

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

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

37^e SÉANCE

Séance du mercredi 17 juin 1992

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

1. **Procès-verbal** (p. 1757).
2. **Modification de l'ordre du jour** (p. 1757).
MM. le président, Robert Laucournet.
3. **Impression du rapport d'une commission d'enquête** (p. 1757).
4. **Rappels au règlement** (p. 1757).
MM. Gérard Larcher, Michel Dreyfus-Schmidt, le président, Robert Vizet.
5. **Zone d'attente des ports et des aéroports.** - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1759).
Discussion générale : MM. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique ; le président, Paul Masson, rapporteur de la commission des lois ; Guy Allouche, Robert Pagès.
Clôture de la discussion générale.
M. le ministre.
MM. le président, le rapporteur.

Suspension et reprise de la séance (p. 1766).

Article 1^{er} (p. 1766)

M. Robert Pagès.
Amendement n° 1 de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre. - Adoption.
Amendement n° 6 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 7 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 2 rectifié de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre. - Retrait.
Amendement n° 8 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Retrait.
Amendement n° 3 de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre. - Adoption.
Amendement n° 9 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 10 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 4 rectifié de M. Claude Estier. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre. - Adoption.
Amendement n° 11 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

- Amendement n° 12 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 13 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Amendement n° 14 de M. Charles Lederman. - M. Robert Pagès. - Retrait.
Amendements n° 5 de M. Claude Estier et 15 de M. Charles Lederman. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre, Robert Pagès. - Retrait de l'amendement n° 15 ; rejet de l'amendement n° 5.
Amendement n° 16 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre. - Rejet.
Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 1772)

- Amendement n° 17 de M. Charles Lederman. - M. Robert Pagès. - Retrait.
Adoption de l'article.

Articles 3 et 4. - Adoption (p. 1772)

Vote sur l'ensemble (p. 1773)

- MM. Guy Allouche, Robert Pagès, Jean-Pierre Blanc.
Adoption du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 1773)

6. **Communication de M. le président du Sénat** (p. 1773).
7. **Assistants maternels et assistantes maternelles.** - Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 1774).
Discussion générale : M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés ; Mmes Nelly Rodi, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Marie-Claude Beaudeau, M. Emmanuel Hamel.
Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 1778)
Amendement n° 1 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Adoption.
Amendement n° 2 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Robert Laucournet. - Adoption.
Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 1779)

Article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale (p. 1779)
Amendement n° 12 de Mme Marie-Claude Beaudeau. - Mme Marie-Claude Beaudeau, le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 13 de Mme Marie-Claude Beaudou. - Mmes Marie-Claude Beaudou, le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 3 de la commission. - Mme le rapporteur, MM. le secrétaire d'Etat, Aubert Garcia, Mme Marie-Claude Beaudou. - Rejet.

Adoption de l'article du code.

Articles 123-1-4 à 123-1-7 du code de la famille et de l'aide sociale. - Adoption (p. 1781)

Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 1781)

Amendement n° 4 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudou. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5. - Adoption (p. 1781)

Article additionnel avant l'article 7 (p. 1781)

Amendement n° 14 de Mme Marie-Claude Beaudou. - Mmes Marie-Claude Beaudou, le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article 7 (p. 1782)

Amendement n° 15 de Mme Marie-Claude Beaudou. - Mmes Marie-Claude Beaudou, le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Articles 9 et 11. - Adoption (p. 1782)

Article 13 (p. 1782)

Amendement n° 5 rectifié de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudou. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 14 bis (p. 1783)

Amendement n° 6 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudou. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 15 (p. 1784)

Amendement n° 7 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudou. - Adoption.

Amendement n° 16 de Mme Marie-Claude Beaudou. - Mmes Marie-Claude Beaudou, le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 17 (*réserve*) (p. 1785)

Amendement n° 17 du Gouvernement. - M. le secrétaire d'Etat, Mme le rapporteur.

Demande de réserve des articles 17 et 18. - M. Robert Laucournet, Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Le vote sur l'amendement n° 17 est réservé.

Amendements n° 8 de la commission et 18 du Gouvernement. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Vote réservé.

Amendement n° 19 du Gouvernement. - M. le secrétaire d'Etat, Mme le rapporteur. - Vote réservé.

Le vote sur l'article est réservé.

Article 18 (*réserve*) (p. 1786)

Amendement n° 10 rectifié de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - Vote réservé.

Le vote sur l'article est réservé.

Article additionnel après l'article 18 (p. 1786)

Amendement n° 9 de la commission. - Mme le rapporteur, MM. le secrétaire d'Etat, Robert Laucournet, Mme Marie-Claude Beaudou, M. Aubert Garcia. - Rejet.

Article 17 (*suite*) (p. 1787)

Rejet de l'amendement n° 17.

Adoption de l'amendement n° 8, l'amendement n° 18 devenant sans objet.

M. Aubert Garcia. - Rejet de l'amendement n° 19.

Adoption de l'article modifié.

Article 18 (*suite*) (p. 1787)

Adoption de l'amendement n° 10 rectifié constituant l'article modifié.

Article additionnel après l'article 18 (p. 1787)

Amendement n° 11 du Gouvernement. - M. le secrétaire d'Etat, Mme le rapporteur. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 1787)

Seconde délibération (p. 1787)

Demande de seconde délibération. - M. le président, Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat. - La seconde délibération est ordonnée.

