bien évidemment, à favoriser la titularisation d'un nouveau contingent de personnels de l'O.F.P.R.A.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous espérons que le nombre des demandeurs d'asile diminuera mais, compte tenu de l'évolution pour le moins tumultueuse du monde, c'est bien loin d'être une certitude.

En outre, il faut bien le dire, les agents de l'O.F.P.R.A. ont fait preuve d'un grand dévouement mais ils ont dû souvent improviser. Ils se plaignent d'un manque de formation. Or on ne peut améliorer celle-ci sans dégager le temps qu'il faut lui consacrer. Il n'est donc pas abusif de souhaiter la titularisation d'un contingent supplémentaire.

Cela dit, monsieur le secrétaire d'Etat, vous vous orientez, nous avez-vous dit, vers une réflexion plus approfondie. J'en prends acte. J'indiquerai, lors du vote sur l'article unique du projet de loi, les éléments de votre intervention que je retiens. Mais, pour l'heure, je souhaite maintenir mon amendement afin de bien marquer notre volonté, qui est en quelque sorte le relais de celle des personnels de l'O.F.P.R.A., d'améliorer encore le fonctionnement de cet office, car il a vraiment un rôle tout à fait particulier à jouer à l'heure actuelle.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission des lois est défavorable à cet amendement. Je m'en suis expliqué dans la discussion générale ; je n'y reviendrai donc pas.

Je tiens simplement à rappeler que la commission des recours était, en 1989, particulièrement engorgée par les dossiers en instance.

Pour résorber le nombre important de ces dossiers, des personnels ont été recrutés à titre temporaire, et avec des contrats à durée déterminée. Nous constatons actuellement que la situation se régularise, indépendamment des flux de demandeurs enregistrés, et que tous les stocks de dossiers sont en voie de disparition, tant à la commission des recours qu'à l'O.F.P.R.A.

Il serait donc préjudiciable à une bonne gestion du service public de titulariser des agents dont le statut est provisoire. C'est la raison pour laquelle la commission des lois n'est pas favorable à cet amendement.

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

M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat. J'ai indiqué tout à l'heure les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement. Je n'insisterai donc pas.

La commission des recours avait en 1988 un stock d'environ 25 000 dossiers. Grâce à l'énergie déployée par les fonctionnaires de l'O.F.P.R.A., mais aussi aux moyens que nous avons accordés à cet organisme et aux recrutements temporaires auxquels nous avons procédé, nous avons réduit le stock des dossiers en instance à 5 000, ce qui est considéré, en quelque sorte, par la direction, comme le volant traditionnel. Nous sommes donc passés de 25 000 dossiers en instance à 5 000. Il faut savoir apprécier cette réduction, très sensible, à sa juste valeur.

J'ai indiqué tout à l'heure qu'un audit allait être réalisé pour définir la meilleure adéquation et, naturellement, mettre en œuvre les moyens nécessaires. Je voudrais donc rassurer M. Pagès. Je comprends sa préoccupation. Je me suis également rendu à l'O.F.P.R.A. et l'un de mes premiers soucis a été de rencontrer les personnels.

Je tiens à lui répéter les propos que j'ai tenus tout à l'heure à la tribune : « Les corps qui seront créés » - que vous allez créer, mesdames, messieurs les sénateurs, en application du présent projet de loi - « seront des corps vivants, ouverts à de nouveaux recrutements en fonction des besoins réels. L'accès à ces corps, comme, d'ailleurs, aux corps du

ministère des affaires étrangères pour les agents de catégorie C, se fera dans les conditions du droit commun, celles du concours. »

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. Lors du débat à l'Assemblée nationale, mes collègues du groupe communiste et apparenté avaient émis un vote d'abstention que je qualifierai d'attente, afin de bien préciser les choses.

Compte tenu de la volonté clairement affirmée de M. le secrétaire d'Etat de maintenir l'O.F.P.R.A. au sein du ministère des affaires étrangères, en dépit du peu de succès de mon amendement, mais en tenant compte des remarques que M. Vivien a formulées, le groupe communiste, en souhaitant l'abandon des poursuites et des sanctions, votera ce texte, qui constitue une bonne avancée.

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

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

(Le projet de loi est adopté.)

17

ADAPTATION DE LA LÉGISLATION APPLICABLE DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Adoption d'un projet de loi d'habilitation déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi d'habilitation (n° 179, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer. [Rapport n° 202 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de présenter aujourd'hui devant le Sénat, après son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, a pour objet d'habiliter le Gouvernement à moderniser, par voie d'ordonnances, la législation applicable dans les territoires d'outre-mer dans un certain nombre de domaines relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la justice, aux libertés et aux droits des citoyens et des justiciables.

Ces domaines concernent l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'indemnisation des victimes, l'aide juridictionnelle en matière pénale ainsi que, en vertu d'une adjonction opérée par l'Assemblée nationale en accord avec le Gouvernement, le secret des correspondances émises par la voie des télécommunications.

Compte tenu du principe de la spécialité législative, de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer, de leurs spécificités géographiques, sociales et humaines, il n'est pas toujours possible d'étendre et d'adapter immédiatement à ces territoires les textes législatifs intervenus dans des matières qui, selon les dispositions des lois statutaires, relèvent de la compétence de l'Etat.

Or, dans les matières visées par le champ de l'habilitation prévu par le projet de loi, il est certain que les territoires d'outre-mer souffrent d'un retard important.

Une mise à niveau était donc devenue urgente. Elle est très attendue par les autorités et par les populations concernées.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de demander au Parlement une habilitation législative, étant observé que l'autorisation de légiférer par ordonnances expirera le 15 octobre 1992 et que le projet de loi de ratification devra être déposé au plus tard le 1^{er} novembre de la même année.

Le projet de loi qui vous est soumis ne concerne pas le droit pénal, alors que la dernière extension en ce domaine important remonte à 1983. Ce choix s'explique par l'élaboration en cours d'un nouveau code pénal qui entrera en vigueur au début de l'année 1993.

Mais il a été décidé que, dès l'adoption en commission mixte paritaire des différents livres de ce code, les territoires d'outre-mer seront consultés, afin de recueillir les observations des autorités locales et de faciliter ainsi l'extension de ces dispositions dans ces territoires, dans les délais les plus proches possible de l'adoption des textes applicables en métropole.

La même solution ne s'imposait pas en matière de procédure pénale. La plupart des lois de procédure pénale qui sont intervenues depuis 1983, protectrices des libertés et des droits des victimes ou relatives aux officiers et aux agents de police judiciaire, n'ont pas été étendues aux territoires d'outre-mer.

Tel est le cas de la loi du 9 juillet 1984 qui a instauré le débat contradictoire devant le juge d'instruction avant le placement en détention provisoire et qui a réduit les délais prévus pour le transfèrement des personnes interpellées sur mandat d'un juge d'instruction.

Tel est également le cas de la loi du 6 juillet 1989 qui a réduit la durée de la détention provisoire et instauré l'enquête de personnalité obligatoire pour les jeunes majeurs, avant tout placement en détention.

Une réforme de notre procédure pénale, dont les orientations ont été arrêtées par le conseil des ministres du 20 novembre dernier, devant intervenir prochainement, la question peut se poser de savoir pour quelles raisons le Gouvernement envisage d'étendre rapidement aux territoires d'outre-mer les lois antérieurement votées en ce domaine.

La raison en est simple : à la différence du droit pénal de fond, seul un petit nombre des dispositions intervenues depuis 1984 sont concernées par la réforme de la procédure pénale et, en toute hypothèse, si le Gouvernement devait, par souci de cohérence, surseoir à l'extension de ces dispositions par voie d'ordonnances, il prendra les mesures nécessaires pour étendre aux territoires d'outre-mer, dans les meilleurs délais, la loi nouvelle.

Il n'en reste pas moins que la mise à niveau par voie d'ordonnances des textes de procédure pénale applicables dans les territoires d'outre-mer est indispensable et constitue le préalable obligatoire de l'harmonisation de la législation de ces territoires avec celle de la métropole. C'est pourquoi le projet de loi d'habilitation est l'instrument essentiel qui permettra d'entreprendre cette œuvre de modernisation.

L'organisation judiciaire des territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna est régie, quant à elle, par des textes nombreux, disparates et lacunaires dont les principes ne sont pas toujours compatibles avec l'état de notre droit.

En effet, l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer demeure régie, pour l'essentiel, par des décrets datant de l'époque coloniale.

Il est vrai que le législateur est intervenu à plusieurs reprises au cours des dernières années pour remédier à cette situation. C'est ainsi que, par la loi du 27 juin 1983, les dispositions relatives à l'organisation des juridictions répressives ont été étendues aux territoires d'outre-mer, tandis que la juridiction du travail a été réorganisée en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française par une ordonnance du 16 novembre 1985 et par la loi du 17 juillet 1986. De manière plus récente encore, la loi du 13 juin 1989 a apporté un certain nombre de modifications fondamentales à l'organisation judiciaire du territoire de la Nouvelle-Calédonie.

Mais aucune réforme d'ensemble de l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer n'a été entreprise. Il s'agit dès lors, tout en maintenant dans sa structure générale l'organisation judiciaire actuelle, qui apparaît adaptée aux spécificités locales, de rassembler dans le code de l'organisation judiciaire l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer en les modernisant,

en comblant leurs lacunes et en rectifiant les quelques règles qui trouvent encore application et qui ne sont ni conformes à l'état de notre droit ni même adaptées à l'évolution sociale et économique des territoires.

Un autre domaine couvert par le projet de loi d'habilitation est celui de l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'accidents de la circulation.

L'application effective dans les territoires de la loi du 6 juillet 1990 relative aux victimes d'infractions suppose, en effet, au préalable que soit étendu aux mêmes territoires l'application du chapitre I^{er} de la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

Il est enfin urgent de prévoir la rétribution des auxiliaires de justice qui, dans les territoires d'outre-mer, prêtent leur assistance dans le cadre du contentieux pénal.

La récente loi du 10 juillet 1991, qui a profondément renoué notre système d'aide juridique, n'a pu être étendue aux territoires d'outre-mer, car les domaines de l'aide judiciaire en matière civile et de l'aide à l'accès au droit relèvent de la compétence des territoires.

Il convient, en revanche, de prévoir par ordonnances un dispositif d'aide juridictionnelle en matière pénale qui, tout en tenant compte des particularités locales, s'inspirera étroitement des innovations et des mécanismes retenus par la réforme. La publication de ces ordonnances, à laquelle le Gouvernement a la volonté de procéder très rapidement, permettra une amélioration sensible des droits des justiciables, notamment en Nouvelle-Calédonie, où la charge de l'assistance pénale est devenue très lourde pour les avocats du barreau de Nouméa.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les axes principaux du présent projet de loi d'habilitation.

En saluant la qualité du travail accompli par la commission des lois et par M. le rapporteur, je suis certain que le vote que vous allez émettre aujourd'hui sera de nature à accélérer la progression des droits fondamentaux dont nos compatriotes des territoires d'outre-mer doivent pouvoir bénéficier exactement comme nos compatriotes de la métropole et des départements d'outre-mer. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.)*

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi qui est proposé au vote de la Haute Assemblée a reçu l'accord de la commission des lois.

Ainsi que le rappelait il y a quelques instants M. le garde des sceaux, une opération de « toilettage » est indispensable. Il s'agit d'ailleurs de plus que d'un simple toilettage, car il convient d'étendre aux territoires d'outre-mer, tout en les adaptant, des dispositions qui ont été votées par le Parlement, et qui ne sont applicables que sur le territoire métropolitain.

Lors de la discussion du projet de budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, j'avais eu l'occasion de rappeler la nécessité de mettre en œuvre le dispositif nécessaire, afin que la législation métropolitaine soit étendue, en certains domaines, aux territoires d'outre-mer. Tel est l'objet du projet de loi d'habilitation dont nous avons à débattre.

Ce projet de loi concerne quatre matières : l'organisation judiciaire, la procédure pénale, l'indemnisation des victimes d'infractions ou d'accidents de la circulation et l'aide juridictionnelle en matière pénale.

Il s'agit en fait de procéder dans ces domaines à la modernisation, qui s'impose, du droit applicable dans les territoires d'outre-mer.

M. le garde des sceaux vient d'évoquer à juste titre le principe de spécialité législative, qui revient à constater - nous le savons d'ailleurs - que, par-delà les lois de souveraineté, les lois constitutionnelles, les lois organiques, les lois de ratification des traités, les règles relatives aux grandes juridictions nationales, l'état des personnes, le cumul des mandats électoraux et les principes généraux du droit, qui s'imposent non seulement à la métropole mais également aux territoires

d'outre-mer, les autres lois ne peuvent être appliquées dans ces territoires que si elles comportent des dispositions d'application spécifiques.

Il y a lieu à cet égard de rappeler que c'est un arrêt du Conseil d'Etat du 9 février 1990 qui a sans doute réveillé les esprits et amené le Gouvernement et le Parlement à considérer les choses de telle façon que nous délibérons aujourd'hui de ce projet de loi.

En effet, dans son arrêt « élection municipale de Lifou », le Conseil d'Etat a rappelé que les lois modifiant des lois déclarées expressément applicables dans les territoires d'outre-mer ne sont applicables dans ces territoires que si elles leur sont expressément étendues.

Dans sa jurisprudence antérieure, le Conseil d'Etat estimait qu'il n'y avait pas lieu d'exiger de mention expresse d'application pour les lois modificatives des lois déjà applicables dans les territoires d'outre-mer.

Aujourd'hui, il faut se rendre à l'évidence : le Parlement doit prendre les dispositions qui s'imposent.

Dans ces conditions, il convient de dresser un inventaire très précis afin de recenser tous les textes dont l'application doit faire l'objet d'une extension dans les territoires d'outre-mer, en ajoutant à ces textes les adaptations nécessaires.

Chacun pourra battre sa coulpe d'avoir négligé, au cours des précédentes années, ce suivi législatif qui s'impose aujourd'hui de toute évidence.

C'est par une loi d'habilitation qu'il vous est proposé de procéder à cette modernisation, mes chers collègues. Cette procédure n'est pas nouvelle. Elle a été très récemment retenue, à l'occasion de législations récentes, pour la collectivité territoriale de Mayotte et, plus anciennement, au sujet de la Nouvelle-Calédonie.

Le champ de l'habilitation prévu par le présent projet de loi comporte quatre objets, je l'ai déjà dit et M. le garde des sceaux les a rappelés.

Il s'agit, en premier lieu, de l'organisation judiciaire.

Beaucoup de textes sont obsolètes et, à se référer à des décrets des années vingt et trente dans lesquels sont évoquées les « institutions coloniales » - je reprends les termes de ces décrets - on mesure que le chemin parcouru depuis exige, c'est le moins que l'on puisse dire, une adaptation. Je n'en donnerai pas d'exemples, puisqu'ils figurent dans le rapport écrit qui vous a été distribué.

De plus, toujours à propos de l'organisation judiciaire, une mise en conformité avec les principes fondamentaux de notre droit s'impose. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, les textes coloniaux comportent en effet des lacunes importantes, ils sont aujourd'hui difficilement lisibles et ils méconnaissent souvent la distinction constitutionnelle opérée entre la loi et le règlement.

Sur ce dernier point, je répéterai ce que je disais hier en commission des lois : même au sein du Parlement métropolitain se pose quelquefois le problème de la distinction constitutionnelle entre la loi et le règlement, mais cela est une autre affaire.

Le deuxième objet de cette loi d'habilitation est la procédure pénale.

La loi du 27 juin 1989 a étendu aux territoires d'outre-mer, en l'assortissant de certaines adaptations, le code de procédure pénale métropolitain en vigueur à cette date. En revanche, les modifications intervenues par la suite n'ont pas été étendues, sauf exceptions, à ces territoires.

S'agissant du code pénal lui-même, M. le garde des sceaux l'a rappelé, sa réforme est en cours, et l'on comprend donc que, jusqu'à présent, son extension aux territoires d'outre-mer soit, en fait, difficile. Nous imaginons volontiers que, le moment venu, lorsque la réforme aura été débattue et à la suite de multiples navettes, des dispositions seront prises afin que le nouveau code pénal, sous réserve des adaptations que prévoit l'article 74 de la Constitution, soit étendu aux territoires d'outre-mer.

Le troisième domaine d'intervention de cette loi d'habilitation est l'aide juridictionnelle en matière pénale.

Ce qui a pu, il y a encore dix-huit mois ou deux ans, retarder l'application aux territoires d'outre-mer des règles métropolitaines en matière d'aide juridictionnelle en matière pénale n'a plus lieu d'être opposé aujourd'hui, puisque, récemment, une nouvelle législation a été adoptée par le Parlement. Il reste donc, par la voie de l'ordonnance qui sera la source du pouvoir du Gouvernement dans ce domaine, grâce

à la loi d'habilitation que vous nous demandez de voter, à étendre l'aide juridictionnelle en matière pénale, en l'adaptant, bien sûr, aux territoires d'outre-mer.

Le quatrième domaine de la loi d'habilitation est l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation ou d'infractions. Cette question ne pose pas de problème, mais sa conclusion est vivement attendue par nos compatriotes de ces terres lointaines.

En cinquième lieu, à la suite d'un amendement voté par l'Assemblée nationale et accepté par la commission des lois du Sénat, sur proposition de l'un des députés de la Polynésie française, M. Alexandre Léontieff, l'Assemblée nationale a ajouté au champ de l'habilitation le secret des correspondances émises par la voie des télécommunications. Ce faisant, l'Assemblée nationale souhaitait que soit étendue aux territoires d'outre-mer la loi du 10 juillet 1991 relative aux secrets de correspondances émises par la voie des télécommunications. Soit !

La commission des lois a très largement, c'est le moins que l'on puisse dire, approuvé l'esprit et les termes du projet de loi qui nous est soumis. Il était bon que soit mise en œuvre une réflexion systématique sur l'extension ; et, d'ailleurs, le Premier ministre, au mois d'avril 1988, avait rappelé cette nécessité.

La commission des lois a également réfléchi aux difficultés souvent rencontrées pour que les assemblées territoriales soit effectivement saisies de l'extension aux territoires d'outre-mer de propositions ou de projets de loi dont le Parlement est appelé à délibérer.

Un certain nombre de difficultés pratiques se présentent, sur lesquelles vous n'avez pas beaucoup disserté ce soir, monsieur le garde des sceaux, mais le fait est que, dans la pratique, il faudra trouver une méthode permettant que les assemblées territoriales n'aient pas le sentiment que le Parlement se décide trop vite, sans vraiment vouloir les consulter.

Les assemblées territoriales se plaignent de délais trop courts.

La presse de ce matin en faisait état, au moins pour la Polynésie française, où l'on ne sait aujourd'hui comment réunir une assemblée territoriale dès lors que son président refuse de la convoquer.

Enfin, la commission des lois, lors de l'examen de l'article 1^{er}, a proposé un amendement rédactionnel, qui ne change rien au fond.

Après une lecture attentive de cet article, certains membres de la commission ont en effet constaté qu'à la suite de l'énumération des matières dans lesquelles le Gouvernement sera autorisé à légiférer par ordonnances un alinéa dispose que le Gouvernement procédera, « notamment », à l'extension des textes métropolitains applicables en ces matières... » L'adverbe « notamment » a été à l'origine de plusieurs observations.

La commission des lois propose au Sénat et au Gouvernement de faire en sorte que l'adverbe « notamment » disparaisse. A cet effet, elle demande la suppression de l'avant-dernier alinéa de cet article.

Par ailleurs, elle suggère de rédiger ainsi le début de cet article : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 octobre 1992, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer, avec les adaptations tenant compte des intérêts propres à chacun des territoires concernés dans l'ensemble des intérêts de la République dans les matières suivantes... » Cela ne devrait pas poser de problème.

Lorsque la commission des lois a examiné ce projet de loi, un amendement qui concerne l'exercice de la profession de notaire en Polynésie française lui a été soumis et a été adopté, à une courte majorité.

Mais la commission des lois ne l'a pas fait sien pour autant. Autrement dit, il n'a pas été repris par le rapporteur. Je considère - et l'auteur de l'amendement, qui est présent, ne m'en voudra pas de le préciser - qu'il s'agit d'un « cavalier ».

Une loi d'habilitation est une loi d'habilitation. Elle permettra l'extension de la législation métropolitaine aux territoires d'outre-mer par ordonnances. Celles-ci opéreront les adaptations nécessaires.

L'irruption - encore que le terme soit excessif, surtout dans la pratique notariale où il n'y a jamais de précipitation - de cet amendement n'a pas lieu d'être. Il n'a pas sa place dans ce projet de loi. Il l'a d'autant moins qu'un amendement identique a déjà été adopté par le Sénat, lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social. Par ailleurs, le même dispositif sera à nouveau présenté, ce soir, lors de l'examen d'une proposition de loi.

Que ce texte figure dans d'autres propositions de loi ou projets de loi soit ! Mais il ne doit pas figurer dans une loi d'habilitation. En effet, ce n'est ni la bonne méthode, ni la bonne procédure. Ce projet de loi d'habilitation permettra au Gouvernement, de prendre des ordonnances dans des matières bien précises. Il faut s'en tenir là. C'est pourquoi, à titre personnel, je demeure hostile à cet amendement, qui a reçu l'avis favorable de la commission.

Telles sont, mes chers collègues, les observations que je voulais vous présenter.

M. le président. Personne ne demande 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}. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnances, avant le 15 octobre 1992, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation du droit applicable dans les territoires d'outre-mer dans les matières suivantes :

« 1^o Organisation judiciaire ;

« 2^o Procédure pénale ;

« 3^o Indemnisation des victimes d'infraction ou d'accident de la circulation ;

« 4^o Aide juridictionnelle en matière pénale ;

« 5^o Secret des correspondances émises par la voie des télécommunications.

« Le Gouvernement procédera, notamment, à l'extension des textes métropolitains applicables en ces matières, avec les adaptations tenant compte des intérêts propres à chacun des territoires concernés dans l'ensemble des intérêts de la République.

« Les projets d'ordonnance seront soumis pour avis aux assemblées territoriales intéressées, dans les conditions prévues pour leur consultation sur les projets de loi visés à l'article 74 de la Constitution. »

Par amendement n° 2, M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission, propose :

« I. - Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : "les territoires d'outre-mer", d'insérer les mots : "avec les adaptations tenant compte des intérêts propres à chacun des territoires concernés dans l'ensemble des intérêts de la République." »

« II. - En conséquence, de supprimer l'avant-dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. L'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er} dispose que le Gouvernement procédera, « notamment », à l'extension des textes métropolitains applicables dans les matières visées par l'habilitation.

La commission a considéré que l'adverbe « notamment » était bien imprécis et peu conforme à l'exigence de précision de l'habilitation imposée par la Constitution et confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, l'amendement tend, dans son paragraphe II, à supprimer l'avant-dernier alinéa de l'article 1^{er}. Dans son paragraphe I, il rappelle, par voie de conséquence, le principe énoncé à la fin de l'alinéa ainsi supprimé, c'est-à-dire la nécessité de tenir compte, par des adaptations de la législation métropolitaine, des intérêts propres à chacun des territoires concernés dans l'ensemble des intérêts de la République. Cette formule s'inspire très directement de l'article 74 de la Constitution.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Un projet de loi de ratification des ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 1^{er} novembre 1992. » - (Adopté.)

Article additionnel après l'article 2

M. le président. Par amendement n° 1 rectifié, M. Millaud propose, après l'article 2, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le début du quatorzième alinéa (13°) de l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 modifiée portant statut du territoire de la Polynésie française est ainsi rédigé : " justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police..." (Le reste sans changement.)

« II. - Après le dix-septième alinéa (16°) de l'article 26 de la loi n° 84-820 précitée, il est inséré un alinéa nouveau rédigé comme suit :

« 17° Crée les charges et nomme les officiers publics et les officiers ministériels. »

« III. - Sont validés les délibérations et arrêtés adoptés depuis le 1^{er} janvier 1959 par les autorités territoriales de la Polynésie française pour organiser et gérer les professions juridiques et judiciaires à l'exception de la profession d'avocat.

« Sont également validées les décisions individuelles prises sur le fondement de ces délibérations et arrêtés en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'incompétence de leur auteur. »

La parole est à M. Millaud.

M. Daniel Millaud. Si je n'ai pas demandé à intervenir dans la discussion générale, comme chacun a dû le constater, c'est tout simplement parce que je n'ai pas eu connaissance des avis des assemblées territoriales. Mais c'est une tradition, je demande au Sénat de le noter une fois de plus,...

M. Emmanuel Hamel. Nous le faisons !

M. Daniel Millaud. ... alors que le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur ce point. N'y aurait-il qu'une seule assemblée territoriale à avoir donné son avis, mes chers collègues, nous aurions dû avoir ledit avis dans nos dossiers. Mais les choses sont ce qu'elles sont, et les traditions également.

J'en viens à l'amendement. Le territoire de la Polynésie française, depuis l'application de la loi-cadre, avait compétence pour désigner et créer les charges de notaire. Chaque fois que le Parlement a modifié le statut de ce territoire, cette compétence a été confirmée. Un article de la loi de 1977 prévoyait même que toutes les compétences précédemment attribuées au territoire de la Polynésie française n'étaient en rien diminuées par ladite loi. En 1984, nous avons reconduit les dispositions existantes. En 1990, nous avons eu un débat, précisément, sur l'organisation juridique parce que l'Etat voulait reprendre, et le Parlement le lui a accordé, l'organisation de la profession d'avocat.

Or le tribunal administratif de Papeete, par un jugement du début du mois de novembre dernier, a précisé que le Parlement n'avait rien compris à cette affaire et que la profession de notaire relève des compétences de l'Etat.

J'aurais pu, effectivement, laisser traîner les choses. Cependant, cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. M. le rapporteur, avec beaucoup d'à-propos, lui qui a une grande connaissance de l'outre-mer, a rappelé, tout à l'heure, que le Conseil d'Etat n'était jamais fidèle à sa propre jurisprudence. Par conséquent, je veux prendre une précaution. C'est la raison pour laquelle j'ai présenté cet amendement.

Avec beaucoup de talent, M. le rapporteur a précisé que j'employais la technique de l'« orgue de Staline », dont les plus anciens d'entre nous, qui ont connu la dernière guerre, ont pu apprendre l'utilisation.

Effectivement, j'ai déposé cet amendement dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social - affreux cavalier traditionnel ! Le texte va être examiné par l'Assemblée nationale. L'amendement sera-t-il maintenu ? S'il l'est, le Conseil constitutionnel ne va-t-il pas l'annuler ?

Certes, j'ai déposé une proposition de loi qui sera, je l'espère, adoptée aujourd'hui. Mais sera-t-elle examinée demain à l'Assemblée nationale ? Quand sera-t-elle inscrite à l'ordre du jour ?

On me fait le reproche d'« accrocher » cet amendement au présent projet de loi. Mes chers collègues, je voudrais vous dire une chose très grave. Mon territoire - mais, peut-être le savez-vous - vient d'être frappé par un cyclone dont les conséquences sont catastrophiques ; un deuxième cyclone est passé à côté et, voilà quarante-huit heures, il y en avait un troisième dans les îles Tuamotu.

Nous sommes dans le système que nous avons connu en 1982 et en 1983. A l'instar de l'un de nos collègues de la commission des lois, notaire de profession, on peut dire qu'aujourd'hui il n'y a plus de notaire en Polynésie française, en attendant la décision du Conseil d'Etat ou tout simplement le verdict du Parlement. Or les conséquences du cyclone seront à l'origine de nombreux problèmes fonciers : hypothèques à prendre, terrains à vendre, maisons à rebâtir, toutes questions qui relèvent des notaires.

Telle est la raison pour laquelle j'ai déposé cet amendement. Je dirai, sans faire de cinéma, que c'est une question de vie ou de mort.

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

M. Jean-Marie Girault, rapporteur. La commission a adopté cet amendement, mais le rapporteur y est défavorable pour des raisons sur lesquelles il ne veut pas épiloguer.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. J'ignore s'il est opportun de comparer la démarche de M. Millaud avec un instrument militaire. En tout état de cause, il faut lui reconnaître une détermination et une patience tout à fait remarquables.

L'amendement qu'il défend a trait à l'interprétation des dispositions de l'article 3 de la loi de septembre 1984 modifiée, qui porte statut du territoire de la Polynésie française.

J'observe, comme M. le rapporteur l'a fait remarquer tout à l'heure, que cet amendement n'a pas de lien direct avec le présent projet de loi d'habilitation.

En fait, la position de M. Millaud me paraît très claire. Il évoque un jugement du tribunal administratif de Papeete en date du 5 novembre 1989 qui a retenu la compétence de l'Etat en matière d'organisation de la profession de notaire, estimant que la réglementation de cette profession est indissociable de l'organisation judiciaire. Cette interprétation ne lui paraît pas conforme aux termes de la loi statutaire dont la portée a été éclairée sans ambiguïté par les débats parlementaires, notamment ceux qui ont conduit à la loi du 12 juillet 1990, elle-même modifiée par cet article 3 du projet de loi portant statut de la Polynésie française.

Il est clair, en effet - je voudrais, monsieur le sénateur, vous assurer que le Gouvernement partage entièrement cette analyse - qu'en mentionnant l'organisation judiciaire et l'organisation de la profession d'avocat comme relevant de la compétence de l'Etat la loi exclut nécessairement l'organisation des professions d'officiers publics ministériels de cette compétence.

C'est la raison pour laquelle le président du gouvernement du territoire de la Polynésie française a interjeté appel devant le Conseil d'Etat de la décision du tribunal administratif, en assortissant cet appel d'une demande de sursis à exécution. J'ajoute que l'Etat, dans son mémoire en réponse, soutiendra, à l'évidence, la position du territoire. Je veux être très clair sur ce point.

Voilà pourquoi, et sous réserve de ces explications, une modification de la loi statutaire ne me paraît pas nécessaire pour régler la question posée. Je pense qu'il est normal d'attendre la décision de la haute juridiction. Il n'est pas souhaitable de modifier la loi chaque fois qu'une juridiction du premier degré, alors qu'un recours a été formé devant la juri-

diction d'appel, rend un jugement qui ne paraît pas conforme à la loi. Je crois que nous nous engagerions dans une voie dangereuse. Il me semble même qu'il est de l'intérêt des territoires d'outre-mer, en particulier de la Polynésie française, que le projet de loi soit adopté dès que possible.

C'est pourquoi, sous réserve à la fois de ces explications, qui vous ont déjà été présentées, monsieur le sénateur, et des engagements que je viens de prendre devant vous, je vous demande, au nom du Gouvernement, de retirer votre amendement.

Si vous n'accédez pas à ma demande, je serais obligé de me ranger à l'avis qu'a déjà exprimé M. le rapporteur et d'émettre un avis défavorable sur votre amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

M. Daniel Millaud. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, je souhaite à la fois expliquer mon vote et répondre à M. le garde des sceaux, qui a repris les propos tenus tout à l'heure par M. le rapporteur.

Quelle que soit l'attitude, certainement bienveillante, du Gouvernement dans cette affaire, il n'empêche que la démonstration nous a été faite par M. le rapporteur, que le Conseil d'Etat avait une jurisprudence qui n'était pas constante, malgré les efforts du Gouvernement.

Il y a urgence en ce qui concerne mon territoire.

Dès lors que le Sénat a déjà adopté un amendement, inévitablement ce texte va être examiné à nouveau par l'Assemblée nationale. Je ne ralentis donc pas la procédure parlementaire. Simplement, je la conforte.

En conséquence, monsieur le garde des sceaux, je maintiens mon amendement, et j'insiste auprès de la Haute Assemblée pour qu'elle l'adopte.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié, 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 d'habilitation, après l'article 2.

Personne ne demande la parole ? ...

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

(Le projet de loi d'habilitation est adopté.)

18

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. La commission des affaires sociales m'a informé qu'elle n'était pas en mesure de rapporter avant le dîner le projet de loi relatif aux cotisations sociales agricoles, inscrit à l'ordre du jour prioritaire, qui devait maintenant venir en discussion.

M. Bernard Laurent. Je demande la parole.

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

M. Bernard Laurent. Monsieur le président, le Sénat ne pourrait-il, dès maintenant, examiner les conclusions du rapport de la commission des lois sur la proposition de loi n° 107 de M. Daniel Millaud.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, au nom du Gouvernement, je demande que l'ordre du jour soit modifié en ce sens.

M. le président. A la demande du Gouvernement, le Sénat va donc examiner maintenant la proposition de loi relative à l'organisation des auxiliaires de justice de Polynésie française.

19

ORGANISATION DES AUXILIAIRES DE JUSTICE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Adoption des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 201, 1991-1992) de M. Bernard Laurent, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi (n° 107, 1991-1992) de M. Daniel Millaud tendant à confirmer les compétences du territoire relatives à l'organisation des auxiliaires de justice de Polynésie française.

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

M. Bernard Laurent, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je serai très bref, le rapport venant pratiquement d'être présenté par mon excellent ami M. Millaud.

Je ne sais pas s'il utilise les orgues de Staline ; en tout cas, incontestablement, M. Millaud met plusieurs fers au feu. Sans doute celui qui est représenté par cette proposition de loi est-il le plus sûr, car il ne traite vraiment que du problème en cause.

Il s'agit d'un vrai problème, monsieur le garde des sceaux.

Est-il vraiment souhaitable d'attendre que les choses suivent leur cours, qui, comme chacun le sait, peut durer un certain temps, alors que, à l'heure actuelle, il n'y a plus de notaires en Polynésie et qu'un certain nombre de problèmes urgents se posent. Il n'y a plus non plus, si l'on veut étendre le jugement du 5 novembre 1991, d'auxiliaires de justice.

Il n'est pas question pour votre rapporteur de mettre en cause une décision de justice. Il peut malgré tout, au nom de la commission des lois, s'étonner de l'analyse juridique qui a été faite. Les textes - celui de 1984, qui organisait le statut de la Polynésie française, celui du 12 juillet 1990, qui le modifiait et que j'avais eu l'honneur de rapporter devant vous - semblaient ne laisser place à aucune ambiguïté, particulièrement dans le domaine qui nous préoccupe, c'est-à-dire le partage entre l'Etat et le territoire des responsabilités en matière de justice.

Le paragraphe 13° de l'article 3 du statut de 1984 dispose que les autorités de l'Etat sont compétentes en matière de « justice, organisation judiciaire et organisation de la profession d'avocat, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, droit pénal - sous réserve des dispositions d'un certain nombre d'articles que je ne vous cite pas - commissions d'office, procédure pénale à l'exclusion de la réglementation pénitentiaire et de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs. »

J'ai pris la peine de relire les débats, notamment ceux de 1984, qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale. Il semblait alors clair que tout ce qui concernait les notaires et les auxiliaires de justice demeurait de la compétence territoriale.

Que faire maintenant ? Bien sûr, la proposition de loi que nous examinons émane de notre collègue M. Millaud ; mais elle prend en compte également un vœu qui émane, lui, de la majorité de l'Assemblée territoriale.

Suivant un processus sur lequel je ne m'étendrai pas, ladite assemblée territoriale n'a pas été convoquée en session ordinaire, ni par son président ni par le haut-commissaire. On peut dire cependant que l'article 74 de la Constitution est respecté pour l'essentiel puisque vingt-trois membres de cette assemblée sur quarante et un ont exprimé le vœu que le Parlement adopte la proposition de loi qui vous est soumise, dans la rédaction qui vous est proposée.

La commission des lois a été sensible à la situation d'insécurité juridique qui résultait de la décision en question. Il lui a semblé opportun de lever sans délai toute suspicion sur la régularité de l'activité des professions concernées.

En conséquence, je vous propose d'adopter le texte de la proposition de loi, dont je vais présenter en quelques mots l'article unique, qui se trouve divisé en trois parties.

La première précise que, dans le cadre de la loi de 1984 modifiée, la justice, l'organisation judiciaire, l'organisation de la profession d'avocat - ce qui avait été ajouté en 1990 - sont bien de la compétence de l'Etat, à l'exclusion de l'organisation de toute autre profession juridique ou judiciaire.

La deuxième partie précise que, dans le cadre de l'article 26 de la loi statutaire, figure bien parmi les compétences du conseil des ministres du territoire la création des charges et la nomination des officiers publics et des officiers ministériels.

Enfin - ce qui va sans dire allant encore mieux en le disant - il est mentionné, dans un dernier paragraphe, que sont validés les délibérations et arrêtés adoptés dans ces matières depuis le 1^{er} janvier 1959 par les autorités territoriales de la Polynésie française.

Telles sont, mes chers collègues, les dispositions que la commission des lois vous propose d'adopter.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je serai bref, car j'ai déjà eu l'occasion d'exposer les raisons pour lesquelles le Gouvernement s'opposait à ce texte.

Je ne souhaite pas que la proposition de loi dont nous discutons soit adoptée pour les raisons que j'ai dites tout à l'heure et qui sont, avant tout, des raisons de principe.

Je me permets cependant d'ajouter une raison de fait. Écoulant M. le rapporteur à l'instant, je me disais qu'à l'heure actuelle la Polynésie française ne manquait pas, à proprement parler, de notaires. En effet, les actes authentiques peuvent être passés puisque les autorités judiciaires ont pris un certain nombre de décisions à cet égard. Si la situation actuelle est défectueuse, elle n'empêche cependant pas la vie juridique du territoire de se dérouler.

Quant à la raison de principe, elle me paraît très importante et, à cet égard, je voudrais attirer l'attention de la Haute Assemblée.

Certes, nous sommes en présence d'une décision du tribunal administratif tout à fait critiquable. J'ai dit tout à l'heure quelle serait la position du Gouvernement devant le Conseil d'Etat. Mais, si l'on se met à modifier la loi ou à créer une loi après la décision d'une juridiction du premier degré, soit parce qu'elle est déplaisante, soit parce qu'elle est incorrecte juridiquement, on touche, me semble-t-il, à une question de fond sur laquelle je souhaite que l'on réfléchisse.

Au nom de ce principe, je m'oppose donc à cette proposition de loi, qui me semble porter atteinte non seulement à une tradition, mais à un principe de notre droit.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« Article unique. - I. - Le début du quatorzième alinéa (13^o) de l'article 3 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 modifiée portant statut du territoire de la Polynésie française est ainsi rédigé : "justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat à l'exclusion de toute autre profession juridique, ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police".

« II. - Après le dix-septième alinéa (16^o) de l'article 26 de la loi n° 84-820 précitée, il est inséré un alinéa nouveau (17^o) rédigé comme suit :

« 17^o Crée les charges et nomme les officiers publics et les officiers ministériels. »

« III. - Sont validés les délibérations et arrêtés adoptés depuis le 1^{er} janvier 1959 par les autorités territoriales de la Polynésie française pour organiser et gérer les professions juridiques ou judiciaires à l'exception de la profession d'avocat.

« Sont également validées les décisions individuelles prises sur le fondement de ces délibérations et arrêtés en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'incompétence de leur auteur. »

Je vais mettre aux voix l'article unique.

M. Daniel Millaud. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Daniel Millaud. Je voudrais compléter l'exposé qu'a fait tout à l'heure notre excellent collègue M. Bernard Laurent.

Il faut en effet préciser que le texte de la proposition de loi d'origine n'est pas celui dont nous discutons aujourd'hui. Celui-ci tient compte du vœu émis par une majorité de l'assemblée territoriale. En quelque sorte, la proposition de loi que j'avais signée a été modifiée d'un commun accord.

Monsieur le garde des sceaux, je n'ai peut-être pas la formation juridique nécessaire pour saisir toutes les nuances - je ne suis qu'un modeste dentiste de quartier - mais on m'a toujours dit que le parlementaire faisait la loi et que le pouvoir judiciaire était là pour l'appliquer.

J'ai peut-être énormément d'orgueil, mais, *errare humanum est*, il peut arriver à un tribunal de se tromper et même à deux tribunaux, si j'en juge par les faits qui ont été rappelés et je pense que le travail du Parlement consiste justement à bien expliquer et, le cas échéant, à délibérer à nouveau.

Je demande donc au Sénat de bien vouloir adopter cette proposition de loi.

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

Je mets aux voix l'article unique de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt-deux heures dix, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

20

COTISATIONS SOCIALES AGRICOLES

Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 182, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole. [Rapport n° 205 (1991-1992) et avis n° 206 (1991-1992).]

J'informe le Sénat que la commission des affaires sociales m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous soumettre concerne la poursuite de la très importante réforme des cotisations sociales agricoles, réalisée par la loi de janvier 1990. Il y apporte des améliorations que je crois importantes et renforce les garanties pour sa mise en œuvre ultérieure.

En même temps, ce projet de loi permet d'instituer, à partir du 1^{er} janvier 1992, une préretraite pour les agriculteurs. Cette mesure constitue, bien sûr, une pièce maîtresse du plan d'adaptation en faveur de notre agriculture que j'avais exposé au Sénat, le 28 novembre dernier, lors de la discussion budgétaire.

L'instauration de préretraites répondra certainement à l'attente de nombreux agriculteurs et devrait permettre aux plus jeunes de se maintenir ou de s'installer sur des surfaces économiques plus viables.

La réforme des cotisations sociales agricoles, adoptée voilà deux ans, répondait à la nécessité unanimement reconnue de remédier aux défauts de l'assiette cadastrale et aux injustices qui en résultaient dans la répartition des charges sociales entre les exploitants.

Cette réforme consiste à calculer dorénavant, comme pour les autres catégories sociales, les cotisations des agriculteurs sur leurs revenus professionnels. Il s'agit ainsi de parvenir à un mode de calcul de ces cotisations plus clair, plus équitable - parce que fondé sur les capacités contributives individuelles - et harmonisé avec celui des autres régimes sociaux.

Ce nouveau mode de calcul doit cependant entrer en vigueur progressivement. Ainsi, tout en fixant à 1999 la date limite pour l'application intégrale de la réforme, la loi de janvier 1990 a prévu qu'en 1990 et 1991 une partie seulement des cotisations serait appelée sur la nouvelle assiette.

Elle a également prévu qu'un rapport d'étape sur l'application de la réforme serait présenté au Parlement par le Gouvernement en 1991, afin de déterminer les conditions de sa mise en œuvre ultérieure.

La réforme a commencé à s'appliquer en 1990. En accord avec la profession, une grande partie des cotisations d'assurance vieillesse pour la retraite proportionnelle - 90 p. 100 en 1991 - et une partie des cotisations d'assurance maladie - 30 p. 100 seulement en 1991 - sont appelées sur la nouvelle assiette.

Par ailleurs, conformément à l'engagement pris de démanteler parallèlement les taxes B.A.P.S.A. pesant sur certaines productions agricoles - céréales, betteraves et oléagineux - des baisses sont intervenues en 1989, 1990 et 1991, conduisant globalement à une diminution de ces taxes parafiscales de 45 p. 100 depuis trois ans.

Comme le prévoyait la loi, le Gouvernement a, au début du mois de juillet, transmis au Parlement le rapport d'étape qui comporte les simulations réalisées sur l'année 1990.

Au regard de l'objectif de parité de l'effort contributif des agriculteurs avec celui des autres catégories sociales, le rapport d'étape montre que l'application intégrale de la réforme entraînerait une progression finalement assez faible du prélèvement global - en 1990, un peu plus de 4 p. 100 compte tenu du démantèlement des taxes - et ce d'autant qu'un rattrapage supplémentaire a été réalisé en 1991.

Les travaux réalisés de son côté par la mutualité sociale agricole concluaient, pour 1990, à une augmentation encore moindre - de 0,9 p. 100 - c'est-à-dire, en fait, à une stabilité du prélèvement global.

Au regard de l'objectif d'équité, le rapport confirme la nécessité d'opérer des remises en ordre pour remédier à certaines injustices dans la répartition des charges sociales entre les agriculteurs.

En effet, si l'on met à part les exploitations qui sont assujetties aux cotisations minimales - cotisations dont le relèvement est, au total, limité à moins de 2 000 francs et étalé sur la période transitoire - on rencontre, dans les différentes catégories d'exploitations, une proportion importante - de 40 à 60 p. 100 - d'agriculteurs - pour lesquels, indépendamment même de l'allègement lié au démantèlement des taxes, la réforme entraîne une baisse de leurs charges.

Les diminutions de cotisations sont particulièrement fréquentes - 60 p. 100 des agriculteurs sont concernés - pour les exploitations d'importance faible ou moyenne, comprises

entre 25 et 45 hectares. A l'inverse, d'autres exploitants, notamment beaucoup de grandes exploitations, auraient dû, eu égard à leurs revenus professionnels, payer des cotisations nettement supérieures à celles qu'ils acquittaient.

Les travaux de la mutualité sociale agricole conduisent à des conclusions convergentes. Ils mettent notamment en évidence que, même si les moyennes recouvrent des disparités dans les situations individuelles, le calcul des cotisations sur la nouvelle assiette aurait entraîné, en 1990, une baisse moyenne des cotisations de 8 p. 100 pour les exploitants au forfait et une hausse de 12 p. 100 pour ceux qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 francs et sont donc imposés au réel.

Par ailleurs, si l'on considère les grands secteurs de production, la réforme provoquera, d'une manière générale, un rééquilibrage en faveur des 500 000 exploitations d'élevage et de la viticulture courante, la viticulture de qualité devant, au contraire, fournir un effort de cotisation sensiblement accru.

Le projet de loi qui vous est présenté et qui - j'y reviendrai dans un instant - a été amélioré de manière substantielle lors de son examen à l'Assemblée nationale tire les conséquences des travaux ainsi réalisés sur l'application « en vraie grandeur » de la réforme.

Ce texte permet de poursuivre la mise en œuvre de la réforme pour les cotisations vieillesse finançant la retraite forfaitaire et pour les cotisations de prestations familiales. Cependant, afin de ménager la progressivité indispensable, il ne modifie pas la date limite de 1999 antérieurement fixée pour l'application intégrale du nouveau mode de calcul des cotisations.

Des aménagements ou des compléments qui se sont révélés nécessaires au vu de l'expérience sont, par ailleurs, apportés à la loi de janvier 1990, en particulier en ce qui concerne les cotisations maladie dues pour les aides familiaux et la possibilité de demander, sur leurs bénéfices agricoles, une cotisation de solidarité aux associés de certaines sociétés.

Enfin, en cohérence avec l'harmonisation des cotisations d'assurance vieillesse, le projet améliore, par la réforme du fonds additionnel d'action sociale, les possibilités qu'auront les caisses de mutualité sociale agricole de financer les aides ménagères pour les personnes âgées.

Je précise également, car la disposition envisagée à cet effet a été disjointe par le Conseil d'Etat en raison de son caractère réglementaire, qu'en matière de santé un fonds de prévention va être mis en place dans le régime agricole, à l'instar de celui qui existe dans le régime général.

Le texte initial du projet de loi - je l'ai dit - a été sensiblement amélioré par l'Assemblée nationale sur des points importants, pour tenir compte de préoccupations que nous avons tous jugé justifiées et qui ont été exprimées à la suite du démarrage de la réforme.

Tout d'abord, des corrections seront apportées aux bases de calcul des cotisations pour un certain nombre d'exploitants.

Ainsi, afin d'éviter le caractère confiscatoire qu'aurait pu revêtir le prélèvement pour des exploitants ayant des revenus élevés, les cotisations d'assurance maladie seront dorénavant calculées sur des revenus limités à six fois le plafond de la sécurité sociale.

Par ailleurs, le Gouvernement a prévu, dans le collectif budgétaire pour 1991, de majorer de manière substantielle la déduction fiscale pour les bénéfices réinvestis, en en doublant le taux, qui passe de 10 p. 100 à 20 p. 100, et en relevant son plafond de 20 000 francs à 30 000 francs.

Cette déduction se répercute immédiatement sur le calcul des cotisations sociales. S'il est difficile de distinguer arbitrairement, dans le revenu des agriculteurs, une part censée correspondre au revenu du capital et une autre correspondant au revenu du travail, cette mesure permet, en revanche, de tenir compte, pour l'impôt et les cotisations sociales, du poids des investissements et donc des nécessités d'autofinancement qu'exige l'agriculture moderne. C'est un des éléments du plan d'adaptation. Cet effort devra, dans notre esprit, être poursuivi au cours des prochaines années.

En ce qui concerne les cotisations d'assurance maladie pour les aides familiaux, le Gouvernement s'est engagé, pour l'application de la disposition figurant dans le présent projet, à plafonner la base de calcul de ces cotisations à un Smic annuel.

Enfin, si la règle retenue par la loi de janvier 1990 et consistant à calculer les cotisations sur la moyenne des revenus de trois années est, dans l'ensemble, favorable, notamment par le lissage ainsi obtenu des variations annuelles des résultats, en revanche, cette formule peut être moins adaptée pour les exploitants en fin de carrière qui réduisent progressivement leur activité, ainsi qu'il a été dit lors du débat à l'Assemblée nationale.

Aussi une disposition est-elle dorénavant prévue pour permettre à ces exploitants en fin de carrière d'opter, s'ils le souhaitent, pour le calcul de leurs cotisations sur les seuls revenus de l'année précédant la prise de retraite.

Dans la même perspective, pour les jeunes en période d'installation, je me suis engagé à revoir les bases forfaitaires de cotisations fixées par décret, afin de les rapprocher, dans la mesure du possible, des revenus effectivement perçus.

En second lieu, les garanties déjà prévues dans le projet de loi initial en ce qui concerne la progressivité dans l'application de la réforme ont été renforcées. La remise en ordre des cotisations ne peut pas se traduire par des baisses pour tous, c'est évident, mais les hausses, qui sont justifiées, pour certains, eu égard à leurs facultés contributives, doivent se réaliser dans des conditions qui, bien sûr, ne compromettent pas l'équilibre de leur exploitation.

A cet effet, le texte initial du projet de loi maintenait la possibilité d'établir jusqu'en 1999 le passage des cotisations d'assurance maladie et de prestations familiales sur la nouvelle assiette. Il est ainsi possible de gérer la mise en œuvre ultérieure de la réforme avec pragmatisme et en concertation avec la profession. Le Parlement devra en connaître lors de l'examen annuel du B.A.P.S.A.

Toutefois, afin de faire preuve d'encore plus de prudence, nous avons accepté de commencer l'application de la réforme aux cotisations de prestations familiales non pas dès 1992, comme il était prévu initialement, mais seulement en 1994, c'est-à-dire une fois achevé le transfert des cotisations vieillesse sur les revenus professionnels, afin d'éviter tout télescopage.

Ce souci de progressivité prévaudra aussi - je le précise - pour les cotisations minima. Afin de limiter des hausses qui touchent des agriculteurs ayant souvent de faibles revenus, une pause sera observée, l'an prochain, dans l'évolution de ces cotisations.

En outre, pour prendre en compte les problèmes qu'éprouvent un certain nombre d'exploitants à la suite d'aléas climatiques ou d'une dégradation de leur marché, le Gouvernement a, par un amendement à la loi de finances, créé, dans le B.A.P.S.A., dès 1992, une « ligne » destinée à financer les étalements de cotisations qui pourront être consentis par les caisses de mutualité sociale aux agriculteurs en difficulté. Cette mesure, pour laquelle 110 millions de francs ont été inscrits au B.A.P.S.A. de l'an prochain, permettra - c'est cela qui est important - de pérenniser des interventions qui, jusqu'alors, étaient ponctuelles et d'assurer leur continuité.

Pour ce qui est des allègements qui s'avèreraient nécessaires, nous veillerons à ce que les mécanismes et les processus qui existent déjà soient mis en œuvre.

L'ensemble de ces précautions devraient contribuer à faciliter l'acceptation de la réforme, dans les prochaines années, par les intéressés.

Enfin, en marge des cotisations, deux dispositions importantes ont été introduites dans le projet de loi. La première, qui concerne la taxe B.A.P.S.A. sur les betteraves, permettra de diminuer cette taxe, ainsi que celles sur les céréales et les oléagineux, parallèlement à l'application de la réforme des cotisations.

La seconde disposition, qui porte sur les retraites, ouvre dorénavant la possibilité aux ménages d'agriculteurs qui le souhaitent de partager entre les époux les points de retraite proportionnelle qui, jusqu'alors, profitaient au seul chef d'exploitation, généralement le mari, et ainsi de mieux préserver les droits des agricultrices dans des circonstances difficiles comme le divorce ou la séparation.