Article 17 (p. 1788)

Amendement n° 1 de la commission. - Mme le rapporteur, M. le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudou. - Adoption par scrutin public.

Adoption de l'article modifié.

Article 18 (p. 1788)

Amendement n° 2 de la commission. - Mme le rapporteur, MM. le secrétaire d'Etat, Robert Laucournet, Mme Marie-Claude Beaudou. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 1789)

Mme Marie-Claude Beaudou.

Adoption du projet de loi.

8. Développement du tourisme rural. - Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission (p. 1789).

Discussion générale : MM. Jacques de Menou, rapporteur de la commission des affaires économiques ; Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme ; Fernand Tardy, Jean-Pierre Tizon.

M. le rapporteur.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 1792)

Amendement n° 1 rectifié de M. Fernand Tardy. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 1793)

Amendement n° 2 rectifié de M. Fernand Tardy. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 1793)

Amendement n° 3 de M. Fernand Tardy. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 3 (p. 1793)

Amendement n° 4 rectifié de M. Fernand Tardy. - MM. Fernand Tardy, le rapporteur, le ministre délégué, Emmanuel Hamel, au nom de la commission des finances. - Irrecevabilité.

Intitulé de la proposition de loi. - Adoption (p. 1794)

Vote sur l'ensemble (p. 1794)

Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Louis de Catuelan, Emmanuel Hamel, le rapporteur.

Adoption de la proposition de loi.

9. **Dépôt de projets de loi** (p. 1795).
10. **Transmission d'un projet de loi** (p. 1795).
11. **Dépôt de rapports** (p. 1795).
12. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 1795).
13. **Ordre du jour** (p. 1795).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures dix.

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 secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 17 juin 1992.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que, en application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour prioritaire des textes suivants :

« Mercredi 17 juin :

« L'après-midi :

« - Projet de loi sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« Le soir :

« - Eventuellement, suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

« - Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi relatif aux assistants maternels et assistantes maternelles et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et le code du travail.

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

« Signé : MARTIN MALVY. »

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour prioritaire de la séance d'aujourd'hui est modifié en conséquence.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. A la suite de cette modification de l'ordre du jour, monsieur le président, je souhaiterais savoir si la discussion des conclusions du rapport de la com-

mission des affaires économiques sur la proposition de loi de M. de Menou et plusieurs de ses collègues tendant à faciliter le développement du tourisme rural interviendra après l'examen du projet de loi relatif aux assistants maternels et assistantes maternelles, ou bien, éventuellement, avant cet examen.

M. le président. Monsieur Laucournet, l'examen des conclusions de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi de M. de Menou et plusieurs de ses collègues interviendra dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire, c'est-à-dire à l'issue de l'ordre du jour prioritaire.

M. Robert Laucournet. Je vous remercie de cette précision, monsieur le président.

M. le président. Toutefois, si, d'une part, le Sénat terminait largement avant le dîner l'examen du projet de loi sur la zone d'attente des ports et des aéroports, et si, d'autre part, le rapporteur et les orateurs devant intervenir sur la proposition de loi en manifestaient le désir auprès de la présidence, je pourrais, après avoir interrogé M. le président du Sénat, consulter le Sénat et le Gouvernement sur la possibilité de procéder dès cet après-midi à l'examen de ce texte, pour éviter une séance de nuit trop longue et donner suite, ainsi, à ce qui est peut-être à l'origine de votre observation, monsieur Laucournet.

M. Robert Laucournet. Nous en reparlerons donc !

3

IMPRESSION DU RAPPORT D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

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 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 conséquence, ce rapport a été imprimé sous le numéro 400 et mis en distribution aujourd'hui, mercredi 17 juin 1992.

4

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Gérard Larcher. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher.

M. Gérard Larcher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la lecture d'une dépêche publiée à l'issue du conseil des ministres de ce matin est étonnante.

N'ayant pas voté le projet de loi constitutionnelle, je me sens d'autant mieux placé pour dire que ce qui résulte des travaux du Sénat n'a pas à être jugé par le conseil des ministres comme un « outrepassement des droits du Parlement ».

Ceux qui, au terme des travaux que nous avons conduits ensemble, quelles que soient nos sensibilités, ont adopté ce projet de loi doivent être surpris d'entendre cette sorte de sanction selon laquelle le Sénat aurait outrepassé ses droits !

Cela m'apparaît relever, une fois de plus, de cette sorte de déni vis-à-vis de notre assemblée, que nous avons senti hier lorsque le Gouvernement a demandé une deuxième délibération sur un amendement présenté par M. Paul Masson et qui avait été adopté.

Je crois, monsieur le président, que notre assemblée ne peut laisser passer de tels jugements. Une navette aura lieu sur ce projet de loi constitutionnelle, dit-on. J'espère que mes collègues se souviendront alors de la manière dont le Sénat a été considéré au lendemain d'un vote important. (*Applaudissements sur les travées du RPR et sur certaines travées du RDE.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce rappel au règlement est justifié par l'intervention d'un de nos collègues qui vient, me semble-t-il, d'outrepasser une fois - voire deux fois - ses droits.

La Constitution, dont il s'est fait longtemps le défenseur - alors que, personnellement, j'avais voté contre -, a supprimé le droit d'interpellation.

C'est grâce à une habitude libérale dans les assemblées, conquise contre les gouvernements soutenus par M. Gérard Larcher, que les rappels au règlement permettent certaines interpellations sur des faits qui viennent de se produire.

Je ne ferai pas trop grief à notre collègue de cette manière d'outrepasser le règlement. En revanche, il outrepassa, à mon avis, ses droits lorsqu'il reproche au Gouvernement de s'exprimer librement. C'est le débat démocratique qui continue ! Le Sénat, malgré vous, a fait ce qu'il a cru devoir faire ! Le chef du Gouvernement a parfaitement le droit de porter le jugement qu'il veut !

Je n'ai pas lu la dépêche (*M. Gérard Larcher fait porter la dépêche à M. Dreyfus-Schmidt.*) et je n'ai pas entendu M. le Premier ministre. Mais nous avons expliqué, hier, qu'il y avait abus de droit de la part de la majorité sénatoriale si celle-ci faisait dépendre son accord sur la révision constitutionnelle d'une disposition qui accroît les pouvoirs du Sénat tels qu'ils sont arrêtés par une Constitution dont nous pensions, je le répète, que vous seriez les premiers à la défendre alors que, visiblement, le groupe du RPR n'y trouve plus rien de sacré ! (*Exclamations sur les travées du RPR.*)

Attendons les développements avant de juger. Ne portez pas de jugements trop hâtifs ! L'Assemblée nationale va délibérer demain. Attendons sa décision ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Je vais donner lecture de cette dépêche, afin que tous les membres de la Haute Assemblée puissent savoir de quoi il s'agit.

« Paris, 17 juin (AFP). - Le Premier ministre Pierre Bérégovoy a estimé mercredi en conseil des ministres qu'un article du texte voté après amendement par le Sénat sur la révision constitutionnelle contrevenait à l'article 46 de la Constitution, a rapporté le porte-parole du Gouvernement, Martin Malvy. »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est très indirect !

M. Gérard Larcher. Comment voulez-vous faire autrement ?

M. le président. Je vous en prie, messieurs, laissez-moi poursuivre ma lecture !

« L'article 88-2 incriminé précise que le droit de vote des Européens peut faire l'objet d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées.

« L'amendement adopté stipule que "le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni parti-

ciper à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article".

« Le Premier ministre, approuvé mercredi par le chef de l'Etat selon M. Malvy, a estimé que les termes de cet article 88-2 ne correspondaient pas à l'article 46 de la Constitution relatif aux lois organiques, et constituait donc un contresens à l'égard de l'évolution du droit constitutionnel. De ce point de vue, a observé M. Bérégovoy, un réexamen est à engager. »

Le Gouvernement a, certes, le droit, en conseil des ministres, de tenir les propos qu'il entend, que ces derniers soient ou non approuvés par le chef de l'Etat, et le porte-parole du Gouvernement fait ensuite à la presse les déclarations qu'il croit devoir faire.

Mais, pour ce qui me concerne et aux fonctions que j'occupe présentement, je ne peux pas, au nom du Sénat, accepter que qui que ce soit dise, et où que ce soit, que le Sénat de la République contrevient à la Constitution de la République. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste et du RPR.*)

Lorsque le Sénat de la République est saisi par le Gouvernement d'un texte de révision constitutionnelle, il est, de surcroît le pouvoir constituant au même titre que l'Assemblée nationale, et rien ni personne, pas plus aujourd'hui que demain, ne saura me convaincre que l'on peut le taxer de contrevenir à la Constitution simplement parce que, à la demande du Gouvernement, il procède à la révision de la Constitution dans les conditions qu'il juge les meilleures.

M. Gérard Larcher. Tout à fait !

M. le président. Je veux croire que l'expression a dépassé la pensée de M. Martin Malvy et je suis persuadé que, s'il était ici, il voudrait bien en donner acte au Sénat.

Quoi qu'il en soit, aux fonctions que j'occupe, je me devais, je crois, de faire cette mise au point. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RDE, de l'union centriste et du RPR.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La dépêche que l'on vient de me faire parvenir est différente de la vôtre, monsieur le président !

M. Robert Vizet. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Robert Vizet. Ce qui s'est produit ce matin constitue, à mon avis, un incident très grave, je le dis d'autant plus volontiers que, hier, comme tous les sénateurs communistes et apparentés, j'ai voté contre le projet de loi constitutionnelle tel qu'il résultait des travaux de la Haute Assemblée.

Cela dit, s'agissant des prérogatives du Sénat quant à son pouvoir constituant, il est, à mon avis, pour le moins surprenant que le ministre chargé des relations avec le Parlement puisse interpréter les propos tenus par le Premier ministre et approuvés par le Président de la République concernant les relations entre le législatif et l'exécutif. Par conséquent, sa communication a été faite, à mon avis, en toute connaissance de cause, ce qui est proprement inacceptable.

M. Robert Pagès. Absolument !

M. Robert Vizet. Cela se produit alors que, au cours des longs débats que nous avons eus, presque tous les orateurs se sont plaints du manque d'égards ou du peu de reconnaissance des droits du Gouvernement pour le Parlement de ce dernier, s'agissant notamment de l'interprétation des articles 40 et 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le débat a montré aussi que, par-delà la mise en cause des prérogatives du Parlement en France, une réduction beaucoup plus importante des pouvoirs du Parlement, par la ratification du traité de Maastricht, était à craindre. Par conséquent, dans cette affaire, nous sommes au cœur du débat sur la reconnaissance et la garantie des droits du Parlement, quelle que soit la composition de ce dernier.