Si ce projet de loi améliore, sur plusieurs points, la réforme réalisée par la loi de janvier 1990 et prévoit, me semble-t-il, toutes les garanties pour la progressivité de son application ultérieure, il ne convient pas, en revanche, de mettre en cause les options fondamentales qui ont été retenues il y a deux ans, lors de l'adoption de cette réforme, dans un souci largement partagé de plus de justice.

Personne ne conteste, en effet, que cette réforme était indispensable, car les défauts du revenu cadastral étaient devenus souvent intolérables. Personne non plus ne discute le principe de cotisations qui soient véritablement fonction des capacités contributives des assurés.

Nous ne devons pas non plus, mesdames, messieurs les sénateurs, perdre de vue le principe sur lequel nous avons voulu fonder cette réforme, à savoir que les bases servant à calculer les cotisations des agriculteurs doivent être harmonisées avec celles qui sont applicables aux autres catégories sociales.

C'est pourquoi il nous semblerait difficilement acceptable que l'assiette des cotisations soit, pour les agriculteurs, réduite par des déductions diverses dont ne bénéficieraient pas, par exemple, les autres travailleurs indépendants. Ce ne serait d'ailleurs pas bon pour le monde agricole lui-même.

De telles déductions aggraveraient, en effet, les charges déjà lourdes que le B.A.P.S.A. représente, on le sait - c'est un effort de solidarité - pour la collectivité.

Mais, surtout, la réforme perdrait l'essentiel de sa justification et s'en trouverait dénaturée. Comment expliquer une telle disparité de traitement à un moment où, pour compenser le déséquilibre démographique de la profession, conséquence, en grande partie, il est vrai, de la crise du monde agricole, les autres régimes sociaux, en premier lieu le régime des salariés, accomplissent un effort de solidarité important et croissant ?

Il n'y a donc pas lieu de revenir sur les choix essentiels qui ont été faits dans la loi de janvier 1990. Moyennant les améliorations que prévoit ce projet tenu du fait, encore une fois, qu'elle est menée avec toute la prudence requise, la réforme des cotisations engagée depuis deux ans mérite, me semble-t-il, d'être poursuivie.

En effet, ainsi que le confirme le rapport d'étape, le rattrapage, qui, avant l'entrée en vigueur de la réforme, restait à opérer pour les cotisations des agriculteurs et qui concernait principalement l'assurance vieillesse, est aujourd'hui réalisé, pour l'essentiel. Dès lors, grâce à cette réforme, les agriculteurs cotiseront sur des bases ne prêtant pas à critique et, en même temps, auront la garantie que, sous réserve, naturellement, de modification des taux pour l'ensemble des régimes - soyons clairs et honnêtes - les prélèvements évolueront dorénavant comme leurs revenus.

Par ailleurs - nul ne le met vraiment en doute - le nouveau mode de calcul des cotisations va dans le sens de la clarté et de l'équité en ce qui concerne la répartition des charges entre les agriculteurs eux-mêmes. Ainsi, dès cette année, l'application de la réforme se révèle, dans l'ensemble, favorable aux départements d'élevage, en particulier d'élevage allaitant - la filière « viande de boucherie » - comme ceux du massif Central ou de sa périphérie. Dans ces départements, les cotisations de la majorité des exploitants doivent diminuer ou se stabiliser par rapport à celles de 1990, et ce avant même la réduction de 10 p. 100 dont ils bénéficieront à la suite du plan d'urgence du 9 octobre dernier.

Enfin, cette réforme s'inscrit aussi dans la politique que nous avons engagée pour alléger les charges de structures pesant sur les exploitations et pour réduire leur rigidité.

En effet, elle substitue un prélèvement qui est fonction des revenus dégagés par les exploitations à des cotisations qui étaient, pour l'essentiel, calculées sur leur superficie foncière et indépendantes de leurs résultats.

Tout comme les allègements, déjà réalisés, de l'impôt sur le foncier non bâti, dont la nécessaire et urgente refonte est en préparation, cette réforme contribuera, entre autres effets, à faciliter le développement de systèmes de production moins intensifs. Sa poursuite devrait donc venir soutenir les efforts qui sont accomplis pour préparer notre agriculture aux nouvelles conditions résultant de l'état des marchés.

En instituant les préretraites, ce projet de loi met en œuvre un élément essentiel de ce plan.

Ainsi que je l'avais indiqué au Sénat, le 28 novembre, immédiatement après la réunion du comité interministériel pour l'aménagement du territoire, le C.I.A.T., présidé par Mme le Premier ministre, le plan d'adaptation en faveur de l'agriculture comporte un ensemble de mesures qui se veut cohérent - j'espère qu'il l'est - concernant, outre les préretraites, la transmission des exploitations, le soutien à l'autofinancement et à l'investissement des exploitations et le développement des carburants verts.

Il s'agit d'aider nos exploitants à tirer le meilleur parti de leurs atouts et de leur donner toutes les chances dans les prochaines années.

Je dis bien « dans les prochaines années » car le système des préretraites devra se poursuivre tout au moins pendant les trois années à venir et vraisemblablement au-delà. Toutes les mesures allant dans le sens de la modernisation des exploitations agricoles et de l'allègement des charges feront l'objet d'un plan d'adaptation que nous avons conçu sur plusieurs années.

Nous pourrions ainsi permettre aux agriculteurs de jouer pleinement leur rôle économique et de contribuer *de facto* à l'aménagement de l'espace rural, donc du territoire.

Les dispositions de caractère fiscal figurant dans ce plan, comme vous le savez, ont été insérées dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991.

J'ai donc l'honneur de vous soumettre maintenant les dispositions législatives nécessaires pour créer les préretraites à partir du 1^{er} janvier 1992.

Tout en répondant à d'indiscutables besoins d'ordre social, les préretraites contribueront à faciliter la restructuration des exploitations.

Le plan de soutien comprend deux volets : les préretraites pour les plus anciens et l'allègement des charges pour ceux qui continuent d'exploiter ou qui s'installent.

Les préretraites, comme vous le savez, seront attribuées aux exploitants âgés de cinquante-cinq à soixante ans qui souhaiteront cesser leur activité tout en conservant, s'ils le souhaitent bien entendu, ce qu'on appelle une « sole de subsistance », c'est-à-dire l'usage de leur maison d'habitation, du jardin, des dépendances et d'une certaine superficie de terre.

La préretraite comportera une partie fixe de 35 000 francs par an pour dix hectares libérés et une partie variable de 500 francs par hectare libéré entre dix et cinquante hectares.

Les préretraités toucheront ainsi, pendant une durée maximale de cinq ans, une allocation annuelle comprise entre 34 000 et 55 000 francs.

En outre, ils continueront, sans avoir à verser de cotisations, à bénéficier de la protection du régime agricole en matière d'assurance maladie et - c'est un point très important - à acquérir des droits pour la retraite forfaitaire et des points pour la retraite proportionnelle.

Pour alléger le coût de la reprise et faciliter ainsi la restructuration des exploitations, le préretraité, tout en pouvant garder, je vous l'ai dit, sa maison d'habitation, devra mettre les terres et les bâtiments d'exploitation libérés à la disposition du repreneur suivant des modalités peu onéreuses pour celui-ci : donation-partage, bail à ferme ou apport à un groupement foncier agricole qui s'engagera par un bail à long terme.

Dans les départements, les associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, les A.D.A.S.E.A., qui s'occupent de la réforme des structures et qui ont une longue expérience en ce domaine, assureront la publicité nécessaire et veilleront à ce que les libérations de terres concourent à restructurer les exploitations.

Cette mesure va s'adresser à une génération d'agriculteurs particulièrement nombreux, ayant dépassé cinquante-cinq ans. Nous estimons que quelque 20 000 agriculteurs seront intéressés dès 1992.

Des moyens financiers, s'élevant au total à 730 millions de francs, ont été dégagés pour 1992 afin de permettre aux agriculteurs qui le souhaitent de prendre leur préretraite dès l'an prochain.

Nous pourrions ainsi poursuivre la réforme des cotisations sociales sur des bases améliorées et offrir aux exploitants âgés, la possibilité de bénéficier de préretraites. Le présent projet de loi, qui comporte donc deux volets, répond à des objectifs de justice sociale - c'est évident - mais, s'il est mené à bien, il doit aussi constituer un élément de lutte contre la désertification et de mise en valeur de l'espace rural. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Bernard Seillier, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi du 23 janvier 1990 a profondé-

ment transformé le régime social des exploitants agricoles en posant le principe de l'abandon du revenu cadastral comme assiette des cotisations au profit des revenus professionnels des agriculteurs. En outre, elle a appliqué à ces revenus des taux de cotisations harmonisés avec ceux des autres catégories sociales.

Le débat étant très technique, permettez-moi de rappeler un certain nombre de principes de cette réforme.

Elle a pour objectif de rendre le calcul des cotisations plus juste puisqu'il est lié aux facultés contributives réelles, plus simple puisque le taux appliqué au revenu doit donner le montant de la cotisation, plus transparent par rapport à la compensation démographique et plus indépendant de la nature et de la structure de l'exploitation.

Trois dates ont été fixées dans la loi initiale de janvier 1990. L'année 1990 correspondait à l'enclenchement du transfert progressif d'assiette pour l'assurance maladie, invalidité, maternité ainsi que pour l'assurance vieillesse de la retraite proportionnelle.

L'année 1992 verra l'achèvement du changement d'assiette pour l'assurance vieillesse agricole.

Enfin, l'année 1999 sera celle de l'achèvement du transfert pour toutes les cotisations.

L'engagement des nouvelles étapes pour l'assurance vieillesse de la retraite forfaitaire et pour les cotisations de prestations familiales devait être décidé par une nouvelle loi. C'est celle qui nous est proposée aujourd'hui.

Cette réforme s'accompagne du démantèlement plus ou moins rapide des taxes B.A.P.S.A. sur les produits agricoles, tels les céréales, les oléagineux et les betteraves. Un amendement précisera le démantèlement concernant ces dernières.

Une harmonisation des retraites des agriculteurs avec celle des salariés du régime général doit être simultanément opérée, grâce à un nouveau barème de points de retraite proportionnelle.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'assiette sociale des cotisations dues par les exploitants agricoles, telle qu'elle a été déterminée dans la loi initiale, est déterminée à partir des revenus nets professionnels provenant d'une activité non salariée agricole et retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires non commerciaux et des rémunérations allouées aux gérants et aux associés de certaines sociétés.

Cette assiette est constituée de la moyenne des revenus professionnels se rapportant aux trois années antérieures à l'année précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues.

Pour les agriculteurs soumis à un régime réel ou transitoire d'imposition, certaines modalités retenues par l'administration fiscale ne sont pas prises en considération pour la détermination de l'assiette sociale.

Sont ainsi ajoutés à l'assiette fiscale les amortissements réputés différés, les exonérations en cas de création d'entreprise industrielle, artisanale ou commerciale, l'abattement de 50 p. 100 sur le bénéfice de l'année d'installation et des quatre années suivantes pour les bénéficiaires de la dotation aux jeunes agriculteurs, les abattements de 20 p. 100 et de 10 p. 100 pour les adhérents aux centres de gestion agréés et la déduction pour investissement dans les départements et territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales.

Seule est admise la déduction prévue à l'article 72 D du code général des impôts pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables nécessaires à l'activité ainsi que les stocks à rotation lente.

Sont inversement neutralisés les résultats déficitaires des exercices entrant dans le calcul de la moyenne des revenus professionnels en les comptant pour un montant nul.

Ne sont pas pris en compte les plus-values et les moins-values professionnelles à long terme, les déficits des années antérieures, les modalités de l'assiette résultant d'une option du contribuable, tel l'étalement du bénéfice réalisé sur la cession des stocks dans certains cas.

L'assiette sociale des cotisations agricoles apparaît donc comme particulièrement rigoureuse, puisqu'elle est finalement, dans la plupart des cas, supérieure à l'assiette fiscale.

Lors du débat relatif à la loi du 23 janvier 1990, la détermination de l'assiette sociale avait donné lieu à des discussions particulièrement difficiles avec le Gouvernement qui avait alors admis la nécessité de faire le point en 1991 après une année d'application.

Le Sénat n'avait voté ce texte qu'à la suite de cet engagement, qui n'a pas été tenu.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Absolument !

M. Bernard Seillier, rapporteur. Il était, en effet, prévu qu'un rapport d'étape devait dresser un premier bilan de la réforme avant de poursuivre et de réviser, le cas échéant, l'assiette sociale. Ce rapport devait être l'occasion de délibérer sur la pertinence de la détermination de cette assiette. Déposé tardivement, le 4 juillet 1991, il n'a pas donné lieu à la réflexion et aux débats nécessaires. Nous avons déjà eu l'occasion de le souligner lors de l'examen du B.A.P.S.A. pour 1992.

Toutefois, au moment de débattre le projet de loi modifiant la loi du 23 janvier 1990 relative aux cotisations sociales agricoles, cette carence se révèle malheureusement particulièrement critique. En effet, au lieu de pouvoir examiner sereinement et d'une manière approfondie la situation, nous sommes obligés - je le regrette, à titre personnel - de trouver dans la précipitation des instruments plus ou moins bien adaptés pour corriger les inadaptations fondamentales de l'assiette fiscale qui se répercutent sur l'assiette sociale.

C'est ainsi que la commission des affaires sociales propose des amendements relatifs à la prise en compte intégrale des déficits d'exploitation, à la fois pour trouver une riposte d'urgence à une situation qui n'est pas satisfaisante et pour vous inciter, monsieur le ministre, à ouvrir ce dossier des assiettes, comme cela aurait dû être fait lors du rapport d'étape.

Il faudra, d'une manière ou d'une autre, adapter les méthodes de mesure des revenus agricoles qui, aujourd'hui, constituent une sorte d'agglomérat disparate de méthodes transposées à partir de celles qui sont en vigueur pour les salariés, les industriels, le commerce, l'artisanat et les professions libérales.

Il faudra traduire par des dispositions précises les particularités de la production agricole. Une clarification entre les revenus du capital et ceux du travail ne se pose pas dans les mêmes termes que pour l'industrie. Les revenus du travail ne sont pas obtenus dans les mêmes conditions et avec les mêmes horaires que dans les administrations.

Le service rendu par l'agriculture à l'ensemble de la société ne se mesure pas, vous le savez bien, à travers les prix des marchés agricoles. Les aléas des revenus de l'agriculture tiennent non seulement aux facteurs climatiques mais aussi à des conditions économiques qu'aucune industrie ne supporterait. Tous les progrès de la productivité sont transférés à la chaîne située en aval de la production. Il faut donc des contreparties qui seront progressivement supprimées si l'on veut appliquer des règles identiques à des secteurs fondamentalement différents.

L'harmonisation des régimes sociaux est une bonne mesure si elle ne se fait pas à sens unique, indépendamment de la prise en compte des autres aspects de la réalité.

Il serait gravement injuste de traiter de la même manière un aspect de la réalité, celui des régimes sociaux, si, à la base, compte tenu des conditions de travail, un transfert gratuit des efforts de productivité au reste de la société continue à être admis.

Si on poursuit dans cette voie, on va exténuier la production agricole. C'est pourquoi aujourd'hui une pause est nécessaire. Il faut non pas mettre en cause le principe de la réforme mais respecter un étalement prévu à l'origine sur dix ans dès lors que 40 p. 100 de l'objectif est déjà atteint après deux ans d'application de la réforme, 30 p. 100 pour l'Amexa, l'assurance maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles, et 90 p. 100 pour l'A.V.A., l'assurance vieillesse agricole.

Je suis également conscient que la mise en place du transfert ne doit pas s'éterniser puisque l'acquisition des points en dépend. C'est pourquoi la commission des affaires sociales ne propose pas d'arrêter le transfert d'assiette pour l'assurance vieillesse agricoles.

S'agissant de l'Amexa, il est demandé au Gouvernement de traduire dans les faits la nécessité d'une pause, mais cette action ne dépend pas aujourd'hui du pouvoir législatif. En revanche, nous ne pouvons pas nous rallier au présent projet de loi, qui vise à engager un basculement des cotisations sur la base des revenus professionnels pour l'A.V.I. et les prestations familiales dès 1992.

L'Assemblée nationale a déjà accepté de différer jusqu'en 1994 l'enclenchement du transfert pour les cotisations de prestations familiales, c'est vrai. Quant à nous, nous demandons, non pas parce que l'Assemblée nationale a proposé cette date, mais parce que nous avons réfléchi à la question, un report jusqu'en 1995 de l'engagement de la réforme. Nous le demandons, d'une part, au titre de la pause et, d'autre part, au titre de l'éventualité d'une réforme d'ensemble du régime national de la protection familiale, qui n'est pas à écarter.

Il serait absurde d'engager un transfert lourd de conséquences pour les exploitants si, d'ici à 1995, le mécanisme général des financements à l'échelon national venait à être bouleversé.

Parallèlement à la pause, l'inadaptation de l'assiette sociale nous contraint à proposer, d'une part, une incorporation des déficits d'exploitation dans l'assiette et, d'autre part, la création d'un régime optionnel d'assiette annuelle, avec prise en compte des déficits pour les situations particulières : installation ou cessation d'exploitation, essentiellement. Ces propositions sont gagées.

Néanmoins, je considère que l'économie de 8 milliards de francs que l'Etat a réalisée dans le financement du B.A.P.S.A. pour 1992 a ouvert une sorte de créance morale du régime social agricole sur l'Etat.

Le coût des mesures proposées étant bien loin d'atteindre ce niveau, il ne serait pas anormal que les gages ne soient pas utilisés. Ils ont été proposés à regret, pour des raisons formelles : la compensation par l'Etat s'imposerait normalement.

Il s'agit là des dispositions majeures que nous proposons.

En ce qui concerne les autres dispositions du projet de loi, la commission approuve le plafonnement des cotisations obligatoires des actifs, le plafonnement de l'Amexa au titre des aides familiaux et des associés, ainsi que la modification du financement du fonds d'action sociale, que nous proposons d'ailleurs d'améliorer.

Diverses dispositions sont également conformes à ce qui était demandé ou souhaité. Je pense, par exemple, au régime de répartition des points de retraite entre conjoints et, d'une manière générale, monsieur le ministre, au régime de préretraite incorporé dans ce texte.

En revanche, la commission a approuvé un amendement rejetant la disposition de ce projet de loi qui vise à instaurer les cotisations de solidarité à la charge des associés de sociétés de personnes. Cette disposition me paraît dommageable au maintien dans l'agriculture de capitaux dans le cadre d'exploitations familiales détenues par de telles sociétés. Dès lors, le risque d'une évasion d'assiette allégué par le Gouvernement pour défendre cet article ne me paraît pas bien fondé.

Tout en déplorant la précipitation imposée pour l'examen de ce projet de loi, je vous proposerai de l'adopter, modifié par divers amendements que je vous présenterai dans un instant. Le Sénat manifesterait ainsi clairement qu'il prend en considération les problèmes réels des agriculteurs, et qu'il ne se contente pas de présenter une analyse macroéconomique.

La difficulté réside en effet dans la globalisation - et c'est le vice de la méthode retenue dans le rapport d'étape - qui occulte les graves difficultés et parfois les injustices. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, saisie au fond de la loi du 3 janvier 1990, dont la réforme des cotisations sociales ne constituait que l'un des volets, la commission des affaires économiques et du Plan a logiquement souhaité se saisir pour avis du présent projet de loi dont il est manifeste que les principales dispositions présentent aussi un caractère économique.

Je ne reviendrai pas sur le contenu de ce projet de loi, dont notre collègue M. Bernard Sellier vient à l'instant et de manière tout à fait excellente de présenter l'économie.

Permettez-moi en revanche de regretter vivement les conditions dans lesquelles il nous est proposé de passer au second stade de la réforme, comme tous les orateurs le noteront probablement.

Contrairement aux engagements qui avaient été pris, le Parlement n'a pas eu la possibilité d'examiner les enseignements tirés de la première année d'application de la réforme avant d'avoir à se prononcer sur le rythme de sa poursuite.

Le rapport d'étape, qui devait, en application de l'article 64 de la loi du 3 janvier 1990, être déposé sur le bureau des assemblées avant le 30 avril 1991, ne l'a été que le 4 juillet, privant ainsi le Parlement de la possibilité d'en discuter sereinement au cours de la session de printemps, puis de procéder, éventuellement à la session suivante, à l'examen du texte organisant la poursuite de la réforme.

Sur ce point, monsieur le ministre, votre prédécesseur s'était engagé de façon explicite, le *Journal officiel* en témoigne.

De plus, le rapport, contrairement aux dispositions de l'article 61 de la loi de 1990, ne comporte pas « par grand secteur de production, une analyse de la sensibilité des revenus professionnels aux aléas climatiques et économiques ». Il ne comporte pas non plus « des propositions pouvant permettre une meilleure prise en compte de ces variations ».

Curieusement, le rapport ne relève aucune situation anormale qui serait susceptible de conduire au réexamen des éléments de l'assiette.

Il nous est apparu, au contraire, que les très fortes hausses de cotisations enregistrées pour certains exploitants constituaient bien des situations anormales. C'est d'ailleurs le sentiment du rapporteur de l'Assemblée nationale, qui a constaté, pendant les deux années écoulées, « certains écarts aberrants ».

Ainsi, l'attitude adoptée par le Gouvernement a interdit la chronologie initialement prévue : au moment où le rapport était communiqué aux assemblées, le Gouvernement déposait sur le bureau de l'Assemblée nationale le présent projet de loi.

La remise tardive du rapport d'étape aura, en outre, conduit à ce que le B.A.P.S.A. pour 1992, qui intègre le basculement pour partie de l'assurance vieillesse forfaitaire sur le revenu professionnel, soit examiné avant que le rapport d'étape ait été débattu et que ses propositions aient été discutées.

J'ai déjà dénoncé cette situation lors de la discussion du budget du B.A.P.S.A. pour 1992.

Le non-respect de la chronologie voulue par le Parlement, en particulier par le Sénat - c'est probablement parce qu'on avait établi cette chronologie que notre assemblée, qui ne souhaitait pas voter cette réforme en 1990, l'avait finalement adoptée - rend plus délicates les conditions dans lesquelles le projet de loi doit être examiné, puisque le dépôt simultané du rapport et du projet de loi intervient dans un contexte de crise agricole et de difficultés croissantes à faire « rentrer » les cotisations sociales.

Dans le département de l'Yonne, les impayés en 1990 s'élevaient à 7 p. 100 du montant des cotisations. En 1991, ils étaient de 12,5 p. 100. Que seront-ils en 1992 ?

On ne peut qu'être surpris, compte tenu de ces circonstances, que le projet de loi prévoit d'accélérer encore la mise en œuvre de la réforme sans envisager d'apporter à l'assiette des cotisations les modifications, pourtant indispensables, qui s'imposent. Sur ce point, nous ne parlons pas le même langage.

Il ne s'agit pourtant nullement de remettre en cause le bien-fondé de la réforme en cours, qui avait été réclamée dans cette enceinte et ailleurs, en particulier par les organisations professionnelles. Il est inutile de revenir sur les défauts et les injustices du système antérieur.

L'objectif du volet social de la loi du 23 janvier 1990 était en effet d'introduire plus de justice et d'équité dans le prélèvement social agricole, d'une part, en calculant les cotisations sur le revenu professionnel et non plus sur le revenu cadastral et, d'autre part, en appliquant à ces revenus des taux de cotisations harmonisés avec ceux des autres catégories sociales. Ce dernier point est à l'évidence tout à fait essentiel

au moment où, compte tenu de la démographie agricole, il sera demandé un effort de compensation croissant de la part des autres régimes et de l'Etat. On l'eût aimé pour 1992, mais cela ne figure pas dans le projet de B.A.P.S.A. !

Tout comme en 1989, nous restons persuadés du bien-fondé de cette réforme. Il reste qu'après deux années d'application ses défauts originels apparaissent cette fois clairement.

Ces défauts, je le rappelle, avaient suscité un certain nombre de critiques de la part de la commission des affaires économiques.

Comme pour le régime des non-salariés non agricoles, les cotisations sont assises sur la totalité des revenus dégagés, qu'il s'agisse de ceux du travail ou de ceux du capital. Mais surtout, des cotisations sont dues sur les pertes de revenu, dans la mesure où les déficits sont considérés comme nuls dans la moyenne triennale.

Bonne dans ses principes, mais quelque peu viciée dans ses mécanismes, cette réforme a, en outre, été engagée un peu trop rapidement, et, là, la responsabilité est partagée entre le Gouvernement et les organisations professionnelles, reconnaissons-le. En moins de deux ans, 40 p. 100 des cotisations ont été basculées sur le revenu professionnel, alors qu'il eût été sans doute plus sage d'adopter un rythme un peu plus modeste.

L'inquiétude que nous éprouvons quant au déroulement de cette réforme, nous n'en trouvons aucune trace dans le rapport d'étape. Tout va pour le mieux, selon les simulations globales dont nous avons pu disposer. Vous les avez rappelées tout à l'heure, monsieur le ministre : 4 p. 100 d'augmentation d'après les calculs du ministère moins de 1 p. 100 d'après les caisses centrales de M.S.A.

Mais, nous observons sur le terrain un réel décalage avec la réalité !

Tous ceux d'entre nous, et ils sont nombreux, qui ont des fonctions locales, ont eu connaissance de variations individuelles bien supérieures et d'innombrables réclamations.

Monsieur le ministre, vous faites de la macro-économie et sans doute les chiffres moyens auxquels vous aboutissez sont-ils exacts. Nous vivons, nous, les difficultés des exploitations individuelles, dont la situation n'a rien d'euphorique...

Mes chers collègues, cette réforme est nécessaire. Le meilleur moyen, le seul moyen d'assurer sa réussite est de la rendre acceptable pour ses bénéficiaires. La commission des affaires économiques et du Plan redoute qu'une précipitation excessive ne conduise à des réactions de rejet, qui risqueraient de masquer aux yeux des agriculteurs la nécessité et l'intérêt de la réforme.

Les propositions que je serai amené à faire, au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, tendent ainsi à assurer la réussite de cette réforme, en consolidant sa mise en œuvre.

Cette consolidation passe, d'une part, par la maîtrise du rythme d'avancement de la réforme et, d'autre part, par la correction des mécanismes actuels, qui tiennent insuffisamment compte de la spécificité de l'activité agricole.

C'est un vieux débat ; mais on ne peut y échapper au moment où on met en place une nouvelle réforme extrêmement importante.

En 1990, le Parlement avait clairement indiqué qu'il souhaitait une application progressive de la réforme. Il avait d'ailleurs posé le principe de son achèvement au plus tard le 31 décembre 1999. A cette date, toutes les cotisations sociales agricoles devront en effet être assises sur le revenu professionnel.

Le rapport d'étape demandé par le Parlement devait lui permettre de se prononcer sur la date de basculement des deux autres cotisations : l'assurance retraite forfaitaire et les prestations familiales, pour lesquelles il avait été seulement prévu, en 1989, que leur calcul sur l'assiette professionnelle serait achevé au 31 décembre 1999.

La mise en jeu de la réforme - je l'ai dit tout à l'heure, puisque l'on est à plus de 40 p. 100 - a donc été plus rapide que ce qu'aurait nécessité sa mise en œuvre sur la durée maximale.

Pour 1992, d'après le projet de B.A.P.S.A., qui intègre à la fois la poursuite de la réforme de l'Amexa, l'achèvement de l'assurance proportionnelle et le passage à 50 p. 100 de l'assurance forfaitaire, c'est plus de 50 p. 100 des produits

des cotisations qui sera appelé sur les revenus professionnels. Ce taux nous paraît excessif, et une pose dans la mise en œuvre de la réforme est demandée de toutes parts.

Par conséquent, en 1992, la poursuite de la réforme doit se limiter au nécessaire achèvement de la retraite proportionnelle.

S'agissant de l'Amexa, c'est au Conseil supérieur des prestations sociales agricoles qu'il appartiendra de faire des propositions pour savoir si le basculement sur le revenu professionnel peut être poursuivi ou s'il est préférable en 1992 « geler » à son montant atteint en 1991 la part des cotisations appelée sur le revenu professionnel.

Concernant enfin les cotisations de prestations familiales et de vieillesse forfaitaires, il ne convient pas, nous semble-t-il, d'amorcer, dès 1992, leur basculement ni de modifier l'assiette des prestations familiales, dont le financement par voie de cotisations professionnelles est dénoncé de toutes parts.

Je vous proposerai donc de supprimer l'article 1^{er} relatif à l'enclenchement des cotisations P.F.A. et de reporter le basculement de l'assurance forfaitaire sur le revenu professionnel en 1993, sans fixer d'autre date butoir que celle de l'achèvement général de la réforme.

Il s'agira, d'autre part, de corriger les vices originels de l'assiette.

Déterminée par rapport à l'assiette fiscale, elle confond les revenus de l'entreprise et ceux de l'exploitant et frappe ainsi, à la fois, la rémunération du travail et le revenu du capital investi. Pour remédier à cette situation, et en dépit d'une difficulté de mise en œuvre certaine, la commission s'était prononcée en 1989 pour la prise en compte de la spécificité agricole en défalquant de l'assiette la partie du revenu provenant du capital investi, ce que l'on appelle la rente du sol.

Cette assiette présente, en outre, un défaut rédhitoire. Elle conduit, en effet, les agriculteurs à cotiser sur la totalité du montant des déficits, ce qui amène à faire payer des cotisations sur un revenu négatif.

Il n'est pas inutile, à cet égard, de rappeler que la commission mixte paritaire qui s'était réunie pour examiner les dispositions restant en discussion sur la loi du 23 janvier 1990 avait conclu, à l'unanimité de ses membres, à un accord sur la prise en compte de la moitié des déficits...

M. Marcel Daunay. C'est très vrai !

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. ... et que le Gouvernement de l'époque avait déposé un amendement tendant à revenir à la rédaction adoptée. Si le Sénat l'avait accepté, c'est parce que le ministre de l'agriculture avait pris l'engagement, avant même que ne soit déposé le rapport d'étape, de régler cette question.

Par conséquent, je vous proposerai, mes chers collègues, un certain nombre d'amendements tendant à rapprocher l'assiette sociale de l'assiette fiscale. Tel est l'objet des articles additionnels avant l'article 13 que je présenterai au nom de la commission. Je vous proposerai, en outre, d'étendre à tous les exploitants la faculté d'opter pour l'assiette annuelle.

Inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à trois reprises, plusieurs fois différé, l'examen du projet de loi a finalement eu lieu à l'Assemblée nationale le 13 décembre dernier. L'économie de son volet « cotisations sociales » n'a pas été sensiblement modifiée, même si un article nouveau a été inséré, qui permet aux exploitants de plus de cinquante-cinq ans d'opter pour une assiette annuelle au lieu de la moyenne triennale.

Par ailleurs, concrétisant les engagements pris, le Gouvernement a fait voter un amendement instaurant un régime de préretraite sur lequel subsistent certaines obscurités que la commission des affaires économiques et du Plan m'a chargé, monsieur le ministre, de vous demander d'éclaircir.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je le redis, cette réforme est bonne en son principe. Je crois qu'elle est indispensable si l'on veut pouvoir justifier devant les autres régimes et devant la nation tout entière une augmentation de la contribution de solidarité rendue nécessaire par l'évolution de la démographie agricole.

Il reste que, si nous n'apportons pas les correctifs nécessaires, nous aurons substitué à un système injuste un nouveau système qui sera au moins aussi injuste.

C'est donc le moment de rendre cette réforme acceptable.

Les amendements que nous vous proposons tendent à cette fin. A défaut, nous risquons de nous trouver confrontés en 1992 à une grève généralisée des cotisations.

Est-il aberrant d'envisager qu'une telle situation de blocage pourrait conduire certains à régler le problème en proposant tout simplement de fondre le régime agricole dans le régime général ? Une telle solution serait en tout point négative.

C'est pourquoi les amendements que la commission des affaires économiques et du Plan vous proposera - la pause dans la réforme et la correction des défauts de l'assiette actuelle - me paraissent être le plus sûr moyen de réussir cette réforme. Aussi, c'est sous réserve de l'adoption de ces amendements qu'elle a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Marcel Daunay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les arguments que M. le ministre a avancés tout à l'heure à l'appui de ce texte.

J'ai écouté avec non moins d'intérêt les deux rapporteurs nous éclairer sur la précipitation que le Gouvernement a manifestée dans l'application d'une réforme qui exigeait pourtant, monsieur le ministre, beaucoup plus de réserve et beaucoup plus d'attention.

Monsieur le ministre, vous n'étiez pas encore ministre de l'agriculture lorsque le projet de loi complémentaire à la loi relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a été soumis au Sénat.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. C'est vrai !

M. Marcel Daunay. Mais vous assumez l'héritage, cela fait partie des liens de famille. (*Sourires.*)

Je fus alors rapporteur de ce projet. Or, si j'ai proposé à la Haute Assemblée d'approuver ce texte, c'est parce que j'avais reçu des engagements du Gouvernement. Mais ils n'ont pas été tenus. C'est pourquoi, monsieur le ministre, vous avez devant vous aujourd'hui un sénateur amer, déçu, et un responsable professionnel non moins amer, non moins déçu.

Monsieur le ministre, moi, quand je donne ma parole, je la tiens, en général.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. En général ?... (*Sourires.*)

M. Marcel Daunay. Oui, monsieur le ministre, et vous ne m'avez jamais pris en défaut sur ce point.

Mais quand on ne tient pas sa parole envers moi, je peux me montrer agressif. Ce n'est pas contre vous que j'en ai, monsieur le ministre, c'est contre la volonté du gouvernement actuel que je m'élève - la politique qui est bien la même que celle du gouvernement de l'époque - car je suis déçu. Je suis d'autant plus désireux que des modifications importantes soient apportées à ce texte, avec votre concours, monsieur le ministre, si vous le voulez bien.

Qu'en est-il du rendez-vous d'étape que nous avions réclamé ? Nous n'en avons pas eu d'écho. Le rapport d'étape, qui nous a été remis pendant les vacances, devait faire l'objet d'un débat au Parlement : il n'en a rien été. Je ne vous accuse pas, monsieur le ministre, mais telle est la vérité.

Aux mois de novembre et décembre 1989, lorsque nous avions proposé son adoption, nous savions bien qu'il y avait vraisemblablement des intentions cachées dans ce projet de loi et que nous ne pouvions pas alors mesurer les conséquences des mesures qui allaient s'appliquer.

Comme je l'ai dit, j'avais conclu à l'adoption de ce texte, mais en y mettant des réserves, réserves que, tout à l'heure, MM. les rapporteurs ont reprises à leur compte, ce dont je me félicite. Hélas, on n'a pas tenu compte de ces réserves et on a mis en chantier le deuxième train de mesures sans consulter quiconque. Ainsi, c'est avec tristesse que, tout à l'heure, j'écoutais notre collègue Henri de Raincourt, rapporteur pour avis, tenir à peu près le même langage que celui que j'employais à l'époque.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Avec moins de talent que vous !

M. Marcel Daunay. Merci de ce compliment, monsieur le rapporteur pour avis.

Cela étant, nous nous trouvons devant une situation explosive, monsieur le ministre. Mais je suppose que vous vous en rendez compte ; élu d'une région rurale et agricole, vous êtes suffisamment au cœur du problème. Vous savez bien qu'à l'heure actuelle les paysans rencontrent des difficultés d'autant plus graves qu'elles interviennent dans un contexte de crise économique générale.

Au reste, je sais bien que vous n'êtes pas insensible aux difficultés du monde agricole, monsieur le ministre, pour vous avoir entendu les évoquer à plusieurs reprises à cette tribune et en commission.

Cette réforme se traduit-elle par une baisse des cotisations ? Vous avez fait parvenir à chacun d'entre nous une note dans laquelle il était démontré, pourcentages à l'appui, qu'un certain nombre d'agriculteurs payaient moins, tandis que d'autres payaient plus. Il semble, monsieur le ministre, que nous n'ayons pas le même ordinateur : nos pourcentages diffèrent. (*Rires.*)

Je suis toutefois d'accord avec vous sur le principe, certains paient moins et d'autres beaucoup plus.

Ce que nous avons voulu faire entendre au gouvernement de l'époque, c'était qu'il fallait prendre le temps pour mettre en application ce nouveau système et que, le système fiscal de l'agriculture n'étant pas adapté, le Gouvernement devrait mettre un certain nombre de bémols à sa politique pour laisser aux agriculteurs les plus menacés par la réforme le temps de s'adapter.

Si cette réforme se traduit donc pour certains par une baisse des cotisations, elle entraîne pour d'autres des hausses brutales. Monsieur le ministre, je connais dans mon département et dans ma région - on pourrait sans doute en trouver ailleurs - des exemples de hausse comprises entre 50 et 100 p. 100 !

Monsieur le ministre, si les agriculteurs gagnent de l'argent, ils ne refuseront pas de payer, personne ne pourra démontrer le contraire. Le vrai problème pour eux, c'est le temps, le temps de s'adapter au nouveau système. Or, nous avons été un peu pris de court, parce que le rendez-vous d'étape n'a pas été tenu.

Ces hausses brutales des cotisations sont d'autant plus insupportables qu'elles s'appliquent souvent à des revenus non disponibles. La nouvelle assiette des cotisations confond, en effet, les résultats de l'entreprise avec les revenus réellement disponibles pour l'agriculteur. La vérité, monsieur le ministre, c'est qu'on ne peut à la fois payer plus de cotisations sociales et investir pour assurer la pérennité de l'entreprise - mais vous le savez bien vous-même. La nouvelle assiette devrait donc être modifiée sur ce point.

Dans le cas des sociétés anonymes et des sociétés anonymes à responsabilité limitée, ni l'intéressement des salariés ni les réserves de participations ni, surtout, la part des bénéfices réinvestis ne sont soumis à cotisation. Or, les études des centres de gestion agricoles montrent que le revenu d'une exploitation n'est généralement disponible qu'à 70 p. 100, les 30 p. 100 restants venant conforter le capital propre.

Par ailleurs, la nouvelle assiette ne prend pas en compte les déficits réels qui peuvent intervenir par suite des fortes variations de revenus résultant de l'instabilité des marchés ou d'incidents climatiques. Je ne traiterai pas ici à nouveau des problèmes de sécheresse ou de gel.

Si l'on prend l'exemple d'un agriculteur dont le revenu professionnel était, en 1988 - il faut bien prendre une référence - de 100 000 francs, en 1989 de 200 000 francs et en 1990 de moins de 100 000 francs, la moyenne triennale en vigueur actuellement est égale à 100 000 francs puisque le déficit de 1990 est compté pour rien. Il est donc manifeste que le revenu moyen dont a disposé cet agriculteur est de 66 666 francs et non de 100 000 francs.

Je serais curieux de savoir, monsieur le ministre, si vous faites le même calcul.

Il est donc indispensable de procéder aux révisions qui s'imposent, notamment en relevant la déduction fiscale pour autofinancement à 25 p. 100, avec un plafond de 75 000 francs. L'Assemblée nationale a suivi le Gouvernement pour voter une déduction à 20 p. 100, mais avec un plafond, comme vous venez de l'indiquer, monsieur le ministre, à 30 000 francs, beaucoup trop limitatif par rapport à la réalité des faits.

Nous évoquons souvent ensemble la nécessité d'encourager des jeunes qui ont une bonne formation à s'installer. Croyez-moi, ils ne nous suivront plus pour prendre le relais de l'activité agricole et économique.

D'autres modifications sont encore indispensables, notamment la limitation de la cotisation pour les aides familiaux et associés d'exploitation à un tiers de celle des exploitants, et la fixation de l'assiette minimale vieillesse à 800 Smic au lieu de 400 Smic, afin d'ouvrir droit à 30 points par an et d'obtenir la parité avec les autres professions en matière de retraite.

L'Assemblée nationale a déjà voté certaines améliorations - c'est vrai, dont acte ! - comme le partage des points de retraite entre époux ou le report au 1^{er} janvier 1994, au lieu du 1^{er} janvier 1992 comme c'était prévu initialement, de l'application de la réforme aux allocations familiales.

Monsieur le ministre, vous devez encore accepter quelques avancées si on veut éviter une véritable situation explosive dans les campagnes. L'orateur qui m'a précédé à cette tribune a évoqué cette éventualité. Mais qui est derrière ? Je sais que certains vont refuser de payer leurs cotisations. Nous n'allons pas les y encourager, pas même moi au niveau de mes responsabilités professionnelles. Dernièrement, lors d'une réunion de la chambre d'agriculture dans mon département, nous avons examiné ce point. Surtout, ne cassons pas l'outil qu'est la mutualité sociale agricole.

Cependant, si des améliorations ne sont pas apportées, ceux qui permettent le maintien de l'équilibre financier de la mutualité sociale agricole vont arrêter de payer, au moins pour un certain temps.

J'ose espérer que quelques-uns n'en tireront pas alors l'argument suivant : puisque les caisses de la mutualité sociale agricole éprouvent des difficultés financières, pourquoi ne pas les supprimer et rattacher les agriculteurs au régime général ?

Monsieur le ministre, si jamais le Gouvernement prenait une telle responsabilité, ce serait grave. D'abord, ce serait faire fi des capacités des organisations professionnelles à gérer leurs propres structures de sécurité sociale. Ensuite, cela coûterait beaucoup plus cher à l'Etat et aux contribuables. Je suis persuadé que vous ne vous laisserez pas entraîner dans cette voie.

M. René Régnault. Certainement pas !

M. Marcel Daunay. Monsieur le ministre, une pause dans l'application de la réforme est nécessaire. C'est pourquoi certains de mes collègues et moi-même avons déposé des amendements.

A la fin de 1991, la réforme est déjà appliquée à 41 p. 100 - je ne fais que répéter ce qui a été dit. Le pourcentage devrait atteindre 57 p. 100 en 1992. C'est beaucoup trop rapide.

Monsieur le ministre, je vous l'ai déjà dit, en 1989, en tant que rapporteur du projet de loi relatif aux cotisations agricoles, j'ai défendu une amélioration de ce système. J'ai voulu, moi aussi, plus de justice. Les engagements qui ont été pris alors par votre prédécesseur n'ont pas été tenus. Vous avez tout le temps de les tenir et de redonner ainsi confiance à ceux qui portent le flambeau.

L'application de la réforme a été prévue sur dix ans. Je crois savoir que vous n'êtes pas contre. Ce calendrier a été confirmé. Mais il s'agit de savoir quel rythme on doit adopter. Or sur la lancée actuelle, après deux ans d'application, on aurait déjà mis en œuvre plus de la moitié de la réforme.

De plus, votre prédécesseur s'était engagé à un rendez-vous d'étape, sur la base d'un rapport. Le Parlement aurait dû pouvoir en débattre. Là comme ailleurs, monsieur le ministre, le Gouvernement ne doit pas faire fi du Parlement. Celui-ci a sa place dans la société. Ou alors, si le Parlement n'est pas entendu au moment où il le faut, qu'on le supprime ! Le Gouvernement décidera alors seul.

Une pause est donc nécessaire, tout en rétablissant l'équité dans l'effort contributif des agriculteurs, en prenant en compte leur revenu réellement disponible, comme c'est le cas pour les entreprises des secteurs industriel et commercial.

Voilà, monsieur le ministre, ce que je voulais vous dire ce soir.

Nous tiendrons compte de votre attitude sur les amendements qui seront présentés et sur lesquels nous suivrons MM. les rapporteurs. Compte tenu de la précipitation avec laquelle le projet est présenté et dans la mesure où il est déclaré d'urgence, je souhaite, monsieur le ministre, que vous fassiez en sorte que l'Assemblée nationale suive au moins le Sénat, dans sa sagesse. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jacques Machet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat pour la loi du 23 janvier 1990, je m'associe à tout ce qui a été dit par M. Seillier, rapporteur de la commission des affaires sociales, et par M. de Raincourt, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Je tiens à les féliciter et à les remercier de leur rapport, très précis, qui répond aux questions posées. Je soutiendrai les amendements qu'ils nous présenteront.

Monsieur le ministre, j'ai souvenir qu'à l'époque de cette loi, en 1989-1990, mes collègues, autour de moi, étaient septiques sur la mise en place du rapport d'étape que nous proposons. Très sincèrement, ils avaient, hélas ! raison.

Depuis des mois, nous vous demandons ce rapport d'étape afin de mettre en place les décisions nécessaires pour répondre aux problèmes posés par l'appel des cotisations en grandeur réelle, qui crée des situations catastrophiques. Vous en êtes convenu, monsieur le ministre, en commission, lorsque je vous ai demandé de ne pas « casser » les entreprises performantes.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous poser une question très précise sur la préretraite, dont vous venez de parler.

Selon de nombreuses sources d'information, le projet de décret ne permettrait la reprise des terres libérées par le candidat à la préretraite que sous forme de location.

Seraient donc exclues les cessions à titre onéreux. Or, l'agriculteur qui prend sa retraite peut avoir à solder certains prêts ou à rembourser des créanciers en cas de difficulté et il ne pourra donc pas décapitaliser. De plus, dans certaines régions d'élevage, il peut être plus avantageux pour un repreneur d'acheter les terres que de les louer. Enfin, dans le cadre de la restructuration foncière, afin de permettre l'aménagement parcellaire, il serait souhaitable de disposer de certaines parcelles en pleine propriété.

Ce système est trop rigide car il peut empêcher certains agriculteurs de demander cette préretraite. Monsieur le ministre, que comptez-vous faire à cet égard ?

Je vous poserai maintenant une question tout à fait différente. Vous avez fait état, dans votre intervention, monsieur le ministre, de la défiscalisation des carburants verts. Très sincèrement, nous qui nous battons depuis tant d'années pour obtenir la possibilité de transformer nos produits en carburant, nous accueillons très favorablement cette décision, et nous vous en remercions. Mais nous sommes inquiets car vous n'avez fait état que de 1992. Nous vous demandons de pérenniser cette détaxation sur plusieurs années, seul moyen pour nous de permettre les investissements nécessaires et d'établir le dialogue indispensable avec les pétroliers et les industriels.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Si nous avons prévu d'instituer cette détaxe sur les biocarburants pour 1992, c'est parce qu'il est fort possible qu'un relais communautaire intervienne, dont nous ne voulons pas nous priver. Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, il est bien entendu que cette mesure devra être pérennisée. En effet, ni les agriculteurs ni les industriels ne peuvent prendre les dispositions nécessaires s'ils ont l'impression que c'est un essai. Cette mesure sera donc définitive, je vous le confirme.

M. Jacques Machet. Je vous remercie, monsieur le ministre.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après avoir entendu tous les orateurs qui m'ont précédé, je conclus que les principes généraux et essentiels de cette réforme me paraissent unanimement appréciés. Face à une telle situation, nous devons rechercher ensemble la manière d'améliorer ce qui mérite de l'être et, surtout, nous protéger de toute argutie.

Le présent projet de loi permet de poursuivre la réforme des cotisations sociales agricoles engagée par la loi du 23 janvier 1990. Cette réforme indispensable a corrigé les défauts du mode de calcul sur le revenu cadastral, qui s'était révélé de plus en plus inadapté, au détriment notamment des petits et des moyens exploitants. Elle a corrigé ces défauts, même si la définition et la connaissance des revenus professionnels sont encore dominées par nombre d'imperfections et de questions. Les principaux responsables continuent de s'interroger sur la notion de revenus réels, comme d'ailleurs sur celle de revenus forfaitaires. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, nous proposons qu'une réflexion soit menée sur ce point afin de tenter d'aboutir à une meilleure appréciation des revenus forfaitaires et, surtout, des revenus réels.

Il ne convient donc pas, aujourd'hui, de remettre en cause les options qui ont été retenues voilà deux ans, en particulier pour les bases de calcul des cotisations. D'ailleurs, le rapport d'étape, présenté en 1991, quoi qu'on en dise, et les travaux de la mutualité sociale agricole confirment l'opportunité de ces choix, même si l'on observe aujourd'hui, au travers de ce rapport d'étape et, en particulier, du rapport de la M.S.A., des disparités par rapport au taux d'objectif entre régions et selon la nature de l'activité des exploitations.

Il faut dire aussi que les problèmes les plus aigus qui ont été rencontrés se posent aux agriculteurs dont les exploitations sont les plus fragiles.

Pour l'année 1990, 30 p. 100 des cotisations vieillesse pour la retraite proportionnelle et 15 p. 100 des cotisations maladie ont été établies sur les revenus professionnels de 1988.

Dans le même temps, les taxes sur les céréales et les oléagineux ont été réduites de 30 p. 100 au 1^{er} juillet 1990, après une première diminution en 1989.

Pour l'année 1991, il a été retenu de calculer 90 p. 100 des cotisations vieillesse pour la retraite proportionnelle et 30 p. 100 des cotisations maladie sur les revenus professionnels. Parallèlement, un nouveau démantèlement de 25 p. 100 des taxes pour le B.A.P.S.A. sur les céréales et les oléagineux a été décidé. Dès 1992, les cotisations d'assurance vieillesse seront totalement calculées sur les revenus professionnels. Pour les autres cotisations, la loi a fixé la date butoir en 1999. Tout à l'heure, monsieur le ministre, s'agissant des prestations familiales, vous avez indiqué que vous proposiez - c'est une information importante - de différer jusqu'en 1994 la mise en œuvre du dispositif, afin d'éviter, pour reprendre votre expression, le télescopage entre deux parties du dispositif. Il s'agit-là d'une bonne mesure. Elle répond aux préoccupations qui se sont fait jour au cours des derniers mois.

Au regard de l'objectif de parité entre l'effort contributif des agriculteurs et celui des autres catégories sociales, le rapport d'étape montre une progression supportable du prélèvement global, étant donné le démantèlement parallèle des taxes, démantèlement dont on a eu un peu trop vite tendance à ne pas tenir compte. Il convient, bien entendu, que je tempère mon observation générale, car derrière des moyennes satisfaisantes se glissent des disparités dès lors que l'on approfondit l'analyse.

Quels sont les types d'agriculteurs bénéficiaires de la réforme et quels sont les transferts de charges entre agriculteurs ?

Le rééquilibrage s'effectuera principalement au bénéfice de la viticulture courante et des 500 000 exploitations d'élevage. En revanche, il pèsera largement sur la viticulture de qualité.

Par ailleurs, si l'on met à part les exploitations auxquelles s'appliquera le relèvement progressif des cotisations minima, pour 40 p. 100 des agriculteurs, la réforme entraînera une diminution des charges.

En ce qui concerne les agriculteurs dont les charges augmentent, les disparités entre les exploitations s'accroissent avec la dimension des exploitations. Et encore, une disposition introduite dans le dispositif qui nous est soumis ce soir a fixé un plafonnement à six fois le Smic. Un nombre signifi-

catif d'exploitations de dimension importante devrait acquitter des cotisations au moins égales à 20 000 francs, supérieures à celles qu'elles versent maintenant, tout en bénéficiant du démantèlement des taxes du B.A.P.S.A., qui représente pour elles un allègement important s'ajoutant aux avantages fiscaux déjà consentis et au plafonnement appliqué pour le calcul des cotisations Amexa. Je précise au passage que ces dispositions ont été prises grâce, en particulier, aux pressions exercées par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale.

A ce point de mon intervention, je tiens aussi à attirer votre attention, monsieur le ministre - j'observe que l'on en parle peu, sinon pas - sur ce que j'appelle le para-agricole, c'est-à-dire ces professions dont les membres sont également affiliés au régime en question et qui ont le statut d'artisans, par exemple. Je connais bien certaines de ces petites entreprises qui sont aujourd'hui conduites par ceux qui étaient hier des R.M.Istes et qui se trouvent désormais confrontées, avec un bénéfice industriel et commercial faible, à des cotisations particulièrement importantes. Or je ne vois pas leur situation prise en compte dans les analyses qui sont faites quant à l'application de cette réforme.

Permettez-moi de citer un exemple que je connais bien : un habitant de ma propre commune m'a indiqué voilà quelques jours que son bénéfice industriel et commercial fiscal était arrêté à 30 000 francs et que, parallèlement, sa cotisation à l'Amexa s'élevait à environ 15 000 francs.