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. Robert Vizet. En tout cas, les parlementaires communistes n'accepteront pas cette mise en cause. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées communistes, ainsi que sur celles du RPR.*)

M. le président. Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, le débat est clos et nous n'allons surtout pas l'ouvrir à nouveau ; M. le Premier ministre ayant, selon la dépêche, déclaré qu'un « réexamen est à engager », nous aurons l'occasion de reparler de tout cela lorsque le texte sera soumis au Sénat en deuxième lecture.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La dépêche que m'a fait parvenir notre collègue M. Gérard Larcher n'est pas identique à celle que vous avez lue, monsieur le président !

M. Gérard Larcher. C'est la version contractée !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Or, elle contient des choses intéressantes...

M. le président. Je vous prie de m'excuser de vous interrompre, monsieur Dreyfus-Schmidt, mais la dépêche dont je dispose est celle de l'AFP « FRSO264 4 G 0225, datée du 17 juin, à 13 heures 02 ». (*Sourires.*) Je ne vois pas ce que je peux lire d'autre que la dépêche publiée à l'issue du conseil des ministres !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour ma part, j'ai la dépêche de l'AFP « FRAO265 3 P 0359 ». Ce n'est pas la même ! (*Sourires.*)

Cette dépêche contient, je l'ai dit, des choses intéressantes !

« Selon le scénario le plus vraisemblable, le Gouvernement va donc demander à l'Assemblée de ne pas prendre en compte l'amendement du Sénat. » C'est donc non pas une certitude, mais un scénario dont l'AFP fait part.

Par ailleurs, il y a un autre raisonnement : « L'article 88-2, ajouté par les sénateurs, précise que le droit de vote des Européens peut faire l'objet d'une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées. Or, l'article 46 de la Constitution stipule que seules les lois organiques "relatives au Sénat" doivent être votées en termes identiques par les deux assemblées. » C'est l'alinéa 4, et nous sommes évidemment d'accord, monsieur le président.

Je poursuis la lecture de la dépêche que j'ai sous les yeux : « Le Gouvernement estime qu'il est trop tôt pour dire si la future loi organique concernera le Sénat, et que la Haute Assemblée n'a pas à en préjuger. »

Ainsi, pour le Premier ministre, si le Sénat a dit que cette loi organique devait être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées,...

M. Gérard Larcher. Vous l'avez dit !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... c'est que, bien entendu, c'était relatif au Sénat. Je crois qu'il fait trop confiance au Sénat et que en vérité, ce dernier est allé au-delà de ses prérogatives.

MM. Gérard Larcher et René-Georges Laurin. Vous l'avez voté !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En tout cas, il est trop tôt pour aller au fond des choses sur la base de dépêches qui sont différentes les unes des autres. Attendons d'avoir le dossier pour plaider, d'un côté comme de l'autre !

M. le président. Pour ma part, j'ai simplement tenu à protester, au nom du Sénat, contre la phrase suivante : « Le Premier ministre Pierre Bérégovoy a estimé mercredi en conseil des ministres qu'un article du texte voté après amendement par le Sénat sur la révision constitutionnelle contrevient à l'article 46 de la Constitution. »

M. Gérard Larcher. Absolument !

M. le président. Je ne me suis fondé sur rien d'autre et je ne me suis jamais permis d'entrer dans le fond du débat. Mais le fait de dire que le Sénat contrevient à la Constitution...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela ne figure pas dans la dépêche dont je dispose !

M. le président. ... lorsqu'il a à délibérer d'une révision constitutionnelle m'a paru tellement énorme que je me suis vu forcé de faire valoir les droits de la Haute Assemblée.

M. Gérard Larcher. Très bien, monsieur le président !

ZONE D'ATTENTE DES PORTS ET DES AÉROPORTS

Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 386, 1991-1992) sur la zone d'attente des ports et des aéroports et portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. [Rapport n° 410 (1991-1992).]

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après cet intermède, qui prolonge sous forme d'hystérésis le long débat que vous avez eu cette nuit, le Sénat va maintenant examiner le projet de loi sur la zone d'attente des ports et des aéroports, qui modifie l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Je suis heureux que ce texte soit d'abord examiné par le Sénat en première lecture, mesdames, messieurs les sénateurs. Vous avez bien voulu vous saisir de ce projet de loi dans de très brefs délais, malgré votre calendrier chargé, ce dont je vous suis particulièrement reconnaissant.

L'un des mérites du projet de loi que je vous présente aujourd'hui est de définir un strict cadre législatif à une pratique administrative ancienne dans les zones internationales des ports et des aéroports.

Les étrangers conduits à séjourner dans ces « zones internationales », qui, dans le projet de loi qui vous est soumis, deviennent des « zones d'attente », se répartissent en trois catégories bien distinctes.

La première catégorie comprend les voyageurs en transit, refoulés par l'Etat de destination finale, qui effectuent une escale dans l'attente d'un départ.

La deuxième catégorie recouvre les voyageurs qui souhaitent entrer sur le territoire national mais qui se voient refuser cette entrée par la police nationale, en vertu de l'article 5 de l'ordonnance de 1945, soit parce qu'ils ne sont pas munis des documents exigés par la loi et par la réglementation, soit parce que leur présence constitue une menace pour l'ordre public.

Il faut savoir qu'il n'est pas possible d'exécuter immédiatement cette décision de refus et de mettre la personne concernée dans l'avion qui l'a acheminée, sauf si, bien entendu, celle-ci y consent spontanément, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, l'ordonnance de 1945 prévoit que le refus d'admission ne peut être exécuté avant l'expiration d'un jour franc. En second lieu, la fréquence des rotations aériennes sur certaines destinations est très faible. En troisième lieu, certains étrangers refusent d'embarquer, ce qui nécessite une escorte de police, et donc des délais supplémentaires. L'étranger qui s'est vu refuser l'entrée sur le territoire français peut ainsi attendre plus d'une semaine avant de repartir.

Enfin, la troisième catégorie d'étrangers présents dans ces zones internationales est constituée de demandeurs d'asile. Le décret du 27 mai 1982 a prévu une procédure spécifique dans ce cas, afin d'éviter un double écueil : d'une part, l'utilisation par des immigrants irréguliers de cette procédure pour entrer dans notre pays ; d'autre part, des décisions trop hâtives conduisant à opposer un refus à des personnes dont la demande serait fondée.

Il convient donc de prendre la bonne décision. Je vous rappelle, d'ailleurs, que c'est non pas un fonctionnaire de la police de l'air et des frontières qui la prend, mais le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, après avoir consulté le ministre des affaires étrangères. Celui-ci rend désormais son avis après l'audition des demandeurs d'asile par des agents particulièrement qualifiés, en l'occurrence ceux de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, qui sont mis, à cet effet, à la disposition du service compétent du Quai d'Orsay.

Il est évident que cette procédure nécessite un certain temps. Les demandeurs d'asile qui attendent une décision doivent donc rester en zone d'attente. Si, finalement, un refus d'entrer leur est signifié, ils se retrouvent alors dans le deuxième cas de figure que j'ai décrit.

Cette procédure administrative, concernant ce que l'on a appelé improprement la « zone internationale », a été appliquée sans aucune difficulté et sans contestation pendant des décennies, sans doute parce qu'elle semblait très étroitement liée aux pouvoirs attribués aux services de contrôle aux frontières par l'ordonnance de 1945.

Le Conseil d'Etat avait d'ailleurs implicitement admis sa légalité, en ce qui concerne l'admission refusée à des étrangers, dans l'arrêt Eksir du 27 janvier 1984.

Dès lors, pourquoi fallait-il légiférer ? Un fait nouveau s'est produit : l'administration s'est trouvée fragilisée dans son action légitime de contrôle aux frontières.

A plusieurs reprises, des personnes séjournant ou ayant séjourné en « zone internationale » ont saisi les tribunaux judiciaires pour voies de fait.

Certaines de ces procédures ont déjà abouti à des jugements condamnant l'Etat à des dommages et intérêts symboliques. D'autres procédures, qui mettent, cette fois, la responsabilité pénale de certains fonctionnaires en jeu, sont actuellement en cours.

On voit bien que cette situation risquait de conduire soit à un abandon des contrôles effectifs aux frontières, soit à des inculpations de fonctionnaires dans l'exercice de leur mission.

Il fallait donc légiférer. Tel était l'objet de l'article 8 de la loi du 26 février 1992, dont vous avez largement débattu et dont les dispositions, bien que vous les ayez votées, ont été déclarées non conformes à la Constitution - vous voyez, monsieur le président, que cela peut arriver ! - par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 février 1992.

M. le président. Monsieur le ministre, permettez-moi de vous interrompre, puisque vous avez eu la gentillesse de vous adresser à moi.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je vous en prie, monsieur le président. Je crois d'ailleurs connaître votre réponse !

M. le président. Il s'agissait alors, en effet, non pas d'une loi de révision constitutionnelle, mais d'une simple loi. Cette dernière, par conséquent, pouvait être déférée au Conseil constitutionnel...

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. C'est exact !

M. le président. ... à l'inverse de la première, qui ne pouvait l'être.

Il nous appartient à nous, Parlement, de modifier la Constitution. Ensuite, le Conseil constitutionnel applique la loi constitutionnelle.

Veillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Tout cela ne m'avait pas échappé, monsieur le président ! C'est, d'ailleurs, je le rappelle, le Gouvernement qui avait déféré le texte en question au Conseil constitutionnel. Je voulais simplement, au passage et de façon quelque peu badine - vous me le pardonnerez, je l'espère - signaler que le Sénat pouvait faire fausse route.

M. René-Georges Laurin. Le Gouvernement aussi !

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Bien entendu, monsieur le sénateur ! C'est pourquoi des dispositions constitutionnelles permettent à ceux qui font fausse route d'être remis sur le bon chemin.

Le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui tient pleinement compte de la décision du Conseil constitutionnel, mais il va au-delà en intégrant les très nombreuses observations formulées - notamment par vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs - lors du débat qui a conduit à l'adoption de cet article 8 désormais censuré.

Avant d'indiquer point par point comment ce projet de loi répond aux exigences qui se sont manifestées, je crois important de souligner que le Conseil constitutionnel a rappelé le droit pour l'Etat de se prononcer sur l'admission des

étrangers sur le territoire national, y compris pour les demandeurs d'asile, car leur demande peut apparaître, selon la formule, comme manifestement infondée.