Il faut reconnaître qu'un problème se pose. Je souhaite, monsieur le ministre, que des dispositions soient prises, à l'instar de celles qui le sont pour d'autres secteurs, en faveur de ces petites entreprises.

D'autres avancées significatives ont été obtenues et notamment le partage des points de retraite entre époux. Les droits de l'épouse seront ainsi assurés, par exemple en cas de divorce.

Dans le collectif budgétaire de 1991, la déduction pour autofinancement a été portée à 20 p. 100, assortie d'un plafond de 30 000 francs. Le démantèlement des taxes sur les betteraves a été acquis. L'ouverture dans le B.A.P.S.A. d'une ligne budgétaire pour aider les agriculteurs en difficulté a été demandée.

Faisons attention toutefois à ce que les agriculteurs en difficulté imposés au réel ne soient pas, mathématiquement au moins, mis dans l'impossibilité de redresser leur situation en raison de la saisie des aides par la M.S.A., ce qui ne manquerait pas de poser de gros problèmes.

Une préretraite pour les agriculteurs a été créée. La plafonnement de l'assiette des cotisations maladie a été obtenu.

Enfin, pour aider les agriculteurs dont les exploitations sont fragiles et qui ont des problèmes de trésorerie, un crédit de 500 millions de francs a été débloqué dans le plan du Gouvernement du 9 octobre dernier devant permettre des allègements de cotisations.

Tout en étant parfait, ce texte contient des avancées positives. Il atteste une bonne volonté. On ne peut espérer tout régler en une seule fois. L'essentiel - je le disais au début de mon propos - est d'avancer un peu chaque fois.

Mais je ne voudrais pas clore mon propos sans vous poser, monsieur le ministre, un certain nombre de questions.

Que compte faire le Gouvernement pour que les agriculteurs en retard de cotisations, qui perdent leur couverture sociale, puissent recouvrer leurs droits ?

En ce qui concerne la préretraite, la mesure est beaucoup plus incitative pour les agriculteurs à fortes structures et beaucoup moins pour les agriculteurs à faibles structures, comme c'est le cas dans le département que je connais bien et que je représente ici.

Par ce calcul, l'objectif de restructuration, essentiel d'abord dans les départements à faibles structures, ne serait-il pas contrecarré ?

C'est la raison pour laquelle on pourrait imaginer de retenir la superficie moyenne par département de sorte à corriger d'un département à l'autre le dispositif et permettre des sorties d'exploitation et des restructurations.

La prime à l'hectare ne pourrait-elle pas être calculée en tenant compte de la surface moyenne par département ?

La prise en compte des revenus en matière sociale rend plus urgent l'aménagement de la fiscalité agricole. Comment définir réellement le revenu des agriculteurs ?

De nombreuses améliorations sont prévues dans ce projet de loi. D'autres questions demeurent posées. Elles n'ont pas reçu de réponse à ce jour ; je pense à l'assiette triennale par exemple, option qui pourrait aller jusqu'à cinq ans.

N'a pas été ouvert non plus le débat sur l'évolution vers une agriculture que l'on pourrait qualifier de multiple ou de plus diversifiée.

Telles sont les quelques questions qui n'ont pas encore été évoquées, mais sur lesquelles il faudra bien revenir ultérieurement.

Ainsi, tout en appelant de ses vœux toute mesure de nature à améliorer la transparence en matière fiscale et sociale, le groupe socialiste soutiendra votre démarche, monsieur le ministre, c'est-à-dire la poursuite de l'application progressive et encore mieux équilibrée de la réforme qui doit s'achever, comme vous l'avez dit, à l'horizon 1999.

Ce débat sur l'amélioration de la protection sociale agricole en appelle d'autres. Toutefois, il constitue pour nous une étape importante ; nous attendons qu'elle soit franchie avec succès. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif aux cotisations sociales agricoles. Je serais tenté de dire : enfin !

En effet, que de péripéties depuis le dépôt de ce projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale ! On ne compte plus les reports dont l'examen de ce texte a été l'objet. En outre, n'oublions pas que le Parlement a d'ores et déjà été amené à se prononcer sur le projet de B.A.P.S.A. pour 1992, qui tient compte du vote du présent projet de loi.

Lors de l'examen de ce projet de B.A.P.S.A., j'avais déjà dénoncé ces incohérences et regretté que nous n'ayons pu discuter le rapport d'étape prévu par la loi du 23 janvier 1990 avant la discussion du présent projet de loi.

Sur le fond, je crois que le projet de loi initial était inacceptable compte tenu du contexte actuel, caractérisé par une forte hausse des cotisations des agriculteurs et une baisse importante de leurs revenus en 1991. Fort heureusement, sur plusieurs points, ce projet de loi a été amélioré et complété lors de l'examen par l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne les améliorations, je relève en particulier le report au 1^{er} janvier 1994 de l'application de l'article 1^{er}, qui concerne les prestations familiales ainsi que le plafonnement des cotisations Amexa à six fois le plafond de la sécurité sociale. Sur ce point j'enregistre, monsieur le ministre, que M. Régnauld proposait tout à l'heure six fois le Smic. Puissiez-vous l'entendre ; la profession lui ferait une fête !

Tout cela était nécessaire et réclamé par la profession. Indéniablement, le Gouvernement a fait un pas en la matière.

De même, j'avais déjà eu l'occasion de réagir « à chaud », le 28 novembre, sur le plan en quatre points d'adaptation de l'agriculture annoncé par vous-même, monsieur le ministre, lors du C.I.A.T. tenu ce jour-là. La mise en œuvre d'un système de préretraite dès cinquante-cinq ans est une mesure importante.

En revanche, je m'interroge sur le sens qu'il convient de donner à certaines dispositions votées par l'Assemblée nationale et je relèverai, à la suite de nos excellents rapporteurs, MM. Seillier et de Raincourt, les graves lacunes qui demeurent dans le texte qui nous est proposé.

Je commencerai par les interrogations.

Monsieur le ministre, vous avez accepté de reporter à 1994 l'application de l'article 1^{er} du projet de loi. Bien ! Mais, qui nous dit que, d'ici là, les cotisations d'allocations familiales n'auront pas été fiscalisées alors que l'on parle de cette fiscalisation depuis plusieurs années déjà ? Légiférer pour 1994, n'est-ce pas faire un pari sur l'avenir, dans la mesure où, d'ici là, l'ensemble des systèmes de santé aura peut-être été réorganisé ?

En ce qui concerne la taxe sur les betteraves, vous avez accepté un amendement ouvrant au Gouvernement la possibilité d'abaisser le taux de cette taxe en deçà du plancher de 4 p. 100 prévu à l'article 1617 du code général des impôts. C'est une mesure que le Sénat avait adoptée dès l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1992.

Toutefois, permettez-moi de relever l'ambiguïté des dispositions votées par l'Assemblée nationale. En effet, je vois mal comment l'abaissement du taux d'une recette du B.A.P.S.A. pourrait ne pas modifier l'équilibre financier du budget annexe.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Absolument !

M. Roland du Luart. J'attends sur ce point une réponse précise.

J'en viens maintenant aux insuffisances qui demeurent et que MM. les rapporteurs ont exposées avant moi.

Le calcul des cotisations sociales à partir du revenu professionnel était souhaité par tous, car seule cette assiette permet réellement de prendre en compte la capacité contributive de chaque exploitant. Cependant, le mode de calcul retenu crée des difficultés graves dans un secteur où, on le sait bien, les moyennes sont forcément très trompeuses et cachent une très grande diversité des situations individuelles.

C'est pourquoi j'approuve tout à fait les orientations développées notamment par notre rapporteur pour avis, M. de Raincourt, concernant l'aménagement de la moyenne triennale prise en compte pour l'établissement des cotisations sociales sur cette nouvelle assiette. Je sais bien que les périodes transitoires sont toujours délicates, mais il est indispensable de tirer les leçons du début de la mise en œuvre de la réforme.

De même, il est important de régler les problèmes que posent les situations particulières notamment celles des jeunes qui s'installent. Il me paraît tout à fait essentiel d'instituer un plafonnement des cotisations sociales agricoles par rapport au revenu fiscal des agriculteurs. Ces derniers ne voient pas, et c'est légitime, pourquoi ils sont amenés à payer des cotisations sur des revenus qu'ils ne perçoivent pas. Même un enfant de cinquième comprendrait leur raisonnement !

Enfin, tout en marquant mon approbation des dispositions proposées par nos commissions, je me permettrai, monsieur le ministre, de souligner que le Gouvernement aurait été sage, lors de la discussion de la loi du 23 janvier 1990, d'écouter nos recommandations, notamment celles de la commission des finances, c'est-à-dire de procéder par étape, branche par branche, en évitant toute précipitation.

Aujourd'hui, les agriculteurs ont besoin d'une pause, car il serait inadmissible qu'une accélération de la réforme de leurs cotisations sociales vienne anéantir les efforts indéniables faits par le Gouvernement en vue d'alléger la fiscalité qui pèse sur eux.

A cet égard, monsieur le ministre, je souhaite que le Gouvernement poursuive sur la voie qu'il a commencé à prendre et qu'il nous propose une réforme de la taxe foncière sur les propriétés non bâties d'ici à la fin de l'année 1992. Il serait regrettable que cet allègement d'une charge de structure non négligeable soit renvoyé à un avenir incertain, alors que, dans le même temps, le Gouvernement prendrait le risque d'alourdir les prélèvements sociaux pesant sur le monde agricole.

On ne peut, mes chers collègues, souffler à la fois le chaud et le froid ; nos agriculteurs ont besoin d'objectifs clairs et d'une stabilité dans l'évolution de leurs charges.

Tel est, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'essentiel des observations dont je tenais à vous faire part ce soir sur ce texte important pour le devenir de la protection sociale de nos agriculteurs. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

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

M. Félix Leyzour. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la discussion du projet de loi complémentaire à la loi d'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social, nous avons souligné la nécessité de réformer l'ancien système de calcul des cotisations sociales, le système reposant sur le revenu cadastral étant par trop compliqué, injuste et source de disparités. Nous avons également émis des réserves sur la réforme qui nous était proposée.

Certes, le principe d'une assiette individuelle fondée sur les revenus peut, à première vue, apparaître plus juste et plus équitable. Pourtant, il ne saurait convenir, car le régime du

bénéfice forfaitaire - c'est celui de l'immense majorité des agriculteurs - étant lui-même sujet à caution, le nouveau calcul ne peut, par définition, être satisfaisant.

Lors de la discussion du projet de loi, le ministre de l'agriculture de l'époque, M. Nallet, considérait que nous exagérons quand nous indiquions que, pour certains agriculteurs, la hausse des cotisations pourrait atteindre 50 p. 100, voire plus.

Notre crainte majeure, celle d'une hausse importante des cotisations sociales, s'est malheureusement révélée fondée.

Ce qui se passe aujourd'hui n'est pas acceptable, à plus forte raison au moment où l'agriculture traverse une crise sans précédent, comme en ont témoigné l'imposante manifestation du 29 septembre et les nombreuses autres manifestations qui ont suivi.

Aujourd'hui, la question primordiale qui préoccupe le monde agricole est celle du revenu. Après avoir chuté de 30 p. 100 de 1973 à 1980, le revenu agricole était quelque peu remonté en 1981 et 1982. Mais depuis, c'est de nouveau la dégringolade. Cette année, le revenu agricole net baissera d'environ 10 p. 100, voire plus pour certains producteurs, du fait de la baisse des prix agricoles, alors que les charges augmentent.

Aujourd'hui, il n'y a pas d'issue possible à la crise sans des prix corrects à la production, sans un respect scrupuleux du principe de la préférence communautaire, sans un désendettement des agriculteurs et sans une politique d'incitation à l'installation des jeunes, autant d'éléments qui devraient permettre l'amélioration du revenu des agriculteurs.

Cela étant dit, il est absolument nécessaire de réviser les contributions fiscales et les charges sociales, afin de leur conférer un caractère progressif en fonction de l'importance du revenu des exploitations.

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui ne va pas dans ce sens. En effet, de nouvelles hausses pour les exploitants familiaux y sont en germe. Pourtant, au moment où les agriculteurs français connaissent les pires difficultés, une nouvelle augmentation des cotisations sociales est non seulement injuste, mais aussi dangereuse pour l'économie de notre pays.

Monsieur le ministre, pour faire adopter votre projet de loi, vous ne cessez de proclamer que les charges sociales des éleveurs ont baissé. Ceux-ci n'ont pourtant pas l'impression qu'il en soit réellement ainsi. Ainsi, de nombreux éleveurs ont constaté une augmentation de leurs cotisations pouvant aller jusqu'à 40 p. 100, 50 p. 100 et même davantage.

En somme, si je comprends bien, monsieur le ministre, théoriquement et globalement, tout va bien ! Néanmoins, concrètement, cela va mal pour de très nombreux agriculteurs !

Dans les Côtes-d'Armor, département d'élevage, la hausse des cotisations est de 11,3 p. 100 et, si l'on retient l'introduction de la contribution sociale généralisée, elle s'établit à 15,4 p. 100. M. de Raincourt, dans son rapport écrit, fait d'ailleurs état de cette situation.

Quatre-vingt-deux p. 100 des exploitants voient leurs cotisations augmenter, en raison, dit-on, de l'évolution des revenus de 1989. Mais la baisse des revenus de 1991, sur lesquels ils s'acquittent de ces cotisations, provoque de très graves difficultés. Pour 56 p. 100 des agriculteurs, les cotisations augmentent plus que le B.A.P.S.A. pour 1991 : 12 p. 100 connaissent une hausse comprise entre 7,5 p. 100 et 15 p. 100 ; 9 p. 100 constatent une hausse de 15 p. 100 à 20 p. 100 ; pour 16 p. 100, l'augmentation est comprise entre 25 p. 100 et 50 p. 100 ; plus de 10 p. 100 subissent une hausse comprise entre 50 p. 100 et 100 p. 100 et 2 p. 100 observent une augmentation des cotisations supérieure à 100 p. 100.

Peut-être me rétorquera-t-on que la situation des départements bretons est particulière en raison de leur type d'élevage. Mais, en fait, elle s'inscrit dans une tendance que l'on retrouve dans d'autres régions.

Pour illustrer encore mon propos, je citerai ce qu'ont écrit aux parlementaires deux administrateurs de la mutualité sociale agricole, de surcroît maires de communes rurales : « Nous sommes sollicités par de nombreux adhérents très inquiets de l'augmentation excessive des cotisations par rapport à l'an dernier. La hausse atteint entre 50 et 120 p. 100. Dans le contexte actuel, notamment en production bovine, où les revenus de 1990 et de 1991 connaissent une chute impor-

tante de l'ordre de 30 p. 100 en moyenne, de nombreux adhérents sont dans l'impossibilité de régler leurs cotisations. Nous rencontrons plusieurs cas de figure pouvant aller de la ferme traditionnelle, bien menée, où l'âge des exploitants ne leur permet plus d'investir, au cas des jeunes installés depuis moins de quinze ans, qui ont aujourd'hui des enfants à charge dans les collèges et une maison d'habitation à rembourser alors qu'ils ont une production limitée par le fait des quotas. »

Ces administrateurs de la M.S.A. évoquent aussi des « cas de figure allant encore de parents ayant cédé l'exploitation aux enfants, ayant ainsi des revenus anormalement gonflés, à l'aide familial avec des parents âgés dans l'attente de son installation ».

Sans doute les charges baissent-elles pour quelques-uns. Mais les disparités dues aux fortes hausses constituent le fait dominant. Les dispositions qui nous sont proposées aujourd'hui aboutiront à de nouvelles majorations. Les accepter, c'est vouer des dizaines de milliers d'exploitants à des situations de faillite. Déjà, en raison de leurs difficultés, les agriculteurs sont de plus en plus nombreux à ne pas pouvoir régler leurs cotisations, provoquant ainsi des problèmes financiers au sein de la mutualité sociale agricole elle-même. Tout se passe comme s'il s'agissait d'un autre moyen d'éliminer un nombre un peu plus grand d'exploitants familiaux.

En réalité, les agriculteurs ont besoin d'une toute autre réforme.

Comme nous l'avons déjà dit, le système reposant sur le revenu cadastral était injuste. Il serait plus normal d'asseoir les cotisations sociales sur le revenu réel des exploitations familiales. Pour connaître celui-ci, la tenue d'une comptabilité simplifiée apparaît nécessaire pour un très grand nombre d'entre elles. A cette fin, une méthode comptable sur la base des enregistrements de la T.V.A. pourrait être mise en place. La comptabilité pourrait ainsi être assurée par l'agriculteur lui-même ou par des centres comptables ou des centres de gestion existants. La méthode pratiquée aujourd'hui est bien trop compliquée et, surtout, bien trop onéreuse pour que les exploitants familiaux y recourent.

Mais là encore, on retrouve bien la nécessité, pour l'agriculteur, d'avoir des prix rémunérateurs. En effet, si l'agriculteur tirait de ses productions un prix qui lui permette de couvrir ses coûts et charges de production, la rémunération de son travail et des investissements nécessaires, il pourrait alors financer cette comptabilité simplifiée. Il pourrait aussi - j'y reviendrai - payer ses cotisations sociales.

Ce système de comptabilité simplifiée permettrait d'avoir une assiette de cotisations beaucoup plus juste, car plus proche du véritable revenu disponible. C'est celui-là, en fait, qui compte pour payer les cotisations.

A partir de ces revenus disponibles, les cotisations pourraient être calculées en partant d'un pourcentage faible pour les revenus les plus bas, inférieurs ou égaux au Smic. par actif, puis en progression pour les revenus supérieurs, avec la suppression de tout plafonnement.

Dans ces conditions, avec un prix rémunérateur, les agriculteurs pourraient s'acquitter normalement de leurs cotisations sociales.

Les exploitants agricoles s'interrogent aussi quand ils voient leurs cotisations augmenter alors que leur couverture sociale ne s'améliore pas, au contraire, et qu'ils ne bénéficient pas des mêmes droits que les autres travailleurs. Le régime des prestations sociales agricoles doit être aligné sur le régime général, étant entendu que celui-ci doit lui-même être amélioré, notamment par le retour aux acquis antérieurs qui ont été supprimés quant au remboursement des médicaments et par la suppression du forfait hospitalier et du ticket modérateur.

Les agriculteurs doivent pouvoir également bénéficier de prestations sociales donnant droit aux indemnités journalières pour les actifs des exploitations familiales.

Les agricultrices doivent avoir droit aux mêmes congés de maternité que les autres travailleuses et la retraite des agriculteurs doit être revalorisée avec la fixation d'un minimum vieillesse à 70 p. 100 du Smic revalorisé, comme pour tous les autres retraités.

Aujourd'hui, 1 800 000 personnes bénéficient de la retraite agricole des non-salariés. Quoi de plus normal, lorsque l'on a travaillé, que de bénéficier de prestations qui soient assurées

par les cotisations des actifs ? Que l'on ait été un gros exploitant, un moyen ou un petit, la retraite est un droit qui fait partie des acquis sociaux.

L'agriculteur ne doit pas, pour espérer vivre normalement en retraite, avoir à se constituer une retraite individuelle par des cotisations supplémentaires. C'est contraire à tout principe de solidarité.

Seuls les gros exploitants pourront s'assurer une retraite auprès des groupes d'assurances et des banques, et connaître une vieillesse décente. Les autres, ceux qui n'auront pas pu dégager un revenu suffisant pour construire une épargne retraite et qui auront pourtant travaillé toute leur vie, seront laissés pour compte. C'est là une injustice flagrante.

J'entends bien vos remarques : comment financer toutes ces mesures avec un nombre d'exploitants en diminution ?

Mais, justement, la disparition de 35 000 exploitations par an depuis vingt ans est la conséquence de la politique agricole mise en œuvre conjointement par les gouvernements français successifs et par les autorités européennes. Il appartient donc à l'Etat d'assurer les conséquences de sa politique et d'augmenter la trésorerie des caisses de la mutualité sociale agricole afin qu'elles puissent remplir leur mission. C'est à l'Etat de payer, mais pas aux non-agricoles, comme vous l'imposez avec l'article 35 de la loi de finances.

Comme je l'ai indiqué dans la discussion du projet de budget de l'artisanat et du commerce, de telles dispositions pourraient, si l'on n'y prenait garde, opposer artisans, commerçants et agriculteurs, alors que leurs intérêts sont liés pour la défense du monde rural.

Une autre source de financement des prestations agricoles peut être trouvée par la contribution des sociétés clientes de l'agriculture, dont les profits reposent sur l'exploitation agricole.

Diverses études ont montré que, de 1980 à 1989, les gains de productivité du travail des agriculteurs avaient atteint 81 milliards de francs pour les dix années, soit un peu plus de 8 milliards par an. Ces gains ont été entièrement accaparés par les entreprises d'aval ; celles-ci peuvent donc reverser une partie de cet argent à l'agriculture, notamment pour le financement des prestations sociales.

Enfin, l'Etat doit trouver d'autres moyens de financer la protection sociale, notamment la taxation des revenus financiers au taux de 13,6 p. 100, comme cela se fait sur les salaires.

Aujourd'hui, l'agriculture traverse une crise sans précédent, qui conduit des dizaines de milliers d'exploitants à ne plus pouvoir payer leurs cotisations sociales. Là aussi, c'est la politique agricole qui est responsable de cette situation et non une quelconque incompétence des agriculteurs. Les meilleurs efforts de gestion ne peuvent rien face aux baisses de prix et aux réductions autoritaires de productions.

Ces agriculteurs ne doivent donc pas être pénalisés aujourd'hui. Ils doivent continuer à pouvoir bénéficier des prestations sociales et l'Etat doit prendre à sa charge le financement des cotisations impayées.

Bien sûr, cette solution ne peut être que transitoire, jusqu'à ce que le revenu des agriculteurs se soit redressé.

La réforme qui nous est proposée ne va pas du tout dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'une plus grande équité. Comme j'ai essayé de le montrer, c'est d'une autre réforme que les agriculteurs ont besoin.

Maintenant, monsieur le ministre, vous ajoutez à ce projet de loi, par voie d'amendement, un article additionnel instaurant la préretraite à cinquante-cinq ans pour les exploitants agricoles. Cette disposition fait partie du « plan d'adaptation » que Mme le Premier ministre a présenté le 28 novembre dernier. Il s'agit de mettre en place un système de préretraite pour les 15 000 à 20 000 agriculteurs âgés de cinquante-cinq à cinquante-neuf ans qui libéreront leur exploitation à des fins de restructuration.

L'instauration d'une préretraite pourrait constituer une avancée pour les exploitants en âge d'en bénéficier. Bien méritée, elle est souvent attendue, à cause de la fatigue accumulée et des difficultés actuelles qui, pour beaucoup, bouchent toute perspective. Toutefois, celle qui est annoncée - de 35 000 à 55 000 francs - est bien maigre pour faire vivre un couple. Comment, en effet, vivre concrètement, correctement, après une vie de rude labeur, avec des sommes allant de 9 000 à 13 750 francs par trimestre, et de 3 000 à 4 500 francs par mois ?

Faute d'une politique ambitieuse d'aide à l'installation des jeunes, c'est l'agrandissement des exploitations ou la jachère qui sont décidés. Certes, les structures varient d'une région à l'autre et il est, ici et là, nécessaire de consolider la superficie des exploitations. Mais il n'en demeure pas moins vrai que, sous le vocable de restructuration, c'est le fil de la mise en œuvre accélérée de la réforme de la politique agricole commune que l'on trouve.

Les mesures dites sociales ne répondent pas vraiment aux besoins sociaux et elles sont utilisées pour faire passer de mauvaises orientations économiques pour la vie agricole et pour l'ensemble du monde rural.

Sans doute veut-on faire espérer aux uns qu'ils s'en tirent mieux après la disparition des autres !

Depuis des années, cette spirale est en œuvre et la situation continue de se dégrader, y compris pour ceux à qui on a dit hier qu'ils s'en sortiraient par l'agrandissement de leurs structures.

Il y a évidemment des structures à consolider ; mais, ce qui est déterminant pour le revenu, ce sont, d'une part, des prix rémunérateurs, la possibilité de produire et, d'autre part, des charges sociales et fiscales adaptées au revenu que procure réellement l'exploitation.

Si ce projet de loi n'avait contenu que des dispositions concernant la préretraite - qui auraient d'ailleurs mérité d'être présentées autrement que par le biais d'un amendement au projet de loi sur les cotisations sociales - nous aurions pu, malgré les réserves que je viens d'émettre, le voter.

En tant que préretraite, c'est nettement insuffisant, mais c'est mieux que pas de préretraite du tout ! Nous ne sommes pas pour le tout ou rien. Tout pas en avant, fût-il petit, nous sommes disposés à le soutenir.

Mais l'ensemble du texte qui nous est présenté aura, à n'en pas douter, des conséquences, dans les années à venir, au niveau des cotisations sociales, par les hausses qu'il va provoquer. Or beaucoup de gens ne peuvent pas, aujourd'hui, faire face, et vous ne voulez pas en tenir compte, monsieur le ministre.

C'est pour cela qu'à l'Assemblée nationale le groupe communiste a voté contre. Quant à nous, nous attendrons de savoir ce qui va sortir de la discussion que nous allons maintenant avoir pour nous déterminer. (*Applaudissements sur les travées communistes.* - *M. Marcel Daunay applaudit également.*)

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

M. Jean Arthuis. Je voudrais m'associer à l'hommage qui a été rendu à nos collègues MM. Seillier et de Raincourt, qui nous ont présenté d'excellents rapports.

Cela étant, je voudrais, monsieur le ministre, vous rendre attentif à une injustice que commet votre collègue chargé de l'éducation nationale.

Lorsqu'il s'agit de prendre en considération le revenu des agriculteurs pour déterminer leurs droits à une bourse nationale, il est procédé à un ajustement qui constitue, à mes yeux, une injustice fondamentale : lorsque l'agriculteur est imposé sur la base du revenu forfaitaire, il n'est procédé à aucun ajustement ; en revanche, s'il est imposé sur la base du bénéfice réel, l'administration de l'éducation nationale réintègre au revenu le montant des amortissements.

Cela me paraît constituer une anomalie, une injustice, et je souhaite, monsieur le ministre, que vous exerciez, auprès de votre collègue M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, toute la pression requise pour mettre un terme à cette injustice flagrante, qui, je le reconnais, n'est pas spécifique aux agriculteurs puisqu'elle vise également l'ensemble des professions non salariées. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur le président, pour économiser les forces de chacun, je répondrai aux différents orateurs au fur et à mesure de la discussion des articles. J'ai pris bonne note de toutes les questions qui m'ont été posées.

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.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} ou avant l'article 13

M. le président. Par amendement n° 9, MM. de Menou, Debavelaere, François et Pluchet, les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les dates du présent projet de loi, hormis celle figurant à l'article 1^{er}, sont repoussées d'une année afin de suspendre l'évolution de la réforme. »

Demande de vote unique

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur le président, je tiens, bien entendu, à ce que la discussion ait lieu ; mais, afin que le Gouvernement ne se trouve pas en difficulté au moment de la réunion de la commission mixte paritaire, je me vois dans l'obligation, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution et de l'article 42, alinéa 7, du règlement du Sénat, de demander au Sénat de se prononcer par un seul vote sur l'article 1^{er}, à l'exclusion de tout amendement, ainsi que sur les articles additionnels avant ou après l'article 1^{er}, à l'exclusion des amendements nos 9, 5, 26, 13 rectifié, 27 et 33.

M. Bernard Seillier, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Bernard Seillier, rapporteur. Compte tenu de la déclaration de M. le ministre, je vous demande, monsieur le président, une suspension de séance d'un quart d'heure, pour réunir la commission.

M. le président. Il va de soi que nous allons faire droit à votre demande, monsieur le rapporteur.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue le jeudi 19 décembre 1991 à zéro heure dix, est reprise à zéro heure trente.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le ministre, il vient de se passer, une nouvelle fois, une chose désagréable, et je veux que vous n'oubliez pas que c'est uniquement la faute du Gouvernement si nous examinons ce texte, en première lecture, le 19 décembre, à zéro heure trente.

Si le Gouvernement avait mieux organisé son calendrier et si l'ordre du jour prioritaire avait été établi de manière intelligente, monsieur le ministre, nous n'aurions pas à examiner ce texte complexe un jour avant la fin de la session !

Autant je comprends que vous soyez désireux de « boucler » le texte pour demain, autant je n'admets pas, d'abord, que vous n'ayez pas répondu aux orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale et, ensuite, que, dès l'article 1^{er}, vous nous annonciez un vote bloqué, en refusant tout amendement du Sénat.

Comme, par ailleurs, nous ne sommes pas sûrs que les efforts que nous ferons cette nuit ne seront pas vains, puisque nous ne savons pas si le gouvernement réunira une commission mixte paritaire, voire, au cas où il la réunirait, s'il inscrira ses conclusions à l'ordre du jour des assemblées - je vous rappelle, monsieur le ministre, que, pour la première fois depuis 1958, nous venons de voir un gouvernement qui refuse de prendre en considération le texte émanant d'une commission mixte paritaire - nous n'avons aucune raison de nous dépêcher.

Par conséquent, monsieur le président, je demande une suspension de séance de plusieurs heures pour permettre à la commission des affaires sociales et à la commission des

affaires économiques réunies, avec les deux rapporteurs, de reprendre l'ensemble du texte et de voir les amendements qu'elles maintiennent et ceux qu'elles suppriment.

Il est en effet inutile, monsieur le ministre, de perdre du temps à examiner des amendements qui ne seront pas soumis au vote du Sénat.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur Fourcade, je veux vous répondre sur la forme et sur le fond.

Sur la forme, le Gouvernement est tout à fait prêt à voir se dérouler normalement la procédure de la commission mixte paritaire, vous vous en doutez bien. Ce n'est même pas la peine que je le dise tant cela va de soi !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Eh non, il vaut mieux le dire !

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Eh bien, je vous le dis !

S'agissant du Gard, permettez-moi d'attirer votre attention et celle du Sénat sur le fait que nous avons tous un intérêt commun, quelles que soient les appréciations que nous portons sur telle ou telle modalité du débat, c'est que, le 1^{er} janvier 1992, les préretraites, tant attendues par le monde agricole, puissent être mises en œuvre dans notre pays.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. C'est du chantage !

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Le temps de la réflexion est toujours utile pour essayer d'améliorer les textes, mais j'attire encore l'attention du Sénat sur le fait qu'en l'espèce il y a une impérieuse nécessité à laquelle, j'en suis sûr, nous sommes tous sensibles.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Le monde agricole doit savoir que le texte a été soumis au Sénat à la fin de la session, donc avec une précipitation caractérisée, et inscrit par le Gouvernement, seul responsable, à l'ordre du jour prioritaire le mardi 18 décembre, à vingt-deux heures.

Par conséquent, qui sera responsable si la discussion, éventuellement, n'aboutit pas ? Le Gouvernement seul ! Il lui appartenait d'inscrire ce projet plus tôt à l'ordre du jour, comme je l'avais demandé, monsieur le ministre, en conférence des présidents, la semaine dernière, sachant que, du fait de la complexité du texte, il serait difficile d'achever son examen avant la fin de la session.

On m'a expliqué alors qu'il y avait beaucoup d'autres textes bien plus urgents. Monsieur le ministre, il faut donc vous en prendre à Mme le Premier ministre et à M. le ministre des relations avec le Parlement !

Monsieur le président, je réitère ma demande de suspension de séance pour réunir les deux commissions.

M. le président. Monsieur Fourcade, vous me placez dans une situation délicate. Lorsqu'un président de commission demande une suspension de séance, il est de tradition de la lui accorder. Mais une suspension de plusieurs heures...

Une suspension d'une demi-heure vous semble-t-elle suffisante ?

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, j'accepte votre proposition. Si nous n'avons pas alors achevé nos travaux, je vous ferais prévenir. C'est la seule attitude que je puisse adopter qui soit à la fois courtoise et efficace.

Je tiens à souligner que j'avais demandé, lors de la dernière conférence des présidents - vous en avez été témoin, monsieur le président - que ce projet de loi fût inscrit à l'ordre du jour de nos travaux beaucoup plus tôt.

Quoi qu'il en soit, je pense qu'une demi-heure de suspension sera suffisante. Si tel n'était pas le cas, je vous le ferais savoir.

M. le président. Si je reprenais la séance, je vous le ferais également savoir.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Dans ce cas, le Gouvernement aurait atteint son objectif : il serait procédé à l'examen d'un texte en l'absence des rapporteurs et, peut-être même, dans cette hypothèse, des sénateurs, ce qui serait beaucoup plus simple et permettrait d'éviter tout débat législatif !

M. Jean Arthuis. Je demande la parole.

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

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, à ce point de notre débat, je mesure le chemin qu'il reste à accomplir pour rationaliser les travaux parlementaires. Je me demande si le Gouvernement a pris le parti d'humilier le Parlement.

Je tiens à dire à quel point je suis choqué par ce processus qui transforme le Parlement en une véritable « extrudeuse » législative dans les derniers jours de la session parlementaire. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Larché. C'est exact !

M. Jean Arthuis. Comment ne pas s'étonner, en effet, de voir encore inscrites à l'ordre du jour complémentaire du Sénat une proposition de résolution tendant à rendre le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires ainsi qu'à modifier certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat et une proposition de loi tendant à créer un droit de contracter auprès de tout établissement bancaire un prêt dont le remboursement est garanti par l'Etat et destiné à faciliter l'installation des jeunes époux mariés depuis moins de six mois ?

Ces textes sont certes très intéressants, mais le projet de loi organique modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature sera-t-il appelé en discussion à trois ou à quatre heures, quasiment à la fin de la session parlementaire ? J'estime que cette méthode est indigne.

Le Sénat a dit à quel point il était urgent de redonner à l'autorité judiciaire tous ses pouvoirs. La réponse du Gouvernement consiste-t-elle à demander au Parlement de débattre d'une réforme aussi importante dans des conditions aussi étonnantes ? Si on voulait humilier le Parlement, on ne procéderait pas différemment.

Aussi, monsieur le président, je vous demande si vous avez l'intention de maintenir la discussion des textes inscrits à l'ordre du jour de la présente séance.

M. le président. Je ne puis que respecter l'ordre du jour, en particulier l'ordre du jour complémentaire, qui a été fixé.

Plusieurs sénateurs du R.P.R. L'ordre de la nuit !

M. le président. Nous reprendrons donc nos travaux à une heure dix.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à zéro heure quarante, est reprise à une heure dix.*)

M. le président. La séance est reprise.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, vous constaterez que j'ai tenu le plus grand compte de vos observations !

M. le président. Merci !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le ministre, après avoir examiné ce qu'il convenait de faire après votre déclaration préconisant le recours, aussi souvent qu'il serait nécessaire, à l'article 44, alinéa 3 - ce qui revient à discuter des amendements sans les voter - la commission m'a mandaté, à l'unanimité, pour vous dire que le Gouvernement prive ainsi le Parlement de son droit d'amender un texte important pour les agriculteurs.

Votre démarche est tout à fait contraire à l'esprit de la Constitution ; elle n'a rien à voir avec le dialogue normal que l'on est en droit d'attendre sur un sujet de cette importance.

Monsieur le président, monsieur le ministre, pour bien montrer à l'opinion publique que, dans cette affaire, le Gouvernement prive le Parlement d'un de ses droits primordiaux, la commission des affaires sociales a décidé de retirer tous les amendements qu'elle avait déposés.

Son rapporteur se prononcera sur les articles du texte et nous nous contenterons de voter pour ou contre.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est M. le rapporteur pour avis.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ma très brève intervention ira à l'évidence dans le même sens que celle que vient de faire à l'instant M. le président de la commission des affaires sociales.

Je crois vous avoir entendu, monsieur le ministre, dans votre exposé liminaire, nous faire part de votre souhait de laisser la discussion parlementaire aller jusqu'à son terme, comme cela est normal dans un pays démocratique. Vous aviez d'ailleurs manifesté ce même souci devant l'Assemblée nationale, puisque vous aviez déclaré : « Je me refuse à croire au prétendu caractère mécanique de nos débats. Je crois aux vertus de l'échange et du dialogue, et je pense que l'on peut s'influencer mutuellement. »

M. Alain Puchet. C'est tout à fait de circonstance !

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Le simple rappel de ces deux phrases, qui sont effectivement de circonstance, est en contradiction avec ce qui se passe ce soir, où nous avons droit à une discussion parlementaire purement mécanique. Il n'y aura ni échange, ni dialogue et, à l'évidence, nous ne pourrions pas nous influencer mutuellement.

Hier, M. le ministre délégué au budget refusait de parler ; aujourd'hui, le ministre de l'agriculture nous empêche de parler. Ces attitudes du Gouvernement à l'égard du Sénat ne sont probablement pas le fruit du hasard ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. René Régnauld. C'est de votre fait !

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Par conséquent, je retire l'ensemble des amendements déposés au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

J'assure cependant que nous saurons parfaitement expliquer sur le terrain la façon dont les choses se seront passées. Chacun assumera ses responsabilités devant le peuple, d'autant que, au travers de ses représentants, le peuple est aujourd'hui privé de son droit d'expression. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. L'ensemble des amendements déposés par la commission des affaires sociales et par la commission des affaires économiques et du Plan sont retirés.

Articles additionnels avant l'article 1^{er} ou avant l'article 13 (suite)

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

M. Alain Pluchet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous avez remarqué qu'aucun orateur du R.P.R. ne s'est exprimé dans la discussion générale. C'était de propos délibéré : Etant donné nos conditions de travail, nous avons préféré éviter tout risque de répétitions, nous réservant d'exprimer notre position lors de la discussion des articles.

Connaissant l'importance de ce texte pour les agriculteurs, avec un grand nombre de nos collègues, nous avons préparé très minutieusement cette discussion.

Ce soir, le Gouvernement retire au Sénat le pouvoir de s'exprimer. Dans ces conditions, le groupe du R.P.R. se rallie à la position de la commission des affaires sociales et de la commission des affaires économiques et du Plan, et je retire les amendements nos 9, 10, 11 rectifié, 6, 7, 14, 8 et 12 rectifié déposés par le R.P.R.

M. le président. Les amendements nos 9, 10, 11 rectifié, 6, 7, 14, 8 et 12 rectifié sont retirés.

Par amendement n° 5, M. Arthuis propose d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le premier alinéa de l'article 72 D du code général des impôts est ainsi rédigé :

« A compter de l'imposition des revenus de 1991, les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent déduire chaque année de leur bénéfice soit une somme de 20 000 francs, soit 20 p. 100 de ce bénéfice dans la limite de 50 000 francs ».

« II. - Le cinquième alinéa de l'article 72 D du code général des impôts est abrogé.

« III. - La perte de recettes résultant des I et II ci-dessus est compensée par le relèvement, à due concurrence, du tarif des droits prévus à l'article 575 A du code général des impôts. »

La parole est à M. Arthuis.

M. Jean Arthuis. Monsieur le président, mes chers collègues, j'avoue ma très profonde déception, le Parlement étant confiné dans un rôle illusoire et réduit à une sorte de théâtre d'ombres, malmené qu'il est par le Gouvernement.

Je n'ai pas participé à la discussion générale, car je pensais m'exprimer à l'occasion de l'examen des articles pour mettre en évidence une dérive que j'ai constatée dans mon département, qui est un département d'élevage et de polyculture. En effet, entre ceux des agriculteurs qui sont imposés sur les bases du régime forfaitaire et ceux qui ont opté pour le réel ou qui ont atteint un chiffre d'affaires qui leur en fait obligation, le fossé se creuse ; je voudrais que le Gouvernement y soit attentif.

Il me paraissait donc opportun d'essayer de définir quelques règles pour tendre vers une base unique et éviter que ne coexistent un bénéfice servant de base au calcul des cotisations sociales et un bénéfice fiscal. Mes amendements répondaient à cette nécessité. Il paraissait judicieux, notamment, de prendre en compte des provisions pour investissements, afin de ne pas surcharger les agriculteurs imposés au réel.

Cette tentative est maintenant vaine, du fait du cadre strict dans lequel nous devons ce soir inscrire notre démarche.

De la même façon, je partageais tout à fait l'ambition qui animait les rapporteurs, soucieux de prendre en considération les résultats négatifs dans le calcul du revenu moyen triennal. C'est une extravagance que de vouloir, en quelque sorte, neutraliser les résultats négatifs, que l'on ramènerait à zéro.

Mais, si nous ne pouvons pas amender ce texte, au moins laissez-nous nous exprimer, ne nous enlevez pas ce droit-là, monsieur le ministre !

Hélas ! Je dois tirer, moi aussi, les conséquences de cette procédure forcée et retirer les amendements nos 5 et 13 rectifié.

M. le président. Les amendements nos 5 et 13 rectifié sont retirés.

Par amendement n° 45, M. Souplet et les membres du groupe de l'union centriste proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est inséré dans le code rural un article L. 513-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 513-4. - Le membre du bureau de l'assemblée qui démissionne de ses fonctions de président de chambre d'agriculture peut rester membre de l'assemblée permanente jusqu'à la première session suivant de nouvelles élections à ladite chambre d'agriculture et qui se dérouleraient soit dans le cadre des dispositions prévues à l'article R. 511-52 du code rural, soit dans celui du renouvellement général aux chambres d'agriculture. Il conserve à l'assemblée permanente tous les pouvoirs qui lui reviennent en qualité de président, notamment en session plénière, ainsi que ses fonctions en tant que membre du bureau de l'assemblée. »

La parole est à M. Machet.

M. Jacques Machet. Monsieur le président, je retire cet amendement, ainsi que tous ceux qui ont été déposés par le groupe de l'union centriste.

M. le président. Les amendements nos 45, 43 et 44 sont retirés.

I. - PRESTATIONS FAMILIALES

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article 1062 du code rural est ainsi rédigé :

« Art. 1062. - Le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole ou l'artisan rural verse à la caisse de mutualité sociale agricole à laquelle il est affilié :

« 1^o Une cotisation pour lui-même ;

« 2^o Une cotisation pour les salariés que, le cas échéant, il emploie. »

« II. - A compter du 1^{er} janvier 1994, les cotisations, versées au titre des prestations familiales, mentionnées à l'article 1062 du code rural, à charge des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricoles et des artisans ruraux sont constituées de deux éléments.

« Le premier est calculé selon les modalités prévues à l'article 1063.

« Le second est calculé, pour la cotisation versée par l'exploitant pour lui-même, en pourcentage des revenus professionnels ou de l'assiette forfaitaire, dans les conditions définies à l'article 1003-12 du même code et selon un taux défini par décret et, pour la cotisation versée pour les salariés que, le cas échéant, il emploie, en pourcentage de leurs rémunérations brutes, selon des modalités fixées par décret. »

Je vais mettre aux voix l'article 1^{er}, sur lequel je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

M. Bernard Seillier, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Bernard Seillier, rapporteur. Monsieur le président, la commission demande au Sénat de repousser l'article 1^{er}.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 1^{er}.

M. René Ragnault. Le groupe socialiste vote pour.
(L'article 1^{er} n'est pas adopté.)

II. - ASSURANCE MALADIE,
INVALIDITÉ ET MATERNITÉ

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le I de l'article 1106-6-1 du code rural est ainsi rédigé :

« I. - Les cotisations des aides familiaux et des associés d'exploitation mentionnés au 2^o du I de l'article 1106-1 sont calculées en pourcentage des cotisations dues pour eux-mêmes par les chefs d'exploitation ou d'entreprise. Leur taux est fixé par décret.

« Ces cotisations ne peuvent excéder le montant de la cotisation d'un chef d'exploitation ou d'entreprise percevant un revenu, fixé par décret par référence au salaire minimum de croissance. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat de voter l'article 2.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article additionnel après l'article 2

M. le président. Par amendement n^o 1, MM. Leyzour et Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le dernier alinéa de l'article 1106-12 du code rural est supprimé.

« II. - Pour compenser les pertes de recettes résultant du I ci-dessus, l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices distribués pour les industries de l'agroalimentaire est relevé à due concurrence. »

La parole est à M. Leyzour.

M. Félix Leyzour. Les agriculteurs en difficulté qui ont plus de dix-huit mois de retard de cotisation ne doivent pas être privés de couverture sociale.

Cet amendement est, évidemment, d'une très grande actualité. C'est la raison pour laquelle je ne crois pas devoir le retirer.

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

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission souhaiterait d'abord connaître l'avis du Gouvernement.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je partage tout à fait les motivations de M. Leyzour. J'aurais d'ailleurs pu tenir les mêmes propos que lui. Cependant, je pense pouvoir arriver au même résultat que lui, mais par d'autres voies.

En effet, nous avons l'un et l'autre le souci de garantir une couverture sociale à nos agriculteurs. Or, ceux qui sont en difficulté sont certainement ceux qui en ont le plus grand besoin. Il faut donc concilier ce principe incontournable avec le fait qu'aucun régime de protection sociale ne verse de prestations sans paiement de cotisations. C'est la loi.

Mais, au-delà de la loi, il y a la réalité. C'est pourquoi des efforts importants sont réalisés depuis plusieurs années en faveur des agriculteurs en difficulté précisément pour leur éviter la perte de leurs droits sociaux.

Nous agissons par le biais soit de prises en charge partielles des cotisations, soit d'échéanciers de paiement. Ces dispositions sont tellement légitimes qu'elles ont été renforcées dans le plan d'urgence du 9 octobre.

En outre, pour répondre à votre préoccupation, monsieur Leyzour, nous avons décidé d'inscrire une ligne de 110 millions de francs au B.A.P.S.A. de 1992 pour assurer ces échéanciers de paiement.

Enfin, les personnes qui viendraient à perdre le bénéfice de leurs prestations sont rétablies dans leurs droits à partir du moment - c'est tout à fait normal - où le revenu minimum d'insertion leur est attribué.

Donc, nous disposons aujourd'hui de toute une panoplie de mesures qui doivent permettre d'arriver au résultat que vous avez bien raison de souhaiter, monsieur Leyzour, sans nous opposer à la loi et sans nous trouver en contradiction avec ce fameux article 40 de la Constitution, que je serai contraint d'invoquer si vous ne retirez pas cet amendement.

M. le président. Monsieur Leyzour, maintenez-vous votre amendement ?

M. Félix Leyzour. Monsieur le ministre, je regrette que vous m'opposiez l'article 40 de la Constitution. Mais, les choses étant ce qu'elles sont, et ayant pris bonne note des engagements que vous venez de prendre, car c'est la réalité qui compte pour cette catégorie d'agriculteurs, je suis disposé à retirer mon amendement. Cependant, sachez que nous resterons vigilants pour qu'une couverture sociale soit accordée à tous ces agriculteurs.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je vous remercie, monsieur Leyzour. Je le répète, nous prendrons toutes dispositions pour que personne ne se trouve privé, du fait de difficultés économiques, de cette couverture sociale. C'était important, vous avez eu raison de le souligner.

M. le président. L'amendement n^o 1 est retiré.

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis. - A compter du 1^{er} janvier 1992, la dernière phrase de l'article 63 de la loi n^o 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n^o 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social est complétée par les mots : "dans la limite de six fois le plafond prévu à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter l'article 2 bis.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
(*L'article 2 bis est adopté.*)

III. - PENSION DE RETRAITE FORFAITAIRE

Article 3

M. le président. « Art. 3. - I. - En 1992, la cotisation mentionnée au a de l'article 1123 du code rural est constituée de deux éléments.

« Le premier est calculé selon les modalités prévues à l'article 1124 du même code.

« Le second est calculé, dans la limite du plafond prévu à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, en pourcentage des revenus professionnels du chef d'exploitation ou d'entreprise ou de l'assiette forfaitaire, tels qu'ils sont définis à l'article 1003-12 du code rural. Son taux est déterminé par décret.

« II. - A compter du 1^{er} janvier 1993, le premier alinéa de l'article 1124 du code rural est ainsi rédigé :

« La cotisation mentionnée au a de l'article 1123 est calculée, dans la limite du plafond prévu à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, en pourcentage des revenus professionnels du chef d'exploitation ou d'entreprise ou de l'assiette forfaitaire, tels qu'ils sont définis à l'article 1003-12 du présent code. Son taux est fixé par décret. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat de repousser l'article 3.

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

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 n'est pas adopté.*)

IV. - COTISATIONS DE SOLIDARITÉ

Article 4

M. le président. « Art. 4. - I. - A compter du 1^{er} janvier 1992, le VI de l'article 1003-7-1 du code rural est ainsi rédigé :

« VI. - Les personnes qui dirigent une exploitation ou une entreprise agricoles dont l'importance est inférieure à celle définie au I ci-dessus et supérieure à un minimum fixé par décret ont à leur charge une cotisation de solidarité calculée en pourcentage de leurs revenus professionnels ou de l'assiette forfaitaire définis à l'article 1003-12. Son taux est fixé par décret. »

« II. - A compter de la même date, l'article 1003-7-1 du code rural est complété par un VII ainsi rédigé :

« VII. - Les associés de sociétés de personnes non affiliés au régime des personnes non salariées des professions agricoles et percevant des revenus professionnels tels que définis à l'article 1003-12 ont à leur charge une cotisation de solidarité calculée en pourcentage de ces revenus. Le taux de la cotisation est déterminé par décret. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat de repousser l'article 4.

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

Je mets aux voix l'article 4.

(*L'article 4 n'est pas adopté.*)

Article 5

M. le président. L'Assemblée nationale a supprimé l'article 5.

Je ne suis saisi d'aucun amendement tendant à le rétablir.

Article 6

M. le président. « Art. 6. - A compter du 1^{er} janvier 1992, la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 622-1 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigée :

« Toutefois, si l'activité agricole de cette personne n'est pas considérée comme son activité principale, elle verse à l'assu-

rance vieillesse des personnes non salariées agricoles une cotisation de solidarité, calculée en pourcentage des revenus professionnels du chef d'exploitation ou d'entreprise ou de l'assiette forfaitaire définis à l'article 1003-12 du code rural et dont le taux est fixé par décret. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat de repousser l'article 6.

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

Je mets aux voix l'article 6.

(*L'article 6 n'est pas adopté.*)

V. - DISPOSITIONS DIVERSES

Article 7

M. le président. « Art. 7. - I. - Au deuxième alinéa de l'article 1003-8-1 du code rural les mots : "par une cotisation additionnelle aux cotisations complémentaires prévues à l'article 1003-8" sont remplacés par les mots : "par un prélèvement sur le produit des cotisations affectées aux dépenses complémentaires prévues à l'article 1003-8, au titre des régimes d'assurance vieillesse des salariés et des non-salariés agricoles".

« Les deux dernières phrases du même alinéa sont supprimées.

« II. - Au troisième alinéa du même article, après les mots : "Cet arrêté détermine également" sont insérés les mots : "le montant du prélèvement, la part prélevée sur chacun des régimes des salariés et des non-salariés et". »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter l'article 7.

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

Je mets aux voix l'article 7.

(*L'article 7 est adopté.*)

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Le second alinéa du 1^o de l'article 1144 du code rural et le II de l'article 70 de la loi n^o 90-85 du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n^o 88-1202 du 30 décembre 1988, relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social sont abrogés. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter l'article 8.

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

Je mets aux voix l'article 8.

(*L'article 8 est adopté.*)

Article additionnel après l'article 8

M. le président. Par amendement n^o 2, MM. Leyzour et Minetti, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article 1143-1 du code rural est supprimé.

« II. - Pour compenser les pertes de recettes résultant du paragraphe I ci-dessus, l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices distribués par les industries de l'agro-alimentaire est relevé à due concurrence. »

La parole est à M. Leyzour.

M. Félix Leyzour. Les caisses de mutualité sociale agricole ne doivent pas pouvoir prélever les cotisations de leurs adhérents sur le montant des prestations qui leur sont dues. Tel est l'objet de cet amendement.

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

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission souhaiterait connaître d'abord l'avis du Gouvernement.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Cet amendement est la conséquence de l'amendement n° 1, présenté par les mêmes auteurs, qui visait à maintenir la protection sociale des agriculteurs ne payant plus leurs cotisations depuis plus de six mois. J'ai répondu à M. Leyzour il y a quelques instants, et il a d'ailleurs bien voulu m'entendre et retirer son amendement.