M. René-Georges Laurin. Très bien !

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Il a, de même, admis le principe du maintien de certaines catégories d'étrangers en « zone internationale » ou en « zone de transit », selon les anciennes appellations.

Les quatre critiques qu'il a formulées portaient donc davantage sur les conditions d'exercice de ce droit et sur les modalités et l'objet de ce projet de loi sur la « zone d'attente » que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui.

La première critique portait sur le choix du juge administratif pour autoriser la prolongation du maintien en zone d'attente, en indiquant qu'il appartenait au juge judiciaire, qui est le garant des libertés individuelles, de le faire.

En conséquence, le projet de loi qui vous est soumis place ce maintien sous le contrôle de l'autorité judiciaire, en l'occurrence du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat qu'il délègue.

La deuxième critique du Conseil constitutionnel tendait à considérer que l'intervention du juge judiciaire devait ne pas trop se faire attendre et s'effectuer dans les « meilleurs délais » après la décision autorisant le maintien en zone d'attente.

Tel sera effectivement le cas, puisque l'intervention de l'autorité judiciaire est prévue au terme d'un délai de quatre jours, alors que le projet précédent ne faisait intervenir le juge administratif qu'au bout de vingt jours.

La troisième critique portait sur la durée totale du maintien, en précisant qu'elle ne pouvait excéder une limite « raisonnable ». Le projet de loi qui vous est soumis fixe celle-ci à vingt jours, soit dix de moins que l'article 8 censuré.

Cette réduction du délai est le maximum que l'on puisse faire sans nuire à l'efficacité du contrôle des flux migratoires.

Ces vingt jours se décomposent de la façon suivante : deux jours de maintien, renouvelables une fois, sur décision du chef de poste de la police de l'air et des frontières, et huit jours de maintien, renouvelables une fois, sur décision de justice. Je tiens à préciser que la seconde prolongation de huit jours, j'insiste sur ce point, n'est prévue qu'à titre exceptionnel.

J'en viens, enfin, à la quatrième critique. Le Conseil constitutionnel indiquait que l'administration ne pouvait maintenir un demandeur d'asile dans un port ou un aéroport que si sa demande d'asile paraissait manifestement infondée.

C'est pourquoi le projet de loi établit un régime particulier pour le demandeur d'asile. Il indique expressément qu'il ne peut être maintenu en zone d'attente que pendant le temps strictement nécessaire à l'examen de sa demande, pour déterminer si elle n'apparaît pas manifestement infondée.

Si l'examen révèle qu'elle apparaît effectivement infondée, le maintien doit être strictement limité au temps nécessaire à son départ.

Il faut considérer un point important : le maintien en zone d'attente est, en fait, une garantie pour le demandeur d'asile, car il est souhaitable qu'il soit entendu par un expert qualifié, le cas échéant avec l'aide d'un interprète.

Vous voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement a voulu respecter scrupuleusement les principes énoncés par le Conseil constitutionnel ; il est même allé au-delà, en intégrant dans son texte toutes les dispositions protectrices des droits des étrangers qui ne nuisaient pas à l'efficacité de notre système de contrôle aux frontières.

Ces dispositions nouvelles sont les suivantes : le procureur de la République est informé sans délai de la décision de maintien en zone d'attente ; il peut, à tout moment, se rendre sur place pour vérifier les conditions du maintien et se faire communiquer le registre sur lequel ces décisions sont consignées.

A l'issue des quatre premiers jours, ces mêmes droits sont conférés au président du tribunal de grande instance ou à son délégué.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors du débat sur l'ancien article 8, un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles les représentants des associations humanitaires pourront accéder à la zone d'attente.

Ce décret prévoira également officiellement les modalités d'accès du délégué du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR, ou de son représentant.

Les associations et le délégué du HCR pourront ainsi accéder dans des conditions parfaitement claires à une zone dans laquelle interviennent déjà plusieurs autres acteurs : la police de l'air et des frontières, qui assume la responsabilité générale de la zone et assure les contrôles aux frontières, les experts du ministère des affaires étrangères, qui procèdent aux auditions des demandeurs d'asile, les agents de l'office des migrations internationales, qui effectuent une mission d'accompagnement humanitaire, et les exploitants aéroportuaires et portuaires, qui exercent leurs compétences normales sur ces emprises.

Je tiens à souligner une autre disposition nouvelle. Le projet de loi prévoit que l'autorité judiciaire statuera en audience publique au siège du tribunal de grande instance, mais que, dans des ressorts fixés par décret, elle siègera dans un local spécialement aménagé dans l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

Cette mesure permettra de rapprocher le juge du demandeur. Elle correspond également à une exigence de bonne gestion. Dans certains ressorts, notamment en région parisienne, le transfert d'étrangers vers le palais de justice exigerait, en effet, des moyens très importants en effectifs de police. Cela serait regrettable puisque, comme vous le savez, j'ai décidé, dans le cadre du plan d'action pour la sécurité, un meilleur emploi de ces effectifs, notamment pour lutter plus efficacement contre la délinquance.

Ces audiences auront bien lieu sur les sites, dans de vraies salles d'audience spécialement aménagées à cet effet.

Je voudrais insister sur un point important : ce projet de loi ne confie pas à l'autorité judiciaire la responsabilité d'apprécier la légalité des décisions prises par l'administration, car ce serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs, comme l'a justement rappelé le Conseil constitutionnel dans ses décisions du 23 janvier 1987 et du 28 juillet 1989.