Vous souhaitez maintenant, monsieur Leyzour, que la mutualité sociale agricole ne puisse plus prélever sur les prestations qu'elle verse, à l'exception des prestations familiales, les cotisations qui lui sont dues. Vous proposez également que le versement de certaines aides économiques ne soit plus lié au fait que l'assuré est à jour de ses cotisations sociales. Or, sauf à admettre l'amendement n° 1, qui a été retiré, le présent amendement risque d'avoir pour effet pratique de priver de couverture sociale des personnes qui auront été, en quelque sorte, incitées à ne pas se tenir à jour de leurs cotisations. Je vous demande donc de bien vouloir retirer cet amendement, monsieur Leyzour, et je renouvelle ici les apaisements que j'ai pu vous apporter à l'occasion de l'amendement précédent.

M. le président. Monsieur Leyzour, l'amendement est-il maintenu ?

M. Félix Leyzour. Monsieur le ministre, je n'ai pas très bien saisi votre argumentation. Selon vous, si notre amendement était adopté, cela conduirait à priver les agriculteurs d'une couverture sociale. Or c'est tout à fait le contraire que nous souhaitons.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur Leyzour, je vous rends attentif à ce point : en n'incitant pas les assurés à se mettre à jour de leurs cotisations, nous risquons de créer un effet tout à fait pervers et de retourner le mécanisme contre ces assurés. C'est la raison pour laquelle je vous demande à nouveau de bien vouloir retirer cet amendement. A défaut, je serais obligé d'invoquer l'article 40.

M. le président. Dans ces conditions, monsieur Leyzour, l'amendement est-il maintenu ?

M. Félix Leyzour. Oui, monsieur le président, car les explications qui viennent de m'être données par M. le ministre ne me satisfont pas du tout. Je persiste à penser qu'il y a bien un risque de rétention des prestations.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Dans ces conditions, j'invoque l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Monsieur Arthuis, l'article 40 est-il applicable ?

M. Jean Arthuis, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 2 n'est pas recevable.

Article 9

M. le président. « Art. 9. - I. - Une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de cinquante-cinq ans au moins ayant exercé cette activité à titre principal pendant une durée fixée par décret, s'ils cessent définitivement leur activité agricole et rendent leurs terres et les bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de restructuration.

« L'allocation de préretraite est servie à l'intéressé jusqu'à l'âge de soixante ans.

« Les agriculteurs remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation de préretraite peuvent en faire la demande dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1992.

« Un décret fixe le montant de cette allocation et ses conditions d'attribution, notamment les conditions de reprise des terres libérées, ainsi que les conditions de cumul avec la poursuite d'activités autres qu'agricoles.

« Cette allocation n'est pas cumulable avec la perception d'un avantage de retraite d'un régime de base, d'une allocation aux travailleurs âgés servie en application de l'article L. 322-4 du code du travail ou d'un revenu de remplacement servi en application de l'article L. 351-2 de ce code.

« A compter de la date du premier versement de la préretraite, il est mis fin aux aides au revenu agricole dont bénéficie éventuellement l'exploitant. Les incompatibilités entre le bénéfice de la préretraite et les autres aides ayant pu être attribuées à l'exploitation sont précisées par décret. »

« II. - Pendant toute la durée de versement de l'allocation de préretraite, les chefs d'exploitation et les personnes mentionnées aux 2^o, 4^o et 5^o du I de l'article 1106-1 du code rural, ainsi que les métayers visés à l'article 1025 dudit code, ont droit et ouvrent droit, sans contrepartie de cotisations, aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité du régime agricole de protection sociale dont ils relèvent.

« La durée pendant laquelle les personnes visées à l'alinéa précédent ont perçu l'allocation de préretraite est comptée, sans contrepartie de cotisations, comme période d'assurance pour le calcul des avantages de vieillesse du régime agricole dont elles relèvent.

« III. - Le preneur qui remplit les conditions de caractère personnel auxquelles est subordonnée l'attribution de la préretraite agricole prévue ci-dessus peut, par dérogation à l'article L. 411-5 du code rural, en vue de bénéficier de cet avantage, sous condition suspensive d'attribution, résilier le bail à la fin d'une des périodes annuelles de ce bail, suivant la date à laquelle il aura atteint l'âge requis.

« Dans ce cas, le preneur doit notifier sa décision au propriétaire au moins douze mois à l'avance. Toutefois, au cours de la première année d'application de la préretraite, ce délai est ramené à trois mois.

« IV. - Les personnes titulaires de l'indemnité annuelle d'attente peuvent opter pour les dispositions relatives à l'allocation de préretraite dans des conditions fixées par décret. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat de voter l'article 9.

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

Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Le premier alinéa de l'article 1617 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Il est attribué au budget annexe des prestations sociales agricoles le produit d'une taxe sur les betteraves livrées à la sucrerie ou à la distillerie. Le taux de cette taxe est fixé à 4 p. 100 du prix de base à la production des betteraves. Ce taux peut être réduit par décret dans la mesure où cette réduction n'affecte pas l'équilibre financier du budget annexe des prestations sociales agricoles. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter cet article.

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

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - A la fin du premier alinéa du 2^o de l'article 1110 du code rural, les mots "aux articles 1120-1 à 1122-5" sont remplacés par les mots "au paragraphe 2 de la présente section". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter cet article.

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

Je mets aux voix l'article 11.
(*L'article 11 est adopté.*)

Article 12

M. le président. « Art. 12. - Après le premier alinéa de l'article 1122-1 du code rural, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un ménage d'exploitants a opté, selon des modalités fixées par décret, pendant une période donnée, pour un partage à parts égales des points obtenus en contrepartie des cotisations visées aux *b* et *c* de l'article 1123, le conjoint du chef d'exploitation ou d'entreprise agricole obtient, outre la retraite forfaitaire mentionnée au précédent alinéa, une retraite proportionnelle calculée dans les conditions prévues au 2° de l'article 1121. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter cet article.

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

Je mets aux voix l'article 12.

(*L'article 12 est adopté.*)

Articles additionnels avant l'article 13

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Tous deux sont déposés par MM. Soucaret et François-Poncet.

Le premier, n° 4, tend à insérer, avant l'article 13, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le troisième alinéa du paragraphe II de l'article 1003-12 du code rural est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ils sont minorés des plus-values professionnelles réinvesties dans l'exploitation ou l'entreprise.

« II. - Les pertes de recettes résultant de l'application du paragraphe I ci-dessus sont compensées par un relèvement à due concurrence de la cotisation visée à l'article 1614 du code général des impôts.

« III. - En conséquence, les taux de T.V.A. sont relevés à due concurrence. »

Le second, n° 3, vise à insérer, toujours avant l'article 13, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le troisième alinéa du paragraphe II de l'article 1003-12 du code rural est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les entrepreneurs visés au 4° de l'article 1060 du code rural, ces revenus sont minorés du montant des plus-values professionnelles réinvesties dans l'entreprise.

« II. - Les pertes de recettes résultant de l'application du paragraphe I ci-dessus sont compensées par un relèvement à due concurrence de la cotisation visée à l'article 1614 du code général des impôts.

« III. - En conséquence, les taux de T.V.A. sont relevés à due concurrence. »

La parole est à M. Soucaret.

M. Raymond Soucaret. La loi du 23 janvier 1990 a modifié le mode de calcul des cotisations de la mutualité sociale agricole. Cette modification a été faite à la demande des agriculteurs afin de changer les critères pour le calcul des cotisations afin d'améliorer le régime des retraites et d'avoir des bases correspondant plus à la réalité que le revenu cadastral ; il s'agissait de prendre en compte les revenus professionnels.

Or d'autres catégories socio-professionnelles, notamment les entreprises de travaux agricoles et forestiers, sont assujetties à la mutualité sociale agricole. Les cotisations étant calculées à partir des revenus professionnels, ces derniers comprenant les plus-values à court terme, certaines cotisations à payer sont passées du simple au triple, soit une augmentation de 200 p. 100, totalement insupportable par le chef d'entreprise.

Pourtant, ces plus-values à court terme ne constituent pas un revenu disponible. Elles servent simplement d'acompte en cas de réinvestissement - achat de matériels -, c'est-à-dire pour le capital.

Aussi, nous proposons, par ces amendements, que les plus-values réinvesties soient prises en compte.

L'amendement n° 4 concerne les agriculteurs et l'amendement n° 3 les entrepreneurs de travaux agricoles et forestiers. En effet, les uns relèvent des bénéfices agricoles, les autres des bénéfices industriels et commerciaux. Or il existe une disparité. En effet, en ce qui concerne les plus-values, les agriculteurs bénéficient d'une exonération jusqu'à 1 million de francs dans le cadre fiscal, contre 300 000 francs pour les entrepreneurs de travaux agricoles et forestiers. Ces amendements visent donc à rétablir une parité pour les cotisations, à défaut de le faire dans le cadre de la fiscalité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Bernard Seillier, rapporteur. Je souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Ces amendements visent à permettre aux entrepreneurs de travaux agricoles et forestiers - c'est l'amendement n° 3 - et aux exploitants agricoles - c'est l'amendement n° 4 - de déduire les plus-values professionnelles réinvesties dans l'entreprise ou dans l'exploitation pour le calcul des cotisations sociales.

Je demande à la Haute Assemblée de rejeter ces amendements pour des raisons que je vais indiquer.

En vertu de la législation, les plus-values professionnelles à long terme ne sont pas, pour l'essentiel, prises en compte pour le calcul des cotisations sociales. Aucun problème ne se pose donc pour cette catégorie de plus-values.

Les plus-values à court terme sont exonérées d'impôt sur le revenu, par conséquent de cotisation, lorsque les recettes de l'exploitation n'excèdent pas un million de francs.

Pour ma part, je considère que si on allait au-delà pour des ressortissants du régime agricole, on créerait une disparité de traitement entre ceux-ci et les autres travailleurs indépendants, alors que les exploitants agricoles profitent de la déduction fiscale et sociale pour les bénéfices réinvestis.

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

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission émet un avis favorable sur ces deux amendements.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, 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, avant l'article 13.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 3, 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, avant l'article 13.

Mais ces deux amendements ne sont-ils pas incompatibles ?

Quel est le sentiment de la commission ?

M. Bernard Seillier, rapporteur. Monsieur le président, l'amendement n° 4 étant plus large, il a la préférence de la commission.

M. le président. Qu'en pensez-vous, monsieur Soucaret ?

M. Raymond Soucaret. Je suis d'accord, à condition que l'amendement n° 4 concerne aussi les entrepreneurs de travaux agricoles et forestiers.

M. le président. Quel est le sentiment du Gouvernement ?

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Le Sénat a déjà voté, monsieur le président.

M. le président. C'est exact.

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je ne saurais fonctionner comme le Conseil d'Etat.

M. le président. Encore que le Gouvernement puisse toujours demander une deuxième délibération, si le texte ne lui paraît pas convenable !

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Le vote a eu lieu. Je n'ai rien à ajouter.

Article 13

M. le président. « Art. 13. - L'article 1003-12 du code rural est complété par un VI ainsi rédigé :

« VI. - Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du II du présent article, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole âgés de plus de cinquante-cinq ans peuvent, dans des conditions fixées par décret, opter jusqu'à la date de liquidation de leur retraite pour une assiette de cotisations constituée de leurs revenus professionnels tels que définis au présent article et afférents à l'année précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues. »

Sur cet article, je ne suis plus saisi d'aucun amendement.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Bernard Seillier, rapporteur. La commission demande au Sénat d'adopter cet article.

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

Je mets aux voix l'article 13.

(L'article 13 est adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le ministre, je voudrais vous féliciter pour la démonstration que vous venez de faire d'un nouveau système de rapports entre le Parlement et le Gouvernement. En effet, le Gouvernement présente un texte et le Parlement n'a qu'un droit : celui de dire oui ou non.

Sur ce texte important, certains articles ont été adoptés, alors que d'autres ont été refusés. Il faut s'en expliquer.

Nous avons adopté les articles qui se traduisaient par une amélioration de la condition des agriculteurs, notamment par le plafonnement des cotisations pour l'Amexa et par la mise en place d'un système de préretraite.

Nous avons refusé les articles qui nous paraissaient préjudiciables à l'ensemble des cotisants en matière agricole, du fait de l'absence de recouvrement entre l'assiette sociale et l'assiette fiscale.

Monsieur le ministre, le Sénat va sans doute adopter le texte qui résulte de nos délibérations. Celles-ci ont été rapides. En effet, si aucun amendement d'origine parlementaire n'est présenté, c'est plus facile, cela va plus vite. Je vous conseille d'ailleurs de continuer selon cette procédure : cela permettra de réduire la durée des débats, et peut-être ne serons-nous pas alors contraints de discuter de tels sujets à une heure aussi avancée. Je le précise également à l'intention de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement. En effet, avec un système sans amendement, l'ordre du jour serait plus facile à établir et nous pourrions travailler de jour et non pas de nuit.

Cela dit, je fais un vœu. Puisque le texte est déclaré d'urgence, une commission mixte paritaire va être réunie. Un certain nombre d'articles sont déjà votés définitivement, tous ceux sur lesquels nous n'avons adopté aucun amendement. Par conséquent, nous disposons déjà d'une base très solide. Restent à discuter des articles difficiles : les articles 1^{er}, 3, 4 et 6.

Lors de cette commission mixte paritaire, il n'est pas impossible que nous parvenions, pour ces articles, avec l'Assemblée nationale, à des rédactions communes qui tiennent compte des préoccupations exprimées pendant la discussion générale, laquelle est désormais le seul moyen pour le Sénat de faire connaître son sentiment. Cette commission mixte paritaire devrait se tenir aujourd'hui même, puisque nous sommes pris par les délais. J'espère qu'elle permettra de trouver une solution satisfaisante.

Après ces explications et ce rappel, je vous invite, mes chers collègues, à voter l'ensemble du texte, ou tout au moins ce qu'il en reste.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, afin que tout soit bien clair, je souhaite dire, très brièvement, ce qui va se passer au plan des cotisations et au niveau de l'assiette.

Pour ce qui est des cotisations 1992, votées dans le projet de B.A.P.S.A., l'assurance proportionnelle A.V.A. concernera 100 p. 100 du revenu professionnel, l'Amexa 50 p. 100 au lieu de 30 p. 100 en 1991. Pour ce qui est de la retraite forfaitaire, ce sera 50 p. 100 du revenu professionnel. Pour les prestations familiales agricoles, on verra en 1994.

Alors que le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 a prévu une augmentation des cotisations de 6,4 p. 100 en moyenne nationale, ce qui signifie que dans certains départements ce sera beaucoup plus, on charge encore la barque avec tout ce que je viens de vous rappeler. Aussi, point n'est besoin d'être grand clerc pour prédire que l'on s'achemine vers les plus grandes difficultés quant au recouvrement du premier acompte de cotisation pour 1992.

Je disais tout à l'heure, dans mon intervention au cours de la discussion générale, que le taux d'impayés dans l'Yonne était passé, entre 1990 et 1991, de 7 p. 100 à 12,7 p. 100. Donnons-nous rendez-vous l'année prochaine. Le taux sera alors bien supérieur car à ceux qui ne pourront pas payer s'ajouteront tous ceux qui ne voudront pas payer.

Encore une fois, chacun prendra ses responsabilités. Pour ce qui me concerne, soyez-en assurés, je vais assumer les miennes. En effet, actuellement, comme président d'une caisse de la M.S.A., je suis en train de réunir les délégués de cette caisse, soit plus de mille personnes en huit jours. Nous allons nous expliquer franchement et gentiment.

Sur l'assiette, puisque tout débat est interdit sur ce sujet, je veux tout de même dire, ce soir, au Sénat qu'en réalité, dans cette affaire, il a été trompé à deux reprises et notamment lors de l'examen de la loi du 23 janvier 1990 - je le rappelle dans mon rapport - lorsque M. Nallet a dit :

« Je peux vous confirmer l'engagement que j'ai pris à l'Assemblée nationale de rechercher des solutions permettant de traiter la question que vous avez soulevée - celle de l'assiette - sans remettre en cause l'harmonisation de l'assiette sociale des agriculteurs avec celle des autres catégories sociales.

« Des propositions élaborées en concertation avec les organisations professionnelles pourraient vous être soumises avant l'examen du rapport dont nous sommes convenus pour la fin de 1991, c'est-à-dire à mi-parcours. Rien n'est irréversible jusqu'à cet examen. D'ici là, je peux être en mesure de vous faire des propositions tendant justement à répondre complètement et correctement à cette question.

« Au fond, pour me résumer et pour justifier aussi cette attitude tout à fait inhabituelle du Gouvernement lors de la discussion d'un texte issu d'une commission mixte paritaire, j'indique que je suis d'accord sur l'analyse et le souci exprimés par les députés et les sénateurs et que je m'engage à proposer des solutions plus adaptées à la question posée par l'ensemble de la représentation nationale. »

Voilà ce que disait le ministre de l'agriculture de l'époque.

Je sais très bien quel est l'argument que l'on nous oppose : introduire les déficits dans la moyenne triennale coûterait un milliard de francs.

Eh bien, les ordinateurs des caisses centrales de la M.S.A. ne tournent pas au même rythme que ceux du ministère de l'agriculture, puisqu'ils aboutissent au chiffre de 300 millions de francs.

Refuser le débat sur ce point, c'est tout simplement prendre le risque - je pèse mes mots - de faire capoter l'ensemble du système, avant même la fin de sa mise en œuvre.

On pourra dire que, dans cette affaire, le Sénat avait vu clair depuis le début - M. Marcel Daunay l'a rappelé tout à l'heure - et qu'il voit encore clair aujourd'hui. Dans ces conditions, on voit bien de quel côté se trouvent les réalistes par rapport à ceux qui raisonnent de leur bureau parisien. (Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)

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

M. René Régnauld. Le groupe socialiste ne répondra pas dans les termes espérés par nos deux rapporteurs à la question qui va nous être posée dans un instant.

Sur le plan de la procédure, nous avons été surpris et choqués d'observer que la majorité sénatoriale, quoi qu'elle en dise, a délibérément décidé de ne pas discuter ce texte. (*Protestations sur les travées de l'union centriste.*) En effet, rien n'interdisait que les amendements soient présentés et discutés, sauf à prendre la décision que vous avez arrêtée, mes chers collègues, et dont on pourrait presque vous remercier, dès lors qu'elle nous permettra de nous retirer un peu plus tôt.

Nous étions prêts à assumer cette discussion jusqu'à son terme, la matière qui nous est soumise étant particulièrement intéressante. Elle est intéressante pour ceux que vous prétendez défendre mieux que d'autres et auxquels, nous aussi, nous portons l'intérêt qu'ils méritent - je pense ainsi que aux exploitants agricoles - et pour tous ceux qui, comme vous d'ailleurs, ont adhéré à un système de changement d'assiette et qui ont fait connaître leur accord sur ce changement.

Il y avait lieu de poursuivre au travers de cette discussion l'amélioration du dispositif. J'ignore pour quelles raisons le Sénat s'est privé de cette possibilité. Je ne comprends pas très bien cette espèce de dérobade. Comme j'en avais exprimé la crainte tout à l'heure, au début de mon intervention, le Sénat a usé d'arguties pour éviter un débat au fond. Je ne sais les raisons pour lesquelles ce débat le gênait. Une chose est certaine : nous ne les partageons pas.

Ce texte est extrêmement important. Nous adhérons à l'idée selon laquelle il y avait lieu de l'examiner, et ce rapidement. En effet, certaines dispositions qui ont été ajoutées au cours des jours derniers sont très attendues localement. Il était important qu'elles puissent faire l'objet de notre délibération.

Je veux croire qu'après un examen en commission mixte paritaire, puis une prochaine lecture, ce texte pourra enfin entrer en application.

En ce qui nous concerne, parce qu'il a été déshabillé de l'essentiel, nous ne le voterons pas en l'état.

Enfin, je dirai d'un mot - monsieur le rapporteur pour avis, combien je regrette que vous ayez adressé une sorte d'appel à la subversion - j'ose employer ce mot. Lorsque vous parlez du pourcentage de ceux qui éprouvent des difficultés - je crois que vous avez parlé de 12,7 p. 100 en prenant le cas de votre département - ...

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. C'est le pourcentage de cotisations impayées !

M. René Régnauld. ... et lorsque vous dites que ce pourcentage va croître du fait non plus seulement de ceux qui ne peuvent pas payer mais de ceux qui ne voudront plus payer, dois-je en déduire que vous avez l'intention de réunir vos 1 000 adhérents dans quelques jours pour leur expliquer qu'ils ne doivent plus payer leurs cotisations ? J'aimerais que vous m'apportiez une réponse à ce sujet car vous n'êtes pas allé au bout de votre raisonnement.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Monsieur Régnauld, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. René Régnauld. Très volontiers.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis avec l'autorisation de l'orateur.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. Je voudrais apporter la réponse souhaitée par M. Régnauld.

J'essaie, et je crois y parvenir assez bien, de faire la différence entre mes fonctions de parlementaire et mes fonctions de président d'une caisse de mutualité sociale agricole. Cela signifie que, lorsque j'agis en tant que président d'une caisse de mutualité sociale agricole, j'applique à 100 p. 100 - je dis bien à 100 p. 100 - les textes législatifs ou réglementaires.

La mutualité sociale agricole est un organisme public ; par conséquent, le président de son conseil d'administration, à l'évidence, est tenu d'appliquer les textes. Je le fais toujours sans aucun commentaire. Je peux vous envoyer tous les textes que je publie sur le sujet. Je peux vous rassurer tout à fait : je ne lancerai certainement pas d'appel à la grève des cotisations.

Mon cher collègue, j'ai déjà, par anticipation, répondu à votre question. En effet, les viticulteurs font grève dans mon département. Or j'ai dit à leurs délégués communaux que ce mouvement, était inacceptable et pénalisait l'ensemble des agriculteurs.

Soyez tout à fait rassuré, mon cher collègue. Je pense avoir tout de même le sens des responsabilités. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Régnauld.

M. René Régnauld. Je prends acte, monsieur le président, de la précision que vient d'apporter M. le rapporteur pour avis. J'espère qu'il en sera ainsi qu'il dit.

Je pensais surtout que ce type de situation n'aurait pas été complètement nouveau. Nous connaissons d'autres formes d'action assez comparables, que l'on regroupe sous le vocable de poujadisme, à défaut de les qualifier autrement. Je sais les inconvénients qu'elles entraînent. Je n'adhère pas à ce type de démarches. Je sais aussi que, parmi les organisations concernées, certains n'adhèrent pas à ces comportements et souhaitent qu'un terme y soit mis.

Que ma crainte ne soit pas fondée, je suis tout prêt à l'admettre.

En conclusion, monsieur le président, je répéterai que le groupe socialiste ne votera pas le texte tel qu'il ressort des travaux du Sénat.

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

M. Félix Leyzour. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai rappelé tout à l'heure, dans la discussion générale, que notre groupe était opposé au texte qui nous est parvenu de l'Assemblée nationale.

Quelques articles qui auraient eu des conséquences graves pour les agriculteurs ont été supprimés par le Sénat, notamment l'article 1^{er}. Cette modification va dans le sens de ce que nous souhaitons. Elle ne nous paraît cependant pas suffisante pour que nous adoptions le texte qui va sortir des travaux du Sénat.

Notre opposition au projet dans son ensemble demeure, c'est-à-dire notre opposition à la hausse des cotisations telle qu'elle est vécue aujourd'hui par les agriculteurs.

Sur le texte qui sort de notre discussion dans les conditions que nous connaissons, le groupe communiste s'abstiendra.

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

M. Philippe de Bourgoing. Je n'insisterai pas sur la profonde déception que j'éprouve devant le déroulement de la discussion de ce texte, mais je suis encore plus profondément inquiet à propos de ce qui va se passer pour les agriculteurs de mon département.

Deux années d'application de la réforme engagée sur les cotisations sociales on abouti, dans le Calvados, à une augmentation supérieure à 20 p. 100 par rapport à 1990 pour plus de la moitié des agriculteurs.

Par rapport à 1989, les cotisations ont doublé pour certains agriculteurs alors que le changement d'assiette a porté essentiellement sur les cotisations de retraite. Qu'en sera-t-il quand on appliquera la réforme aux cotisations Amexa et aux allocations familiales ? Les simulations font apparaître fréquemment des variations de 60 à 80 p. 100.

Nous n'avons pas voté l'article 1^{er} du projet, mais, s'il venait à être appliqué, il aboutirait, en 1992, au doublement de la contribution du Calvados pour les cotisations d'allocations familiales. Un changement d'assiette rapide aurait les mêmes effets pour l'assurance maladie. C'est vous dire combien l'inquiétude des agriculteurs du département du Calvados et de ceux qui les représentent est profonde. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Je demande la parole.

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

M. Louis Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est moi qui suis frustré. J'avais un certain nombre de choses à dire et j'ai été privé de débat.

Je ne pense pas qu'il faille susciter chez nos agriculteurs des peurs supplémentaires. Ils ont suffisamment de difficultés et d'inquiétudes pour ne pas en ajouter dans les domaines où les choses se passent normalement.

Les prétraitements vont pouvoir entrer en application. C'est une bonne chose - vous avez bien voulu en convenir.

En ce qui concerne le basculement des cotisations maladie, dont a parlé M. de Raincourt, je rappellerai qu'actuellement celles-ci sont assises, à concurrence de 30 p. 100, sur les revenus professionnels. On ne peut pas dire qu'elles le seront désormais à 50 p. 100 puisqu'il est bien décidé que l'on va tenir compte de l'avis des professionnels ; une concertation aura lieu.

J'ai affirmé mon souci d'agir de façon progressive et, pour les plus modestes, de ménager une pause. Vous verrez que les choses se passeront de façon plus harmonieuse et plus progressive que vous le pensiez.

Si je n'ai pas pu accepter un certain nombre d'amendements, cela tenait simplement au fait - vous l'aviez parfaitement compris avant que je m'exprime - que leur adoption impliquait des dépenses supplémentaires. Je ne peux accepter d'engager des dépenses si je n'ai pas le premier sou pour les financer. C'est ce que la majorité de l'Assemblée nationale a d'ailleurs bien voulu admettre.

Nous aimerions pouvoir dépenser plus pour les agriculteurs ou pour telle autre catégorie sociale, mais nous sommes confrontés à des contraintes budgétaires que vous connaissez parfaitement, mesdames, messieurs les sénateurs.

S'agissant des exonérations fiscales pour investissements, un progrès certain a été réalisé. Ces exonérations représenteront, à partir de 1993, une dépense de 450 millions de francs. Nous souhaitons continuer au cours des prochaines années. Mais si nous ne faisons pas plus et plus vite, c'est parce que, dans l'immédiat, nous n'en avons pas, hélas ! les moyens financiers.

S'agissant de la déduction des déficits des exercices antérieurs, que certains, ici comme à l'Assemblée nationale, auraient voulu voir autoriser en matière fiscale, nous ne pouvons pas l'accepter ; en effet, comme je l'ai indiqué dans mon intervention liminaire, non seulement cela créerait une disparité par rapport à d'autres catégories de travailleurs indépendants, mais aussi cela coûterait très cher au budget du B.A.P.S.A., et donc au budget général.

D'ailleurs, le fait, pour les agriculteurs, de pouvoir étaler sur trois années les résultats constitue quand même un avantage, d'autant plus que, même en période faste, une certaine inflation subsiste toujours.

Par ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vous auriez souhaité, s'agissant de la réforme des cotisations de prestations familiales, que l'article 1^{er} du projet de loi ne soit appliqué qu'à partir de 1995. A l'Assemblée nationale, les députés s'attendaient à ce que je propose 1993, et je suis allé jusqu'à 1994. Avouez que c'est tout de même faire preuve de sagesse et de discernement !

Le problème de la date du calcul partiel de la cotisation pour la retraite forfaitaire, qui doit être assise sur l'assiette des revenus professionnels, a aussi été évoqué. Mais le passage en deux ans de cette cotisation sur les revenus professionnels n'entraînera finalement que des transferts de charges très limités - heureusement pour les exploitants ! Il s'agit, en effet, d'une cotisation d'un taux de 3 p. 100 sur les revenus, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, qui est actuellement de 139 000 francs.

Par ailleurs, le rattrapage qui reste à opérer par rapport au niveau actuel de cette cotisation est seulement, au total, d'environ 300 millions de francs. Il en résultera donc des variations de charges qui, pour la plupart des petites et moyennes exploitations, ne dépassent pas un montant total compris entre 150 et 500 francs, étalé sur deux ans. Le projet de B.A.P.S.A. pour 1992 est d'ailleurs cohérent avec l'article 3 du projet de loi et a pris en compte le calcul de cette cotisation pour 50 p. 100 environ sur la nouvelle assiette.

Je pourrais prendre encore d'autres exemples pour attester de la volonté du Gouvernement de respecter l'idée de progressivité et de prendre en compte la réalité sociale de l'agriculture française.

J'ai déjà répondu tout à l'heure à M. Leyzour - M. Régnauld et d'autres se sont également exprimés sur ce point - s'agissant de la crainte d'une éventuelle perte de couverture sociale pour des agriculteurs en difficulté. Je rappelle

qu'une réduction de 10 p. 100 des cotisations de 1991 a été légitimement accordée aux éleveurs, dont beaucoup souffrent de la crise. Il y aura une prise en charge partielle des cotisations arriérées, jusqu'à 100 millions de francs, pour les agriculteurs en difficulté ; par ailleurs, une ligne nouvelle est créée au B.A.P.S.A. : ainsi, à partir de 1992, 110 millions de francs permettront des étalements de cotisations.

Toutes ces dispositions, ainsi que le lancement des prétraitements, constituent finalement, à mon sens, un ensemble assez équilibré. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

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

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant de la commission des affaires sociales.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 45 :

Nombre des votants	319
Nombre des suffrages exprimés	303
Majorité absolue des suffrages exprimés	152
Pour l'adoption	230
Contre	73

Le Sénat a adopté.

21

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Monsieur le président du Sénat a reçu de Mme le Premier ministre la demande de constitution d'une commission mixte paritaire sur le texte que nous venons d'adopter.

Il va être procédé immédiatement à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de cette commission mixte paritaire.

La liste des candidats établie par la commission des affaires sociales a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jean Chérioux, Bernard Seillier, Henri de Raincourt, Jean Dumont, Claude Prouvoyeur, Franck Sérusclat et Paul Souffrin.

Suppléants : Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Marc Bœuf, André Bohl, Claude Huriet, Jacques Machet, Jean Madelain et Mme Hélène Missoffe.

22

CANDIDATURES À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de Mme le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.

« Je vous serais obligée de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants au sein de cette commission.

« J'adresse ce jour, à M. le président de l'Assemblée nationale, une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

« Signé : ÉDITH CRESSON. »

J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à cette commission mixte paritaire.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

23

RÈGLEMENT DU SÉNAT

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 185, 1991-1992) de M. Etienne Dailly, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution (n° 79, 1991-1992) de M. Charles Pasqua et des membres du groupe du rassemblement pour la République, de M. Daniel Hoeffel et des membres du groupe de l'union centriste, de M. Marcel Lucotte et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, et de M. Ernest Cartigny et des membres du groupe du rassemblement démocratique et européen tendant à rendre le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires ainsi qu'à modifier certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, mes chers collègues, je suis commis à cette tribune par la commission des lois pour rapporter sur une proposition de résolution de nos collègues les présidents Charles Pasqua, Daniel Hoeffel, Marcel Lucotte et Ernest Cartigny tendant à modifier le règlement du Sénat.

Cette proposition a été examinée par la commission des lois ; conformément au règlement, je rapporterai à cette tribune non pas la proposition initiale de nos collègues, mais les conclusions de la commission des lois sur cette proposition de résolution.

Les conclusions de la commission des lois poursuivent trois objectifs tout à fait distincts. Les deux premiers figuraient dans la proposition de nos collègues, et le troisième a été ajouté par la commission des lois.

Le premier objectif tend à introduire dans le règlement du Sénat les modifications qui s'imposent du fait de la réforme partielle du régime de création et de fonctionnement des commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

Vous vous rappelez, en effet, que le Parlement a été conduit à voter une loi, promulguée le 20 juillet 1991, concernant les commissions qui, à l'époque, s'appelaient soit commissions d'enquête, soit commissions de contrôle parlementaire et qui, depuis cette date, ne sont plus désignées que sous le nom de « commissions d'enquête parlementaires ».

Cette loi du 20 juillet 1991 s'imposant aux assemblées parlementaires, il convient d'en tirer les conséquences au niveau du règlement du Sénat.

Le deuxième objectif est d'accroître l'efficacité de certaines dispositions du règlement de notre Haute Assemblée. En effet, au printemps dernier, l'Assemblée nationale a modifié son règlement et le Conseil constitutionnel a été appelé à se saisir de ces modifications, puisque les modifications

apportées aux règlements des assemblées parlementaires n'entrent en vigueur qu'après avoir été déclarées conformes à la Constitution par ledit Conseil.

Les auteurs de la présente proposition de résolution ont donc cherché à savoir s'il était possible et s'il y avait intérêt à transposer dans le règlement du Sénat ce que les modifications du règlement de l'Assemblée nationale pouvaient avoir de bon.

Le troisième objectif est dû à une initiative de M. le président Larché : il s'agit d'insérer dans notre règlement une procédure de vote sans débat en séance publique.

Vous vous en souvenez sans doute, lorsque nos éminents collègues secrétaires du Sénat ont proposé, voilà deux ans certaines procédures accélérées - notamment le vote sans débat - la commission des lois s'était penchée sur le problème et elle avait arrêté un texte qui ménageait, avec un soin tout particulier, le droit d'amendement.

Ce texte, rapporté par M. le président de la commission des lois lui-même, compte tenu de l'importance des dispositions en cause, avait cependant été repoussé par le Sénat en séance publique, à la demande de notre collègue M. de Raincourt, qui y avait substitué un autre texte.

Mais le Conseil constitutionnel a cassé cet autre texte, comme nous l'avions d'ailleurs prévu. Par conséquent, le Sénat s'est trouvé privé de la procédure de vote sans débat dont il entendait se doter.

La commission des lois propose donc de rétablir cette procédure, mais dans des termes qui tiennent compte de l'avis du Conseil constitutionnel. Il ne s'agit d'ailleurs de rien d'autre que du retour au texte qui, élaboré par M. Larché et adopté par la commission, avait finalement été repoussé, à l'époque, en séance publique.

Les articles 1^{er}, 2 et 3 de cette proposition de résolution sont relatifs aux commissions d'enquête.

La loi du 20 juillet 1991 a apporté différentes modifications au régime juridique des commissions d'enquête parlementaires. Il importe d'adapter en conséquence les dispositions du règlement du Sénat aux nouvelles dispositions législatives qui complètent le dispositif général institué par l'ordonnance du 17 novembre 1958.

L'article 1^{er} comporte trois paragraphes.

Les paragraphes I et II de cet article, qui opèrent les corrections terminologiques idoines, n'appellent pas d'observation particulière. La commission n'y a donc rien changé.

En revanche, son paragraphe III, qui limiterait désormais aux seules commissions d'enquête chargées d'enquêter sur des faits déterminés le contrôle préalable assuré par la commission des lois quant à la conformité des propositions de résolution qui les instituent aux dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958, soulève un problème qui n'est pas d'ordre exclusivement terminologique.

Il convient, en effet, de rappeler qu'avant la réforme du 20 juillet 1991 la commission des lois n'était jamais appelée à exercer un contrôle préalable de type lors de la création des commissions de contrôle, c'est-à-dire des commissions « chargées de contrôler la gestion d'un service public ou d'une entreprise nationale ».

Dans le cas des commissions d'enquête proprement dites, c'est-à-dire des commissions « chargées d'enquêter sur des faits déterminés », le règlement du Sénat prévoit au contraire que, lorsqu'elle n'est pas saisie au fond, la commission des lois doit être saisie à titre préalable afin de vérifier si l'existence d'éventuelles poursuites judiciaires ne ferait pas obstacle à la création de ladite commission d'enquête.

Avec la suppression de la distinction terminologique entre les commissions d'enquête et les commissions de contrôle, donc entre la procédure d'enquête et la procédure de contrôle, disparaît du même coup le critère formel mais simple qui permettait de distinguer si telle ou telle proposition de résolution était bien justiciable du contrôle préalable de la commission des lois.

Pour prévenir toute difficulté dans la mise en œuvre du nouveau régime, la commission propose donc que toutes les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soient désormais soumises à la commission des lois, selon les cas au fond ou pour avis, de façon à ce qu'elle puisse examiner le champ exact de l'enquête proposée et déterminer du même coup si la consultation préalable du garde des sceaux s'avère nécessaire pour savoir si aucune poursuite n'est entreprise dans le domaine considéré.

A cette fin, la commission a conclu à la suppression du paragraphe III de l'article 1^{er} de la proposition de nos collègues.

L'article 2 vise la désignation des commissions d'enquête à la représentation proportionnelle.

Nous inscrivons dans le texte-même de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 le principe de désignation des membres des commissions d'enquête à la proportionnelle des effectifs des groupes politiques. Le Sénat observait déjà traditionnellement ce principe, mais nous pensons qu'il vaut mieux l'inclure dans la loi.

Pour mettre le règlement du Sénat en conformité avec l'ordonnance susvisée, il convient de modifier différentes dispositions de notre règlement.

La commission des lois relève toutefois que cet article 2 confie au bureau des groupes politiques le soin d'établir la liste de leurs candidats aux commissions d'enquête. Nous pensons que nos collègues, ce faisant, ont commis une erreur, parce que la liste des candidats aux commissions spéciales, aux termes de notre règlement, n'est jamais établie par le bureau des groupes politiques, mais par les présidents des groupes.

Nous considérons, quant à nous, qu'il faut établir un strict parallèle entre la procédure applicable aux commissions spéciales et celle qui l'est aux commissions d'enquête. Par conséquent, nous vous proposons d'assigner aux présidents des groupes, et non pas au bureau des groupes - ce sera d'ailleurs beaucoup plus souple - la mission d'établir la liste de leurs candidats aux commissions d'enquête.

J'en viens à l'article 3, dernier article relatif aux commissions d'enquête.

Il concerne les sanctions applicables en cas d'inobservation de la règle du secret pour les travaux non publics des commissions d'enquête.

Je n'ai pas besoin de vous rappeler que la loi du 20 juillet 1991 a posé le principe de la publicité des auditions des commissions d'enquête, sauf décision contraire de la commission. Tous les autres travaux des commissions d'enquête - la réunion constitutive, la délibération sur le rapport, etc. - demeurent toutefois soumis au régime du secret.

Il convient donc d'adapter l'article 100 du règlement, de façon à limiter les sanctions qu'il prévoit à la seule divulgation des travaux secrets des commissions d'enquête. Il est, par ailleurs, nécessaire de modifier les visas figurant à cet article, du fait de la subdivision nouvelle en paragraphes de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

L'article 4 concerne le renvoi pour avis aux commissions permanentes.

En son état actuel, le paragraphe 1 de l'article 17 du règlement du Sénat dispose qu'une commission permanente qui désire être saisie pour avis « en informe le président du Sénat », et que « cette demande est soumise à la décision du Sénat ».

Il faut bien admettre, avec les auteurs de la proposition de résolution soumise à votre examen, que cette intervention du Sénat en assemblée plénière sur les demandes de saisine pour avis n'est pas très logique, dans la mesure où les renvois au fond, eux, ne relèvent que de la compétence du seul président du Sénat, conformément à l'article 16-1 du règlement : « Les commissions permanentes sont saisies par les soins du président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leurs compétences. »

Pourquoi cette différence, qui n'est d'ailleurs jamais appliquée ? Avez-vous le souvenir, mes chers collègues, qu'on vous ait jamais consultés en séance publique sur le renvoi pour avis à une commission ?

Pour remédier à cette anomalie, l'article 4 de la proposition de résolution propose donc de distinguer deux cas.

Dans le premier cas, où une seule commission permanente aurait formulé une demande de saisine pour avis, le président du Sénat statuerait seul et en informerait le Sénat.

Dans le second cas, si plusieurs demandes de saisine pour avis ont été présentées par des commissions permanentes, le président du Sénat saisirait la conférence des présidents, en vue de la création d'une commission spéciale sur le texte en cause ; à titre exceptionnel, la conférence des présidents pourrait renoncer à proposer au Sénat la création de ladite commission spéciale, et ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions permanentes qui en auraient formulé la demande.

Toute en partageant le souci des auteurs de la proposition de résolution, votre commission n'a pas entériné le mécanisme assez complexe proposé.

Pour rétablir dans toute la mesure du possible le parallélisme des formes entre les renvois au fond et les renvois pour avis, il lui a semblé préférable de laisser au président du Sénat, lorsqu'il n'est saisi que d'une seule demande de renvoi pour avis, le soin d'y déférer lui-même.

Dans le cas contraire, le président du Sénat devrait saisir la conférence des présidents, qui disposerait alors de deux options : soit ordonner le renvoi pour avis aux commissions permanentes qui en auraient formulé la demande, soit, si ces renvois multiples lui paraissent comporter plus d'inconvénients que d'avantages, proposer au Sénat la création d'une commission spéciale.

Mais la commission estime - et l'expérience prouve - que, compte tenu de la compétence exceptionnelle des commissions du Sénat, de la grande habitude qu'elles ont de délibérer des sujets dont elles sont habituellement saisies, il vaut mieux rédiger l'article différemment, en inversant les facteurs : si la conférence des présidents constate qu'il n'est pas possible d'accorder les diverses demandes d'avis qui sont formulées, alors elle ordonne la constitution d'une commission spéciale, dans des conditions prévues par ailleurs par le règlement.

J'ajoute que, presque toujours, lorsque la commission des finances et la commission des lois, auxquelles il faut d'ailleurs rendre hommage à ce titre, sont saisies sur un texte, l'une pour avis, l'autre au fond, ou l'inverse, elles mettent, l'une comme l'autre, un soin jaloux à ne traiter que du problème qui relève vraiment de leur compétence.

Par conséquent, si une autre commission permanente est saisie pour avis de l'ensemble du texte parce que la commission des lois ou la commission des finances formule une seconde demande d'avis, l'une comme l'autre de ces deux dernières se limite strictement au seul objet qui est de sa compétence, sans examiner les autres dispositions du texte.

Dans ce cas, pourquoi constituer une commission spéciale ? L'expérience a prouvé que ce n'était pas utile. Par conséquent, tel est l'objet de l'article 4.

L'article 5 vise les dépôts des projets et des propositions de loi dans l'intervalle des sessions. Il est d'ailleurs curieux que le texte de nos collègues ne vise que les propositions de loi ; il faut, bien évidemment, viser aussi les projets de loi.

Il convient de rappeler que le dépôt d'un texte législatif au Sénat en intersession fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel* indiquant que ce dépôt est rattaché pour ordre à la dernière séance que le Sénat a tenue antérieurement, puis d'une annonce lors de la première séance publique qui suit.

Entre temps, les textes déposés font l'objet de la distribution réglementaire, laquelle donne également lieu à insertion au *Journal officiel* et détermine, sans contestation possible, la date à partir de laquelle courent les délais de procédure - deux jours francs suivant la distribution pour la demande de constitution d'une commission spéciale, pour donner un exemple.

Cette pratique, qui a prouvé son efficacité, vient d'ailleurs de provoquer une modification du règlement de l'Assemblée nationale. Elle a été reconnue conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Dès lors, pourquoi ne pas l'inscrire dans le règlement du Sénat, plutôt que de lui laisser ce caractère de disposition traditionnellement en usage ?

Voilà pourquoi, à l'article 5, la commission juge opportun de faire figurer dans le règlement du Sénat non pas une nouveauté mais des dispositions qui sont traditionnellement mises en œuvre, sur ce point particulier, mais qui, jusqu'à présent - ce serait ennuyeux s'il y avait, un jour, une contestation - n'ont d'autre fondement que cette pratique traditionnelle.

S'agissant de l'article 6, ...

M. le président. Monsieur le rapporteur, je me permets d'attirer votre attention sur votre temps de parole.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, j'entends bien. Mais on me dira, ensuite, quand on appliquera le règlement, qu'il y a des ambiguïtés parce que tout n'aura pas été exposé ici.

M. le président. Précisément, je suis chargé d'appliquer le règlement.

M. Etienne Dailly. J'en ai encore pour très peu de temps, monsieur le président. Ce n'est pas ma faute si les travaux du Sénat sont organisés par le Gouvernement comme vous savez !

L'article 6 donc concerne la discussion des motions de procédure, dont nos collègues proposent un réaménagement.

Vous savez que, jusqu'ici, le règlement prévoyait une demi-heure pour l'auteur de l'initiative, une demi-heure pour l'orateur d'opinion contraire mais aucune explication de vote. Ce dernier point - pas d'explication de vote - est une erreur, et nos collègues ont raison de vouloir y porter remède.

Nous l'avons vu, tout à l'heure, à propos de la question préalable sur la deuxième lecture de la loi de finances. Nous avons entendu M. le rapporteur général, qui a parlé dix minutes - je l'ai noté - puis M. Loridant, l'orateur d'opinion contraire, qui a parlé douze minutes, et tous deux, me semble-t-il, ont dit tout ce qu'ils avaient à dire. En revanche, aucun des groupes n'a pu s'exprimer pour expliquer son vote.

Nos collègues proposent donc de ramener de trente minutes à quinze minutes les temps de parole de l'auteur de l'initiative et de l'orateur d'opinion contraire, mais de donner à chaque groupe cinq minutes pour expliquer son vote, ce qui peut être fort utile tant sur une exception d'irrecevabilité que sur une question préalable, un renvoi en commission ou toute autre motion de procédure.

J'en arrive au dernier article, l'article 7, monsieur le président, en vous priant de m'excuser d'avoir été aussi long.

Cet article, ajouté au texte par la commission, vise à rétablir la procédure du vote sans débat, mais dans les termes qui avaient été élaborés par la commission des lois à l'origine, car le Sénat l'avait ensuite modifié dans des conditions telles qu'elles n'assuraient plus la constitutionnalité de la disposition, qui, de ce fait, avait été cassée par le Conseil constitutionnel.

M. le président Jacques Larché saisit l'occasion de cette proposition de résolution sur le règlement pour rétablir cette procédure du vote sans débat, mais dans des conditions telles - il suffit de lire l'article pour s'en convaincre - que les droits des auteurs d'amendements soient préservés.

En effet, les amendements repoussés par la commission pourront être présentés et défendus dans l'hémicycle par leurs auteurs, avant le vote sans débat. Il s'agira donc d'un débat restreint, très rapide, mais le droit d'amendement aura été parfaitement sauvegardé.

Telles sont, monsieur le président, mes chers collègues, les conclusions de la commission des lois sur la proposition de résolution de MM. Pasqua, Lucotte, Hoeffel et Cartigny. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, mes chers collègues, la modification du règlement du Sénat qui est soumise aujourd'hui à notre examen intervient dans un contexte de mise en cause des droits du Parlement.

Nos institutions subissent une dérive antidémocratique. Elles sont mises en cause, en ce qui concerne le Parlement, par l'utilisation à répétition du 49-3 et elles sont détournées de leurs objectifs premiers.

A l'approche du Marché unique de 1993, beaucoup de Français découvrent aujourd'hui que déjà 40 p. 100 des lois et décrets qui s'appliquent en France sont d'origine européenne et que le nombre de directives et d'injonctions émises par la Commission de Bruxelles, déjà considérable, va en augmentant, sans que le Parlement national ait un mot à dire.

Il n'est pas déraisonnable de penser que, bientôt, 80 p. 100 des textes que nous aurons à examiner seront des textes de mise en application pure et simple des directives de la Commission de Bruxelles, d'entérinement pur et simple de ces injonctions.

La question est donc bien de savoir pendant combien de temps encore nous allons accepter que le Parlement soit réduit au rôle de chambres d'enregistrement de la volonté de l'exécutif et de la Commission de Bruxelles.

Il est regrettable que le Conseil d'Etat puisse laisser déclarer la loi française « hors la loi » et que soient mises en cause, en raison de l'Acte unique européen, les décisions du Parlement français.

En même temps, il est vrai que le Conseil d'Etat souligne que la déflation de l'activité législative et réglementaire amorcée l'année précédente ne s'est pas confirmée en 1990, ajoutant : « Trop nombreux apparaissent les projets hâtifs dans leur préparation, incomplets dans leur champ d'application ou inutiles par leur portée ».

Lourd constat, qui vient appuyer ce que le parti communiste français réclame, pour sa part, depuis de très nombreuses années.

Nous combattons, aujourd'hui comme hier, les institutions de la V^e République, qui organisent cette domination du pouvoir exécutif en général, et du président de la République en particulier, sur le pouvoir législatif. Le fonctionnement du Parlement doit être profondément démocratisé.

Nous souhaitons que le Parlement retrouve les moyens d'exercer un véritable pouvoir législatif, de contrôler l'exécutif et de prendre les décisions qui lui incombent sur le plan national. Le Parlement doit se réapproprier un droit fondamental qui lui appartient : l'élaboration de la loi.

Une véritable démocratisation doit s'instaurer, qui passe par l'abandon de la notion de chambres d'enregistrement à laquelle la Constitution et l'interprétation qui en est faite réduisent le Parlement.

A cette fin, il convient d'envisager, entre autres, une session parlementaire permanente. Elle permettra une étude réelle et approfondie de chaque texte, en concertation avec les catégories socioprofessionnelles concernées.

Rompre avec la situation existante, c'est ce que nous réclamons. C'est une nécessité. C'est un des moyens à mettre en œuvre pour redonner au Parlement une crédibilité sérieusement écornée.

Le renouveau du Parlement, institution émanant du peuple, passe par une juste représentation des collectivités territoriales au Sénat.

Le mode de désignation des grands électeurs - nous l'avons dit et nous le répéterons - est, selon nous, antidémocratique. En effet, proportionnellement, les communes urbaines, notamment les plus importantes d'entre elles, désignent trop peu de délégués.

Par ailleurs, seuls quinze départements désignent leurs sénateurs à la proportionnelle.

Les sénateurs communistes et apparentés préconisent la proportionnelle intégrale pour l'ensemble des départements, excepté bien entendu, ceux qui ne désignent qu'un sénateur - mais nous aurons, là aussi, un débat approfondi sur cette question.

Dès le début de cette session, les parlementaires communistes ont attiré l'attention du Gouvernement sur le rythme insensé qui était imposé à nos travaux, sur ses conséquences quant à leur valeur et sur les incohérences des ordres du jour, et ce n'est pas la nuit que nous passons qui peut me démentir !

Les modifications qui nous sont aujourd'hui proposées pour le règlement nous paraissent d'inégale importance, et nous leurs apportons donc, bien évidemment, des réponses différentes.

Ainsi, si nous ne voyons pas d'objection à ce que les commissions d'enquête et les commissions de contrôle soient réunifiées sous une seule appellation nous sommes, au contraire, tout à fait opposés aux modifications du temps de parole des orateurs.

Ainsi, dans l'article 6, il est prévu de réduire à quinze minutes les interventions qui, jusqu'à présent, pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion, pouvaient atteindre trente minutes.

Comme je le soulignais au début de mon intervention, les droits du Parlement sont en constante régression. Or, vous participez vous-même activement à cette restriction de nos droits.

Ce n'est pas en diminuant le temps de parole des parlementaires que vous augmenterez « l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat », comme vous le prétendez.

Certes, j'ai bien noté que vous proposiez qu'avant le vote des motions de procédure la parole puisse être accordée pour une explication de vote de cinq minutes à un représentant de chaque groupe, mais cela ne peut compenser, pour autant, la réduction de moitié du temps de parole de l'auteur de la motion.

Augmenter certains droits ne doit pas conduire, parallèlement, à en diminuer d'autres !

A cet égard, nous sommes clairement opposés à l'amendement de la commission qui « remet en selle » la question du vote sans débat.

Lors de la dernière modification du règlement du Sénat, nous avons démontré le caractère liberticide et anticonstitutionnel de cette démarche. Le Conseil constitutionnel nous a d'ailleurs donné satisfaction dans ce domaine, en supprimant l'article 47 *quinquies* et les alinéas de conséquence.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Il n'y a pas qu'à vous qu'il a donné satisfaction ! A la commission aussi !

M. Robert Pagès. Effectivement !

Dans sa décision du 7 novembre 1990, le Conseil constitutionnel précise : « S'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir par son règlement que, dans le cadre de la procédure de "vote sans débat", le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit d'amendement reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution l'interdiction faite à tous membres de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond. »

L'amendement de la commission relatif à l'article 47 *quinquies* tente de tourner l'inconstitutionnalité relevée par le considérant que je viens de rappeler, en prévoyant que les amendements rejetés par la commission pourront être repris par leurs auteurs, qui disposeront de cinq minutes en séance pour les présenter.

Tout cela n'est qu'artifice ! En reposant cette question du vote sans débat, le Sénat, loin de lutter contre l'absentéisme parlementaire, participe à l'abaissement des droits du Parlement.

Vous ne pouvez, mes chers collègues, d'une part, être si farouchement opposés à la modification du mode d'élection des sénateurs et, d'autre part, abaisser, comme vous le faites, le rôle de notre assemblée.

Pour notre part, nous sommes favorables à un véritable pluralisme et à une représentation proportionnelle des groupes au sein des instances sénatoriales, à une revalorisation du rôle des groupes politiques et à une amélioration des conditions du travail parlementaire.

Nous estimons que chaque courant politique doit avoir sa place reconnue en fonction de son importance. C'est pourquoi, à l'exception de ce qui concerne le président du Sénat, nous demandons l'application de la représentation proportionnelle pour l'élection du bureau du Sénat dans son ensemble, à savoir l'élection conjointe des vice-présidents et des questeurs.

De même, nous souhaitons une représentation sénatoriale pluraliste dans les organismes extraparlementaires, afin que chaque groupe puisse y être représenté lorsque, bien entendu, le nombre de sièges à pourvoir le permet.

Nous souhaitons que le rôle des groupes politiques soit accru et que, dès lors qu'ils sont constitués, ils disposent de tous les droits reconnus par le règlement sans que leur soit opposée la question du nombre.

Actuellement, il est nécessaire d'avoir quinze sénateurs pour former un groupe politique. Il est donc anormal que le nombre de trente sénateurs soit exigé pour un certain nombre de demandes, telles l'inscription à l'ordre du jour complémentaire de propositions de loi adoptées en commission, la discussion immédiate d'un texte, la réunion du Sénat en comité secret, la transformation d'une question orale sans débat en question orale avec débat ou la fixation d'une date pour la discussion d'une question.

Sur tous ces points, nous avons déposé des amendements et nous serons très attentifs au vote qui sera émis par le Sénat avant de déterminer le nôtre.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je ne veux pas laisser sans réponse les propos de M. Pagès.

Il n'a jamais été dans l'esprit de la commission des lois ni dans celui de son rapporteur - je pense en avoir donné assez de preuves depuis trente-deux ans que j'ai l'honneur et le privilège de siéger au Sénat - de faire quoi que ce soit qui

puisse diminuer de près ou de loin les droits du Parlement, singulièrement ceux de notre Haute Assemblée, comme vous venez de le dire, monsieur Pagès.

En revanche, vous vous êtes plaint de la pratique actuelle du régime parlementaire, et à bon droit - mais c'est une autre question - ainsi que de la part qui est faite au Parlement.

Permettez-moi de vous répondre, à titre personnel, que nous vivons effectivement dans un Etat singulier, dans lequel la loi n'est plus votée par personne. Mais si elle est considérée comme adoptée à coup d'article 49-3 dans une assemblée et repoussée en cette enceinte, c'est certainement du côté de vos amis députés qu'il faut chercher les responsabilités, puisque, de leur fait, il n'y a simultanément ni majorité pour voter les textes à l'Assemblée nationale ni majorité pour censurer le Gouvernement. Dans cette attitude, réside à tout le moins un illogisme qui nous place dans la situation dans laquelle le Parlement se débat aujourd'hui. Il est, dans ces conditions, assez singulier que ce soit vous qui déploriez à la tribune une situation dont vous êtes les responsables. Cette précision étant donnée, revenons simplement sur le point du règlement qui vous occupe.

Evoquant le vote sans débat, vous avez parlé, à plusieurs reprises, d'amendements de la commission. Or celle-ci n'en a pas déposé. Elle propose un texte.

M. Robert Pagès. C'est entendu.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Nous voilà donc d'accord, c'est une question de précision.

Selon vous, l'application de la procédure de vote sans débat retirera une fois encore des droits au Sénat. Il n'en est rien puisque - dois-je le rappeler ? - il suffira qu'un président de groupe s'oppose, en conférence des présidents, à cette procédure pour que celle-ci ne puisse pas être mise en œuvre. Par conséquent, les droits de tous les groupes sont parfaitement préservés.

Par ailleurs, vous nous proposerez tout à l'heure des amendements relatifs à la constitution du bureau. Vous demanderez, par exemple, que les vice-présidents soient désignés à la proportionnelle des groupes mais séparément.

M. Robert Pagès. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je souhaiterais achever ma démonstration avant de vous laisser m'interrompre.

Or l'article 3, alinéa 9, du règlement prévoit de telles dispositions pour le bureau, mais globalement, puisqu'il précise : « Après l'élection des vice-présidents et des questeurs, les présidents des groupes se réunissent pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du bureau. »

Par conséquent, dans l'état actuel des choses, le bureau est globalement parfaitement constitué à la proportionnelle des groupes puisque, une fois désignés les vice-présidents et les questeurs, la liste des secrétaires du Sénat est établie de façon à assurer globalement la représentation des groupes au sein du bureau.

Monsieur Pagès, si vous souhaitez toujours m'interrompre, je vous laisse volontiers la parole.

M. Robert Pagès. Je vous en remercie, monsieur le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Pagès, avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Robert Pagès. Je formulerai brièvement deux remarques, monsieur le rapporteur.

Vous m'avez interpellé sur une question non pas de procédure, mais de nature profondément politique, ce qui me permet, je le crois, de vous répondre.

Vous m'avez interpellé sur la question de la motion de censure.

J'ai répondu à plusieurs reprises sur ce sujet. Une motion de censure ne se vote que pour mettre en place un projet commun. Vous ne voudriez tout de même pas - vous en seriez fâché - que le groupe communiste fasse cause commune avec vous pour mener une politique d'austérité plus grave que celle qui existe aujourd'hui encore.

Par ailleurs, me confirmez-vous - là, je reviens à la technique parlementaire - que les présidents de groupe pourront toujours exercer une sorte de droit de veto sur la procédure de vote sans débat ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. C'est prévu dans le texte proposé. Il n'y a aucun doute à ce sujet.

Quant au premier point, je ne me suis jamais permis de vous « interpeller ». C'est vous qui, à la tribune, en vous écartant complètement de l'objet de la proposition de résolution, vous êtes plaint d'une manière générale de la part qui était faite au Parlement dans l'élaboration de la loi. C'est donc plutôt vous qui nous avez interpellés. Pardonnez-moi si je vous ai aussitôt répondu, et si ma réponse ne vous convient pas, elle correspond néanmoins à la réalité des faits.

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

M. Guy Allouche. Je ne souhaite pas allonger, à cette heure matinale, nos travaux, mais, après avoir exprimé un regret à la suite du rapport de M. Dailly, je souhaiterais formuler quelques remarques sur trois articles de ce règlement.

Je me dois de le faire, car nous sommes en train de débattre une proposition de résolution qui modifie le règlement du Sénat, donc qui concerne notre vie interne.

Nous sommes tous favorables, nous l'avons dit et écrit, à une rénovation de nos méthodes de travail et à une modernisation de la vie parlementaire.

Lorsqu'il s'est agi d'engager la rénovation parlementaire, M. le président du Sénat avait confié à trois secrétaires du Sénat le soin d'établir une synthèse des différentes suggestions puis d'en tirer des propositions. La concertation avait pleinement joué.

Je regrette qu'il n'ait pas été procédé, cette fois, de la même façon. Certes, les présidents de groupe de la majorité sénatoriale et les groupes qu'ils ont l'honneur de représenter ont tout loisir de proposer de telles résolutions, mais, dans la mesure où elles concernent la vie interne - je pense surtout aux temps de parole - la concertation aurait dû être de mise.

Si je le dis ce soir avec beaucoup de regret, c'est parce que les débats qui se sont engagés dernièrement montrent que l'on reproche au Gouvernement - je ne veux pas me faire son avocat ici ce soir, car je ne suis pas qualifié pour tenir ce rôle - de ne pas avoir engagé une concertation sur toutes les dispositions concernant le Sénat. Peut-être faudrait-il prêcher par l'exemple et ne pas se contenter de paroles.

S'agissant plus particulièrement de l'article 4 de la proposition de résolution, relatif aux commissions spéciales, je rappelle - je me réfère de nouveau au rapport que j'avais rédigé avec mes collègues et amis MM. de Raincourt et Larcher - que nous avons souhaité, pour la bonne marche des travaux du Sénat, la mise en place de commissions spéciales lorsque plus de deux commissions étaient saisies ou demandaient à l'être.

D'ailleurs, tout récemment encore, il a été procédé ainsi, et nous avons augmenté l'effectif des commissions spéciales afin d'assurer la représentation des différentes commissions qui auraient pu être saisies pour avis.

Nous avons déposé un amendement n° 1 qui donne la primauté à la commission spéciale avant que la conférence des présidents n'ordonne le renvoi pour avis aux commissions qui en ont formulé la demande. Je voudrais, au nom de mes amis, regretter que l'on ne s'en soit pas tenu à ce principe.

Venons-en maintenant à l'article 6, relatif au débat sur les motions de procédure.

Mes chers collègues, il faut tout de même rappeler que le temps de parole accordé est passé de quarante-cinq à trente minutes. Aujourd'hui, il nous est proposé de le ramener à quinze minutes. Y aura-t-il encore un palier ? J'espère que non.

Tout à l'heure, M. le rapporteur a souligné que, cet après-midi, mon ami Paul Loridant n'avait pas utilisé son temps de parole, qui était de trente minutes. S'il est des sujets pour lesquels on peut très bien se contenter d'une dizaine de minutes, il en est d'autres qui nécessitent plus de temps ; je pense notamment aux motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, qui touchent à un aspect constitutionnel.

Nous aurions donc pu maintenir à trente minutes le temps de parole imparti, qui, je le répète, avait déjà été réduit une première fois.

Sage est la proposition de faire intervenir les groupes pour explication de vote. C'est une bonne proposition ; je crois qu'il est tout à fait normal que, sur une motion de procédure, chaque groupe soit appelé à se prononcer avant de voter. Mais, monsieur le rapporteur, ce temps de parole est-il accordé à tous, y compris aux groupes auxquels appartient l'auteur de la motion et l'orateur d'opinion contraire, ou seulement aux groupes qui ne se sont pas exprimés ?

Le dernier point de mon intervention concerne les amendements.

M. le rapporteur a eu raison de rappeler dans quelles conditions nous avons souhaité adopter une procédure simplifiée. MM. de Raincourt et Larcher et moi-même n'avons pas été suivis puisque le Conseil constitutionnel n'a pas accepté la proposition qui avait été faite. La commission des lois en est donc revenue à sa proposition initiale.

Puisque le Conseil constitutionnel nous rappelle le droit imprescriptible de tous les parlementaires de déposer des amendements, je voudrais poser une question à M. le rapporteur, que nous savons très attentif à la rédaction des textes, dans chacun de leurs termes, et très vigilant sur le nombre des mots.

Le texte dispose que « les amendements rejetés par la commission pourront être défendus en séance par leur auteur », le terme « auteur » étant au singulier. Est-ce une erreur typographique ou la marque d'une volonté ?

En effet, si chaque amendement à un auteur, ses cosignataires ne pourraient-ils plus désormais défendre en séance l'amendement rejeté par la commission ?

Par ailleurs, à défaut d'un cosignataire, et pour respecter le droit imprescriptible d'amendement de chaque parlementaire, tout autre sénateur ne pourrait-il plus reprendre un amendement en séance ?

Voilà les questions que je me permets de poser à M. le rapporteur. Je ne doute pas qu'il ait déjà les réponses en tête.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, si j'ai bien compris, notre excellent collègue M. Allouche m'a notamment demandé si, pour l'exception d'irrecevabilité, le droit à l'explication de vote qui est ouvert à chaque groupe pour cinq minutes par la proposition de résolution de la commission s'applique bien à tous les groupes, y compris à ceux dont un membre est l'auteur de l'initiative ou l'orateur d'opinion contraire.

Il n'y a pas de doute possible. Le texte est formel : avant le vote sur une motion de procédure, chaque groupe a droit à cinq minutes d'explication de vote, et peu importe si un de ses membres s'est déjà exprimé comme auteur ou comme orateur d'opinion contraire.

M. Guy Allouche. Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je vous en prie, monsieur Allouche.

M. le président. La parole est à M. Allouche avec l'autorisation de M. le rapporteur.

M. Guy Allouche. Voilà la réponse que j'attendais ! Elle ne fait que confirmer qu'il y a une volonté non pas de supprimer mais de minorer le temps de parole de certains groupes.

En effet, non seulement on passe de trente minutes à quinze minutes pour certains débats, mais on accorde encore dix minutes à certains groupes au détriment des autres.

Je regretterais très profondément que le Sénat adoptât une telle disposition.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Excusez-m'en, mais je ne vous comprends plus !

M. Guy Allouche. Dans la mesure où un orateur d'un groupe a présenté une question préalable ou une exception d'irrecevabilité et qu'un orateur d'un autre groupe a exposé son opinion contraire, pourquoi leur accorder encore, à l'un et à l'autre, cinq minutes pour explication de vote ?

Les interventions liminaires sont implicitement des explications de vote. Pourquoi accorder à leur auteur ou à un autre membre de leur groupe cinq minutes supplémentaires, ce qui prive les représentants des groupes qui ne se sont exprimés ni pour ni contre de dix minutes de temps de parole ?

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. La raison en est très simple, monsieur Allouche : l'auteur de l'initiative s'exprime non pas au nom d'un groupe, mais en tant que sénateur. Il en est de même pour l'orateur d'opinion contraire.

Suivre votre raisonnement, cela reviendrait à annuler purement et simplement le droit pour n'importe lequel d'entre nous de déposer une motion d'irrecevabilité, ou de s'y opposer.

Une telle initiative est un droit propre à chaque sénateur et il faut que cela le reste, au même titre que le droit d'amendement est un droit de chaque sénateur.

En revanche, l'explication de vote est prononcée au nom d'un groupe à raison de cinq minutes par groupe, sachant que deux orateurs peuvent intervenir, l'un pour deux minutes et l'autre pour trois, ou un seul pour cinq minutes.

Voilà ma réponse. Je crois qu'elle devrait vous satisfaire.

M. Guy Allouche. Elle me satisfait.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Si elle vous satisfait, c'est parfait et j'en suis très heureux !

J'en viens à votre deuxième question.

A l'article 47 *quinquies*, vous avez déploré le fait que le temps de parole soit ramené de trente à quinze minutes et le manque de concertation entre les auteurs de la résolution et les membres des autres groupes ou, plus exactement, les présidents des autres groupes du Sénat.

Sur cet aspect des choses, la commission n'a à formuler aucune opinion ; les auteurs de la résolution ont agi comme ils l'entendaient.

Mais c'est précisément parce que M. Dreyfus-Schmidt avait appelé mon attention sur ce manque de concertation que j'ai proposé à la commission d'instituer, comme la résolution le prévoit, les cinq minutes d'explication de vote pour chaque groupe, mais, contrairement à ce qu'elle prévoit, de laisser le temps de parole de trente minutes. Comme la commission le refusait, j'ai proposé vingt minutes. Elle s'en est cependant tenue aux quinze minutes du texte de la proposition de résolution.

Je suis ici un rapporteur fidèle et honnête : je rapporte, par conséquent, les conclusions de la commission. Mais, comme j'avais promis à M. Dreyfus-Schmidt de proposer le maintien des trente minutes, j'ai essayé d'être parfaitement fidèle avec tout le monde.

Je demande simplement que l'on m'en donne acte...

M. Guy Allouche. On vous en donne acte !

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... et je défends donc ici les quinze minutes qui sont l'avis de la commission. Je n'ai pas le droit de défendre autre chose.

A propos de l'article 47 *quinquies*, vous avez posé une troisième question.

Je lis le texte : « Lorsqu'il y a lieu à un vote sans débat en séance publique, les amendements rejetés par la commission peuvent, avant la clôture de la discussion générale, être repris par leur auteur, qui dispose de cinq minutes pour les présenter. »

Si je vous ai bien compris, vous souhaiteriez que l'on emploie le pluriel - « leurs auteurs » - pour le cas où il y aurait plusieurs signataires. Vous ne voulez pas dire que chaque signataire aura droit à cinq minutes ?

M. Guy Allouche. Pas du tout !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Vous voulez donc simplement dire que cela peut être n'importe lequel des auteurs.

Si c'est bien cela, vous avez complètement raison, et si vous estimez qu'il faut mettre un pluriel, je pourrai ne pas y être hostile. J'ai cependant le sentiment qu'il faut laisser le terme au singulier et que l'explication qui est donnée ici suffira à éclairer le Sénat dans l'application du règlement.

M. Guy Allouche. Je demande la parole.

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

M. Guy Allouche. Personnellement, je préférerais le pluriel, car on ne se référera pas toujours aux travaux préparatoires pour trancher.

Je souhaiterais également savoir, monsieur Dailly, si l'amendement pourrait être repris par un collègue non signataire.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur Allouche, un amendement peut toujours être repris après avoir été abandonné. Cependant, il sera soumis aux mêmes conditions réglementaires, notamment en ce qui concerne les temps de parole.

Pour ce qui concerne l'expression « leur auteur » ou « leurs auteurs », je suis en train de faire procéder à des recherches, parce que je ne voudrais pas risquer, en employant le pluriel, de me trouver en contradiction avec d'autres dispositions du règlement où l'expression est au singulier.

Si tel était le cas, je préférerais laisser le singulier, fort de l'explication que j'ai donnée et sur laquelle vous êtes tombé d'accord.

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

La discussion générale est close.

Avant de passer à la discussion des articles, nous allons interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à trois heures dix, est reprise à trois heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, sans doute est-ce la fatigue, j'ai commis une erreur. Il faut donc la réparer au plus vite !

J'ai indiqué tout à l'heure que, dans la procédure du vote sans débat, un amendement abandonné en séance publique par son auteur pouvait être repris par un autre membre de la Haute Assemblée. C'est complètement faux. Au reste, ce serait stupide, puisque cela ôterait toute utilité à la procédure du vote sans débat.

En effet, quelle est la procédure du vote sans débat ? Les amendements sont déposés au niveau de la commission et les auteurs d'amendement qui ne sont pas membres de la commission ont le droit de venir les défendre devant elle.

Ou bien les amendements sont adoptés par la commission, ou bien ils ne le sont pas. Si les amendements sont adoptés par la commission, alors, le vote sans débat a lieu en séance sur le texte de la commission, qui comprend les amendements adoptés par elle.

Si, au contraire, un amendement est refusé par la commission - c'est précisément la différence entre le texte qui avait été finalement voté par le Sénat et le texte qui avait été initialement préparé par la commission des lois et par son rapporteur, M. Jacques Larché - dans ce cas, les auteurs peuvent venir en séance défendre leurs amendements, ceux-là mêmes qui ont été repoussés par la commission. Il est évident qu'alors il ne faut pas admettre que n'importe lequel d'entre nous, au cas où les auteurs retireraient leurs amendements, puissent les reprendre en séance, car la procédure du vote sans débat se trouverait vidée de son sens.

Si, en séance publique, l'auteur d'un amendement éconduit par la commission le défend puis le retire, cet amendement ne peut plus être repris par personne. Cela est évident. J'avais commis une erreur dans ma précédente réponse et je tenais à la corriger tout de suite.

En revanche, je vous le confirme, monsieur Pagès, il n'y a aucun doute possible, compte tenu des éléments que nous insérons dans l'article 47 *ter* - je vous renvoie ici au tableau comparatif qui figure à la page 32 de mon rapport - du règlement « le vote après débat restreint ne peut être décidé qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques. » En insérant, comme nous le proposons, dans le 1 de cet article, entre les mots : « peut décider » et les mots : « le

vote après débat restreint », les mots : « le vote sans débat ou », nous levons toute ambiguïté : il suffira qu'un président s'y oppose.

M. Robert Pagès. C'est le texte actuel.

M. Guy Allouche. Et pour « leurs auteurs » faut-il un pluriel ou un singulier ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. Il faut conserver le singulier par cohérence avec tous les autres passages du règlement où c'est le singulier qui est employé.

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 2, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le troisième alinéa du 1 de l'article 3 du règlement du Sénat, le nombre "quatre" est remplacé par le nombre "six".

« II. - Dans le cinquième alinéa du 1 dudit article, le nombre "huit" est remplacé par le nombre "quatorze". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Nous proposons par cet amendement de modifier la composition du bureau du Sénat.

Nous suggérons de faire passer le nombre des vice-présidents de quatre à six et le nombre des secrétaires de huit à quatorze.

Vous le comprendrez bien, mes chers collègues, notre objectif est de tenter de reproduire au sein du bureau la configuration de notre assemblée.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. Guy Allouche. Je demande la parole.

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

M. Guy Allouche. Monsieur le président, je souhaiterais que l'amendement n° 4 soit examiné en priorité, parce que le sort de l'amendement n° 2 est, à nos yeux, lié à celui de l'amendement n° 4.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de priorité formulée par M. Allouche ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission émet un avis favorable, bien sûr, sur cette demande de priorité. Le débat n'en sera que plus clair.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La priorité est ordonnée.

J'appelle donc en discussion l'amendement n° 4, présenté par Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant à insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les alinéas 7 et 8 de l'article 3 du règlement du Sénat sont remplacés par l'alinéa suivant :

« ... - L'élection des vice-présidents et celle des questeurs a lieu au scrutin secret à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Les listes présentées par les groupes doivent être complètes. Les postes sont attribués dans l'ordre suivant : premier, deuxième, troisième, quatrième vice-président ; premier, deuxième, troisième questeur. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement est effectivement lié à celui que je viens de présenter. Il s'agit de définir le mode de scrutin qui sera employé pour assurer une juste représentation des groupes. Il est donc dans la logique du précédent.

Nous souhaitons que l'élection des vice-présidents et des questeurs ait lieu au scrutin secret à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. La proposition de résolution destinée à accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat nous paraît tout à fait indiquée pour prévoir que la représentation au sein du bureau aura lieu à la

proportionnelle. Ainsi, chaque courant politique aura sa place reconnue, en fonction de son importance, et le pluralisme progressera au sein de notre Haute Assemblée.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur cet amendement, pour deux raisons.

Cet amendement introduit un ordre dans les vice-présidents - premier, deuxième, troisième et quatrième - et un ordre dans les questeurs - premier, deuxième et troisième - ce qui va à l'encontre de tout ce qui est pratiqué depuis toujours au Sénat. Le conseil de questure est composé de trois questeurs, qui sont à égalité et qui désignent l'un d'entre eux en qualité de questeur délégué pendant trois mois. La commission considère qu'il est sage de ne rien modifier à cette disposition.

Quant aux vice-présidents, il n'y a ni ordre de préséance, ni pouvoir supplémentaire pour aucun d'entre eux. Les quatre vice-présidents ont les mêmes droits. Il appartient au président du Sénat de les charger de le représenter là où il l'entend et quand il l'entend. Un classement des vice-présidents risquerait de constituer pour lui une contrainte, dont on ne voit pas l'utilité. Son choix doit demeurer parfaitement libre.

De surcroît, lorsque le président du Sénat est empêché, par exemple quand il assure l'intérim de la présidence de la République, les quatre vice-présidents ayant les mêmes pouvoirs, le bureau se réunit et, par scrutin secret à trois tours désigne celui qui sera le président par intérim du Sénat pendant l'empêchement du président. A cet égard aussi, un classement des vice-présidents risquerait de peser sur le choix du bureau, qui doit demeurer parfaitement libre.

Pour toutes ces raisons, la commission repousse l'amendement qui nous est soumis.

Mme Hélène Luc. Monsieur le rapporteur, vous ne voulez pas d'une représentation pluraliste du bureau !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. J'ai bien entendu les propos de M. le rapporteur.

Les membres de notre groupe ne voient aucun inconvénient à rectifier la fin de leur amendement, qui se lirait ainsi : « Les postes sont attribués dans l'ordre suivant : les quatre vice-présidents, les trois questeurs. » Je supprime ainsi l'ordre qui ne plaisait pas à la commission et à son rapporteur.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 4 rectifié, présenté par Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant avant l'article 1^{er}, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les alinéas 7 et 8 de l'article 3 du règlement du Sénat sont remplacés par l'alinéa suivant :

« ... - L'élection des vice-présidents et celle des questeurs a lieu au scrutin secret à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Les listes présentées par les groupes doivent être complètes. Les postes sont attribués dans l'ordre suivant : les quatre vice-présidents, les trois questeurs. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. La rectification à laquelle vient de procéder M. Pagès ne modifie en rien l'avis de la commission. Je parle sous le contrôle de son président.

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

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Je vais expliquer les raisons pour lesquelles j'ai demandé la priorité pour cet amendement.

La question concernant l'augmentation du nombre de vice-présidents et de secrétaires a été évoquée ici ou là ces derniers temps au Sénat. Des avis favorables ou réservés ont été émis par les uns et par les autres. Aujourd'hui, cet amendement en fait la proposition officiellement.

Nous ne sommes pas opposés à l'augmentation du nombre des vice-présidents et des secrétaires, à la condition que la répartition ait lieu à la proportionnelle des groupes. En effet, s'il s'agit d'augmenter le nombre des vice-présidents et des secrétaires pour qu'un, deux ou trois groupes accaparent l'ensemble des postes, alors non ! Le nombre actuel suffit largement.

Ou bien cette augmentation s'accompagne d'une juste représentation numérique des groupes de la Haute Assemblée, et elle peut très bien se concevoir, ou elle n'a pas lieu d'être. Je sais bien que dans cette maison il est un terme un peu tabou : proportionnelle. Mais il faut tout de même bien parfois l'utiliser.

M. le président. Je me dois d'attirer l'attention du Sénat, et en particulier des auteurs de l'amendement, sur une évidence. L'amendement n° 2, qui n'aura plus d'objet si l'amendement n° 4 rectifié est adopté, fait état de six vice-présidents. Or, dans l'amendement n° 4 rectifié, il est question de quatre vice-présidents.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. La priorité a été ordonnée. Cela pourrait faciliter l'examen de ces deux amendements.

Quelle que soit la modalité d'élection, le problème essentiel est de savoir si nous augmentons ou non le nombre des vice-présidents et des secrétaires.

J'attire l'attention du Sénat sur la signification que ne manquerait pas d'avoir une telle orientation dans les circonstances actuelles. La commission - et notre rapporteur a fidèlement rapporté cette position - s'est prononcée à l'unanimité contre une telle augmentation. Je ne pense pas qu'elle puisse changer d'avis en cet instant.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je voulais simplement faire observer, moi aussi, que l'amendement n° 4 rectifié fait état de quatre vice-présidents. Il est donc incompatible avec l'amendement n° 2.

S'agissant de cet amendement n° 2, je répète que la commission est contre l'augmentation du nombre des vice-présidents et des secrétaires.

Par conséquent, la commission demeure dans la logique de M. Allouche, qui accepterait, lui, une augmentation, à la seule condition que la proportionnelle soit appliquée.

La commission ne veut pas de l'augmentation des membres du bureau et pas davantage de la proportionnelle. Il n'y a donc pas d'opposition entre vous, monsieur Allouche, et la commission, qui est donc contre l'amendement n° 4 rectifié en discussion.

Mme Hélène Luc. Vous ne voulez pas du pluralisme ! Vous voulez rester entre vous !

M. Etienne Dailly, rapporteur. J'ai mission de rapporter contre les deux amendements, quel que soit l'ordre dans lequel ils sont examinés.

Je rappelle une fois encore, comme M. le président vient de le préciser, que, en l'état, l'amendement n° 4 rectifié n'est pas compatible avec l'amendement n° 2.

M. Robert Pagès. Je demande la parole.

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

M. Robert Pagès. Compte tenu de l'heure et des conditions dans lesquelles nous travaillons, ma vigilance a été prise en défaut : il s'agit effectivement de six vice-présidents.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 4 rectifié bis, présenté par Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin,

les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant, avant l'article 1^{er}, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les alinéas 7 et 8 de l'article 3 du règlement du Sénat sont remplacés par l'alinéa suivant :

« ... - L'élection des vice-présidents et celle des questeurs a lieu au scrutin secret à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel. Les listes présentées par les groupes doivent être complètes. Les postes sont attribués dans l'ordre suivant : les six vice-présidents, les trois questeurs. »

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4 rectifié bis.

Mme Hélène Luc. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Les arguments qui viennent d'être avancés pour ne pas augmenter le nombre des membres du bureau n'ont aucun sens. En effet, si l'on veut réduire les dépenses du Sénat, les économies doivent concerner d'autres chapitres.

Chacun l'a bien compris, nous demandons, au nom du pluralisme, que tous les groupes soient représentés au sein du bureau de cette assemblée. Actuellement, seul le groupe communiste n'a pas de représentant au bureau. J'en appelle à notre assemblée pour que tous les groupes politiques soient représentés au bureau.

Compte tenu de l'importance de cette question, je demande un scrutin public sur l'amendement n° 2, afin que chacun prenne ses responsabilités.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Certes, chacun prendra ses responsabilités mais en n'oubliant pas que l'article 3, alinéa 9, dit : « Après l'élection des vice-présidents et des questeurs, les présidents des groupes se réunissent pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du bureau... » et que, de ce fait, la représentation proportionnelle globale dans le bureau du Sénat est d'ores et déjà parfaitement assurée. Je voulais le dire avant que le vote n'intervienne.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié bis, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote au nom de mon groupe. (Pour mieux montrer qu'il ne va pas parler en qualité de rapporteur, M. Dailly rejoint sa place dans l'hémicycle.)

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

M. Etienne Dailly. Le groupe du rassemblement démocratique européen n'a pas examiné cet amendement. En revanche, il a, voici plusieurs semaines, débattu de l'opportunité qu'il y aurait à modifier, sur ce point, la proposition de résolution des présidents Pasqua, Lucotte, Hoeffel et Cartigny. Et comme c'est à l'unanimité qu'il a décidé qu'une telle modification serait particulièrement inopportune, c'est également à l'unanimité qu'il va voter contre l'amendement qui nous est soumis.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par la commission.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 46 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	168
Contre	148

Le Sénat a adopté.

Mme Hélène Luc. C'est bien !

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

Par amendement n° 3 rectifié, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après l'alinéa 2 de l'article 9 du règlement du Sénat, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« ... - Lorsque le nombre de sénateurs membres d'une organisation extraparlamentaire le permet, chaque groupe politique doit être représenté de droit. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Mes chers collègues, cet amendement vise à faire en sorte que chaque groupe politique du Sénat ait un siège dans les organismes extraparlamentaires, lorsque le nombre de ses membres le permet.

Il nous paraît légitime, en effet, que chaque groupe puisse être représenté. Il s'agit d'une simple question de pluralisme et de respect de la démocratie. Seule une représentation proportionnelle peut aboutir à ce résultat.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, nous vous proposons d'adopter le présent amendement.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Cet amendement est totalement sans objet.

D'abord, se pose un problème de forme. Il faudrait parler en effet « d'un organisme extraparlamentaire » et non pas « d'une organisation extraparlamentaire ». « Organisme » est le terme qui figure partout dans le règlement.

Par ailleurs, aucun organisme extraparlamentaire - je l'ai vérifié - ne comporte six sièges. Par conséquent, je ne vois pas comment on pourra appliquer cette disposition. C'est aussi un motif pour lequel la commission est contre l'amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

Mme Hélène Luc. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Cet amendement est très important. Il vise - c'est l'exemple le plus significatif - l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Mon amie Mme Bidard-Reydet, qui était, à l'origine, membre de cet office en a été exclue. Maintenant, elle ne peut plus siéger dans cet organisme et c'est vraiment dommage.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je répondrai à Mme Luc que son exemple est très mal choisi. Il ne s'agit pas en effet d'un organisme extraparlamentaire, il s'agit d'une délégation du Parlement intitulée « office ». Par conséquent, son fonctionnement est réglé par l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Mme Hélène Luc. Il faudrait changer la loi alors, pour que Mme Bidard-Reydet puisse faire partie de cet office.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Peut-être, mais changer la loi est un autre problème ! Ce n'est pas celui qui est à l'ordre du jour.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - I. - Les mots : "ou de contrôle" sont supprimés :

« - dans l'intitulé du c) du I du chapitre III du règlement du Sénat ;

« - dans la première phrase et dans la dernière phrase du premier alinéa (1) de l'article 11 du règlement du Sénat.

« II. - Dans la deuxième phrase du premier alinéa (1) de l'article 11 du règlement du Sénat, les mots : "de contrôle" sont remplacés par les mots : "d'enquête". »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Articles 2 et 3

M. le président. « Art. 2. - I. - Le deuxième alinéa (2) de l'article 11 du règlement du Sénat est remplacé par un alinéa (2) ainsi rédigé :

« 2. - Pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, conformément à la règle de la proportionnalité. Il est ensuite procédé selon les modalités prévues à l'article 8, alinéas 3 à 11. »

« II. - En conséquence, le troisième alinéa (3) et le quatrième alinéa (4) de l'article 11 du règlement du Sénat sont abrogés. » - (Adopté.)

« Art. 3. - I. - Dans le premier alinéa (1) de l'article 100 du règlement du Sénat, les mots : "du douzième alinéa" sont remplacés par les mots : "du paragraphe IV".

« II. - Dans cet alinéa, entre les mots : "du 17 novembre 1958" et les mots : "pourra être exclu" sont insérés les mots : "relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête". » - (Adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Dans le premier alinéa (1) de l'article 17 du règlement du Sénat, les mots : "cette demande est soumise à la décision du Sénat.", sont remplacés par les dispositions suivantes : "s'il n'est saisi que d'une seule demande d'avis, le président renvoie le texte pour avis à la commission permanente qui l'a formulée et en informe le Sénat. Dans le cas contraire, le président saisit la conférence des présidents, laquelle peut soit ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande, soit proposer au Sénat la création d'une commission spéciale". »

Par amendement n° 1, MM. Dreyfus-Schmidt et Allouche, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rédiger comme suit la dernière phrase du texte présenté par cet article pour remplacer certains mots du premier alinéa (1) de l'article 17 du règlement du Sénat : « Dans le cas contraire, le président saisit la conférence des présidents, laquelle propose au Sénat la création d'une commission spéciale ou, à titre exceptionnel, ordonne le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Cet amendement a pour objet de préciser l'article 17 du règlement du Sénat. Je m'en suis expliqué tout à l'heure.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission n'est pas favorable à cet amendement pour deux raisons.

Première raison : dans le texte proposé, figure la mention « à titre exceptionnel », que la commission juge tout à fait inopportune.

Deuxième raison : le texte de l'amendement prévoit en premier terme de l'alternative la commission spéciale - il n'est pas question de la supprimer, elle est constitutionnelle - mais la commission des lois, pour ne pas inciter à la constitution de nombreuses commissions spéciales préfère l'ordre inverse.

Quelle est la rédaction retenue par nos collègues ? « Dans le cas contraire, le président saisit la conférence des présidents, laquelle propose au Sénat la création d'une commission spéciale ou, à titre exceptionnel, ordonne le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande. »

Quelle est la proposition de la commission ? « Dans le cas contraire, le président saisit la conférence des présidents » - jusque là, pas de changement - « laquelle » - toujours pas de changement - « peut, soit ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande » - la mention « à titre exceptionnel » disparaît - « soit proposer au Sénat la création d'une commission spéciale. »

La commission est très attachée à maintenir l'ordre du cortège tel qu'elle l'a prévu. Par conséquent, elle est opposée - je le répète - à l'amendement n° 1.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - I. - Après la première phrase du premier alinéa (1) de l'article 24 du règlement du Sénat, il est inséré une nouvelle phrase ainsi rédigée :

« Le dépôt de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution dans l'intervalle des sessions fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel* indiquant que ce dépôt est rattaché pour ordre à la dernière séance que le Sénat a tenue antérieurement, puis d'une annonce lors de la première séance publique qui suit. »

« II. - En conséquence, au début de la deuxième phrase de cet alinéa (1), le mot : "Ces" est remplacé par le mot : "Les". »

« III. - Le premier alinéa (1) de l'article 24 du règlement du Sénat est complété par une phrase ainsi rédigée : "Lorsqu'ils sont distribués dans l'intervalle des sessions, la distribution des projets de loi ou des propositions de loi ou de résolution fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel*". » - *(Adopté.)*

Articles additionnels après l'article 5

M. le président. Par amendement n° 5, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans la seconde phrase de l'alinéa 5 de l'article 29 du règlement du Sénat, les mots : "de trente sénateurs" sont remplacés par les mots : "d'un groupe". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. La question de savoir qui, du Parlement ou du Gouvernement, possède la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées parlementaires est fondamentale pour la démocratie.

Les initiateurs de la V^e République, rompant avec la tradition constitutionnelle française en la matière, ont donné au Gouvernement la quasi-totalité de cette maîtrise.

Le Parlement se trouve donc confiné dans un rôle très limité.

L'article 29 du règlement du Sénat ouvre l'intéressante possibilité à la Haute Assemblée d'inscrire à son ordre du jour des textes qui viendront en discussion après épuisement de l'ordre du jour prioritaire fixé par le Gouvernement.

Cet article 29 prévoit cette possibilité sur l'initiative d'une commission ou de trente sénateurs présents en séance. Il ne fait pas référence aux groupes politiques, ce qui revient ainsi à sous-estimer leur importance au sein de notre assemblée ;

cela n'est pas normal, car, en d'autres circonstances, le Sénat sait reconnaître leur utilité. Ainsi, les présidents de groupes participent au même titre que les présidents des commissions à la conférence des présidents, qui organise les travaux de notre assemblée.

Dans ces conditions, pourquoi reconnaître aux groupes politiques un rôle dans l'organisation des travaux du Sénat et ne pas leur permettre en tant que tels de proposer des textes à la discussion, après épuisement de l'ordre du jour prioritaire ?

Il y a là une certaine iniquité qui frappe tout particulièrement les groupes dont l'effectif est inférieur à 30 sénateurs. Deux groupes sont actuellement dans ce cas : celui du rassemblement démocratique et européen et le groupe communiste. L'injustice qui leur est faite porte atteinte à la démocratie au sein de notre assemblée. En effet, un groupe politique doit avoir le droit de faire venir en discussion un texte qu'il juge important.

Il est beaucoup question, dans cet hémicycle, d'accroître le rôle du Parlement. Les membres du groupe communiste et apparenté souscrivent à cette idée, comme ils l'ont déjà indiqué.

L'amendement n° 5 vise donc à renforcer la démocratie au sein de notre assemblée.

Mme Hélène Luc. Très bien !

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, de deux choses l'une : ou bien il s'agit de l'ordre du jour prioritaire, et, dans ce cas-là, l'article 48 de la Constitution donne le droit au Gouvernement de le fixer comme il l'entend ; ...

M. Henri de Raincourt. Absolument !

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... ou bien il s'agit de l'ordre du jour complémentaire, et, dans ce cas-là, il est arrêté par la conférence des Présidents et il ne peut dès lors être modifié par le Sénat que sur proposition d'une commission ou de trente sénateurs.

L'amendement n° 5 vise à prévoir que l'ordre du jour complémentaire pourra être modifié sur proposition d'une commission ou d'un groupe.

La commission des lois préfère le maintien de la notion de trente sénateurs. Elle émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 5.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 6, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté, proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans l'alinéa 4 de l'article 30 du règlement du Sénat, les mots : "par trente membres" sont remplacés par les mots : "par quinze membres". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Mes chers collègues, l'amendement n° 6 a le même objet que l'amendement n° 5, que j'ai défendu, hélas ! sans succès : il tend à renforcer la démocratie au sein de notre assemblée. Tel est en effet le fil rouge de notre argumentation.

En proposant d'abaisser à quinze au lieu de trente le nombre de sénateurs qui peuvent demander la discussion immédiate d'un texte après épuisement de l'ordre du jour, nous souhaitons faire correspondre le nombre requis avec celui qu'il faut pour constituer un groupe politique.

Même si la commission des lois n'est pas favorable à cela, quinze sénateurs doivent pouvoir indiquer au Sénat leur volonté de faire venir un texte en discussion immédiate.

Une telle mesure aurait pour effet non seulement d'octroyer de nouvelles possibilités aux groupes dont l'effectif est inférieur à trente membres, mais aussi de favoriser la démocratie à l'intérieur des groupes les plus importants.

En conséquence, je demande au Sénat d'adopter l'amendement n° 6.

Mme Hélène Luc. Très bien !

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Cet amendement concerne la faculté donnée actuellement à trente sénateurs répondant à l'appel de leur nom de demander la discussion immédiate d'une proposition et tend à ramener le nombre requis de trente à quinze.

La commission, estimant que la règle des trente sénateurs doit être conservée, émet un avis défavorable sur l'amendement n° 6.

Mme Hélène Luc. Ce n'est pas ainsi que l'on révoquera le Sénat, monsieur Dailly !

M. le président. Personne ne demande la parole ?

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 7, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin de l'alinéa 6 de l'article 30 du règlement du Sénat, les mots : " aucune explication de vote n'est admise " sont remplacés par les mots : " chaque groupe ayant la possibilité d'expliquer son vote ". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement a pour objet de renforcer le caractère démocratique des débats du Sénat. Il vise à ce qu'un orateur de chaque groupe puisse expliquer son vote lorsque le Sénat est saisi de l'opportunité de discuter d'un texte selon la procédure de discussion immédiate. En effet, l'actuel article 30, alinéa 6, ne prévoit, dans ce débat sur l'opportunité de la discussion immédiate, que la possibilité d'entendre l'auteur de la demande, un orateur « contre », le président ou le rapporteur de la commission et le Gouvernement.

Ce dispositif écarte donc de fait l'expression de plusieurs groupes de sénateurs.

Notre proposition tend non pas à allonger les débats en ces circonstances, mais seulement à permettre à chaque groupe de donner son sentiment.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, nous vous demandons d'avoir la sagesse d'adopter l'amendement n° 7 pour instaurer plus de démocratie dans nos travaux.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission des lois a fait une grande différence entre les motions de procédure, qui sont toutes visées par l'article 44 de notre règlement - question préalable, motion d'irrecevabilité, renvoi en commission - pour lesquelles elle propose d'instituer un droit à explication de vote de cinq minutes par groupe et une simple demande de discussion immédiate présentée par trente sénateurs répondant à l'appel de leur nom. La discussion peut alors être ainsi demandée, et c'est le Sénat qui décide.

La commission des lois estime qu'il est inutile, à ce stade des débats d'encombrer ces derniers par des explications de vote. On se prononce, on donne ou non son accord à la demande de discussion immédiate, et c'est bien ainsi.

Tels sont les motifs pour lesquels la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 7.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 8, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, et les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans l'alinéa 4 de l'article 32 du règlement du Sénat, les mots : " ou de trente membres " sont remplacés par les mots : " ou d'un groupe ". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Bien évidemment, cet amendement procède du même souci que les précédents : il vise à permettre à un groupe de proposer au Sénat la tenue de séances supplémentaires aux séances habituelles des mardi, jeudi et vendredi, qui sont prévues par le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat. Il tend donc à renforcer la démocratie au sein de la Haute Assemblée.

Les groupes doivent avoir, en tant que tels, la possibilité de demander la tenue de séances supplémentaires. Avec l'adoption de l'amendement n° 8, le Sénat resterait libre d'accéder ou non à cette demande. Notre texte ne peut donc qu'aller dans le sens d'un meilleur travail parlementaire et accentuer la prise de responsabilité des sénateurs à travers leurs groupes.

Les sessions que nous vivons depuis quelques années sont très chargées. Nous ne pensons pas, en conséquence, que le Sénat puisse se priver des propositions des groupes en matière d'aménagement des conditions de travail.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission des lois se plaît à s'associer à la déclaration de M. Pagès en ce qui concerne la charge abusive des sessions. Oui, les sessions sont trop chargées !

En général, il s'agit pour le Sénat non pas de siéger des jours supplémentaires, mais de dire s'il ne refuse pas de siéger ces jours-là, qui ne sont ni le mardi, ni le jeudi et ni le vendredi.

M. Henri de Raincourt. On siège la nuit !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Dans l'état actuel du texte, seuls le Gouvernement, le président du Sénat, la conférence des présidents ou trente sénateurs peuvent demander à siéger d'autres jours que ceux qui sont prévus par le règlement, à savoir les mardi, jeudi et vendredi.

La commission des lois estime que le nombre de trente sénateurs n'a jamais jusqu'ici soulevé la moindre difficulté sur ce point et qu'il faut s'en tenir aux dispositions actuelles.

Mme Hélène Luc. Mais les groupes ne peuvent pas présenter une telle demande !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Par conséquent, elle émet un avis défavorable sur l'amendement n° 8.

M. Robert Pagès. Vous êtes vraiment fâché avec les groupes, monsieur le rapporteur !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 8, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - I. - Dans la deuxième phrase du huitième alinéa (8) de l'article 44 du règlement du Sénat, les mots : "trente minutes" et "quinze minutes" sont remplacés respectivement par les mots : "quinze minutes" et "cinq minutes". »

« II. - La dernière phrase de cet alinéa (8) est remplacée par les dispositions suivantes :

« Avant le vote des motions visées aux alinéas 2 à 4, la parole peut être accordée pour explication de vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

« III. - 1. - Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa (2) de l'article 44 du règlement du sénat, remplacer les mots : " , soit après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, soit " par le mot : " et ".

« 2. - En conséquence, au début de la dernière phrase de cet alinéa (2), les mots : " Dans les deux cas, " sont supprimés.

« IV. - 1. - Dans la deuxième phrase du troisième alinéa (3) de l'article 44 du règlement du Sénat, entre les mots : " au cours d'un même débat " et les mots : " , soit après l'audition du Gouvernement " sont insérés les mots : " avant la discussion des articles ou, lorsqu'elle émane de la commission saisie au fond ou du Gouvernement ".

« 2. - En conséquence, au début de la troisième phrase de cet alinéa, les mots : "Dans les deux cas," sont supprimés.

« V. - La première phrase du troisième alinéa (3) de l'article 44 du règlement du Sénat est rédigée comme suit :

« La question préalable, dont l'objet est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. » - (Adopté.)

Articles additionnels après l'article 6

M. le président. Par amendement n° 9, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin de l'alinéa 2 de l'article 78 du règlement du Sénat, les mots : "cinq minutes" sont remplacés par les mots : "dix minutes". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement a pour objet de porter à dix minutes le temps de parole accordé à l'auteur d'une question orale. En effet, les cinq minutes prévues par le deuxième alinéa de l'actuel article 78 nous paraissent nettement insuffisantes pour lui permettre d'exposer l'objet de sa question, même s'il limite strictement ses explications au cadre fixé par le texte de sa question. Il est en effet parfois complexe de s'exprimer sur un sujet en si peu de temps.

Les questions orales constituent un moment important de l'activité sénatoriale. Pour en tirer tous les fruits, encore faudrait-il qu'un temps de parole suffisant soit attribué aux orateurs. Un temps de parole de dix minutes nous paraît constituer une durée raisonnable.

Telle est la raison du dépôt de l'amendement n° 9.

Mme Hélène Luc. Très bien !

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Cet amendement vise les questions orales sans débat, qui sont généralement inscrites à l'ordre du jour du vendredi.

Les séances de questions orales se déroulent ainsi : le président résume la question, le ministre répond et l'auteur de la question a le droit de répliquer pendant cinq minutes. J'ai présidé un certain nombre de séances de questions orales : je n'ai jamais constaté que l'on ait retiré la parole à un sénateur répondant au ministre.

De plus, les présidents de séance font généralement preuve, le vendredi, d'une grande mansuétude.

De surcroît, l'article 36, alinéa 6, du règlement du Sénat leur confère toujours le droit de laisser dépasser tous les temps de parole prévus par le règlement lorsqu'ils jugent que les propos tenus sont importants pour l'information du Sénat.

C'est la raison pour laquelle, l'expérience ne démontrant pas du tout l'utilité de cette modification, la commission des lois a décidé d'émettre un avis défavorable sur l'amendement n° 9.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 10, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans l'alinéa 5 de l'article 78 du règlement du Sénat, les mots : "de trente sénateurs" sont remplacés par les mots : "d'un groupe". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement s'inscrit dans notre démarche visant à renforcer le rôle des groupes politiques. Il nous paraît en effet anormal, dès lors qu'un groupe compte quinze membres, que trente sénateurs soient nécessaires pour transformer une question orale en question orale avec débat.

Nous sommes certes bien conscients qu'il s'agit là d'une question importante, et c'est pourquoi nous gardons la précision incluse dans l'alinéa 5 de l'article 78 selon lequel la présence des membres du groupe doit être constatée par appel nominal.

Tel est l'objet de l'amendement n° 10.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur le président, actuellement, trente sénateurs dont la présence en séance est constatée par appel nominal peuvent demander qu'une question orale sans débat à laquelle il vient d'être répondu soit transformée aussitôt en question orale avec débat. Je ne l'ai jamais vu faire depuis trente-deux ans que je siège au Sénat ; mais cette disposition existe, et c'est une bonne chose.

Cela dit, l'amendement n° 10 vise à substituer aux trente sénateurs le groupe, et ce pour les mêmes raisons que précédemment et dans la même philosophie.

La commission des lois estime préférable d'en rester à la notion de trente sénateurs, et elle émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 10.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 11, Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Renar, Viron et Souffrin, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans l'alinéa 2 de l'article 80 du règlement du Sénat, les mots : "de trente membres" sont remplacés par les mots : "de quinze sénateurs". »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Il s'agit, encore une fois, de renforcer les possibilités offertes aux groupes politiques.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Il s'agit, à la fin d'un ordre du jour prioritaire, de pouvoir demander la discussion immédiate d'une question orale avec débat. Pour l'instant, trente membres du Sénat peuvent présenter cette demande. L'amendement n° 11 tend à ramener ce nombre à quinze.

La commission n'accepte pas cette réduction, pour les raisons que j'ai déjà indiquées à l'occasion de certains des amendements précédents.

Mme Hélène Luc. Nous ne sommes pas prêts de rénover le Sénat, monsieur le rapporteur !

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - I. - Il est inséré dans le règlement du Sénat un article 47 *quinquies* ainsi rédigé :

« Art. 47 *quinquies*. - I. - Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat en séance publique, les amendements rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leur auteur qui dispose de cinq minutes pour les présenter ; il est ensuite procédé au vote sur ces amendements, sur ceux adoptés par la commission lorsqu'il en existe, ainsi que sur l'article auquel ils se rapportent. La même procédure s'applique aux sous-amendements sur lesquels la commission n'a pas statué.

« 2. - Le président met enfin aux voix l'ensemble du texte, y compris, pour les articles autres que ceux adoptés en application de l'alinéa précédent, les amendements retenus par la commission. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

« 3. - Le rapport de la commission reproduit, en annexe, le texte des amendements qu'elle a rejetés.

« II. - En conséquence :

« 1. Les mots : "le vote sans débat ou" sont :

« a) Insérés dans le premier alinéa (1) de l'article 47 *ter* du règlement du Sénat, entre les mots : "peut décider" et les mots : "le vote après débat restreint" ;

« b) Ajoutés au début du deuxième alinéa (2) de cet article 47 *ter*.

« 2. - Les mots : "sans débat ou" sont insérés :

« a) Dans l'article 47 *octies* du règlement du Sénat, entre les mots : "pour lesquels le vote" et les mots : "après débat restreint" ;

« b) Dans la première phrase du sixième alinéa (6) de l'article 29 du règlement du Sénat, entre les mots : "l'organisation d'un vote" et les mots : "après débat restreint".