En revanche - et l'exposé des motifs de ce projet de loi le rappelle - le juge pourra prendre en considération le bien-fondé de la demande d'asile pour statuer sur la prolongation du maintien de l'étranger en zone d'attente.

Il est également évident que le temps nécessaire à l'examen du caractère « manifestement infondé » de la demande d'asile est tel que les demandeurs seront hébergés en zone d'attente pendant au moins quatre jours et qu'ils auront ainsi l'occasion de comparaître devant le juge.

Je termine la présentation de ces nouvelles dispositions par celles qui garantissent la prise en charge des frais de justice et l'accès des étrangers en attente à l'aide juridique.

J'ajoute que le projet de loi qui vous est soumis a intégralement tenu compte de l'avis rendu par le Conseil d'Etat. Il reprend, en particulier, les vingt jours de durée maximale de maintien en zone d'attente que ce dernier estimait compatible avec la décision du Conseil constitutionnel que je vous rappelez voilà un instant.

Il fixe à quatre jours les « meilleurs délais » évoqués par le Conseil constitutionnel pour faire intervenir l'autorité judiciaire.

Le projet de loi prévoit, enfin, que le séjour en zone d'attente correspond au temps nécessaire, d'une part, à l'étranger pour quitter la France et, d'autre part, à l'examen du caractère « manifestement infondé » de la demande d'asile.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai la conviction de vous soumettre aujourd'hui un texte d'équilibre et d'alliance - peut-être même faudrait-il dire de réconciliation - entre deux exigences, aussi légitimes l'une que l'autre dans une démocratie moderne ; elles étaient souvent présentées comme contradictoires : celle du contrôle effectif et efficace aux frontières nécessaire par la maîtrise des flux migratoires et celle d'un respect total des libertés individuelles et du droit d'asile.

J'ajoute que notre pays, qui s'est si souvent illustré par son souci du droit, disposera, si vous adoptez ce projet de loi, d'un texte de progrès lui permettant de maîtriser un problème complexe qui ne manquera pas de se poser avec une acuité nouvelle dans les années à venir. Je suis certain que chacun, ici, en est convaincu.

Ce texte - je m'en suis rendu compte, la semaine dernière, lors de la réunion des ministres européens appartenant au groupe de Trevi, à Lisbonne - est susceptible de servir de

référence et de modèle à l'ensemble des pays européens, qui ne disposent pas, le plus souvent, d'un dispositif juridique aussi attentif au respect que l'Etat doit aux étrangers.

Ce texte d'équilibre s'est établi dans la concertation que j'ai engagée personnellement, dès ma prise de fonctions, avec les chefs de service de mon ministère en charge du contrôle frontalier, bien évidemment, mais aussi avec les responsables des principales associations, de manière à comprendre leurs préoccupations tout en leur faisant prendre conscience des exigences qui s'imposent aux pouvoirs publics.

C'est donc un texte équilibré, élaboré dans une parfaite transparence et après une totale concertation que je sou mets aujourd'hui à votre Haute Assemblée, en lui demandant de bien vouloir l'adopter. (« Très bien ! » et applaudissements sur les travées socialistes.)

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 président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici le Sénat de nouveau saisi d'un texte gouvernemental qui prévoit la définition, dans l'emprise des ports et aéroports de France, de périmètres où séjournent les étrangers dépourvus d'autorisation d'entrer sur le territoire dans l'attente de leur rapatriement ou, s'ils sont demandeurs d'asile, de l'examen qui permettra de déterminer si leur demande n'est pas manifestement infondée.

Je rappelle d'un mot les vicissitudes de ce projet.

Un premier texte, déposé en 1991 à l'Assemblée nationale en toute fin de session d'hiver, et dans lequel il n'était pas fait mention de l'article 8, qui fut ensuite incriminé, était motivé, nous disait-on, par la nécessité de mettre en harmonie notre législation interne avec les accords de Schengen. Le motif invoqué par le Gouvernement pour déclarer l'urgence sur ce texte était que Schengen avait été ratifié par la France la première, pour montrer l'exemple, dès juin 1991.

Rétrospectivement, alors qu'une année s'est écoulée depuis cette ratification, parmi nos cinq autres partenaires, l'Allemagne, le Benelux et l'Italie n'ont pas encore ratifié ces accords. Par conséquent, je ne vois pas où est l'urgence et j'aurais tendance à faire, à cet égard, quelque assimilation avec d'autres urgences déclarées, notamment celle qui nous conduit, en ce moment, à réformer la Constitution.

En fait, la disposition la plus importante, celle qui fait l'objet du présent débat et qui visait à créer ce que l'on appelait, à l'époque, les zones de transit, fut introduite par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en cours de débat, et ce à la surprise de nombreux députés, toutes tendances politiques confondues.

On évitait, par cette procédure, la lecture du texte par le Conseil d'Etat et on prenait par surprise, il faut bien le dire, la commission nationale consultative des droits de l'homme, qui était elle-même saisie du problème depuis plusieurs mois.

Il ne m'appartient pas de juger cette méthode de gouvernement. De toute façon, c'est du passé, monsieur le ministre !

Cet amendement surprise provoqua néanmoins quelques flottements. A l'Assemblée nationale, il fut voté par votre majorité, mais, au Sénat, la situation fut différente : c'est notre majorité qui, à l'époque, évita à votre prédécesseur, monsieur le ministre, un fiasco gouvernemental.