« 3. Les mots : "de vote sans débat ou" sont insérés :

« a) Dans l'article 47 *nonies* du règlement du Sénat, entre les mots : "l'objet d'une procédure" et les mots : "de vote après débat restreint" ;

« b) Dans la dernière phrase du quatrième alinéa (4) de l'article 29 du règlement du Sénat, entre les mots : "a accepté une demande" et les mots : "de vote après débat restreint".

« 4. Le premier alinéa (1) de l'article 48 du règlement du Sénat est complété, *in fine*, par les mots : "ou faisant l'objet d'une procédure de vote sans débat". »

« III. - Il est inséré dans le règlement du Sénat deux articles 47 *quater* et 47 *septies* ainsi rédigés :

« Art. 47 *quater*. - 1. - Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, la commission ne peut se réunir pour procéder à l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.

« 2. - Le ou l'un des signataires de chaque amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit. Par dérogation à l'alinéa 1 de l'article 18, les ministres peuvent, lors de cette réunion, assister aux votes.

« 3. - Lorsque le Gouvernement soulève, au cours de cette réunion, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 41 de la Constitution, le débat est suspendu et le président du Sénat en est immédiatement avisé. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le président du Sénat.

« 4. - S'il y a désaccord entre le président du Sénat et le Gouvernement, il est procédé conformément à l'alinéa 6 de l'article 45 du règlement.

« 5. - Lorsqu'une exception d'irrecevabilité est fondée sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'irrecevabilité est appréciée par la commission des finances. »

« Art. 47 *septies*. - 1. - Le vote sans débat est converti de plein droit en vote après débat restreint lorsque le Gouvernement le demande. Cette demande doit être formulée au plus tard quatre jours avant la date prévue pour le vote du texte en séance publique.

« 2. - La conversion en vote après débat restreint est de droit lorsque le Gouvernement a déposé un ou plusieurs amendements après que la commission a statué. »

« IV. - Après le huitième alinéa (8) de l'article 16 du règlement du Sénat, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« 9. - Lorsqu'une commission est appelée à examiner un projet ou une proposition de loi faisant l'objet d'un vote sans débat, le compte rendu intégral des débats de la commission portant sur ce texte est publié au *Journal officiel*. Le vote ne peut intervenir avant le cinquième jour qui suit celui de cette publication.

« 10. - Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables lorsque le vote sans débat a été converti en vote après débat restreint. »

Sur l'article, la parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je veux seulement rappeler qu'en cas de vote sans débat l'article 47 *quinquies* du règlement du Sénat prévoit que les auteurs des amendements redéposés en séance publique disposent de cinq minutes pour exposer leur amendement. Conformément au droit commun, il va de soi que, dans la procédure abrégée telle qu'elle est définie par le chapitre 7 *bis* du règlement du Sénat, l'orateur d'opinion contraire, qui prendra la parole contre l'amendement, ne pourra intervenir que dans les mêmes conditions

que l'auteur de l'amendement et, par conséquent, pendant seulement cinq minutes. Il eût mieux valu le préciser pour qu'il ne puisse pas réclamer les dix minutes de droit commun.

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

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Dans le nouveau système que le Sénat a adopté tout à l'heure, les motions de procédure sont discutées dans les conditions suivantes : l'exception d'irrecevabilité l'est toujours avant la discussion des articles, sauf si elle émane de la commission saisie au fond ou du Gouvernement. Dans ce dernier cas, l'exception d'irrecevabilité continue de pouvoir être discutée, suivant l'option de son auteur, soit après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles.

J'aurais dû, peut-être, le signaler davantage tout à l'heure, et je veux réparer cet oubli.

Pour ce qui est de la question préalable, les conditions sont les mêmes, mais, en tout état de cause, la discussion de l'exception d'irrecevabilité continuera de primer sur celle de la question préalable en cas de dépôt simultané d'une question préalable dont la commission ou le Gouvernement aurait demandé la discussion aussitôt après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, et d'une exception d'irrecevabilité présentée par un sénateur ou par un groupe.

Enfin, cette exception d'irrecevabilité devra être appelée immédiatement avant la question préalable de la commission ou du Gouvernement.

Ce commentaire, j'aurais dû le faire lors de la discussion de l'article 6. Je prie le Sénat de m'excuser si je le fais aussi tardivement, mais il éclaire bien les votes qui sont intervenus.

Cela étant, monsieur le président, je demande une seconde délibération de l'article 1^{er} A, non pas du tout pour tenter de faire revenir le Sénat sur sa décision de porter de quatre à six le nombre de ses vice-présidents, mais parce que le nombre des secrétaires, qu'il porte à quatorze, ne correspond à rien.

En effet, j'imagine que tous ceux qui ont voté l'amendement introduisant cet article additionnel avaient pour objectif d'établir l'identité entre la composition du bureau du Sénat et celle du bureau de l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle que le bureau de l'Assemblée nationale, de 1875 à 1892, a été composé de quatre vice-présidents et de huit secrétaires, alors que, durant cette même période, le bureau du Sénat était composé de quatre vice-présidents, - même chiffre - et de six secrétaires seulement au lieu de huit.

En 1982 - vous le voyez, j'ai étudié votre amendement, madame Luc -...

Mme Hélène Luc. Je le vois !

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... le nombre des secrétaires du Sénat est passé à huit, ce qui fait que, de 1892 à 1946, il y a eu quatre vice-présidents et huit secrétaires à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Là-dessus, en 1946, les vice-présidents de l'Assemblée nationale passent à six, ceux du Sénat demeurant quatre, et les secrétaires à quatorze, ceux du Sénat demeurant huit. Mais ces derniers ne seront quatorze que pendant deux ans, car, depuis 1958 - donc depuis la V^e République - le bureau de l'Assemblée nationale est composé de six vice-présidents et de douze secrétaires.

Que l'on augmente le nombre des vice-présidents du Sénat, j'ai rapporté contre tout à l'heure, et voté contre, conformément à la décision de mon groupe. Je crois donc être parfaitement honnête dans ma démarche.

Que l'on veuille aussi rétablir l'identité entre les deux bureaux...

M. Henri de Raincourt. Sûrement pas !

M. Etienne Dailly, rapporteur. ... je le comprends, car il s'agit non pas d'un problème d'effectif d'assemblée mais d'un nombre de séances à présider, ce qui est tout à fait différent, et d'un nombre de scrutins à dépouiller. N'est-t-il pas vrai messieurs les secrétaires du Sénat ?

Mais que l'on veuille aller plus loin que le bureau de l'Assemblée nationale - quatorze secrétaires au lieu de douze - ne me paraît pas acceptable.

La commission des lois, tout en tenant compte du vote qui est intervenu, demande donc une seconde délibération sur le seul chiffre des secrétaires, qu'elle voudrait voir ramené à douze, comme à l'Assemblée nationale !

Seconde délibération

M. le président. Je suis donc saisi d'une demande de seconde délibération de l'article 1^{er} A, tel qu'il a été adopté tout à l'heure par le Sénat.

Je rappelle que le règlement prévoit que seuls peuvent s'exprimer sur cette demande, outre son auteur, un orateur d'opinion contraire - chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes - ainsi que le président ou le rapporteur de la commission. Aucune explication de vote n'est admise.

Quelqu'un demande-t-il la parole contre cette demande de seconde délibération ?

M. Robert Pagès. Je la demande, monsieur le président.

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

M. Robert Pagès. Je veux rassurer M. le rapporteur : le groupe communiste n'est pas jusqu'au-boutiste, et il est bien entendu que nous accepterions volontiers de tenir compte de sa remarque et de ramener à douze le nombre de secrétaires, ce qui serait en effet une disposition logique.

Je ne pense pas, cependant, que le Sénat puisse se déjuger !

M. le président. Je consulte le Sénat sur la demande de seconde délibération formulée par M. le rapporteur.

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

La seconde délibération est ordonnée.

Monsieur le rapporteur, la commission est-elle prête à rapporter sur le texte soumis à seconde délibération ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. La commission est prête, monsieur le président.

Article 1^{er} A

M. le président. « Art. 1^{er} A. - I. - Dans le troisième alinéa du 1 de l'article 3 du règlement du Sénat, le nombre "quatre" est remplacé par le nombre "six".

« II. - Dans le cinquième alinéa du 1 dudit article, le nombre "huit" est remplacé par le nombre "quatorze". »

Le Sénat a précédemment adopté l'article 1^{er} A.

Mais, sur cet article, je suis saisi d'un amendement n° B-1, présenté par M. Dailly, au nom de la commission, et visant, dans le texte proposé par le paragraphe II de l'article 1^{er} A pour modifier le cinquième alinéa du 1 de l'article 3 du règlement du Sénat, à remplacer le chiffre : « quatorze » par le chiffre : « douze ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Cet amendement a simplement pour objet de substituer le chiffre douze au chiffre quatorze.

M. Henri de Raincourt. C'est aussi ridicule !

M. Etienne Dailly, rapporteur. C'est moins ridicule que quatorze !

M. Robert Pagès. Ne soyons pas trop ridicules !

M. Henri de Raincourt. Pourquoi pas vingt-cinq ?

M. Jean Arthuis. Je demande la parole.

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

M. Jean Arthuis. J'avoue que je ne comprends pas bien les tractations auxquelles nous assistons.

Mme Hélène Luc. C'est clair !

M. Robert Pagès. Ce ne sont pas des tractations !

M. Jean Arthuis. Si j'ai bien compris, la commission a délibéré et, à l'unanimité, elle a refusé de porter de quatre à six le nombre de vice-présidents et de modifier le nombre des secrétaires.

Nous avons vu, tout à l'heure, qu'une majorité s'est dégagee...

Mme Hélène Luc. Le Sénat a tranché !

M. Jean Arthuis. ... pour aller de quatre à six et de huit à quatorze.

La commission aurait maintenant une autre proposition à faire ? Ai-je bien compris ?

M. le président. Nous sommes en effet saisis d'un amendement n° B-1 sur l'article 1^{er} A que le Sénat a adopté dans sa première délibération.

M. Jean Arthuis. J'avais cru comprendre que le Sénat avait engagé une réflexion sur la rénovation de ses méthodes de travail ! Mais je constate que des questions de cette nature font l'objet de « tractations »...

Mme Hélène Luc. Enfin, il ne s'agit pas de tractations !

M. Jean Arthuis. ... et ce à quatre heures vingt-cinq ! Je trouve cela tout à fait surréaliste.

M. le président. Quatre heures vingt-huit, pour être précis !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je n'accepte pas le mot « tractations ». Il n'y a pas, et il n'y a pas eu la moindre tractation avec quiconque, mais un effort de conciliation pour tenter de nous rapprocher au maximum de ce que souhaitait la commission.

Elle ne voulait pas six vice-présidents ; j'ai rapporté contre et j'ai voté contre.

Elle ne voulait pas aller au-delà de huit secrétaires ; j'ai rapporté contre et, qui plus est, j'ai voté, bien entendu, contre l'amendement.

Mais, à partir du moment où une majorité de rencontre s'est dégagee lors d'un scrutin public - et bien que tout mon groupe ait voté contre, et moi aussi - et dans la mesure où la commission entendait rester à quatre vice-présidents - et non à six - et à huit secrétaires - et non à quatorze - et que l'on nous a fait voter pour quatorze secrétaires, je pense être dans le droit-fil de la pensée de la commission, sans la moindre tractation avec qui que ce soit, en demandant une seconde délibération.

Libre au Sénat de ne pas l'accepter ! Il l'a acceptée, pour ramener le nombre des secrétaires de quatorze à douze, afin qu'au moins il y ait dans cette décision inopportune - et que j'ai repoussée - le même nombre de membres du bureau dans les deux assemblées du Parlement.

Nous nous rapprocherons ainsi le plus possible de la décision de la commission, qui consistait à n'accepter aucune augmentation du nombre ni des vice-présidents ni des secrétaires.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° B-1.

M. Jean Arthuis. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Arthuis. Lorsqu'on examine des mesures de cette nature, il me paraît nécessaire d'en connaître le coût. S'il s'agissait du budget de l'Etat, l'article 40 de la Constitution serait applicable ! Peut-on avoir une précision sur ce que coûtera au budget du Sénat, le fait de passer de quatre à six vice-présidents et de huit à douze ou quatorze secrétaires ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. C'est voté, cela !

M. Robert Pagès. C'est voté ! Il fallait intervenir tout à l'heure !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly, rapporteur. Je comprends la question que pose M. Arthuis, mais le vote est intervenu depuis longtemps en ce qui concerne les vice-présidents et les secrétaires.

Cela étant, en ce moment, je suis, monsieur Arthuis, en train de diminuer la dépense relative aux indemnités des secrétaires, puisque j'en supprime deux, je me permets de vous le faire observer ! Cela va donc bien dans le sens que vous souhaitez sur le plan budgétaire !

M. Jean Arthuis. Et pourquoi pas cinq vice-présidents ?

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° B-1.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 1^{er} A, ainsi modifié.
(L'article 1^{er} A est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de résolution.
(La résolution est adoptée.)

24

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'habilitation relatif à l'adaptation de la législation applicable dans les territoires d'outre-mer.

La liste des candidats établie par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Jean-Marie Girault, Guy Allouche, Luc Dejoie, Bernard Laurent, Daniel Millaud et Robert Pagès ;

Suppléants : MM. Raymond Bouvier et Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Lucien Lanier, Marcel Rudloff, Michel Rufin et Jean-Pierre Tizon.

25

PRÊT POUR L'INSTALLATION DES JEUNES ÉPOUX

Irrecevabilité des conclusions du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 24, 1991-1992) de M. Jacques Oudin, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur la proposition de loi (n° 68, 1990-1991) de MM. Henri Collette, Michel Alloncle, Henri Belcour, Amédée Bouquerel, Jean-Eric Bousch, Jacques Braconnier, Mme Paulette Brise-pierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Jean Chamant, Jean Chérioux, Désiré Debavelaere, Charles Descours, Michel Doublet, Franz Duboscq, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Georges Gruillot, Hubert Haenel, Emmanuel Hamel, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Roger Husson, André Jarrot, Paul Kauss, Christian de La Malène, Maurice Lombard, Marc Lauriol, Geoffroy de Montalembert, Paul Moreau, Arthur Moulin, Jean Natali, Jacques Oudin, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Maurice Schumann, Jean

Simonin, Louis Souvet, Martial Taugourdeau, Jacques Valade et Serge Vinçon tendant à créer un droit de contracter auprès de tout établissement bancaire un prêt dont le remboursement est garanti par l'Etat et destiné à faciliter l'installation des jeunes époux mariés depuis moins de six mois.

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

M. Jacques Oudin, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la présente proposition de loi, qui a été présentée par notre excellent collègue M. Henri Collette, tend à créer, au profit des jeunes ménages mariés, un droit de contracter un prêt destiné à faciliter leur installation matérielle, prêt dont le remboursement est garanti par la caisse nationale d'allocations familiales et les caisses centrales de la mutualité sociale agricole.

L'objet de cette proposition s'avère ainsi très proche du dispositif des prêts aux jeunes ménages, qui fut en vigueur dans notre pays pendant onze ans, de 1975 à 1986.

En effet - remontons quelque peu en arrière - la loi du 3 janvier 1975 portant diverses mesures de protection sociale de la mère et de la famille avait institué des prêts accordés aux jeunes ménages afin de faciliter leur installation matérielle.

L'attribution de ces prêts était soumise à des conditions d'âge et de ressources, et leur gestion, de 1975 à 1985, était directement assurée par les caisses d'allocations familiales. A partir de 1985, le service des prêts aux jeunes ménages fut transféré au secteur bancaire. Les organismes débiteurs de prestations familiales ne conservèrent donc à leur charge que les bonifications d'intérêts et les remises de remboursement accordées en cas de naissance.

C'est d'ailleurs très exactement le même système que nous proposons, après avoir examiné la proposition de loi de notre collègue M. Henri Collette.

En 1985, le nombre de prêts accordés à ce titre s'élevait à 94 500, ce qui n'était pas négligeable, et la masse financière correspondante représentait environ 200 millions de francs.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 29 décembre 1986 relative à la famille, les prêts aux jeunes ménages furent supprimés à compter du 1^{er} janvier 1987.

Cette loi avait, en effet, pour ambition de favoriser la naissance du troisième enfant en concentrant les aides sur les familles jeunes et nombreuses.

Le coût total des mesures définies à cette occasion fut alors estimé à 7,5 milliards de francs. Soucieux de contrôler l'évolution des prélèvements obligatoires et de ne pas augmenter à l'excès les dépenses publiques, le Gouvernement de l'époque avait décidé d'assurer, à hauteur de 79 p. 100, le financement des mesures nouvelles par l'aménagement ou la suppression de prestations préexistantes, dont les prêts aux jeunes ménages.

Il pourrait donc paraître paradoxal de proposer, aujourd'hui, de rétablir ces mêmes prêts aux ménages. Deux raisons impérieuses conduisent toutefois la commission des finances à conclure en faveur de ce rétablissement, conformément à la proposition de loi de M. Henri Collette.

La première raison tient à la situation démographique préoccupante de notre pays, que chacun connaît. En effet, les récentes prévisions établies par l'I.N.S.E.E. dans ce domaine font apparaître, après le recensement de 1988, que le vieillissement de notre population s'est accéléré, le taux de natalité se maintenant à un niveau particulièrement bas puisque les générations ne sont pas renouvelées.

A propos du vieillissement, je rappelle brièvement que les personnes âgées de plus de soixante ans représentaient 18,1 p. 100 de la population en 1985, qu'elles en représenteront 20,8 p. 100 en l'an 2000 et 26 p. 100 en l'an 2015.

Or, les démographes s'accordent à reconnaître que l'augmentation du nombre de naissances de rang trois, c'est-à-dire le troisième enfant, constitue l'élément déterminant pour le redressement démographique de notre pays.

Qui dit enfant, dit nécessairement jeune ménage, et la proposition de loi répond doublement à cette nécessité : en instituant, tout d'abord, en faveur des jeunes ménages bénéficiaires, le principe d'une remise de dette en fonction du

nombre de naissances intervenues depuis le mariage ; ensuite, en apportant aux jeunes ménages un complément de ressources particulièrement appréciable lors de leur installation.

Une enquête réalisée par l'I.N.S.E.E. sur les revenus fiscaux indique que le revenu moyen des ménages dont les conjoints ont moins de trente ans s'établit à l'indice 85, contre 125, soit près du double, pour les ménages dont les conjoints sont âgés de soixante et un à soixante-cinq ans, d'où l'intérêt d'accorder une attention particulière à ces jeunes ménages, qui, relativement, sont défavorisés.

Est-il par ailleurs nécessaire de rappeler que notre pays détient, malheureusement, parmi l'ensemble des pays industrialisés, le triste record du taux de chômage des jeunes ?

La seconde raison conduisant la commission à proposer de rétablir les prêts aux jeunes ménages résulte de l'évolution de la situation financière de la branche famille du régime général au cours de ces dernières années.

En 1986 et 1987, les ressources de la caisse nationale d'allocations familiales avaient été entièrement mobilisées pour la mise en œuvre d'une politique familiale ambitieuse.

Dans ce contexte, la priorité absolue définie dans le « plan famille » en faveur du troisième enfant et le souci légitime de ne pas déséquilibrer les comptes des organismes sociaux avaient rendu nécessaire la suppression de certaines prestations préexistantes, dont les prêts aux jeunes ménages.

Or, chacun le sait, la situation financière actuelle de la C.N.A.F. est fondamentalement différente.

L'inertie constatée depuis 1988 en matière de politique familiale a, en effet, favorisé l'apparition et le développement d'importants excédents. Ainsi, le solde positif de la branche famille a atteint 1 milliard de francs en 1987, 4,8 milliards de francs en 1988, 4 milliards de francs en 1989 et 4,7 milliards de francs en 1990. Selon les dernières données disponibles, à la suite de la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale, cet excédent devrait atteindre 6,1 milliards de francs cette année et 11,1 milliards de francs en 1992.

La persistance de ces excédents traduit cruellement, à notre sens, l'absence d'une politique familiale globale, qu'il s'agisse de l'encouragement nécessaire à la natalité, de l'adaptation des prestations aux évolutions sociales ou de la simple préservation du pouvoir d'achat des prestations familiales.

A ce sujet, je note qu'avant-hier, monsieur le ministre, le conseil d'administration de la C.N.A.F. a rejeté à l'unanimité les évolutions prévues pour 1992 soit 2,8 p. 100 - 1 p. 100 au 1^{er} janvier et 1,8 p. 100 au 1^{er} juillet. Les prestations - on ne peut le nier - perdent de leur pouvoir d'achat. Ainsi, nous avons la désagréable surprise de voir les excédents augmenter et l'ensemble des prestations sociales se dégrader !

D'une manière générale, on ne peut que partager l'interrogation qu'a formulée avec sévérité mais juste la commission des comptes de la sécurité sociale sur « l'adéquation entre les véritables ambitions de la politique familiale et ses moyens de financement ». Pour ma part, je dirai que cette adéquation n'apparaît pas.

Dans ce contexte, le rétablissement des prêts aux jeunes ménages, dont le coût total pour la C.N.A.F. serait d'environ 200 millions de francs si l'on se réfère à 1985, ne saurait donc aucunement compromettre l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Il serait susceptible, par ailleurs, de constituer le premier élément, certes encore modeste mais néanmoins significatif, d'une politique familiale davantage adaptée au défi démographique auquel se trouve aujourd'hui confronté notre pays.

En outre, une modeste part de ces excédents seraient ainsi utilisés pour financer une prestation familiale et non, comme c'est actuellement le cas, pour combler les déficits de la branche vieillesse ou de la branche maladie du régime général.

Il convient, enfin, de souligner, mes chers collègues, que le coût réel du « plan famille » de 1986 s'est avéré inférieur aux prévisions établies il y a cinq ans puisque celles-ci faisaient apparaître un coût pour 1990 de 7,5 milliards de francs alors qu'il n'est, en réalité que de 6,3 milliards de francs. Cette différence s'explique par la faible progression du nombre des bénéficiaires de l'une des prestations concernées, l'allocation de garde d'enfant à domicile.

La contrainte financière qui avait ainsi justifié, en 1986, la suppression des prêts aux jeunes ménages se trouve donc aujourd'hui nettement atténuée.

Tel est, brièvement résumé, l'objet général de la proposition de loi que la commission des finances soumet aujourd'hui à l'examen de la Haute Assemblée.

Afin d'en favoriser une mise en œuvre rapide et efficace, la commission des finances propose d'ailleurs de rétablir ce système des prêts aux jeunes ménages selon un dispositif inspiré de celui qui fut en vigueur avant 1987.

Partant de là, nous proposons de confier la bonification et la garantie de ces prêts à la caisse nationale des allocations familiales et aux caisses centrales de la mutualité sociale agricole.

Cette solution présente, en effet, un triple avantage.

Elle évite, tout d'abord, une dispersion excessive de la gestion des prestations familiales entre différents organismes, une telle dispersion ne pouvant, chacun le comprendra, qu'être préjudiciable aux bénéficiaires et à l'efficacité administrative.

Cette solution permettra également une mise en œuvre immédiate de cette proposition de loi.

En effet, la caisse nationale d'allocations familiales et les caisses centrales de la mutualité agricole assuraient déjà, selon des modalités sensiblement similaires, je le répète, la bonification et la garantie des prêts aux jeunes ménages avant 1987.

A ce titre, elles disposent aujourd'hui encore de personnels expérimentés et d'une réglementation interne adaptée qu'il suffit de remettre en œuvre rapidement.

Cette compétence spécifique se trouve également renforcée par le fait que le reliquat des prêts accordés aux jeunes ménages avant 1987 et gérés par ces organismes n'a finalement été épuisé qu'en 1990.

Le rétablissement des prêts aux jeunes ménages, selon un dispositif similaire à celui qui était en vigueur en 1986, autorise, enfin, l'octroi aux jeunes ménages de conditions financières adaptées, à savoir, d'une part, la prise en charge directe par les organismes sociaux compétents de la totalité des intérêts versés au titre des prêts aux jeunes ménages et, d'autre part, la réduction fractionnée et progressive du capital remboursable en fonction du nombre de naissances intervenues au foyer des emprunteurs pendant la durée du prêt.

La mise en œuvre de la présente proposition de loi ne saurait donc en aucun cas être susceptible d'aggraver l'endettement des ménages concernés. Elle contribuerait, au contraire, à l'alléger de manière significative.

Je le précise, parce que M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, a expliqué, dans une lettre adressée à notre collègue M. Henri Collette, les raisons de son hostilité à cette proposition de loi en arguant qu'elle faciliterait ou encouragerait l'endettement. Il n'en est rien. Le système qui est proposé me semble aller dans le bon sens.

Afin de prévenir tout risque de fraude, la commission des finances a estimé nécessaire, d'une part, de préciser que les jeunes ménages mariés ne pourront bénéficier que d'un seul prêt au titre de la présente proposition de loi et, d'autre part, d'étendre aux prêts aux jeunes ménages les peines d'amende prévues par les articles L. 554-1 à L. 554-3 du code de la sécurité sociale en cas de fausses déclarations ou de manœuvres frauduleuses.

En conclusion, mes chers collègues, l'adoption du présent texte et sa mise en œuvre par le Gouvernement constitueraient une première étape, certes modeste, mais significative, dans l'engagement d'une politique familiale plus ambitieuse et certainement plus adaptée aux réalités de notre société. (Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les acteurs de la vie sociale s'accordent à reconnaître que, pour être efficace, une politique familiale doit être bien ciblée et globale.

Elle doit avoir des objectifs clairement définis et privilégier un ensemble d'aides regroupées autour des axes prioritaires.

Ainsi est-il choisi actuellement de maintenir et d'améliorer les acquis du système de prestations familiales, en portant l'effort sur les familles les plus démunies et sur celles qui supportent les charges les plus lourdes, et de poursuivre l'effort consenti en faveur de la petite enfance, afin de mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle.

Il faut rappeler que les dispositions prises l'année dernière représentaient un coût de 1,2 milliard de francs et ont privilégié les familles défavorisées.

Par ailleurs, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée sera complétée à compter du 1^{er} janvier 1992.

Cette nouvelle mesure entraînera une dépense supplémentaire de 1 100 millions de francs pour la branche famille. Elle allégera sensiblement le coût de la garde des enfants. Elle permettra un développement des possibilités d'accueil des enfants et une amélioration du suivi et de la formation des assistantes maternelles.

Comme l'a souligné M. le rapporteur, la suppression des prêts aux jeunes ménages par la loi du 29 décembre 1986 a été motivée par des contraintes financières rendant nécessaire un redéploiement, l'effort ayant porté en priorité sur les familles de trois enfants et plus, et par la désaffection des jeunes ménages pour ce produit bancaire et non familial.

Cette suppression a, enfin, été motivée par la complexité du dispositif institué, les établissements bancaires n'assumant pas la totalité des responsabilités d'un prêteur et les caisses d'allocations familiales se trouvant dans l'obligation de se substituer à l'organisme financier et à l'emprunteur en cas de défaillance de ce dernier.

En outre, la finalité de la prestation paraît contestable. Le fonds d'action sociale des caisses d'allocations familiales consacre chaque année plus de 360 millions de francs à des prêts d'équipement ménager, mobilier et de première installation accessibles à tous les ménages. Pourquoi, dès lors, recréer un dispositif réservé aux seuls jeunes ménages ?

Enfin, la condition de nationalité posée à l'article 5 de la proposition de loi n'est pas conforme à la Constitution, comme l'a déjà relevé le Conseil constitutionnel à propos de projets semblables.

Je voudrais, ensuite, souligner le caractère contestable des deux arguments invoqués par M. le rapporteur.

Le premier concerne le coût du plan « famille » défini en 1986 qui, du fait de l'allocation de garde d'enfant à domicile, l'A.G.E.D., serait inférieur à celui qui était prévu.

Ce n'est pas aujourd'hui qu'une économie peut être évoquée alors que le Gouvernement vient, d'une part, de décider un effort important pour compléter l'aide à la famille qui emploie une assistante maternelle, par une prestation de 500 francs ou de 300 francs par mois, et, d'autre part, de simplifier l'attribution de l'A.G.E.D. ainsi que l'emploi des aides à domicile.

M. le rapporteur invoque ensuite l'accroissement « incontrôlé » de l'excédent de la branche famille. Je ne relèverai pas le terme « incontrôlé » qui ne me paraît pas correspondre à la réalité. Je formulerai simplement deux remarques.

En premier lieu, un excédent prévu n'est pas une certitude.

Ainsi, les prévisions d'excédent pour 1991 et 1992 devront vraisemblablement être revues à la baisse, compte tenu de l'évolution de l'économie en 1991 et des nouvelles prestations qui ont été décidées.

En second lieu, il est facile de proposer d'utiliser un excédent quand on n'est pas tenu simultanément de prendre des mesures pour combler les déficits des autres branches de la sécurité sociale.

Pour sa part, le Gouvernement est soucieux de l'équilibre d'ensemble du régime général de la sécurité sociale et souhaite réserver les moyens disponibles aux objectifs prioritaires de la politique familiale de notre pays. Il ne peut donc être favorable à la présente proposition de loi.

En conclusion, le Gouvernement, se référant d'ailleurs à la conclusion de M. le rapporteur, ne peut qu'invoquer l'article 40 de la Constitution à l'encontre de ce texte, dont l'adoption aurait pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'article 40 de la Constitution est-il applicable ?

M. Jacques Oudin, rapporteur. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, la proposition de loi n'est pas recevable.

Rappel au règlement

M. Henri Collette. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Henri Collette. Je tenais simplement à rappeler qu'une proposition de loi analogue avait été déposée en 1937 par M. François de Saint-Just d'Autingues, député du Pas-de-Calais. Elle avait été cosignée notamment par MM. Antoine Pinay, Geoffroy de Montalembert et Edouard Frédéric-Dupont. Ils m'ont apporté leur soutien. Je considère que le problème reste posé puisque nous n'avons toujours pas obtenu ce que nous espérons pour nos familles nombreuses du Pas-de-Calais.

J'ai tenu à citer, au début de mon propos, les noms illustres de mes prédécesseurs. Je leur adresserai le compte rendu de nos débats. Je ne suis pas, en effet, l'initiateur de la proposition. Ils y avaient songé avant moi.

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pendant une quinzaine de minutes.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quatre heures cinquante-cinq, est reprise à cinq heures quinze.*)

M. le président. La séance est reprise.

26

STATUT DE LA MAGISTRATURE

Discussion d'un projet de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi organique (n° 105, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. [Rapport n° 186 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi organique réformant le statut des magistrats, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, est, ce matin fort tôt, soumis à vos débats. Ce texte a conservé l'essentiel des dispositions qui figuraient dans le projet initial du Gouvernement, même s'il a subi, sur de nombreux points, des modifications importantes.

J'aurai l'occasion de revenir sur certaines d'entre elles.

Vous le savez, le statut de magistrature n'est pas un statut comme les autres. Il ne peut, en effet, reposer sur une conception du rapport au pouvoir comparable à celle que met en œuvre le statut de la fonction publique.

Ce dernier doit nécessairement articuler l'ensemble des droits et des obligations statutaires des fonctionnaires autour de la position hiérarchiquement subordonnée dans laquelle l'administration se trouve placée par rapport au pouvoir exécutif. Le Gouvernement, en effet, « dispose de l'administration », suivant les termes de l'article 20 de la Constitution, et le statut des agents de l'administration doit être conçu de telle façon que cette relation hiérarchique puisse se concrétiser.

Le principe même d'une telle relation n'est pas pour autant exclusif de garanties fondamentales au profit des fonctionnaires. Les dispositions relatives à la neutralité, à la loyauté, à l'obligation de réserve, au droit syndical ou encore au droit de grève, traduisent des atténuations à la rigueur d'une subordination hiérarchique qui serait très strictement entendue.

Mais lorsque l'on se place sur le terrain du statut des magistrats, il n'est plus possible de débattre de son contenu à partir de la même problématique.

La fonction judiciaire s'exerce, en effet, de façon indépendante. La référence juridique à l'article 64 de la Constitution de 1958 revêt, à cet égard, un caractère presque superflu, tant il apparaît que l'indépendance constitue fondamentalement une exigence inhérente à toute institution judiciaire digne de ce nom.

Dès lors, la participation à cette fonction de l'Etat qu'est la fonction juridictionnelle implique un rapport aux différents pouvoirs sensiblement différent de celui qu'impliquent des fonctions administratives.

Aussi, c'est très logiquement que le législateur, lorsqu'il définit le cadre statutaire dans lequel des femmes et des hommes exerceront concrètement la fonction juridictionnelle, veille rigoureusement à ce que ce cadre garantisse l'indépendance de cette fonction.

Vous allez dans quelques instants, de façon parfaitement légitime, examiner le texte qui vous est soumis en vérifiant que chacun de ses aspects préserve bien l'indépendance de ceux dont le métier est de rendre la justice.

Je puis, dès à présent, vous faire part de ma conviction que le présent projet de loi organique est en tous points respectueux de l'indépendance. J'ajoute que l'objet même de certaines dispositions du projet a été précisément de conforter cette indépendance. C'est ce que je vais m'efforcer de vous montrer maintenant.

Votre Haute Assemblée est traditionnellement très soucieuse de préserver, à l'occasion de l'examen de tous les textes ayant un rapport avec la justice, l'indépendance de cette dernière.

Les conditions me semblent donc réunies pour que, mettant à l'écart toute considération polémique, nous fassions ensemble œuvre utile - et durable - afin de conforter cette indépendance. Je vous y sais prêts. Sachez que j'y suis prêt aussi.

On peut cependant douter que la pertinence du contenu d'un statut des magistrats s'apprécie exclusivement au regard des garanties qu'il apporte à l'indépendance.

La nation, les citoyens attendent en effet de la justice qu'elle tranche les litiges, qu'elle juge et punisse les auteurs d'infractions, qu'elle assure la protection de personnes placées dans une situation fragile, en résumé, qu'elle mette chacun en situation de faire valoir ses droits.

En garantissant l'indépendance, le législateur n'en est donc pas pour autant quitte avec tous ses devoirs dans l'élaboration des règles du statut des magistrats. Il est également nécessaire qu'un tel statut favorise la qualité de la justice rendue à travers le niveau de qualification des magistrats, la valeur de leur formation, l'entretien régulier des connaissances, notamment juridiques, mais aussi la responsabilisation qui doit obligatoirement accompagner l'exercice, par des individus, de pouvoirs exorbitants à l'égard d'autres individus.

Tout cela, il faut également l'avoir présent à l'esprit lorsque l'on débat de ce que doit être un statut des magistrats. Je m'efforcerai de vous montrer que ces préoccupations ont été celles du Gouvernement, et qu'il s'est attaché à les concrétiser dans plusieurs dispositions du projet de loi, approuvé en cela par l'Assemblée nationale.

Le statut des magistrats est actuellement constitué par un ensemble de règles qui ne sont pas circonscrites par la loi organique, c'est-à-dire l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut des magistrats. Les dispositions des articles 64 et 65 de la Constitution et celles d'une autre ordonnance du 22 décembre 1958, qui est relative au Conseil supérieur de la magistrature, font aussi partie du statut, au sens large, de la magistrature.

La perspective d'une réforme constitutionnelle concernant, notamment, le Conseil supérieur de la magistrature est, on le sait, désormais ouverte. Dans ces conditions, il est apparu au Gouvernement qu'il n'y avait pas de raison de maintenir à l'ordre du jour des travaux parlementaires le projet de loi organique modifiant l'ordonnance de 1958, puisque ce projet s'incrimait strictement dans un cadre constitutionnel dont une évolution sensible est maintenant concevable, à l'horizon de l'année prochaine. Adopter des dispositions de loi organique appelées quelques mois après à devenir caduques aurait représenté un exercice parfaitement inutile.

Vous comprendrez, par ailleurs, qu'il soit prématuré d'évoquer maintenant le contenu qui pourrait être celui d'une réforme constitutionnelle en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature. Nous en débattons, le moment venu, dans un cadre procédural prévu à cet effet par la Constitution. Je me bornerai, à ce stade, à rappeler que l'article 65 de la Constitution traite de la composition du Conseil supérieur, du mode de désignation de ses membres et de l'étendue de ses attributions, tant dans la matière des

nominations des magistrats que dans celle de la discipline. Une réforme constitutionnelle aurait donc la faculté de concerner ces différents points.

Je tiens toutefois à préciser que le travail qui a été accompli jusqu'à présent pour la préparation d'un projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, avec, en particulier, le rapport de M. Pezet, n'a pas été effectué en pure perte.

Il constituera, à n'en pas douter, une des bases de la réflexion constitutionnelle à venir sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Aujourd'hui, notre discussion porte exclusivement sur le projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Ce projet se propose, à travers plusieurs de ses dispositions - j'allais dire : en introduction - de confronter les garanties de l'indépendance des magistrats.

Les conditions dans lesquelles est présentement assurée cette indépendance sont définies par des textes de niveau constitutionnel ou organique, datant tous de 1958. Les articles 64 et 65 de la Constitution et l'ordonnance du 22 décembre 1958 sur le Conseil supérieur de la magistrature n'ont jamais été modifiés depuis cette époque. Quant à l'ordonnance du 22 décembre 1958 sur le statut des magistrats, elle n'a connu que des modifications limitées, les plus significatives portant sur la composition et le mode de désignation de la commission d'avancement.

L'insuffisance du statut des magistrats, les facilités qu'il était censé ménager au pouvoir exécutif pour influencer les carrières, ont été très souvent dénoncées, dans les milieux judiciaires comme au sein des hémicycles parlementaires, tout au long des trente-trois années de la V^e République. Tout au long de ces années, il n'avait pourtant pas été proposé de modifier profondément les règles statutaires. A cet égard, le Gouvernement, en vous soumettant son projet, marque sa volonté que la question du statut des magistrats cesse d'être le simple enjeu de polémiques parfois complaisantes, mais finalement stériles. Il prend ainsi ses responsabilités, et invite chacun d'entre vous à assumer les siennes.

L'absence durable de modifications substantielles du statut peut s'expliquer, au moins en partie, par l'observation qu'il peut être aisé, dans cette matière, d'élaborer des remèdes qui seraient pires que le prétendu mal. Je n'évoquerai, à cet égard, que le risque de mettre en place une sorte d'autogestion judiciaire où le corps des magistrats, morcelé par des divisions de caractère syndical, mais aussi politique, prendrait totalement en charge la gestion des carrières. Il est permis de douter très sérieusement qu'un tel système aboutisse à assurer l'indépendance des magistrats et celle des juridictions.

Il faut également observer que, dans le cadre juridique actuel, se sont dégagées des pratiques qui apportent aux magistrats des garanties accrues.

Ainsi, à partir de l'été 1981, la Chancellerie a diffusé par voie de circulaires ses avant-projets de propositions de nominations avec la liste de tous les candidats sur chaque poste à pourvoir, en fixant un certain délai pour présenter des réclamations. Ces réclamations, lorsqu'il s'agit de nominations dans des fonctions du siège, sont transmises au Conseil supérieur de la magistrature. Cette procédure dite de « transparence » est considérée par tous comme un progrès notable, tant par l'ensemble du corps judiciaire que par le Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, on le sait, la pratique constante du président de la République, comme celle des gardes des sceaux successifs, depuis 1981, a été de se conformer au sens des propositions et des avis émis par le Conseil supérieur de la magistrature.

Dans le projet de loi organique soumis à votre examen, le Gouvernement a eu le souci, afin de conforter les garanties statutaires de l'indépendance, de consacrer ces pratiques dont l'effet a été considéré comme positif, et aussi de réaliser, au moyen de certains dispositifs, des améliorations nouvelles.

C'est ainsi que la procédure de transparence bénéficie désormais d'un cadre juridique précis. Cela devrait aider un nombre accru de magistrats à prendre conscience des possibilités offertes par cette procédure.

Le cadre juridique de l'évaluation professionnelle des magistrats est également défini par la loi organique. Jusqu'à présent, une notation annuelle s'appliquait aux magistrats dans des conditions fixées seulement par décret. Cette situa-

tion avait souvent été critiquée. Désormais, les principes de l'évaluation des magistrats seront déterminés - si vous en convenez - au niveau législatif. L'Assemblée nationale a tenu, à cet égard, à préciser encore ces principes.

Dans le même esprit, la faculté, pour la commission d'avancement, de solliciter des explications de la part des autorités responsables de l'évaluation des magistrats est formellement consacrée. Les magistrats qui rencontrent des difficultés du point de vue de leur avancement s'adresseront ainsi naturellement à la commission d'avancement.

Le Gouvernement a, par ailleurs, souhaité que la loi organique détermine précisément le contenu du dossier des magistrats. Cette question avait fait l'objet de circulaires en 1981 et 1982, mais sans que l'on parvienne à une parfaite uniformisation des pratiques. Aussi, toute suspicion n'avait pas disparu de l'esprit des magistrats. La disposition qui vous est proposée, et qui s'inspire du statut de la fonction publique, devrait donc les rassurer définitivement.

L'élection directe, par le collège des magistrats, des magistrats des deux grades siégeant à la commission d'avancement et à la commission de discipline du parquet, réalise aussi la consécration législative d'une pratique, puisque le garde des sceaux a toujours désigné les premiers des candidats inscrits sur les listes en nombre triple par le collège des magistrats. Le passage officiel à un système d'élection proprement dite est sûrement de nature à renforcer, aux yeux des magistrats, l'autorité des instances collégiales où siègent leurs représentants.

C'est également l'accroissement des garanties de l'indépendance qui est recherché à travers le transfert au Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir de décider, face aux agissements d'un magistrat du siège de nature à justifier des poursuites disciplinaires, une mesure urgente de suspension temporaire.

Ce pouvoir est actuellement celui du garde des sceaux, mais celui-ci se conforme, en pratique, à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature ; il est donc parfaitement justifié que ce dernier, qui est aussi le conseil de discipline des magistrats du siège, soit désormais exclusivement compétent pour interdire à l'un d'eux, même temporairement, l'exercice de ses fonctions.

Une dissociation, au sein du second grade, entre le niveau hiérarchique et la fonction est réalisée par suppression de la liste d'aptitude générale qui régissait le passage du premier au second groupe de ce grade. Ce passage s'ordonnerait désormais par rang d'ancienneté.

Cette mesure ne fait que tirer les conséquences d'une homogénéisation presque totale des fonctions exercées au sein du second grade, indépendamment du niveau hiérarchique, c'est-à-dire du groupe.

En permettant à un magistrat de poursuivre sa carrière au sein du second grade sans qu'il lui soit nécessaire de demander une nouvelle affectation, on accroît certainement son sentiment d'indépendance. Cependant, on le verra, cette mesure vise également à satisfaire aux exigences d'un meilleur fonctionnement de la justice.

Je tiens à préciser que la mesure proposée par le Gouvernement tend uniquement à permettre un accès automatique, suivant le rang d'ancienneté, à une échelle indiciaire plus élevée d'un échelon. Il n'est nullement question d'un accès automatique à des fonctions de responsabilité telles que celles de président ou de procureur d'un petit tribunal de grande instance, ou encore celles de vice-président. En effet, l'accès à ces fonctions sera subordonné à l'inscription sur une liste d'aptitude et continuera donc à relever d'une procédure de choix fondée sur les compétences personnelles du magistrat.

Enfin, l'importance d'une mesure propre aux magistrats du ministère public doit être soulignée, il s'agit de l'institution d'une commission consultative du parquet. Cette commission, paritairement composée de représentants du garde des sceaux et de représentants des magistrats du parquet, sera consultée sur les nominations de magistrats du parquet. Elle sera destinataire des réclamations de ces magistrats faisant suite à la diffusion d'une circulaire de transparence et pourra solliciter des explications de la part des autorités chargées de l'évaluation, dans les mêmes conditions que la commission d'avancement.

Nous le savons, le statut du parquet réalise, en France, un équilibre subtil entre la qualité de magistrat, qui est celle des parqueters, et le pouvoir du garde des sceaux de donner des

instructions, pour l'exercice de l'action publique, à tous les membres du ministère public dans les cours d'appel et les tribunaux par l'intermédiaire des procureurs généraux et des procureurs de la République.

Ainsi que je l'ai affirmé à plusieurs reprises, et récemment encore devant la commission, le principe selon lequel c'est le garde des sceaux, membre d'un gouvernement responsable devant les élus de la nation, qui impulse l'action publique et en assume, en dernière instance, la responsabilité appartient à notre tradition républicaine, et je me réjouis que fort peu de responsables politiques de la majorité ou de l'opposition envisagent de le remettre en cause.

Or, cette responsabilité du garde des sceaux implique l'établissement d'une relation hiérarchique avec les membres du ministère public. Cette relation hiérarchique est expressément consacrée par l'article 5 du statut de la magistrature. Elle s'exerce dans les cas et suivant des modalités que précisent des textes, notamment le code de procédure pénale.

Cette relation hiérarchique posée et réaffirmée n'est pas pour autant exclusive de certaines garanties. Le statut général des fonctionnaires prévoit l'intervention de commissions administratives paritaires, qui donnent leur avis sur les décisions affectant la carrière, alors même que le pouvoir hiérarchique constitue un des piliers du droit de la fonction publique.

Aussi, il a semblé au Gouvernement que les magistrats du Parquet devaient bénéficier, en matière de nomination, de garanties analogues. C'est à quoi tend la création de la commission consultative du parquet.

Je tiens à souligner l'avancée que réalise sur ce point le projet de loi que je vous soumetts.

Le pouvoir de nomination des magistrats du parquet relève, depuis 1958, de la responsabilité exclusive du pouvoir exécutif, sans intervention d'une quelconque instance consultative. Il n'est peut-être pas indifférent de relever que le gouvernement auquel j'appartiens est le premier, sous la V^e République, à proposer que des garanties statutaires soient accordées aux membres du ministère public en matière de nomination, sans remettre pour autant en cause leur subordination hiérarchique.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales mesures du projet, qui tendent à renforcer les garanties statutaires des magistrats quant à leur indépendance.

Mais le projet de loi, je l'ai annoncé, renferme également des mesures qui, en visant à une valorisation professionnelle de l'exercice des fonctions judiciaires, ne sont pas moins significatives.

En effet, l'exercice satisfaisant, aux yeux des citoyens, des fonctions judiciaires, exige en tout premier lieu la valeur professionnelle des magistrats. Celle-ci dépend très étroitement de la qualité de leur recrutement et de leur formation.

En tant que mode principal de recrutement des magistrats, l'institution d'un concours d'accès à une école nationale a marqué, pour l'institution judiciaire, un progrès que nul aujourd'hui ne conteste. Elle a, en effet, apporté la garantie d'un haut niveau de recrutement et d'une formation théorique et pratique approfondie préalablement à l'exercice des fonctions judiciaires.

Récemment encore, l'Ecole nationale de la magistrature, l'E.N.M., a accru l'importance de la formation initiale, tout en enrichissant son contenu par des stages de longue durée dans des entreprises ou dans des administrations.

Mais, avec l'explosion des métiers du droit que nous connaissons aujourd'hui, dans notre pays comme dans toutes les sociétés occidentales, la magistrature ne peut voir son prestige diminuer par rapport aux autres professions qui s'ouvrent aux jeunes diplômés du droit.

C'est pourquoi le niveau de diplôme requis pour le premier concours d'accès à l'E.N.M. a été élevé à la maîtrise, comme c'est le cas actuellement pour l'accès à la profession d'avocat. Cet alignement formel est une nécessité, même si le niveau en question est déjà, en pratique, celui de 95 p. 100 des candidats reçus au premier concours d'accès à l'E.N.M.

À côté du recrutement par l'Ecole nationale de la magistrature, l'institution judiciaire doit pouvoir aussi s'ouvrir aux femmes et aux hommes ayant déjà acquis une expérience à la fois technique et humaine par l'exercice d'activités professionnelles ou d'intérêt général.

Cette considération a d'abord conduit à prévoir dans le projet de loi l'institution d'un troisième concours d'accès à l'E.N.M., qui, s'inspirant du troisième concours d'accès à l'Ecole nationale d'administration, permettrait de recruter des personnes justifiant de huit ans d'activité professionnelle ou d'exercice d'un mandat local ou de fonctions juridictionnelles à titre professionnel.

Elle a également conduit à restructurer complètement le régime du recrutement latéral dans la magistrature. Paradoxalement, le système actuel est ouvert à une mosaïque de catégories professionnelles particulières qui sont définies chacune si précisément que, par exemple, l'entrée de juristes du secteur des entreprises dans la magistrature n'est pas possible par cette voie.

Aussi, le Gouvernement a entendu rechercher la simplification dans la définition des catégories de personnes ayant vocation au recrutement latéral, sans sacrifier l'exigence de niveau et de qualité, qui est garantie par une procédure de recrutement rigoureuse.

L'Assemblée nationale a souhaité associer l'Ecole nationale de la magistrature à cette procédure, suivant un dispositif très intéressant, qui perfectionne le contrôle d'aptitude tout en rendant plus transparentes pour les candidats les conditions de son exercice.

Le Gouvernement a également voulu affirmer par des dispositions expresses du projet de loi, la possibilité, pour des professionnels hautement qualifiés, d'être recrutés à des niveaux hiérarchiques tenant compte de leur valeur et de leur expérience.

Par ailleurs, il est nécessaire de mettre l'accent sur la formation continue, l'actualisation et l'enrichissement des connaissances étant indispensables à une justice de qualité. C'est pourquoi l'effort constant de l'Ecole nationale de la magistrature sur le terrain de la formation permanente doit être aujourd'hui prolongé par la reconnaissance d'un véritable droit à la formation continue pour tous les magistrats.

Cette volonté d'ouvrir plus largement l'institution judiciaire aux expériences acquises dans d'autres secteurs de la société, publics ou privés, a été à la base des dispositions du projet du Gouvernement relatives au détachement judiciaire et au recrutement de conseillers et d'avocats généraux à la Cour de cassation en service extraordinaire.

Mais, vous le savez, au sein de l'Assemblée nationale, des réserves se sont élevées à propos de certaines de ces dispositions.

Les députés ont abondamment débattu de ce sujet ; ce fut d'ailleurs l'objet de notre plus longue discussion.

Je voudrais très brièvement résumer les termes de ce débat.

Dans le projet initial du Gouvernement, le détachement judiciaire, réservé aux membres d'un corps recruté par l'E.N.A. ou d'un corps équivalent, constituait l'une des parties d'un système de « passerelles » entre la magistrature et la haute fonction publique. Les statuts particuliers d'un certain nombre de corps recrutés par l'E.N.A. doivent parallèlement être modifiés afin de permettre à des magistrats d'être détachés ou intégrés dans ces corps de la même façon que peut l'être un membre d'un autre corps recruté par l'E.N.A.

Cependant, au cours de la discussion à l'Assemblée nationale, on a objecté les atteintes possibles à l'indépendance qui résulteraient de la perspective, pour le fonctionnaire détaché, de son retour dans le corps d'origine.

Des députés ont notamment souligné, et avec force, qu'à travers la question des fonctions qui seraient celles du détaché judiciaire lors de son retour dans le corps d'origine, pourrait apparaître le risque - je cite l'un d'entre vous - qu'une « carotte » soit ainsi mise à la disposition de l'administration et du Gouvernement pour peser indirectement ou par avance sur l'indépendance du fonctionnaire pendant son détachement. J'ai alors évoqué la soumission exclusive au statut de la magistrature pendant la durée du détachement, ainsi que le régime juridique précis de la réintégration, inspiré par les décisions rendues en 1967 par le Conseil constitutionnel au sujet de l'institution des conseillers référendaires à la Cour de cassation.

J'ai indiqué devant les députés que, sur le plan juridique, le détachement judiciaire me semblait être entouré des nombreuses garanties nécessaires pour que le projet puisse satisfaire aux exigences de constitutionnalité.

Cependant, le Gouvernement a bien eu conscience que des interrogations et des doutes demeuraient encore dans l'esprit d'un certain nombre de députés, malgré les explications qui avaient pu être données. Il a constaté que la question des fonctions dévolues au fonctionnaire lors de son retour dans l'administration n'était peut-être pas traitée avec suffisamment de précision dans le projet.

Aussi a-t-il accepté les amendements de M. Hiest, qui tenaient, si l'on peut dire, à apporter une solution en supprimant le problème.

En effet, aux termes de ces amendements, qui ont été adoptés par l'Assemblée nationale, le détachement judiciaire a été limité aux membres des corps dont l'indépendance est déjà statutairement garantie, en application de principes constitutionnels. Dès lors, en effet, le problème n'existe plus puisque le retour dans le corps d'origine ne peut plus constituer une « faille » et un biais permettant au Gouvernement ou à l'administration de peser sur l'indépendance de la justice.

Tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale, le détachement judiciaire ne suscite plus autant d'inquiétudes, mais son champ s'est si singulièrement rétréci qu'il est sans doute plus difficile d'envisager un système de passerelles réciproque - et donc attrayant - entre magistrature et haute fonction publique.

Nous pouvons, ce soir, essayer de trouver les moyens de préserver une ouverture favorable à la justice et aux justiciables. En tout cas, la question est posée et mérite débat.

Le souci de valorisation professionnelle de l'exercice des fonctions judiciaires est aussi illustré par une mesure dont j'ai déjà parlé, la suppression de la liste d'aptitude au sein du second grade.

En effet, le passage à l'ancienneté du premier au second groupe de ce grade permettra à des magistrats qui, au fil de leurs premières années de fonction, ont acquis et consolidé une expérience avec, le plus souvent, une spécialisation importante de continuer à apporter à tous les concours de la valeur professionnelle acquise dans l'exercice des fonctions judiciaires.

Je suis persuadé que la qualité de la justice rendue en sera encore améliorée par rapport à la situation actuelle où le magistrat est incité, pour pouvoir avancer, à quitter sa fonction au moment où il en a acquis une bonne maîtrise.

En effet, l'accès au deuxième groupe du second grade à l'ancienneté se traduira concrètement par le passage à une échelle indiciaire comportant un échelon plus élevé, sans qu'il y ait changement d'affectation. Il n'y aura plus de localisation, *a priori*, des emplois du second groupe du second grade.

Toutefois, le souci de valorisation professionnelle ne doit pas aboutir à un immobilisme géographique excessif, qui pourrait être dangereux. C'est pourquoi le projet prévoit qu'un magistrat devra avoir exercé ses fonctions dans deux juridictions ou services différents pour avoir vocation à être inscrit au tableau d'avancement.

Ainsi, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi organique poursuit, comme j'ai tenté de le montrer, le double objectif d'améliorer les garanties statutaires de l'indépendance des magistrats et d'accroître la valorisation de l'exercice, à titre professionnel, des fonctions judiciaires.

A travers la poursuite de ces deux objectifs, c'est, au fond, une même finalité qui est recherchée, à savoir créer les conditions d'une meilleure justice pour le justiciable. L'intérêt pour celui-ci de voir la justice exercée par des magistrats encore plus qualifiés et plus expérimentés est évident. Mais c'est aussi dans l'intérêt du justiciable que l'indépendance des magistrats doit être parfaitement assurée.

Ce projet de loi organique répond, me semble-t-il, aux attentes de nos concitoyens. Par son vote, l'Assemblée nationale a manifesté qu'elle partageait ce point de vue. Je souhaite qu'à l'issue du travail que nous allons accomplir maintenant ensemble, la Haute Assemblée puisse faire de même. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

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

M. Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, mon-

sieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il est plus de cinq heures quarante-cinq et nous engageons un débat important. C'est une heure que je préfère ne pas qualifier. Cela n'est pas concevable, ni convenable. C'est tout à fait regrettable. Si l'on voulait discréditer le travail législatif, on ne s'y prendrait pas autrement !

M. le président. Monsieur le rapporteur, souhaitez-vous que l'on arrête ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Toute ces appréciations sont justifiées. J'y ajoute la fatigue et la lassitude : fatigue du personnel, de vous-même, monsieur le garde des sceaux, et de vos collaborateurs, fatigue aussi, et peut-être lassitude, de mes collègues qui sont encore présents.

Cette situation est indigne de notre magistrature et, plus encore, de notre justice. Qu'une institution aussi fondamentale pour la garantie des libertés et l'état de droit ne puisse prétendre qu'à un débat de fin de session, à la suite d'un ordre du jour complémentaire, à une heure qu'on peut qualifier d'indécente.

M. le président. Monsieur le rapporteur, nous proposons d'interrompre maintenant nos travaux ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je ne suis pas maître de la décision, monsieur le président.

J'ajouterai, monsieur le garde des sceaux, que vous n'êtes pas personnellement responsable d'une telle situation. En effet, comment aurait-on qualifié ou interprété votre décision si vous vous étiez dérobé au dernier moment ?

Les nombreux incidents qui ont émaillé l'année 1990 ont pourtant montré les difficultés considérables que connaît depuis trop longtemps notre institution judiciaire. Les travaux conduits par la commission de contrôle du Sénat ont fait apparaître la préoccupation des Français, qui ne croient plus en leur justice et situent son redressement au tout premier rang des réformes à entreprendre d'urgence.

Dois-je rappeler que le texte qui nous est aujourd'hui soumis a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril 1991 ? Le fait que vous n'ayez pu le faire inscrire plus tôt à l'ordre du jour en dit long.

Cette situation se trouve encore aggravée par le fonctionnement même de la Chancellerie. Tous les gardes des sceaux l'ont confirmé : le ministre de la justice n'a pas les moyens d'agir à l'égard de sa propre administration, de l'organisation même de ses services et de leur fonctionnement. Je pense, par exemple, à la réforme de la direction générale du droit et de l'action judiciaire, qui rencontre quelques difficultés à tous les niveaux, sinon du Gouvernement, en tout cas de l'administration. Cela me paraît tout à fait regrettable. J'espère que vous tiendrez bon et que, comme nous l'avons souhaité, vous envisagerez de créer une sous-direction de la police judiciaire.

Ces observations préliminaires étant faites, j'en viens au projet de loi organique qui fait aujourd'hui l'objet de nos débats. Les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à l'examiner auraient légitimement pu nous conduire à adopter une motion tendant à opposer la question préalable. Mais nous avons préféré pouvoir aborder avec vous, monsieur le garde des sceaux, l'examen au fond, et nous le ferons avec soin.

Certes, ce projet de loi organique n'a ni l'ampleur ni la portée auxquelles on était en droit de s'attendre compte tenu du fait que, depuis une vingtaine d'années, la réforme du statut de la magistrature est à l'ordre du jour. En réalité, depuis les réformes mises en place par M. Michel Debré et qui ont été adoptées par voie d'ordonnances, aucune véritable réforme de la magistrature et de l'organisation judiciaire n'a eu lieu.

Cela est d'autant plus surprenant que la récente commission de contrôle du Sénat avait souhaité une réforme plus fondamentale.

C'est pourquoi, avant d'évoquer les grandes lignes du projet de loi organique et, surtout, les propositions de la commission des lois, je dois réaffirmer que le redressement de notre institution judiciaire passe avant tout par la revalorisation des moyens matériels mis à sa disposition. A cet égard, la justice reste le parent pauvre du budget de l'Etat, et, malheureusement, le projet de loi de finances pour 1992 ne remédiera pas à cette situation.

Aussi, gardons à l'esprit que l'amélioration des règles statutaires ne constitue qu'une étape dans la réhabilitation de notre magistrature et qu'elle ne peut prendre toute sa signification que si elle s'accompagne de l'inscription de moyens budgétaires substantiels permettant notamment de relever le niveau social des magistrats et des rémunérations des fonctionnaires des greffes, et de remettre en état les bâtiments judiciaires.

Le contenu de la réforme qui nous est finalement proposée est donc modeste. De nombreuses dispositions n'apparaissent cependant pas inutiles, même si elles méritent sans doute d'être améliorées.

Ainsi que M. le garde des sceaux vient de l'exposer, le projet de loi organique comporte, en fait, trois séries de dispositions. D'abord, des dispositions qui sont relatives à l'avancement à l'ancienneté au sein du second grade. Ensuite, des dispositions qui ont trait aux procédures d'avancement et de nomination. Enfin, des dispositions qui concernent le recrutement : institution d'un troisième concours, refonte du recrutement latéral, exercice temporaire de fonctions judiciaires par des non-magistrats.

Toutefois, nombre de ces dispositions ne font que transcrire dans la loi organique des pratiques constantes, et fort anciennes, ou des prescriptions actuellement consignées dans des décrets, voire dans de simples circulaires.

Tel est notamment le cas de l'établissement de listes de transparence, de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des juges du siège, du contenu du dossier personnel du magistrat, enfin du principe des présentations par les chefs de cours pour l'avancement et du droit de réclamation des magistrats non présentés.

Pour ce qui concerne tant ces confirmations que les dispositions nouvelles prévues par le projet de loi organique, la commission des lois a souhaité aller plus loin que les propositions du Gouvernement en adoptant une série de modifications, que l'on peut regrouper autour des trois thèmes suivants : la généralisation de l'avancement à l'ancienneté et l'extension des listes d'aptitude spéciales ; la généralisation de la transparence et le renforcement de l'indépendance des organes de gestion ; le refus de la fonctionnarisation du parquet.

La commission a, par ailleurs, souscrit à l'essentiel des propositions qui ont été faites en matière d'ouverture de la magistrature. En revanche, elle s'est interrogée sur la constitutionnalité de la légalisation de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, sans, bien sûr, remettre en cause l'existence d'une pratique dont elle souhaite la poursuite.

S'agissant tout d'abord de la généralisation de l'avancement à l'ancienneté, la commission approuve l'instauration de l'avancement à l'ancienneté au sein du second grade. Cependant, elle estime que le Gouvernement n'a pas fait montre de suffisamment de hardiesse et qu'il aurait peut-être pu envisager le même principe pour le premier grade. Elle a donc décidé de l'introduire également au sein de ce premier grade. En outre, elle a estimé que le maintien des groupes au sein de chaque grade ne permettait pas d'assurer une progression réellement linéaire des magistrats. Elle a donc supprimé les groupes.

La carrière des magistrats se déroulerait, ainsi, de la façon suivante : avancement à l'ancienneté d'échelon en échelon au sein du second grade ; après dix années, possibilité d'inscription sur le tableau d'avancement pour accéder au premier grade ; avancement à l'ancienneté d'échelon en échelon au sein du premier grade.

La commission estime toutefois indispensable de conserver la possibilité de promouvoir les magistrats les plus méritants. En outre, elle ne considère pas que tout magistrat a vocation à occuper indifféremment toute fonction. C'est pourquoi, dans l'intérêt du justiciable - j'y insiste - elle a décidé de prévoir, dans un plus grand nombre de cas, que l'accès à certaines fonctions de responsabilité serait subordonné à l'inscription sur des listes d'aptitude spéciales. Le magistrat nommé à une de ces fonctions bénéficierait d'une majoration de deux années de la durée des services effectués pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon.

En outre, la commission des lois ayant généralisé l'avancement à l'ancienneté des magistrats, il lui paraît indispensable de leur imposer, corrélativement, une condition de mobilité pour passer du second au premier grade. Le projet de loi exige, certes, des magistrats qu'ils aient exercé des fonctions

dans deux juridictions différentes, mais cette condition lui a semblé insuffisante pour assurer une réelle mobilité territoriale. Aussi a-t-elle décidé que les fonctions devraient être exercées dans des juridictions situées dans le ressort de deux cours d'appel différentes.

Enfin, la commission a jugé nécessaire de rétablir le principe du caractère annuel de l'évaluation des magistrats, alors que l'Assemblée nationale avait cru pouvoir s'en tenir à une évaluation bisannuelle. Il est en effet indispensable, dans l'intérêt du justiciable, qu'une appréciation soit régulièrement portée sur les aptitudes des magistrats à exercer certaines fonctions.

S'agissant de la généralisation du principe de transparence, la commission a estimé qu'il convenait d'aller au-delà des dispositions du projet de loi pour étendre ce principe à l'ensemble des décisions relatives tant à l'avancement qu'aux nominations.

Elle a, par ailleurs, souhaité renforcer l'indépendance des organismes de gestion de la magistrature du siège, en prévoyant l'allongement de la durée du mandat, le caractère strictement non renouvelable des fonctions et en gelant l'avancement au choix.

La commission des lois, sur ma proposition, a ensuite souhaité réaffirmer le principe de l'égalité entre les magistrats du siège et les magistrats du parquet, à l'heure où certains, même au sein de la commission, plaideraient plutôt en faveur d'une séparation totale entre le siège et le parquet.

Elle a complété, à cet effet, l'article 1^{er} de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958, pour confirmer que, dans le cadre et l'esprit de la constitution de 1958, tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, aussi bien à des fonctions du siège qu'à des fonctions du parquet.

Sur les dispositions relatives à l'avancement et à la nomination des magistrats du parquet, la commission a estimé que la composition paritaire prévue pour la commission consultative du parquet - six représentants du garde des sceaux et six représentants des magistrats du parquet et du cadre de l'administration centrale - constituerait une banalisation et une fonctionnarisation inacceptables de la justice. Elle propose, pour sa part, que cette commission soit composée de neuf membres : quatre membres de droit - le procureur général près la Cour de cassation, le directeur des services judiciaires, l'inspecteur général des services judiciaires et le directeur des affaires criminelles et des grâces - et cinq magistrats élus par leurs pairs au sein de chaque grade. La présidence serait, en outre, confiée au procureur général près la Cour de cassation et la durée du mandat des membres serait portée de trois à quatre ans non renouvelable. Par ailleurs, afin de garantir l'indépendance des membres de la commission, ceux-ci ne pourraient bénéficier d'aucun avancement au choix pendant toute la durée de leur mandat.

Cette commission sera consultée sur toutes les nominations à des fonctions du parquet, sous réserve, peut-être, de la fonction de procureur général près la Cour de cassation.

Quant à la discipline des magistrats du parquet, elle serait assurée par la commission consultative du parquet, contrairement au système actuel, selon lequel le cas du magistrat incriminé est soumis pour avis à trois de ses pairs. Cette dernière solution présente, en effet, l'inconvénient de confondre, une nouvelle fois, les magistrats du parquet avec des fonctionnaires.

Tout en souhaitant le maintien de la pratique actuelle de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination des magistrats du siège, la commission a estimé que, en l'état, la consécration législative de cette règle pourrait apparaître comme non conforme à la Constitution qui ne prévoit aucune restriction au pouvoir de nomination appartenant au Président de la République.

C'est pour cette raison que, dans l'attente d'une éventuelle réforme constitutionnelle sur ce point, la commission des lois ne peut que proposer de supprimer le caractère conforme de l'avis rendu par le conseil supérieur de la magistrature. Cependant, elle souhaite obtenir du garde des sceaux qu'il s'engage à maintenir la pratique constante du retrait des propositions de nomination qui n'ont pas reçu l'approbation du Conseil supérieur de la magistrature.

Enfin, la commission a approuvé la plupart des dispositions relatives au recrutement.

Il en a été ainsi pour les mesures tendant à encourager le détachement des magistrats dans la fonction publique.

Elle a également admis le principe de la création d'un « troisième concours » d'entrée à l'École nationale de la magistrature, sur le modèle de celui qui a été mis en place en 1990 pour l'accès à l'École nationale d'administration.

De même, la commission des lois a retenu l'essentiel des nouvelles dispositions relatives à la refonte du recrutement latéral. Elle a même jugé opportun de les renforcer en augmentant le contingent des nominations de juristes du secteur privé justifiant de sept années au moins d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires.

La commission a enfin approuvé la création de conseillers et d'avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation, aussi bien que le principe du détachement judiciaire. Ces mesures lui ont, en effet, paru de nature à assurer un meilleur fonctionnement de la justice par l'apport de l'expérience et des compétences de personnes extérieures à la magistrature.

Il importe toutefois de ne pas exagérer l'intérêt des mesures d'ouverture de la magistrature. En effet, elles n'auront d'efficacité que si l'exercice des fonctions de magistrat est suffisamment attractif, ce qui suppose, au préalable, l'amélioration de leur rémunération et de leur statut social.

En espérant vivement que le Gouvernement saura ne pas s'arrêter en chemin et qu'il poursuivra avec détermination l'indispensable redressement de notre institution judiciaire, la commission des lois, mes chers collègues, sous réserve des amendements que je vous présenterai en son nom, vous demande d'adopter ce projet de loi organique, qui ne constitue, espérons-le, qu'une première étape sur la voie de ce redressement. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

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

M. Jean-Pierre Masseret. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, malgré l'heure matinale, je me félicite de ce débat consacré au statut de la magistrature : il était nécessaire que le Sénat soit saisi en première lecture de ce texte avant la fin de la présente session. D'ailleurs, chacun sait bien qu'il n'y a pas d'heure pour les braves ! (*Sourires.*)

Depuis de nombreuses années, une réforme du statut de la magistrature était réclamée par les magistrats eux-mêmes et par tous ceux qui attachent de l'importance à l'institution judiciaire : avec le statut de la magistrature, on touche en effet à un rouage essentiel de l'Etat.

La Constitution fait du juge le garant des libertés individuelles. C'est en vertu de ces fonctions constitutionnelles qui lui sont conférées que le juge doit être indépendant et que les règles statutaires qui lui sont applicables ne peuvent pas être celles de la fonction publique.

L'amélioration du statut de la magistrature a pour but de permettre aux juges de mieux remplir la mission de service public qui est la leur.

La question est donc de savoir si les mesures qui nous sont proposées libéreront les magistrats des fébrilités de l'avancement et des pesanteurs hiérarchiques dues à la structure pyramidale du corps.

Il convient pour cela de s'arrêter un instant sur quelques points du projet de loi.

S'agissant du recrutement, le projet de loi opte pour le décloisonnement du corps judiciaire. Il ouvre l'accès à l'École nationale de la magistrature et prévoit la création d'une troisième voie calquée sur le système existant pour l'E.N.A.

Par ailleurs, le mécanisme de recrutement latéral est refondu, permettant à des professionnels de trente-cinq ans au moins, qualifiés pour exercer des fonctions judiciaires, d'intégrer directement le corps judiciaire, à des niveaux variables selon la durée de leur expérience. Parallèlement, il est prévu que les magistrats pourront intégrer les grands corps de la fonction publique.

J'en viens au déroulement de carrière.

Le corps judiciaire comporte actuellement deux grades divisés eux-mêmes en deux groupes, et un niveau supérieur « hors hiérarchie ».

Le projet de loi instaure un avancement à l'ancienneté opérant une distinction entre le grade et la fonction. Un tel dispositif devrait permettre aux magistrats qui auront fait preuve

de leur compétence dans leurs fonctions de les exercer plus longtemps. Le passage du premier au second groupe aura lieu à l'ancienneté. La liste d'aptitude générale est supprimée mais une liste d'aptitude spéciale sera maintenue pour l'accès à certaines fonctions spécifiques.

Afin de préserver la mobilité du corps judiciaire, l'accès au premier grade sera subordonné à une condition de mobilité territoriale consistant dans l'exercice de fonctions au sein de deux juridictions différentes, ou dans une juridiction et au sein de l'administration centrale. La promotion au choix est maintenue par inscription sur le tableau d'avancement ou sur la liste d'aptitude.

Ce dispositif ne risque-t-il pas de conduire à un va-et-vient incessant des juges, ceux-ci quittant rapidement leurs postes pour accélérer le déroulement de leur carrière. Est-ce bien ainsi que l'efficacité professionnelle sera obtenue ?

En revanche, nous sommes tout à fait favorables à la reconnaissance du droit à la formation continue, à la modification de la commission d'avancement afin qu'y soient mieux associés les magistrats, à la création d'une commission d'avancement particulière pour le parquet.

J'en arrive à des mesures importantes qui doivent assurer une meilleure transparence dans la gestion des carrières, garantie d'indépendance.

Cette transparence n'était jusqu'à présent qu'une pratique de fait ; elle se trouve désormais légalisée et améliorée. Essentielle à l'indépendance des magistrats, elle évite que pèse, sur la préparation des mouvements, un climat délétère de suspicion. Le projet de loi conserve la règle des « listes de transparence », c'est-à-dire la diffusion de projets de nomination et la diffusion de la liste intégrale des candidats, qui ont alors le droit d'émettre des observations. Ces mesures sont complétées par la substitution à la notation annuelle, considérée comme rigide et parfois vexante, d'une évaluation du magistrat prenant plus particulièrement la forme d'un entretien préalable avec le chef de juridiction.

Telles sont, monsieur le garde des sceaux, les réflexions que m'inspire le texte qui nous est soumis et que le groupe socialiste votera, à condition qu'il ne soit pas dénaturé par une série d'amendements. En effet, malgré les quelques réticences que j'ai formulées, il réalise des avancées certaines. De surcroît, il s'inscrit dans la ligne générale de votre politique, monsieur le garde des sceaux, caractérisée tant par les améliorations législatives auxquelles nous participons, que par l'accroissement significatif des crédits de fonctionnement accordés à votre ministère cette année.

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je ne puis commencer mon propos sans, moi aussi, revenir sur les conditions déplorablement dans lesquelles nous sommes appelés à délibérer d'un texte qui, pourtant, intéresse un certain nombre de citoyens, en tout cas un grand nombre de magistrats.

Il n'est vraiment pas raisonnable de travailler dans de telles conditions et de débattre d'un tel sujet devant des travées vides et en présence de collègues fatigués. Pour ce qui me concerne, les temps de pause étant déduits, je siège depuis plus de seize heures, et je ne suis probablement pas le seul. Je dois le répéter une fois de plus, ce ne sont pas là de bonnes conditions de travail.

M. le président. Monsieur le sénateur, permettez-moi de vous dire que, pas plus qu'aucun autre de nos collègues, vous n'avez proposé que nous interrompions nos travaux.

M. Robert Pagès. Je le suggérerai à la fin de mon discours. (Sourires.) Ce ne sont tout de même pas les sénateurs communistes et apparentés qui entretiennent cette pagaille !

J'en reviens à mon propos.

C'est après divers rebondissements que le Sénat est aujourd'hui saisi du texte modifiant la loi organique relative au statut de la magistrature.

Ce texte, ainsi que le défunt projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature, a été élaboré par le Gouvernement en réponse au mécontentement des magistrats, à leur exaspération, consécutifs aux atteintes répétées à l'indépendance de leur profession, atteintes dont le point d'orgue fut l'affaire du juge Jean-Pierre, ce juge qui a osé défier le pouvoir politique pour aller jusqu'au bout de la vérité.

Le pouvoir a donc tenté de reprendre l'initiative alors que sa pression sur les juges éclatait une nouvelle fois au grand jour, entraînant la colère et le dégoût de la grande majorité des juges eux-mêmes, ainsi que la colère et le dégoût de la plupart des Françaises et Français.

C'est au regard de cet état de l'opinion publique que la responsabilité de parlementaire qui est la nôtre est particulièrement grande. Nos concitoyens n'ont plus confiance dans la justice de leur pays : nous devons réfléchir à cette situation, en comprendre les raisons et tenter d'y apporter, d'urgence, des réponses.

Différentes études confirment que 75,4 p. 100 des Français estiment qu'il vaut mieux éviter d'avoir affaire à la justice, même si on est innocent ; 79 p. 100 des personnes interrogées pensent que des personnes influentes peuvent faire pression sur les juges.

La commission de contrôle sur le fonctionnement de la justice, présidée par M. Haenel, a rendu public un sondage qui confirme cet état d'esprit : 83 p. 100 des Français considèrent que la justice de notre pays ne traite pas de la même manière les riches et les pauvres ; 78 p. 100 de nos compatriotes estiment que la justice ne remplit pas bien son rôle ; enfin, 82 p. 100 d'entre eux sont tout à fait d'accord, ou plutôt d'accord avec l'idée que la justice est soumise au pouvoir politique.

Cette crise de confiance de notre peuple à l'égard de la justice ne date certes pas d'aujourd'hui, et je reviendrai, dans un instant, sur le fonctionnement de la justice durant les vingt dernières années.

Mais il est indéniable que l'amnistie des délits politico-financiers a constitué la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Je rappellerai, une nouvelle fois, que seuls les parlementaires communistes ont rejeté cette mesure.

Je rappellerai également qu'au printemps 1990 les sénateurs communistes, seuls, ont soutenu un amendement, qu'ils avaient eux-mêmes déposé, visant à supprimer cette disposition d'amnistie votée quelques mois auparavant.

M. Mitterrand peut annoncer qu'il regrette le vote de cette loi intervenu à l'automne 1989. Il en a pourtant été l'initiateur. Qu'il décide donc aujourd'hui de demander l'abrogation de cette loi scélérate, qui a jeté le discrédit sur les hommes politiques ! C'est ainsi seulement qu'il pourra commencer à réparer la faute commise.

La colère des magistrats, qui s'est exprimée ces derniers mois au cours de plusieurs journées d'action, provient aussi de là. Sous l'impulsion du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif a coupé court à une intervention normale du pouvoir judiciaire.

Les députés socialistes et de droite ont ainsi fait fi de l'indépendance des juges.

La multiplication des affaires, avec leur cortège de pressions politiques, émanant tant du pouvoir exécutif lui-même que d'une partie de la hiérarchie judiciaire, la récente ouverture des procès d'Urba et de la Cogedim, dans lesquels certains hommes politiques, pourtant premiers responsables des détournements de fonds, fausses factures et autres actes illégitimes, brillent par leur absence... tout cela fait que, pour les Français, c'est une évidence : plus on est près du pouvoir économique et politique, plus la justice est oubliée ou clémentée.

Rappelez-vous le non-lieu de M. Christian Nucci. Comment, monsieur le garde des sceaux, faire croire à la probité de ce qu'il est commun d'appeler « la classe politique » lorsque des faits tels que ceux qui ont été reprochés à ce ministre ont été commis ?

Comment qualifier une attitude qui consiste, devant une commission d'enquête parlementaire sur le financement des partis, à faire taire les critiques de la droite à l'égard des manipulations financières du parti du Gouvernement en évoquant les magouilles et autres sombres affaires des partis de l'opposition ?

Cette véritable partie de ping-pong entre le parti socialiste et l'opposition ne peut que provoquer une véritable nausée chez les Français, qui affrontent, chaque jour, les difficultés quotidiennes et qui, bien souvent, se trouvent désarmés devant la justice, qui fait saisir et vendre leurs meubles, prononce leur expulsion, valide leur licenciement.

Je dois souligner que, heureusement, les magistrats, pour nombre d'entre eux, sont inquiets de ce qui se passe. S'ils insistent tant sur la nécessité d'une véritable indépendance de

leur corps, sur la nécessité d'obtenir les moyens de cette indépendance, c'est qu'ils ne supportent plus le poids du pouvoir et d'une certaine hiérarchie, qui les détourne de leur fonction essentielle : rendre une justice égalitaire.

Les affaires d'aujourd'hui sont d'autant plus mal ressenties que le pouvoir socialiste et M. François Mitterrand lui-même avaient promis de mettre un terme à la dépendance des juges à l'égard de l'exécutif.

Rappelez-vous ce substitut du procureur de la République à Marseille qui avait dénoncé devant le tribunal de commerce de cette ville l'entente, à l'échelon national, des plus grandes sociétés pétrolières pour le partage du marché. En 1976, son audace lui avait valu une promotion-sanction au tribunal d'Hazebrouck, dans le Nord, ce qui le dessaisissait du dossier. Le magistrat en cause avait refusé cette nomination. Il fut rayé du tableau d'avancement. M. Lecanuet était alors garde des sceaux.

Rappelez-vous ce juge d'instruction qui fut le premier juge à placer sous mandat de dépôt un chef d'entreprise après l'avoir inculpé à la suite d'un accident de travail mortel ! M. Lecanuet s'en était pris à l'époque à « la justice de classe ».

Des magistrats et d'autres Français n'ont pas oublié les avions renifleurs, les diamants de Bokassa, ainsi que les obscures, très obscures ! affaires de Broglie, Fontanet et Boulin.

Oui, il faut s'en souvenir, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing fut marqué par des interventions déterminantes du pouvoir politique dans des affaires judiciaires.

La colère qui se manifeste aujourd'hui à l'égard de l'institution judiciaire est d'autant plus grande qu'a été déçu l'espoir de voir la gauche, une fois arrivée au pouvoir, assurer l'indépendance de cette justice.

C'est le contraire qui s'est produit : les dirigeants socialistes, eux aussi, ont fait beaucoup pour barrer la route à la bonne marche des instructions, à la comparution des vrais responsables devant la justice.

Voyez le cas du procureur de Narbonne chargé d'une affaire de détournement de fonds mettant en cause un ancien maire socialiste qui a reçu un télex de la Chancellerie lui précisant qu'il n'y avait pas lieu « de requérir une information, ni d'envisager de mise en détention » ! Il fut rapidement dessaisi du dossier par le biais d'une promotion dans une autre juridiction.

Rappeler ces faits, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, était nécessaire pour expliquer le malaise grandissant parmi les magistrats, pour comprendre l'hostilité des Français à l'égard d'une justice qui ne leur semble pas être la leur.

Ce rappel démontre également la nécessité d'une réforme en profondeur de cette institution, pour progresser vers une plus grande indépendance de la magistrature.

Beaucoup le reconnaissent : la garantie de cette indépendance passe nécessairement, entre autres, par une réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

MM. Haenel et Arthuis, dans leur rapport que j'ai déjà cité, avancent les raisons de cette nécessité : « La nomination des conseillers et la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République alimentent, également, certaines incompréhensions, car elles semblent placer l'autorité judiciaire sous le contrôle du chef de l'Etat. » Ils expriment, par ailleurs, leur inquiétude quant au pouvoir de décision du président sur la nomination et l'avancement des magistrats du siège.

La Constitution de 1958 maintient, certes - du moins dans la forme - le principe de l'indépendance en disposant, dans son article 64 : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » et en affirmant : « Les magistrats du siège sont inamovibles ».

Pourtant, cette déclaration de principe du texte constitutionnel a laissé peu de gens dupes. La V^e République a marqué clairement la reprise en main de l'autorité judiciaire par le pouvoir exécutif, et M. François Mitterrand fut alors l'un des plus ardents à combattre le système.

Comment ne pas citer les écrits de l'actuel Président de la République ? Dans *Le coup d'Etat permanent*, il affirmait : « En amenuisant le Conseil supérieur de la magistrature, l'une des institutions les plus heureuses de la IV^e République, le général de Gaulle savait ce qu'il faisait. Certes, un organisme portant ce nom figure dans la constitution de 1958. Mais caricature de son prédécesseur, il sert, par une référence

à une indépendance illusoire, d'alibi au régime. En réalité, le pouvoir exécutif, libéré de tout contrôle, tient désormais sous sa coupe les magistrats du siège ».

M. Mitterrand, évoquant la période révolutionnaire, rappelait l'abbé Maury, qui disait : « C'était un régime républicain que celui où le roi n'instituait plus les juges », ajoutant à ces mots : « sans imaginer qu'un jour viendrait où cette judiciaire réflexion mériterait d'être exactement inversée : c'est un régime monarchique que celui où le Président de la République impose les procédures, révoque les tribunaux et nomme les juges. »

Certains sourient aujourd'hui lorsque des démocrates qualifient de dérive autoritaire ou monarchique l'évolution de nos institutions. Mais M. Mitterrand lui-même n'avançait-il pas cette idée ?

Plus récemment, le candidat Mitterrand, dans son livre *Ici et maintenant*, ouvrage de campagne électorale publié en 1981, n'écrivait-il pas, pour dénoncer la dépendance de la magistrature : « Je n'ai qu'un argument de droit et un argument de fait à vous opposer. L'argument de droit : c'est le chef de l'Etat qui nomme les membres du C.S.M. et c'est le C.S.M. qui nomme les magistrats. C'est tout. L'argument de fait, c'est que, dans toutes les affaires financières, de mœurs ou simplement crapuleuses, qui de près ou de loin pouvaient atteindre le pouvoir politique, le cours de la justice a été dévié. Je ne prétends pas que le chef de l'Etat se soit, chaque fois et personnellement, mêlé de ces affaires. Qu'il le puisse me suffit pour ne pas l'accepter. »

A la question : « Réformeriez-vous le C.S.M. ? » M. Mitterrand répondait : « Ce serait l'une des premières mesures à prendre. Les magistrats doivent élire leurs représentants au Conseil ».

Bientôt onze ans après, les magistrats et les Français attendent encore cette réforme.

Si l'on s'en tient aux propos du Président de la République tenus le 30 novembre 1990, ils pourront attendre longtemps encore : « sous prétexte de protéger les magistrats des pouvoirs politiques », on verrait « l'emprise sur les magistrats de pouvoirs irresponsables. Qu'on ne compte pas sur moi pour cela ».

Ces derniers mots semblent donc sonner le glas aujourd'hui de toute velléité d'aider à modifier les choses.

La cinquante et unième proposition du « candidat des socialistes » et les propos contenus dans *Le coup d'Etat permanent* et dans *Ici et maintenant* sont oubliés !

Mes propos sont-ils « hors sujet », comme l'affirmaient certains députés, qu'ils soient de droite ou socialistes, à l'égard de ceux de M. Jean-Pierre Brard, qui évoquait lui aussi le C.S.M. et sa nécessaire réforme ?

Certainement pas ! Le rapport de MM. Haenel et Arthuis, l'insistance passée de M. Mitterrand et sa résistance aujourd'hui à toute réforme en profondeur montrent bien que cette question est au centre de la problématique de l'indépendance de la justice.

Les deux projets de loi du Gouvernement - celui que nous examinons et celui qui est relatif au C.S.M. - devaient répondre à l'inquiétude des magistrats. Celui qui concernait le C.S.M. ne pouvait que la renforcer.

Le Gouvernement a retiré de l'ordre du jour ce second texte, annihilant presque l'effet d'annonce du printemps dernier concernant cette fantomatique réforme de la magistrature.

Souhaitons que l'annonce, faite le 10 novembre dernier par le Président de la République, d'intégrer la réforme du C.S.M. au sein des modifications constitutionnelles à venir laisse présager une modification des articles 64 et 65 de la Constitution qui verrait alors la suppression de la domination présidentielle. Malheureusement, comme nous venons de l'indiquer, rien, dans les propos du chef de l'Etat, ne peut laisser espérer une telle issue.

Le parti communiste français, quant à lui, maintient depuis 1958 son attitude. Il faut modifier la Constitution, contribuer à instaurer l'indépendance des magistrats en supprimant l'inacceptable tutelle du pouvoir exécutif sur la nomination des magistrats, telle qu'elle existe aujourd'hui.

Notre proposition de loi constitutionnelle l'atteste. Dans son article 1^{er}, nous affirmons notamment : « Les tribunaux et les cours sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi ».

Dans l'article 2, nous proposons de réformer le C.S.M. Il serait composé de dix-sept membres : huit magistrats en activité, élus pour cinq ans à la représentation proportionnelle dans les différentes catégories de magistrats, huit personnalités désignées par l'Assemblée nationale en dehors de ses membres à la représentation proportionnelle des groupes, une personnalité désignée par le Président de la République.

M. Michel Pezet, député socialiste, dans son rapport mort-né sur le projet de loi relatif au C.S.M., évoquant ce type de désignation des magistrats par le biais d'élections professionnelles, parlait de « vision mythique, voire mystificatrice ».

Il concluait son point de vue en affirmant : « De ce point de vue, la désignation de magistrats déjà arrivés à des grades supérieurs, non soumis à l'élection, est un gage supplémentaire d'indépendance par rapport à l'élection professionnelle. »

Il fallait oser le dire à la lumière de deux décennies marquées par des comportements trop souvent critiquables de la part de la haute hiérarchie judiciaire.

Cette volonté inébranlable du *statu quo* de la part du Gouvernement et des députés socialistes est remarquable.

Que répondraient-ils aux bourgeois radicaux de 1789, aux communards de 1871, qui avaient rêvé d'une justice au service du peuple. Ces hommes-là avaient voulu émanciper la justice du pouvoir d'Etat.

Confrontés à ces enjeux considérables que sont la moralisation de la vie politique, l'égalité devant la justice, la crise de confiance de la magistrature, l'indépendance de cette dernière, que répondent le Gouvernement et le Président de la République ? Comme je l'ai indiqué, ils décrètent le *statu quo* en ce qui concerne le C.S.M.

Pour ce qui est du statut de la magistrature, le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui est décevant - c'est le moins que l'on puisse dire !

Il est à tel point que l'une des principales organisations syndicales l'a déclaré purement et simplement inamendable. C'est aussi notre avis.

Il est à noter - les mots comptent toujours - que ce texte ne porte même pas réforme du statut de la magistrature ; il ne fait que le « modifier ».

Que signifie le terme « modifier » ? « Changer une chose sans en altérer la nature ». « Réformer », en revanche, c'est « changer en mieux », « bouleverser ce qui existe et ses fondements ».

Le choix du Gouvernement est donc clair. Il ne faut pas remettre en question le statut dans sa nature même. M. Jean-Pierre Michel, député socialiste, a souhaité que « ce texte soit considéré comme une première étape sur la voie de l'amélioration du statut ». Mais plutôt que d'« étape », il serait plus exact de parler de « prologue ».

Je trouve, à cet égard, tout à fait symbolique la volonté du Gouvernement de s'opposer, devant l'Assemblée nationale, à un amendement à l'article 25 du projet de loi émanant pourtant de la commission. Cet amendement proposait le texte suivant : « Le magistrat compris dans les présentations, mais non inscrit sur le tableau d'avancement peut, s'il n'est pas inscrit sur le tableau établi pour l'année suivante, demander à la commission d'avancement de se prononcer par une décision motivée. »

Le Gouvernement s'est même retranché derrière l'éventuelle surcharge de la commission d'avancement en cas d'adoption de cette mesure !

Je me suis permis de souligner le fait parce qu'il symbolise la volonté du Gouvernement de ne pas perdre le contrôle de l'évolution des carrières des magistrats.

Vous ne contestez en rien, monsieur le garde des sceaux, l'architecture actuelle du corps judiciaire. Vous ne remettez pas en cause le fonctionnement hiérarchique de l'institution qui pèse comme un véritable carcan sur les juges. Le contenu du projet de loi qui nous est soumis est donc faible.

Je tiens à m'arrêter quelques instants sur les dispositions essentielles de ce texte.

Chacun sait, ici, que c'est en particulier par la maîtrise de l'avancement que s'établit le poids de l'exécutif sur la magistrature. N'est-ce pas Bismarck qui affirmait : « Je n'ai rien à craindre de juges indépendants si je maîtrise leur carrière » ?

Le texte que nous examinons supprime la liste d'aptitude, mais il maintient la nécessité de l'inscription au tableau d'avancement pour accéder au premier grade.

Le projet de loi renforce même le poids hiérarchique des présidents et des procureurs au sein du tribunal et fait dépendre leur nomination de l'inscription sur une liste d'aptitude spéciale. Est-ce la meilleure façon de contribuer à l'indépendance ?

L'article 4 de l'ordonnance de 1958, relative au statut de la magistrature, établit clairement, conformément à la Constitution, l'inamovibilité des magistrats du siège. Pourtant, votre texte, monsieur le garde des sceaux, dans son article 28 notamment, évoque la mobilité comme condition nécessaire à l'avancement. Cela apparaît de toute évidence anticonstitutionnel. Je note que si M. Mazeaud a développé, à juste titre, une exception d'irrecevabilité devant l'Assemblée nationale, il n'a pas fondé son argumentation sur le moyen que je viens d'invoquer.

Les modifications concernant la composition de la commission d'avancement ne sont pas de nature, loin de là, à changer les modalités de déroulement de carrière des magistrats.

Peut-on toujours apporter du crédit à l'indépendance de jugement d'un inspecteur général des services judiciaires ou d'un directeur des services judiciaires, qui est maintenu membre de cette commission d'avancement alors qu'il a des rapports privilégiés avec l'exécutif ?

Le projet gouvernemental propose-t-il ne serait-ce qu'un début de réponse à la volonté d'indépendance des magistrats du Parquet ? Bien évidemment, non !

N'oublions pas, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, que ces hommes et ces femmes doivent être les défenseurs de l'intérêt général, ils doivent remplir un rôle de service public.

La commission consultative proposée à cet égard par le projet de loi ne répond en rien à la volonté de ces magistrats.

Les dispositions concernant la notation ou l'évaluation ne répondent pas non plus à l'attente de nombreux magistrats. Le principe d'une évaluation annuelle des magistrats par la hiérarchie est maintenu. Les modalités de cette évaluation ne sont pas définies, mais renvoyées à un décret. Nous estimons que la moindre des choses eût été de les inscrire dans le présent texte. En effet, quels seront, par exemple, les objectifs à atteindre afin de parvenir à cette évaluation ? Le projet de loi ne dit rien sur ce point ; de même, rien n'est dit de précis sur la nature même de l'entretien préalable effectué lors de la procédure d'évaluation.

Cette procédure, telle qu'elle est définie par le présent texte, maintient clairement et fortement la domination de la hiérarchie. J'ai déjà dit ce que j'en pense.

Que dire de « l'ouverture de la magistrature au monde extérieur » proposée par le projet de loi, sinon qu'elle est bien limitée ? La troisième voie proposée par le texte, à l'instar de celle qui est en vigueur à l'Ecole nationale d'administration, ne répond pas aux exigences de démocratisation. Le projet gouvernemental, en effet, ne vise pas à démocratiser la justice.

Démocratiser, ce serait ouvrir la justice à toutes les réalités sociales, et cela ne peut se réaliser avec le mode de recrutement actuel.

Bien entendu, la voie normale doit rester le concours ; mais le corps doit aussi s'ouvrir, pour assurer un pluralisme indispensable à l'indépendance de la magistrature, à des personnes extérieures qui ont acquis une expérience importante dans le mouvement associatif, dans le mouvement syndical, dans les responsabilités locales, et qui peuvent apporter la richesse de leur expérience à ceux qui connaissent la pratique juridique et judiciaire.

Bien entendu, cela nécessiterait que l'Ecole nationale de la magistrature assure une véritable formation de ces nouveaux arrivants.

Démocratiser la justice, c'est aller vers un déroulement de carrière à l'ancienneté. Le système actuel oblige un magistrat, dans le cadre d'un déroulement de carrière complet, à quitter ses fonctions au nom de l'avancement pour l'avancement. Ainsi - et c'est arrivé ! - un juge pour enfants, même particulièrement efficace, devra quitter ses responsabilités pour avancer.

C'est très préjudiciable non seulement pour les magistrats eux-mêmes, mais surtout pour les justiciables, qui exigent, avec raison, un service public de la justice de qualité.

Nous comprenons donc, et nous les soutenons, les magistrats qui souhaitent l'instauration d'un mode de carrière linéaire à l'ancienneté. Le principe est à asseoir, même s'il est nécessaire d'y apporter des correctifs, notamment en matière de mobilité géographique, à condition de ne pas porter atteinte au principe de l'inamovibilité ou d'accession à certains postes de responsabilités.

Démocratiser la justice, assurer son indépendance, c'est aussi supprimer le système archaïque et autoritaire de la notation, de l'évaluation annuelle. Cette dernière ne doit être maintenue qu'à la veille d'un avancement.

Démocratiser la justice, c'est aussi, conformément au principe posé par la commission des droits de l'homme aux Nations unies, assurer l'indépendance aux magistrats du parquet au même titre qu'aux magistrats du siège.

Certains magistrats nous ont confié, non sans ironie, que l'un des seuls aspects réellement positifs du texte, c'est qu'il permettra aux magistrats exaspérés par leur actuelle condition de quitter plus facilement leur corps pour d'autres fonctions.

Comment s'étonner, à la lecture du texte gouvernemental, du peu d'ardeur des députés de droite à le combattre ? Il va dans le sens souhaité par eux, en dehors des contingences politiciennes de l'heure : ne rien changer à la situation actuelle.

Ce qui est grave, dans l'attitude du Gouvernement, c'est le niveau d'hypocrisie - permettez-moi le terme - dont il fait preuve à l'égard de l'institution judiciaire. Il affiche sa volonté d'assurer une meilleure indépendance du juge, alors que, dans les faits, ce texte le démontre, tout est mis en œuvre pour assurer le *statu quo*, voire aggraver la dépendance de la justice à l'égard du pouvoir en place.

Un projet, qui est en cours de réalisation, vise à entraîner un renforcement de l'emprise du pouvoir exécutif sur la magistrature. C'est du projet relatif à la départementalisation de la justice que je veux parler.

Ce projet inquiète tous les professionnels de la justice, du magistrat au greffier, en passant par l'avocat.

Ecoutez le véritable réquisitoire prononcé à l'encontre de ce projet par la conférence des bâtonniers réunie en assemblée générale extraordinaire, le 15 novembre dernier !

Cette instance s'inquiète d'un projet qui apparaît comme un accroissement de la centralisation des pouvoirs de l'administration, comme une reprise en main de l'action publique par l'intermédiaire des procureurs départementaux, comme une mainmise de l'exécutif sur les enquêtes judiciaires et, enfin, comme une mesure tendant à déjudiciariser des secteurs entiers de l'activité de la justice et à éloigner les justiciables de leur juge.

Les magistrats, par la voix, notamment, du syndicat de la magistrature, se sont élevés contre cette réforme.

L'intersyndicale « justice » s'est exprimée dans le même sens.

Ce projet est grave. Il doit entrer en application, dès le mois prochain, dans une dizaine de départements pilotes.

Comment se fait-il, monsieur le garde des sceaux, que, comme vous l'avez confirmé devant la commission de l'Assemblée nationale, ce ne soit qu'au printemps prochain qu'un débat sur ce point aura lieu au Parlement ?

Pourquoi, alors que je viens de vous faire part de l'inquiétude des professionnels et des enjeux fondamentaux concernés, les élus du peuple, le Parlement ne seraient-ils informés, consultés éventuellement, qu'après coup ?

C'est inacceptable ! C'est contraire à toute démarche démocratique ! Cela rejoint la démarche du Gouvernement au regard des directives ou des règlements de la commission de Bruxelles !

Ce projet de départementalisation, ainsi que les « modifications » du statut de la magistrature, montrent bien que la volonté, de la part du Gouvernement, d'assurer l'indépendance de la magistrature n'est que « parole verbale », comme disent certains journalistes.

La crise de la justice s'approfondit. Elle est morale, mais elle est aussi matérielle.

La journée d'action qui s'est déroulée avant-hier, organisée par l'intersyndicale « justice », montre le cruel manque de moyens en hommes et en matériels de la justice pour faire face à l'explosion des demandes.

Par conséquent, les sénateurs communistes et apparentés se prononcent clairement contre ce projet de loi, mineur sur le plan du contenu, mais majeur en ce qu'il révèle à la lumière de l'ensemble de la politique de votre ministère, monsieur le garde des sceaux. Derrière un rideau de fumée se profile l'ombre d'un autoritarisme renforcé sur la justice !

Avant de conclure, monsieur le garde des sceaux, je voudrais indiquer que, si le débat devait se poursuivre maintenant, il ne pourrait pas se dérouler d'une façon sérieuse. C'est la raison pour laquelle, si telle était la décision prise, si l'on ne renvoyait pas la suite du débat à une séance ultérieure, le groupe communiste ne participerait pas à la discussion des articles, d'autant que ce texte est, finalement, inamendable.

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 additionnel avant l'article 1^{er}

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

« I. - L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est complété par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« II. - Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège et du parquet.

« III. - En conséquence, le texte dudit article est précédé de la mention : " I ". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission ne souhaite pas que s'amorce une évolution vers la création de deux magistratures distinctes, la magistrature du siège et la magistrature du parquet.

Elle se refuse si bien à s'engager dans une telle voie qu'elle vous propose un amendement tendant à insérer un article additionnel pour préciser, très explicitement, que tout magistrat peut, au cours de sa carrière, passer du siège au parquet, et inversement.

La séparation du corps judiciaire en deux magistratures cloisonnées ne pourrait, en effet, que nuire à la qualité de notre justice, que la diversité des expériences successives des magistrats enrichit.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1^{er}.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS PERMANENTES

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :

« Art. 2. - La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement.

« Chaque grade comporte deux groupes. L'accès du premier au second groupe a lieu à l'ancienneté dans le second grade et au choix dans le premier grade.

« A l'intérieur de chaque grade et groupe sont établis des échelons d'ancienneté.

« Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade et groupe sont définies par un décret en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 2, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est ainsi rédigé :

« Art. 2. - La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement.

« A l'intérieur de chaque grade sont établis des échelons d'ancienneté.

« Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade sont définies par un décret en Conseil d'Etat.

« Les fonctions de chef de juridiction, de vice-président de tribunal, de juge d'instruction, de président de chambre et d'avocat général ne peuvent être conférées qu'après inscription sur des listes d'aptitude spéciales.

« La durée des services effectués par tout magistrat nommé à une fonction qui ne peut être conférée qu'après inscription sur une liste d'aptitude spéciale est majorée de deux années pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission approuve l'introduction de l'avancement à l'ancienneté au sein du second grade, opportune simplification de la carrière des magistrats, mais elle estime que le Gouvernement aurait dû entrer plus avant dans cette logique.

Certes, il ne paraît pas souhaitable d'instituer un grade unique, car il serait alors malaisé d'assurer la nécessaire mobilité des magistrats. En outre, il reste indispensable de pouvoir promouvoir les meilleurs magistrats.

En revanche, la commission vous propose, par cet amendement, d'instaurer également au sein du premier grade l'avancement à l'ancienneté. Un tel mécanisme existe d'ailleurs déjà dans le cadre des tribunaux de grande instance de Paris et de sa périphérie et de la cour d'appel de Versailles, ainsi que pour les magistrats de l'administration centrale de la justice.

Dans la carrière des magistrats, le choix n'interviendrait donc plus que pour le passage du second au premier grade et pour les nominations aux fonctions hors hiérarchie.

En outre, il apparaît à la commission que le maintien des groupes ne permet pas, au sein de chaque grade, un déroulement de carrière parfaitement linéaire : même si le passage d'un groupe à l'autre s'effectue par ordre d'ancienneté, il reste conditionné par le nombre de postes disponibles dans le groupe supérieur. La commission vous propose donc aussi de supprimer les groupes.

Cependant, pour la commission, l'avancement à l'ancienneté au sein de chacun des deux grades ne signifie nullement que toute fonction peut être confiée à tout magistrat. Au contraire, il lui semble nécessaire de distinguer mérite et capacités. Aussi la commission vous demande-t-elle de prévoir dans un plus grand nombre de cas l'existence de listes d'aptitude spéciales, comme celles qui sont actuellement établies pour l'accès à certaines fonctions très spécifiques ou à responsabilité.

Elle souhaite donc que l'accès aux fonctions de chef de juridiction, de vice-président de tribunal, de président de chambre, de juge d'instruction ou d'avocat général soit subordonné à l'inscription préalable sur des listes d'aptitude spécifiques.

Par ailleurs, comme l'avancement à l'ancienneté pourrait être démotivant et ne serait guère de nature à susciter des vocations pour ces fonctions à responsabilité, l'exercice de telles fonctions devrait être gratifiant. Aussi vous est-il proposé d'accorder, pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon, une majoration de deux ans de la durée des services effectués à tout magistrat nommé à une de ces fonctions qui ne peuvent être conférées qu'après inscription sur une liste d'aptitude spéciale.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Il s'agit de l'un des amendements les plus importants de la commission des lois.

L'avancement à l'ancienneté au sein du second grade s'inscrit dans le cadre d'une dissociation du grade et de la fonction à l'intérieur de ce grade.

Il faut bien considérer que le Gouvernement n'a fait, ici, que tirer les conséquences de l'homogénéisation des fonctions, intervenue au sein du second grade.

En effet, ce sont les mêmes fonctions de juge de grande instance, d'instruction, de l'application des peines, des enfants ou d'instance qui sont exercées au premier ou au second groupe du second grade. Il en va de même pour les fonctions de substitut.

Dans ces conditions, il devenait inutile de maintenir une procédure de sélection et de choix pour décider qu'un magistrat qui exerce depuis plusieurs années une certaine fonction et qui, en toute hypothèse, la conservera, va passer dans une échelle indiciaire comportant un échelon de plus.

C'est, en effet, à cela qu'aboutit le passage du premier au second groupe du second grade. C'est ce qui a conduit le Gouvernement à prévoir que l'accès à l'échelle indiciaire du second groupe du second grade s'ordonnerait à l'ancienneté.

Je tiens à souligner que, dans une enveloppe budgétaire constante, un avancement totalement linéaire au sein du second grade se traduirait inévitablement par un échelonnement indiciaire qui serait moins favorable que celui qui existe actuellement.

J'ajoute que la promotion aura bien lieu sur place et dans les mêmes fonctions. Les emplois du deuxième groupe du second grade ne seront donc plus localisés *a priori*.

Toutefois, on doit observer que certaines fonctions comportant des responsabilités particulières demeurent au sein du second grade. Il s'agit de celles de chef de petits tribunaux à une chambre et d'un certain nombre de postes de vice-président.

Le Gouvernement est, à leur égard, favorable à ce que l'accès aux fonctions qu'ils comportent soit régi par des listes d'aptitude fonctionnelles, comme il en existe déjà pour l'accès aux fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation.

Le principe de l'existence de listes d'aptitude aux fonctions est posé actuellement dans les articles 34 et 36 de la loi organique.

L'article 36, alinéa 2, prévoit que c'est à un décret en Conseil d'Etat qu'il revient de préciser les fonctions qui ne peuvent être conférées qu'après inscription sur une liste d'aptitude.

Je rappelle que ce renvoi au niveau réglementaire de la détermination des fonctions résulte d'une disposition de la loi du 17 juillet 1970, qui a été, comme toute loi organique, soumise au contrôle de constitutionnalité.

Cela signifie que, pour le Conseil constitutionnel, la détermination de ces fonctions est du niveau réglementaire.

Je peux vous dire aujourd'hui que je m'engage à proposer, au niveau réglementaire, que l'accès aux fonctions de président ou de procureur du second grade ainsi que l'accès aux fonctions de vice-président de ce même grade soient subordonnés à l'inscription sur une liste d'aptitude, établie par la commission d'avancement.

Je précise aussi qu'un tel dispositif n'a pas été repris au niveau du premier grade, car il serait inutile.

La sélection pour l'accès à certaines fonctions du premier grade résulte non seulement de l'existence des rubriques spéciales prévues par l'article 13 du décret du 22 décembre 1958, mais aussi de la faculté qu'a la commission d'avancement de limiter les effets d'une inscription au tableau d'avancement et à une rubrique spéciale « à une ou plusieurs fonctions du premier grade », en vertu des dispositions de l'article 20 du même décret.

Le contrôle de l'aptitude à exercer des fonctions comportant des responsabilités particulières au premier grade est donc déjà garanti.

Pour les conditions spéciales de nomination aux fonctions de juge d'instruction, je suis prêt à réexaminer cette question et à vous en rendre compte dès la session de printemps, lors de l'examen de la réforme du code de procédure pénale, en faisant des propositions sur ce point.

En résumé, l'avancement à l'ancienneté au sein du second grade n'est qu'indiciaire.

En revanche, il n'y a aucune automaticité pour l'accès aux fonctions comportant des responsabilités particulières, qui demeure subordonné à une procédure de sélection, au moyen de l'inscription sur une liste d'aptitude fonctionnelle.

Je dirai encore un mot de la dernière disposition de l'amendement de la commission, qui tend à accorder des bonifications d'ancienneté à ceux qui exerceront des fonctions conférées après inscription sur une liste d'aptitude spéciale.

Il me semble qu'on pourrait reprocher à ce dispositif de créer une rupture d'égalité dans le déroulement des carrières des magistrats sans qu'il y ait à cela de justification perceptible ; on irait ainsi à l'encontre d'un principe constant du droit constitutionnel.

Cette observation me paraît nous dispenser d'un examen des éventuelles conséquences budgétaires de la dernière mesure proposée.

Enfin, cet amendement, en tant qu'il vise un avancement à l'ancienneté au sein du premier grade, appelle une ultime remarque de ma part.

L'avancement à l'ancienneté au sein du second grade est possible, car les fonctions judiciaires du second grade sont désormais, je l'ai dit tout à l'heure, homogènes.

En revanche, il est, en l'état actuel, difficile d'introduire l'avancement à l'ancienneté au sein du premier grade, qui comporte des fonctions beaucoup plus diversifiées que ce n'est le cas au second grade. Cela supposerait une refonte d'ensemble des emplois de magistrats.

J'avais présenté cet argument devant la commission : le Gouvernement considère que la mesure qu'il a proposée est un premier pas important vers une simplification de la carrière des magistrats. Il conviendra d'en faire le bilan après quelques années d'application, avant de franchir éventuellement une nouvelle étape, sur laquelle la réflexion doit se poursuivre.

Au vu de l'ensemble de ces observations, le Gouvernement ne peut pas accepter cet amendement, qui lui semble en partie prématuré et qui, au surplus, lui paraît soulever des difficultés d'ordre constitutionnel.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. J'ai noté les observations que vient de faire M. le garde des sceaux sur les diverses dispositions contenues dans cet amendement. L'heure est peut-être un peu matinale pour en débattre longuement ; nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler au cours de la navette.

Je fais néanmoins observer à M. le garde des sceaux que, pour le premier grade, on pourrait très bien envisager une mesure d'application plus lointaine, le 1^{er} janvier 1994, par exemple.

En ce qui concerne les dispositions qui relèveraient du règlement, je ferai observer qu'il y a d'autres dispositions dans ce projet de loi organique qui relèvent du règlement.

J'ai noté, monsieur le garde des sceaux, que vous vous engagez à prévoir des listes d'aptitude pour les fonctions de vice-président de juridiction et de chef de juridiction.

En ce qui concerne les juges d'instruction, le problème est posé. Je ne suis d'ailleurs pas le seul à le poser : certains l'ont fait avant moi et d'autres le feront sans doute après moi.

Vous vous engagez à débattre des nominations des juges d'instruction dans le cadre de la réforme du code de procédure pénale, qui viendrait, selon toute vraisemblance, en discussion au cours de la session de printemps de 1992. La commission en prend acte et propose donc de rectifier son amendement n° 2 en en supprimant le quatrième paragraphe.

On pourrait débattre encore longtemps de l'ensemble de cet amendement, mais, là aussi, nous verrons lors de la navette.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 2 rectifié, présenté par M. Haenel, au nom de la commission, et tendant à rédiger comme suit l'article 1^{er} :

« L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 2. - La hiérarchie du corps judiciaire comprend deux grades. L'accès du second au premier grade est subordonné à l'inscription à un tableau d'avancement.

« A l'intérieur de chaque grade sont établis des échelons d'ancienneté.

« Les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade sont définies par un décret en Conseil d'Etat.

« La durée des services effectués par tout magistrat nommé à une fonction qui ne peut être conférée qu'après inscription sur une liste d'aptitude spéciale est majorée de deux années pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon. »

Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement n° 2 rectifié ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je m'en tiens à l'avis défavorable que j'ai donné tout à l'heure.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - A l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "Nanterre, Créteil, Bobigny, Marseille, Lyon, Lille et Versailles" sont remplacés par les mots : "Bobigny, Bordeaux, Créteil, Evry, Lille, Lyon, Marseille, Nanterre, Pontoise et Versailles". »

Par amendement n° 3, M. Haenel, au nom de la commission, propose, à la fin de cet article, de remplacer le mot : « Pontoise » par le mot : « Strasbourg ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 fixe la liste des emplois de magistrature dits hors hiérarchie.

Le projet de loi complète la liste des tribunaux de grande instance dont le premier président et le procureur sont placés hors hiérarchie, en y ajoutant les tribunaux d'Evry - huit chambres - et de Pontoise - six chambres.

L'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, a ajouté à cette énumération, le tribunal de grande instance de Bordeaux, qui compte sept chambres et dont les chefs exerceraient dorénavant des fonctions classées hors hiérarchie.

La commission a estimé qu'il convenait de traiter tous les tribunaux à sept chambres de la même manière. Elle propose donc que le tribunal de grande instance de Strasbourg soit substitué à celui de Pontoise, qui, à notre connaissance, ne comporte que six chambres - abstraction étant faite des considérations que l'on pourrait porter sur la capitale parlementaire de l'Europe.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Dès lors qu'il s'agit d'un amendement qui concerne Strasbourg et qui est défendu par M. Haenel, je m'en remets à la sagesse du Sénat. (Sourires.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - L'article 9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :

« I. - Au premier alinéa, les mots : "à l'Assemblée des Communautés européennes" sont remplacés par les mots : "au Parlement européen". »

« II. - Au troisième alinéa, les mots : "conseiller général ou municipal" sont remplacés par les mots : "conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, municipal ou d'arrondissement".

« III. - Au quatrième alinéa, après le mot : "mandats", sont insérés les mots : ", à l'exception du mandat de représentant au Parlement européen,". »

Par amendement n° 4, M. Haenel, au nom de la commission, propose de supprimer le paragraphe III de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission n'a pas très bien compris la signification réelle de ce paragraphe III.

Par dérogation au droit commun, ce paragraphe III ouvre au magistrat qui a exercé un mandat de représentant au Parlement européen depuis moins de cinq ans ou qui a été candidat à cette fonction depuis moins de trois ans la faculté d'être nommé à des fonctions de magistrat ou de demeurer magistrat dans le ressort de la juridiction où il a exercé ses fonctions.

La commission a estimé que l'exception faite en faveur du mandat européen n'était pas justifiée, sauf à imaginer qu'il s'agit de régler un cas particulier, dont elle n'a pas eu connaissance.

En outre, à l'heure où l'on souhaite affirmer l'importance du Parlement européen, il nous paraît difficilement acceptable de ne pas traiter le mandat européen sur un pied d'égalité avec les autres mandats.

En conséquence, la commission propose de supprimer le paragraphe III de l'article 3.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je comprends le raisonnement de la commission, mais son amendement soulève une difficulté.

En effet, le mandat de représentant au Parlement européen n'est pas lié à une circonscription précise puisque l'élection s'effectue sur des listes nationales.

Autrement dit, si l'on suivait la commission, on interdirait à un magistrat d'exercer l'un de ses droits politiques, qui est de pouvoir se présenter à l'élection au Parlement européen. En effet, s'il n'était pas élu, il ne pourrait plus exercer sa fonction pendant trois ans et, s'il était élu au terme de son mandat, il ne pourrait pas exercer sa fonction pendant cinq ans ; qui plus est, il ne pourrait retrouver aucune fonction puisqu'il aurait été élu dans une « circonscription nationale ».

Je conclus donc au rejet de l'amendement, non pas que je veuille faire un sort particulier au mandat de député européen, mais parce que c'est là une conséquence technique du fait que cette élection a lieu à l'échelon national.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Monsieur le ministre, avez-vous réellement rencontré une difficulté de cet ordre, ou votre démarche est-elle purement théorique ?

Par ailleurs, même si un parlementaire européen représente toute la France, métropolitaine et d'outre-mer, il a cependant un lien de fait avec un territoire. On sait très bien, par exemple, que M. Waechter, qui était encore très récemment parlementaire européen pour toute la France, était lié au département du Haut-Rhin.

Je répète ma question : votre démarche est-elle purement intellectuelle ou voulez-vous régler un problème spécifique ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je ne veux régler aucun cas particulier, mais le problème pourrait se poser puisqu'un magistrat a été candidat aux élections au Parlement européen, sur la liste des Verts justement.

Pour l'instant, c'est un problème théorique, mais la théorie finit parfois par devenir pratique.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Alors, attendons la navette pour approfondir cette question !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 3, ainsi modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 12-1 ainsi rédigé :

« Art. 12-1. - L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation tous les deux ans. Une évaluation est effectuée au cas d'une présentation à l'avancement.

« Cette évaluation est précédée d'un entretien avec le chef de la juridiction où le magistrat est nommé ou rattaché, ou avec le chef du service dans lequel il exerce ses fonctions. Elle est intégralement communiquée au magistrat qu'elle concerne.

« Le magistrat qui conteste l'évaluation de son activité professionnelle peut saisir la commission d'avancement. Après avoir recueilli les observations du magistrat et celles de l'autorité qui a procédé à l'évaluation, la commission d'avancement émet un avis motivé versé au dossier du magistrat concerné.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Par amendement n° 5, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour le premier alinéa de l'article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 :

« L'activité professionnelle de chaque magistrat fait l'objet d'une évaluation annuelle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le projet de loi vise à introduire, dans l'ordonnance de 1958, un article nouveau qui précise que l'activité professionnelle du magistrat « fait l'objet d'une évaluation annuelle » - aujourd'hui, c'est simplement une notation annuelle - qui est « intégralement communiquée » au magistrat qu'elle concerne.

La commission a estimé que la substitution de mots proposée par le projet de loi était plus psychologique que portuse de changements considérables. L'appréciation des qualités professionnelles du magistrat et de son aptitude à exercer telle ou telle fonction spécifique ne saurait, en effet, être écartée si l'on souhaite améliorer - et c'est notre volonté - la qualité de la justice rendue. L'intérêt du justiciable commande donc qu'une évaluation précise soit régulièrement effectuée.

Au bénéfice de ces observations, la commission a modifié la rédaction de cet article pour en revenir à l'évaluation annuelle envisagée par le projet de loi initial, au lieu de l'évaluation bisannuelle retenue par l'Assemblée nationale.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Sagesse, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 12-2 ainsi rédigé :

« Art. 12-2. - Le dossier du magistrat doit comporter

toutes les pièces intéressant sa situation administrative, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité. Il ne peut y être fait état ni de ses opinions ou activités politiques, syndicales, religieuses ou philosophiques, ni d'éléments relevant strictement de sa vie privée.

« Tout magistrat a accès à son dossier individuel dans les conditions définies par la loi. » - (Adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - I. - Le premier alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est supprimé.

« II. - Le même article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Chaque année, les listes des magistrats présentés en vue d'une inscription au tableau d'avancement sont adressées au garde des sceaux, ministre de la justice, par les autorités chargées de leur établissement. Les magistrats non compris dans les présentations peuvent adresser au ministre de la justice, par la voie hiérarchique, une demande à fin d'inscription.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

Par amendement n° 6, M. Haenel, au nom de la commission, propose, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par le paragraphe II de cet article pour compléter l'article 27 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, après les mots : « magistrats présentés », d'insérer les mots : « , par ordre de mérite, ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission désapprouve la suppression, envisagée par le Gouvernement, des présentations par ordre de mérite.

Il lui paraît légitime que le chef de juridiction puisse exprimer clairement des préférences fondées sur les qualités professionnelles des magistrats. Il est, en effet, de l'intérêt du justiciable, qui, pour la commission, prime toute autre considération, que soient promus les magistrats les plus compétents.

En outre, il semble à la commission bien préférable que le chef de juridiction soit en mesure de faire connaître ses choix dans des conditions parfaitement claires par l'ordre d'établissement d'une liste de présentation plutôt que par des voies détournées et informelles, pratique qui ne manquerait probablement pas d'apparaître en cas de suppression du classement selon le mérite. La véritable transparence nous semble exiger le classement par ordre de mérite.

Monsieur le garde des sceaux, si l'on ne présente pas une liste par ordre de mérite, que va-t-il se passer ? La commission d'avancement a la possibilité de faire venir les chefs de cours. Ces derniers vont nécessairement demander au procureur général et au premier président de leur indiquer quels sont les magistrats qui leur paraissent les plus méritants.

A la limite, il vaut mieux que cela se fasse clairement. C'est donc dans un souci de transparence que nous proposons cet amendement.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. L'avis du Gouvernement est réservé. J'ai le même souci que M. le rapporteur, mais j'arrive à la conclusion inverse.

La présentation au tableau d'avancement exclusivement par ordre alphabétique me paraît être la seule disposition qui offre les garanties d'une totale transparence.

Quitte à être battu, si l'ordre de présentation au mérite devait être rétabli, il conviendrait à tout le moins, afin de respecter la transparence, que le magistrat présenté en ait connaissance.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vient de dire M. le ministre. On pourrait donc ajouter à notre amendement n° 6 les mots : « Le magistrat concerné en sera informé. »

M. le président. Pouvez-vous me faire parvenir le texte de votre amendement rectifié, afin que je puisse en donner lecture au Sénat, monsieur le rapporteur ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. Monsieur le président, à la réflexion, j'estime que cette rectification n'est pas indispensable, puisque les listes sont communiquées. Des observations peuvent donc être formulées à leur égard.

Le présent débat aura clarifié les choses.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 6, ainsi modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 27-1 ainsi rédigé :

« Art. 27-1. - Le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade et la liste des candidats à cette fonction sont communiqués aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale du ministère de la justice, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats en activité dans leur juridiction, dans le ressort de leur juridiction ou dans leurs services. Ces documents sont communiqués aux syndicats et associations professionnelles représentatifs de magistrats et, sur leur demande, aux magistrats placés dans une position autre que celle de l'activité.

« Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination à une fonction du siège est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.

« Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination à une fonction du parquet est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, qui la communique à la commission consultative du parquet prévue à l'article 36-1.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nominations aux fonctions de conseiller référendaire à la Cour de cassation et de substitut chargé du secrétariat général d'une juridiction. »

Par amendement n° 7, M. Haenel, au nom de la commission, propose, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par cet article pour l'article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, après le mot : « communiqués », d'insérer les mots : « au Conseil supérieur de la magistrature, ».

Par amendement n° 8, M. Haenel, au nom de la commission, propose, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par ce même article pour l'article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, après les mots : « supérieurs d'appel » d'insérer les mots : « , à l'inspecteur général des services judiciaires ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces deux amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Les projets de nominations et les listes des candidats sont communiqués à un certain nombre d'autorités. Or la commission a constaté que l'on oubliait de prévoir de les communiquer, d'une part, au Conseil supérieur de la magistrature - certes, vous le faites, mais cela va peut-être mieux en le disant - et, d'autre part, à l'inspecteur général des services judiciaires.

Les amendements nos 7 et 8 visent à remédier à ces omissions.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 7 et 8 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Le Gouvernement est favorable à ces deux amendements.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Article additionnel après l'article 7

M. le président. Par amendement n° 9, M. Haenel, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires est ainsi rédigé :

« A l'emploi de procureur général près la Cour des comptes ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique, relatif aux nominations aux emplois civils et militaires, dispose que les nominations aux emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près la cour d'appel de Paris sont effectuées, par exception, en conseil des ministres.

La commission estime que des conditions de nomination différentes de celles qui sont prévues pour les autres membres du parquet ne s'imposent pas.

Le mode de nomination en conseil des ministres devrait-il être généralisé ? La commission a hésité.

En effet, dans le contexte actuel, on pourrait imaginer qu'en nommant tous les procureurs généraux en conseil des ministres le Gouvernement veuille reprendre en main le parquet.

Mais une telle nomination pourrait présenter des avantages. N'oublions pas, en effet, que le vice-président, les présidents de section et les membres du Conseil d'Etat, qui sont des personnes très indépendantes, comme chacun le sait, sont nommés en conseil des ministres. Cette nomination n'entraîne pas *ipso facto*, comme on pourrait le supposer, une révocation *ad nutum*, comme c'est le cas pour les préfets. Elle conforterait les procureurs généraux par rapport aux préfets et aux recteurs d'académie, qui sont nommés ainsi.

La commission, après avoir hésité, a estimé qu'il valait mieux retirer de la liste des nominations en conseil des ministres celles du procureur général près la Cour de cassation et du procureur général près la cour d'appel de Paris.

Mais je souhaite connaître votre sentiment sur ce point, monsieur le garde des sceaux.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. M. le rapporteur vient d'ouvrir un débat intéressant.

Le Gouvernement n'est pas favorable à l'amendement n° 9 puisqu'il consiste à supprimer de la liste des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ceux de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près la cour d'appel de Paris. Ce sont des nominations extrêmement importantes, et, comme le soulignait d'ailleurs M. le rapporteur, la nomination en conseil des ministres signifie non pas que la personne nommée est révocable *ad nutum*, mais, dans bien des cas, que la responsabilité qu'elle en assume est si importante que c'est le Conseil des ministres qui doit pourvoir un tel emploi.

Voilà pourquoi je crois qu'il faut maintenir la nomination du procureur général près la Cour de cassation et du procureur général près la cour d'appel de Paris en conseil des ministres.

Faut-il élargir - M. le rapporteur a posé la question - la nomination en conseil des ministres à l'ensemble des procureurs généraux ?

On peut aborder cette question sous un angle très clair, monsieur le rapporteur.

L'objectif de ceux qui avancent une telle proposition est de conférer plus d'autorité et plus de pouvoir encore auxdits procureurs généraux et, finalement, plus d'autonomie et plus d'indépendance à l'égard de l'ensemble des autorités auxquelles ils auront affaire dans leurs fonctions.

Si tel était le sens de cette proposition, dès lors, la suggestion de M. le rapporteur mériterait certainement d'être étudiée avec attention par le Gouvernement, nous pourrions, en effet, y travailler.

Voilà les deux réponses que je voulais apporter à M. le rapporteur, notamment en ce qui concerne une éventuelle nomination des procureurs généraux en conseil des ministres. Cela étant, je ne suis pas favorable à l'amendement n° 9.

M. le président. L'amendement n° 9 est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. La commission estime opportun de maintenir en l'état son amendement, ce qui permettra de prolonger ce débat devant l'Assemblée nationale, à l'occasion de la navette. D'ailleurs, elle n'exclut pas, compte tenu des réactions que cela pourrait susciter, de proposer lors de la navette la nomination de tous les procureurs généraux en conseil des ministres.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, 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 7.

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 27-2 ainsi rédigé :

« Art. 27-2. - L'élévation des magistrats du premier au second groupe du second grade s'ordonne par rang d'ancienneté de service dans le corps judiciaire et est prononcée dans les formes prévues au premier alinéa de l'article 28.

« A ancienneté égale, l'élévation est prononcée par ordre d'âge décroissant.

« Le tableau d'ancienneté des magistrats du second grade est diffusé par les services du garde des sceaux, ministre de la justice, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 27-1.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Par amendement n° 10, M. Haenel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le dispositif de l'article 27-2 ne se justifie que par le maintien de l'existence de groupes au sein du second grade. Le mécanisme de progression continue d'échelon en échelon d'ancienneté proposé par la commission à l'article 1^{er} le rend inutile.

Cet amendement est donc de coordination.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Il s'agit effectivement d'un amendement de coordination.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 8 est supprimé.

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Le premier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Les décrets portant promotion de grade ou nomination

aux fonctions prévues au quatrième alinéa de l'article 2 sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature en ce qui concerne les magistrats du siège, et après avis de la commission consultative du parquet, dans les conditions prévues à l'article 36-1, en ce qui concerne les magistrats du parquet. »

Par amendement n° 11, M. Haenel, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté par cet article pour le premier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, de remplacer le mot : « quatrième » par le mot : « troisième ».

Par amendement n° 12, M. Haenel, au nom de la commission, propose, dans le texte présenté par ce même article pour le premier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, de supprimer le mot : « conforme ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces deux amendements.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'amendement n° 11 est un amendement de coordination avec l'amendement n° 2 à l'article 1^{er}.

L'amendement n° 12 vise un problème délicat, qui est celui de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

L'innovation est moins grande qu'on pourrait le croire, car, dans la pratique, il en est déjà ainsi : actuellement, les projets de nomination qui n'ont pas reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la magistrature sont retirés.

Cette disposition ne constituerait donc que la consécration législative de la pratique, consécration qui n'est pas cependant sans susciter une interrogation sur sa constitutionnalité. En effet, l'article 65 de la Constitution ne prévoit qu'un avis du Conseil supérieur de la magistrature et n'exige pas un avis conforme.

Si l'on peut très bien concevoir que, dans les faits, il y ait volonté délibérée des autorités de nomination de se conformer aux avis du Conseil supérieur de la magistrature, et donc autolimitation, il est permis de se demander si l'inscription dans la loi organique de l'exigence d'un avis conforme est bien compatible avec le texte constitutionnel : cette disposition ne subordonne-t-elle pas l'exercice du pouvoir de nomination du Président de la République à une condition non prévue par la Constitution ?

Certes, l'article 16 de la loi organique n° 70-642 du 17 juillet 1970 prévoit bien un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour les nominations des magistrats recrutés à titre temporaire, mais il s'agit d'une tout autre hypothèse, non envisagée par la Constitution. Ces nominations résultent d'ailleurs de simples arrêtés du garde des sceaux.

Cette difficulté pourrait être aplanie si la réforme du Conseil supérieur de la magistrature était entreprise lors d'une modification constitutionnelle, comme paraît désormais le souhaiter le Président de la République et comme semble l'indiquer le retrait de l'ordre du jour du projet de loi organique relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

Mais, dans l'attente de cette hypothétique révision constitutionnelle, la présente mesure paraît prématurée et la commission vous propose, à son grand regret, un amendement supplantant l'exigence de conformité.

D'une manière générale, on peut d'ailleurs se demander si l'examen du présent projet de loi n'aurait pas dû être reporté jusqu'à ce que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature par la voie constitutionnelle ait pu être menée à son terme.

La commission n'entend pas que sa décision soit interprétée - j'y insiste - comme une opposition de fond à la mesure qui est ici proposée. Au contraire, elle souhaite vivement, monsieur le garde des sceaux, que vous vous engagiez à continuer dans la même voie que vos prédécesseurs et à retirer tout projet de nomination qui n'aurait pas reçu l'aval du Conseil supérieur de la magistrature.

Mais, en l'absence d'une modification de la Constitution, il ne paraît pas possible à la commission d'aller plus avant. C'est pourquoi elle a déposé cet amendement qui tend à supprimer cette disposition.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 11 et 12 ?

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Par coordination, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 11.

L'amendement n° 12 pose un problème plus important. Je voudrais essayer de donner quelques raisons à M. le rapporteur de le retirer.

L'article 65 de la Constitution dispose que le Conseil supérieur de la magistrature donne son avis sur les nominations de magistrats du siège dans les conditions fixées par la loi organique.

Le projet gouvernemental propose de consacrer la pratique bien établie selon laquelle le garde des sceaux suit automatiquement l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. Pour le traduire dans les faits, j'ai suggéré que l'on mentionne dans la loi organique l'exigence d'un avis conforme.

Cette question de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature a été discutée, s'agissant de sa constitutionnalité, devant le Conseil d'Etat. L'avis de ce dernier a été défavorable, mais à une seule voix de majorité, et après un débat très nourri.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 juillet 1970, a déjà accepté que la loi organique prévoie, s'agissant de magistrats à titre temporaire nommés dans des fonctions du siège, un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Aussi, le Gouvernement a soumis au Parlement un projet consacrant l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, étant entendu que le Conseil constitutionnel arbitrerait de toute manière notre éventuel différend et qu'en cas d'inconstitutionnalité il y aurait simplement lieu de disjoindre le mot « conforme », ce qui ramènerait à l'état de droit actuel.

Je voudrais cependant apporter une précision à M. Haenel au sujet d'une confusion qui est souvent faite et à laquelle j'ai cru comprendre qu'il prêtait une oreille attentive.

L'exigence d'un avis conforme ne limiterait juridiquement que le pouvoir de proposition du garde des sceaux, sans affecter le pouvoir de nomination du Président de la République, qui, comme maintenant, pourrait demander une nouvelle proposition.

Je suis défavorable à l'amendement n° 12 de la commission pour les raisons que je viens d'exposer.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Sur ce point délicat, et compte tenu du mandat que m'a donné la commission des lois, je ne peux que maintenir l'amendement.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article additionnel après l'article 9

M. le président. Par amendement n° 13, M. Haenel, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 9, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans le cinquième alinéa de l'article 28-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "et du groupe de fonctions auxquels" sont remplacés par le mot : "auquel". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, 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 9.

Article additionnel avant l'article 10

M. le président. Par amendement n° 49, le Gouvernement propose d'insérer, avant l'article 10, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 37 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 est complété par les mots suivants : « et, le cas échéant, au premier alinéa de l'article 28 du présent texte. »

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Cet amendement n'a plus d'objet, après l'adoption de l'amendement n° 13.

M. le président. L'amendement n° 49 n'a plus d'objet.

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - Les dispositions de l'article 27-1 sont applicables à la nomination aux fonctions hors hiérarchie, à l'exception des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition, des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, des fonctions de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris ainsi que des fonctions du parquet de la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel. »

Par amendement n° 15, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour l'article 37-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 :

« Art. 37-1. - Les dispositions de l'article 27-1 sont applicables à la nomination aux fonctions hors hiérarchie, à l'exception des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition et des fonctions du parquet de la Cour de cassation. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 50, présenté par le Gouvernement, et tendant, à la fin du texte proposé par l'amendement n° 15, à remplacer les mots : « à l'exception des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition des fonctions du parquet de la Cour de cassation. » par les mots : « à l'exception des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition, des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, des fonctions de procureur général près une cour appel. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'article 10, après avoir posé pour principe que les listes de transparence s'appliquent aux nominations aux fonctions hors hiérarchie, énumère des exceptions pour certaines fonctions.

Il s'agit des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition, mais également de celles d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.

La motivation de cette exception n'a pas paru évidente à la commission. En effet, les titulaires de ces emplois interviennent dans des procédures à caractère quasi disciplinaire.

L'amendement n° 15 vise donc à supprimer cette exception.

Il s'agit aussi des fonctions de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris. Le Gouvernement estime que l'importance de ce tribunal place ces deux magistrats au même niveau hiérarchique que les magistrats de la Cour de cassation. La commission consi-

dère, puisqu'il s'agit en effet de fonctions très délicates, que la nomination à ces postes requiert la plus grande transparence. L'amendement n° 15 supprime également cette exclusion des listes de transparence.

Il en est enfin de même pour ce qui est des fonctions du parquet de la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Pour ce qui concerne les emplois de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

En revanche, je suis défavorable à la soumission à la liste de transparence des inspecteurs généraux, des inspecteurs généraux adjoints des services judiciaires, ainsi que des procureurs généraux de cour d'appel, qui sont des emplois dévolus, compte tenu de la forte subordination hiérarchique de leurs titulaires et du fort coefficient d'*intuitu personae*, qui justifient, me semble-t-il, un traitement dérogatoire.

Le sous-amendement n° 50 du Gouvernement a donc pour objet de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale, exception faite, conformément au souhait de la commission, des emplois de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris. Selon moi, il ne faut pas aller plus loin.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 50 ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'inspecteur général et l'inspecteur général adjoint interviennent dans des procédures à caractère quasidisciplinaire. Quand un problème se pose dans une juridiction, on envoie l'inspection des services judiciaires. C'est pour cette raison que la commission veut les maintenir sur la liste de transparence.

J'en viens aux fonctions d'avocat général à la Cour de cassation et de procureur général. Pourquoi faire figurer sur la liste de transparence les procureurs de la République de Bordeaux ou de Paris et ne pas y inscrire les procureurs généraux ?

La commission est donc défavorable au sous-amendement.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 50, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 10, ainsi modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Articles 11 à 13

M. le président. « Art. 11. - L'article 67 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi modifié :

« I. - Au 5° les mots : "congé postnatal" sont remplacés par les mots : "congé parental".

« II. - Il est ajouté un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les modalités de classement des magistrats détachés dans les corps de la fonction publique de l'Etat sont réglées par les statuts particuliers de ces corps. » - *(Adopté.)*

« Art. 12. - L'article 76-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 76-2. - Les magistrats peuvent sur leur demande être soit détachés, soit intégrés après détachement, soit nommés au tour extérieur dans un corps recruté par la voie de l'Ecole nationale d'administration dans les conditions et selon les modalités prévues par le statut particulier dudit corps pour l'ensemble des fonctionnaires issus des autres corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

« Les magistrats peuvent être soit détachés, soit intégrés après détachement dans les corps de maîtres de conférences et de professeurs des universités dans les conditions fixées par les statuts particuliers desdits corps. » - (Adopté.)

« Art. 13. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un article 79-1 ainsi rédigé :

« Art. 79-1. - Un décret en Conseil d'Etat définit les activités privées qu'en raison de leur nature un magistrat qui a cessé définitivement ses fonctions ou qui a été mis en disponibilité ne peut exercer. Pour les magistrats ayant cessé définitivement leurs fonctions, il peut prévoir que cette interdiction sera limitée dans le temps.

« En cas de violation de l'une des interdictions prévues au présent article, le magistrat retraité peut faire l'objet, dans les formes prévues au chapitre VII, de retenues sur pension et, éventuellement, être déchu de ses droits à pension ; les magistrats mis en disponibilité sont passibles de sanctions disciplinaires dans les conditions prévues au chapitre VII. » - (Adopté.)

CHAPITRE II

Dispositions relatives au collège des magistrats

Articles 14, 15 et 15 bis

M. le président. « Art. 14. - Le premier alinéa de l'article 13-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Un collège de magistrats des cours et tribunaux et du ministère de la justice élit les magistrats du corps judiciaire appelés à siéger à la commission d'avancement en application du 4° de l'article 35 et à la commission de discipline du parquet en application du 2° de l'article 60. » - (Adopté.)

« Art. 15. - Le deuxième alinéa de l'article 13-2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Les magistrats du premier et du second grade de la Cour de cassation sont inscrits sur la liste des magistrats du ressort de la cour d'appel de Paris. » - (Adopté.)

« Art. 15 bis. - Les trois derniers alinéas de l'article 13-4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée sont ainsi rédigés :

« Il procède à bulletin secret à l'élection des magistrats appelés à siéger dans les organismes mentionnés à l'article 13-1. Ces magistrats doivent être inscrits sur les listes prévues à l'article 13-2.

« Le collège doit procéder à l'élection dans le délai de trois jours à compter de la première réunion.

« A défaut, les pouvoirs du collège sont transférés à l'assemblée générale de la Cour de cassation qui, selon le cas, accomplit ou achève les opérations électorales. » - (Adopté.)

CHAPITRE III

Dispositions relatives au recrutement

Articles 16 à 18

M. le président. « Art. 16. - L'intitulé du chapitre II de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Chapitre II. - Du recrutement et de la formation professionnelle des magistrats. » - (Adopté.)

« Art. 17. - Le début de l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« La formation professionnelle des auditeurs de justice est assurée par l'Ecole nationale de la magistrature.

« Le droit à la formation continue est reconnu aux magistrats. La formation continue est organisée par l'Ecole nationale de la magistrature dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

« L'Ecole peut, en outre, contribuer... (le reste sans changement). » - (Adopté.)

« Art. 18. - Il est inséré après l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée un intitulé ainsi rédigé :

« Section I. - De l'accès au corps judiciaire par l'Ecole nationale de la magistrature. » - (Adopté.)

Article 19

M. le président. « Art. 19. - L'article 15 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 15. - Les auditeurs de justice sont recrutés par voie de concours dans les conditions fixées à l'article 17. »

Par amendement n° 16, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« L'article 15 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 15. - Les auditeurs de justice sont recrutés :

« 1° Par voie de concours dans les conditions fixées à l'article 17 ;

« 2° Sur titres. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Le recrutement sur titre des auditeurs de justice permettait, bon an mal an, de recruter une dizaine d'éléments de qualité, qui ont enrichi le corps judiciaire. La commission se demande pourquoi on se priverait de cette faculté.

Le maintien du recrutement sur titre des auditeurs de justice est, selon la commission, tout à fait compatible avec l'acceptation de l'institution d'un troisième concours d'accès à l'Ecole nationale de la magistrature, qui permettra le recrutement de personnes ayant un autre profil.

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

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Le Gouvernement a décidé de supprimer cette voie d'accès pour deux raisons. D'une part, ce mode de recrutement est devenu résiduel et, d'autre part, l'ouverture pratiquée tant par l'institution d'un troisième concours à l'E.N.M. que par l'élargissement du recrutement latéral rend le maintien de ce dispositif inutile.

Voilà pourquoi le Gouvernement conclut au rejet de l'amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 19 est ainsi rédigé.

Articles 20 à 22

M. le président. « Art. 20. - Le 1° et le 4° de l'article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée sont ainsi rédigés :

« 1° Etre titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat, que ce diplôme soit national, reconnu par l'Etat ou délivré par un Etat membre de la Communauté économique européenne et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, ou d'un diplôme délivré par un institut d'études politiques, ou encore avoir obtenu le certificat attestant la qualité d'ancien élève d'une école normale supérieure. Cette exigence n'est pas applicable aux candidats visés aux 2° et 3° de l'article 17 ; »

« 4° Se trouver en position régulière au regard du code du service national ; » - (Adopté.)

« Art. 21. - L'article 17 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 17. - Trois concours sont ouverts pour le recrutement d'auditeurs de justice :

« 1° Le premier, aux candidats remplissant la condition prévue au 1° de l'article 16 ;

« 2° Le deuxième, de même niveau, aux fonctionnaires régis par les titres I^{er}, II, III et IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, aux mili-

taires et aux autres agents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics justifiant au 1^{er} janvier de l'année du concours de quatre ans de service en ces qualités :

« 3^o Le troisième, de même niveau, aux personnes justifiant, durant huit années au total, d'une ou plusieurs activités professionnelles, d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel. La durée de ces activités, mandats ou fonctions ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de magistrat, de fonctionnaire, de militaire ou d'agent public.

« Un cycle de préparation est ouvert aux personnes remplissant les conditions définies au 3^o du présent article et ayant subi avec succès une épreuve de sélection. Les candidats ayant suivi ce cycle et échoué au troisième concours sont admis à se présenter, dans un délai de deux ans à compter de la fin du cycle, aux concours d'entrée dans les corps de catégorie A de la fonction publique de l'Etat, aux concours sur épreuves d'entrée dans les cadres d'emploi de catégorie A de la fonction publique territoriale ainsi qu'aux concours sur épreuves d'entrée dans les corps de la fonction publique hospitalière, dans les conditions prévues par les dispositions législatives relatives à la création d'un troisième concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. » - (Adopté.)

« Art. 22. - L'article 25 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée devient l'article 21. » - (Adopté.)

27

RENOI DE LA SUITE DE LA DISCUSSION ET MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Henri Nallet, garde des sceaux. Monsieur le président, nous avons bien travaillé, bien avancé ; mais l'heure est, elle aussi, bien avancée, comme je le constatais en levant les yeux vers la pendule. Nous devons nous rendre à la réalité et faire en sorte que chacun - je pense, en particulier, aux collaborateurs de la Haute Assemblée - puisse disposer d'un temps de repos convenable. Or, nous savons tous qu'un débat important attend le Sénat tout à l'heure.

En conséquence, le Gouvernement demande le renvoi de la suite de la discussion de ce texte. Elle sera reprise à une date qui sera indiquée prochainement au président du Sénat par le ministre des relations avec le Parlement.

Par ailleurs, monsieur le président, et conformément aux indications contenues dans la lettre du 16 décembre 1991 adressée par le ministre des relations avec le Parlement au président du Sénat, je vous confirme que l'ordre du jour prioritaire du jeudi 19 décembre, après-midi et soir, comporte la discussion du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs.

Le ministre des relations avec le Parlement fera connaître au Sénat, dans les meilleurs délais, l'ordre du jour de la fin de cette session ordinaire, comportant notamment les textes qui devraient venir en discussion jeudi matin et la fin du présent débat, si vous le voulez bien.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Il est dommage que nous devions nous arrêter maintenant parce qu'il nous restait, je pense, environ une demi-heure de débat, pas plus...

M. le président. Non !

M. Hubert Haenel, rapporteur. ... et je ne suis pas sûr que ce texte puisse revenir en discussion - à moins qu'il y ait une session extraordinaire. Nous verrons bien !

Quoi qu'il en soit, il est dommage que nous soyons obligés de couper ce débat sur la magistrature et de le reporter, pour des raisons qui m'échappent.

M. le président. Monsieur le rapporteur, tout à l'heure, vous trouviez qu'il était indécent de travailler à cinq heures quinze. Il est maintenant sept heures trente !

Vous nous dites qu'il reste une demi-heure de débat. Or je vous signale que nous avons examiné dix-sept amendements en cinquante minutes et qu'il en reste cinquante-six !

Votre optimisme est grand, sans doute trop grand !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Nous verrons !

M. le président. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement modifie l'ordre du jour et demande le renvoi de la suite de la discussion.

28

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, sur l'eau.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 208, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan. (Assentiment.)

J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les biens.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 212, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (Assentiment.)

29

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Claude Huriet, 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 portant diverses dispositions d'ordre social.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 204 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Seillier un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole. (n° 182, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 205 et distribué.

J'ai reçu de M. Roger Chinaud, rapporteur général, 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 rectificative pour 1991.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 207 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Souvet, 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 relatif à la formation professionnelle et à l'emploi.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 210 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean Madelain, 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 modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité sociale.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 211 et distribué.

J'ai reçu un rapport, déposé par M. Jean Faure, vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur les orientations de la politique spatiale française et européenne, établi par M. Paul Loridant, sénateur, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 213 et distribué.

30

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. André Rouvière un rapport d'information, fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, sur les développements récents de la politique communautaire de l'énergie.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 209 et distribué.

31

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Henri de Raincourt un avis, présenté au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole. (N° 182, 1991-1992.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 205 et distribué.

32

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 19 décembre 1991, à dix-huit heures et le soir :

Discussion du projet de loi (n° 115, 1991-1992) relatif à l'élection des sénateurs.

DÉLAI LIMITE GÉNÉRAL POUR LE DÉPÔT DES AMENDEMENTS

Conformément à la décision prise le jeudi 5 décembre 1991 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 de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, 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 dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à sept heures trente.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,*

NOMINATIONS DES MEMBRES DE COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Au cours de la séance du mercredi 18 décembre 1991, ont été proclamés membres de la commission d'enquête chargée de recueillir tous les éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques :

MM. Guy Allouche, Jean Arthuis, Germain Authié, José Balarello, Gilbert Baumet, Jacques Bimbenet, Philippe de Bourgoing, Camille Cabana, Hubert Haenel, Bernard Laurent, René Monory, Geoffroy de Montalembert, Georges Othily, Robert Pagès, Albert Ramassamy, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Pierre Schiélé, Jean Simonin, Jean-Pierre Tizon, Serge Vinçon.

Au cours de la séance du mercredi 18 décembre 1991, ont été proclamés membres de la commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme :

MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, José Balarello, Henri Belcour, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jacques Bimbenet, Marc Bœuf, Henri Collard, François Delga, Charles Descours, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Pierre Fourcade, Claude Fuzier, Claude Huriet, Jacques Moutet, Jacques Oudin, Mme Nelly Rodi, MM. Paul Souffrin, Jacques Sourdille, François Trucy, Jacques Valade.

NOMINATIONS DES BUREAUX DE COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Dans sa séance du mercredi 18 décembre 1991, la commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques a nommé :

Président : M. Hubert Haenel.

Vice-présidents : M. Philippe de Bourgoing, M. Guy Allouche.

Secrétaire : M. Robert Pagès.

Rapporteur : M. Jean Arthuis.

Président d'honneur : M. Geoffroy de Montalembert.

Dans sa séance du mercredi 18 décembre 1991, la commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme a nommé :

Président : M. Jacques Sourdille.

Vice-présidents : M. Claude Fuzier, M. José Balarello, M. Jacques Bimbenet.

Secrétaire : M. Paul Souffrin.

Rapporteur : M. Claude Huriet.

NOMINATIONS DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Jean Huchon a été nommé rapporteur du projet de loi n° 149 (1991-1992) relatif à la distribution et à l'application par des prestataires de services des produits antiparasitaires à usage agricole et des produits assimilés.

M. René Trégouët a été nommé rapporteur du projet de loi n° 174 (1991-1992) relatif aux délais de paiement entre les entreprises.

M. Henri de Raincourt a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 182 (1991-1992) modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relative aux cotisations sociales agricoles, dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

M. Philippe François a été nommé rapporteur de sa proposition de résolution n° 104 (1991-1992) tendant à créer une commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des moyens destinés à la reconstruction de la Guadeloupe après le cyclone Hugo.

QUESTION ORALE

REMISE À LA PRÉSIDENTIE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Conséquences du projet de création d'une redevance portant sur la certification et le contrôle technique des aéronefs

394. - 17 décembre 1991. - **M. Serge Vinçon** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace** sur les conséquences, pour les constructeurs français et européens, du projet de création d'une redevance portant sur la certification et le contrôle technique des aéronefs. Il lui demande si ce dernier confirme cette mesure, de fixer les tarifs à un niveau approprié à la conjoncture aéronautique du moment et surtout d'en reporter la date d'application de un à deux ans, compte tenu des investissements que va notamment réaliser en 1992 le groupement d'intérêt économique Airbus Industrie afin de se plier aux exigences de la certification (allongement de la piste de la base aérienne d'Istres pour les essais d'accélération-arrêt de pleine puissance des nouveaux appareils en cours de développement).

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 18 décembre 1991

SCRUTIN (N° 43)

sur l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, modifiant le tableau n° 7 annexé au code électoral relatif à l'effectif des conseils régionaux et à la répartition des sièges entre les départements.

Nombre de votants : 319
 Nombre de suffrages exprimés : 311

Pour : 89
 Contre : 222

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 André Boyer
 Louis Brives
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 William Chervy
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau

Michel Darras
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Rodolphe Désiré
 Michel
 Dreyfus-Schmidt
 Bernard Dussaut
 Claude Estier
 Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Claude Fuzier
 Aubert Garcia
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Pierre Laffitte
 Tony Larue
 Robert Laucourmet
 Charles Lederman
 Félix Leyzour
 Paul Loridant
 François Louisy
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon

Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Georges Othily
 Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyraffite
 Louis Philibert
 Robert Pontillon
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Ivan Renar
 Jacques Roccaserra
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 Honoré Baillet
 José Ballarelo
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Daniel Bernardet
 Roger Besse

André Bettencourt
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brisepierre
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Michel Caldagués

Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Ernest Cartigny
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac

Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert
 Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean Faure
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Marie-Fanny Gournay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet

Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Pierre Lacour
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bernard Legrand
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 François Lesein
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Pierre Louvet
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano

Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapè Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarain
 Jean Pépin
 Alain Pluchet
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Prouvoeur
 Jean Puech
 Henri de Raincourt
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Jean Simonin
 Michel Souplet
 Jacques Sourdirle
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Martial Taugourdeau
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

Se sont abstenus

MM. Jacques Bimbenet, Henri Collard, Etienne Dailly, Jean François-Poncet, François Giacobbi, Paul Girod, Bernard Laurent et Raymond Soucaret.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants :	315
Nombre de suffrages exprimés :	307
Majorité absolue des suffrages exprimés :	154
Pour l'adoption :	89
Contre :	218

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 44)

sur la motion n° 3, présentée par M. Roger Chenaud au nom de la commission des finances, tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Nombre de votants :	303
Nombre de suffrages exprimés :	303
Pour :	225
Contre :	78

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarero
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brisepierre
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chaury
Jean Chérioux
Roger Chenaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard

Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny Gourmay
Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclocque

Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moïnard
René Monory
Claude Mont
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Jacques Mossion
Arthur Moulin
Jacques Moutet
Jean Natali
Lucien Neuwirth

Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Alain Pluchet
Christian Poncellet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Prouvoeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol

Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger

Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

Ont voté contre

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Georges Berchet
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Marc Bouff
Marcel Bony
André Boyer
Louis Brives
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Yvon Collin
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Michel Darras

André Delelis
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Pierre Jeambrun
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucourmet
Bernard Legrand
François Lesein
Paul Lorient
François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Mouly

Georges Othily
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Jacques Roccaserra
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux

N'ont pas pris part au vote

Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Danielle
Bidard-Reydet
Paulette Fost

Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Charles Lederman
Félix Leyzour
Hélène Luc
Louis Minetti

Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 45)

sur l'ensemble du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi n° 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole.

Nombre de votants :	319
Nombre de suffrages exprimés :	303
Pour :	230
Contre :	73

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy

Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné

Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel

Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouquerel
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Briseperrière
 Camille Cabana
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Ernest Cartigny
 Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont

Hubert
 Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean Faure
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 François Giacobbi
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Marie-Fanny Gournay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bernard Legrand
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Paul Masson
 François Mathieu

Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 René Monory
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Jean Pépin
 Alain Pluchet
 Christian Poncelet
 Michel Poñiatowski
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Prouvoeur
 Jean Puech
 Henri de Raincourt
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Nelly Rodi
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Jean Simonin
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Martial Taugourdeau
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 André Boyer
 Louis Brives
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 William Chervy
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière

Henri Bangou
 Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Danielle
 Bidard-Reydet

Ont voté contre

Roland Courteau
 Michel Darras
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Rodolphe Désiré
 Bernard Dussaut
 Claude Estier
 Claude Fuzier
 Aubert Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucourmet
 François Lesein
 Paul Loridant
 François Louisy
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon
 Michel Moreigne

Se sont abstenus

Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman
 Félix Leyzour

Georges Othily
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Robert Pontillon
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Jacques Roccaserra
 Jean Roger
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 46)

sur l'amendement n° 2 de Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à insérer un article additionnel dans le texte des conclusions de la commission des Lois sur la résolution tendant à modifier le règlement du Sénat.

Nombre de votants : 319
 Nombre de suffrages exprimés : 319

Pour : 171
 Contre : 148

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 François Autain
 Germain Authié
 Honoré Baillet
 Henri Bangou
 Jean-Pierre Bayle
 Marie-Claude
 Beaudeau
 Jean-Luc Bécart
 Henri Belcour
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Jacques Bérard

Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Roger Besse
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Jean-Eric Bousch
 Jacques Braconnier
 Paulette Briseperrière
 Camille Cabana

Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Henri Collette
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière

Roland Courteau
Maurice
Couve de Murville
Charles de Cuttoli
Michel Darras
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
André Delelis
Gérard Delfau
Jacques Delong
Jean-Pierre Demerliat
Charles Descours
Rodolphe Désiré
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Bernard Dussaut
Claude Estier
Marcel Fortier
Paulette Fost
Philippe François
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Philippe de Gaulle
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Marie-Fanny Gournay
Adrien Gouteyron
Paul Graziani
Roland Grimaldi
Georges Gruillot
Yves Guéna
Robert Guillaume
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclouque
Bernard Hugo
Roger Husson
André Jarrot

André Jourdain
Philippe Labeyrie
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Gérard Larcher
Tony Larue
Robert Laucournet
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Charles Lederman
Jean-François
Le Grand
Félix Leyzour
Maurice Lombard
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Paul Masson
Michel
Maurice-Bokanowski
Jean-Luc Mélenchon
Jacques de Menou
Louis Minetti
Hélène Missoffe
Geoffroy
de Montalembert
Paul Moreau
Michel Moreigne
Arthur Moulin
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Robert Pagès
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron

Ont voté contre

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier

Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Claude Belot
Georges Berchet
Daniel Bernardet
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc

Louis Perrein
Jean Peyraffitte
Louis Philibert
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Robert Pontillon
Claude Pradille
Claude Prouvoeur
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Ivan Renar
Roger Rigaudière
Jean-Jacques Robert
Jacques Roccaserra
Nelly Rodi
Jossele de Rohan
Roger Romani
Gérard Roujas
André Rouvière
Michel Rufin
Claude Saunier
Maurice Schumann
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Jean Simonin
Paul Souffrin
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
René Trégouët
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Serge Vinçon
Hector Viron
Robert Vizet
André-Georges
Voisin

Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Joël Bourdin
Philippe
de Bourgoing
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer

Louis Boyer
Louis Brives
Guy Cabanel
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Jean-Paul Chambriard
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Cluzel
Jean Clouet
Henri Collard
Yvon Collin
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Pierre Croze
Michel Crucis
Etienne Dailly
André Daugnac
Marcel Daunay
Jean Delaneau
François Delga
André Diligent
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Jacques Genton
François Giacobbi
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy

Jacques Golliet
Yves
Goussebaire-Dupin
Jean Grandon
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Claude Huriet
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Jacques Larché
Bernard Laurent
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Bernard Legrand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
François Mathieu
Serge Mathieu
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Louis Moinard

René Monory
Claude Mont
Jacques Mossion
Georges Mouly
Jacques Moutet
Henri Olivier
Charles Ornano
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Hubert Peyou
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourmy
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Guy Robert
Jean Roger
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Pierre Schiélé
Bernard Seillier
Paul Séramy
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Pierre-Christian
Taittinger
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
Georges Treille
François Trucy
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Louis Virapoullé
Albert Voilquin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
Nombre de suffrages exprimés : 316
Majorité absolue des suffrages exprimés : 159

Pour l'adoption : 168
Contre : 148

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.