En tant que rapporteur de ce projet de loi, j'avais souligné l'importance, l'intérêt et l'urgence d'une telle disposition. Je serai donc, aujourd'hui, tout à fait en paix avec moi-même lorsque je vous dirai, en conclusion, qu'il convient d'adopter ce nouveau texte, puisqu'il est dans le droit-fil de l'ancien, sous les réserves que vous avez indiquées, monsieur le ministre, et que je reprendrai.

Nous ne pouvons pas laisser sans protection juridique des fonctionnaires qui, tous les jours, dans l'exercice de leur métier difficile, appliquaient la réglementation nationale dans un secteur où la vacuité du droit était depuis longtemps évidente et où les procédures accélérées, organisées pour faire face à ces situations de fait, conduisaient à les responsabiliser pénalement alors qu'ils ne faisaient, dans le devoir quotidien de leur charge, qu'assumer les responsabilités que leur conférait le Gouvernement.

Il y avait hypocrisie à traiter ce problème par l'indifférence ou l'abstention, et voilà pourquoi il est urgent, et pour le Gouvernement et pour le Parlement, de modifier la situation.

C'est l'objet de ce projet, et je me réjouis, monsieur le ministre, qu'il vienne aujourd'hui en discussion, après déclaration d'urgence, car, s'il répond, effectivement, à une nécessité d'action publique, il constitue aussi, vis-à-vis des fonctionnaires en cause, une obligation morale.

L'article 8 de la loi du 26 février dernier créait donc une zone de transit, qui a été considérée comme imparfaite par le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre après le vote de la loi.

Je dois à la vérité de dire que certains collègues socialistes avaient fait ici des observations cohérentes qui ont, précisément, conduit le Gouvernement à agir de la sorte. Le seul regret que j'exprime, c'est qu'ils n'aient pas saisi eux-mêmes, comme ils le pouvaient, le Conseil constitutionnel. Ils ont préféré que le Gouvernement assume cette responsabilité. Mais, après tout, c'est le droit des uns et des autres en cette matière !

M. Guy Allouche. Absolument !

M. Paul Masson, rapporteur. Le Conseil constitutionnel, comme c'est également son droit, a examiné non seulement l'article 8 mais également l'ensemble du texte et, à cette occasion, il a validé toutes les autres dispositions du projet, notamment celle qui établit la responsabilité du transporteur dans l'acheminement d'étrangers dont la demande d'asile est manifestement infondée.

Vous savez que nous avons longuement discuté, les uns et les autres, de ce critère. Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré qu'il y avait là atteinte au principe du droit d'asile et il a donc, à cet égard, confirmé le vote du Parlement.

Au passage, je tiens à rectifier ce que vous avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre : l'adoption de ce texte est de la responsabilité non pas du Sénat seul mais du Parlement tout entier.

Le dépôt sur le bureau du Sénat de ce nouveau projet de loi répond donc à la nécessité de définir une zone d'attente. En effet, vous l'avez dit, l'ordonnance fondamentale du 2 novembre 1945 détermine un mécanisme applicable, dans la pratique, aux seules frontières terrestres.

A l'époque, c'était normal. Les voies maritimes et, surtout, les voies aériennes ont vu leur trafic s'amplifier de façon constante, si bien qu'elles ont, aujourd'hui, atteint des volumes de transport de passagers qui n'ont rien à voir avec ce qu'ils étaient en 1945.

Pour 1992, on estime à 90 millions le nombre d'étrangers qui transiteront sur le territoire national, monsieur le ministre, si j'en crois les informations qui m'ont été données par votre ministère.

Bien évidemment, aux frontières terrestres, le problème ne se pose pas, ce qui explique que nous ne traitons, aujourd'hui, que de la situation sur les frontières maritimes ou aériennes. En effet, sur une frontière terrestre, la coïncidence entre la limite territoriale et le lieu d'exercice du contrôle donne au refus d'entrer une portée pratique immédiate : l'étranger qui n'est pas en règle est prié de rebrousser chemin.

Cela n'est pas possible lorsque l'intéressé arrive par bateau ou par avion. En règle générale, compte tenu de la rotation de ces moyens de transport, on ne peut pas organiser immédiatement le départ de l'intéressé. Il faut donc le maintenir sur place jusqu'au moment où, les procédures ayant été effectuées, il aura le choix entre le retour sur son territoire d'origine ou son départ vers tout autre lieu.

Je ne commenterai pas la décision du Conseil constitutionnel. Je me permettrai simplement de constater que la Haute juridiction a estimé que le maintien de l'intéressé dans une telle zone était, dans les modalités prévues par le texte censuré, contraire au principe de la liberté individuelle garantie par l'article 66 de la Constitution, alors que l'intéressé - le texte, à cet égard, était sans ambiguïté - était libre de quitter la zone à tout instant pour toute destination de son choix.

Il y a là une conception extensive de la notion de liberté individuelle qui me paraît devoir être relevée.

En outre, le Conseil constitutionnel a estimé devoir faire jouer, en ce domaine, un rôle particulier à l'autorité judiciaire. Pourtant, en 1989, le même Conseil constitutionnel - c'est un constat - avait estimé que l'autorité judiciaire, à laquelle, dans le texte de votre prédécesseur M. Joxe, il était

prévu de recourir était incompétente en matière d'application de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, et que c'était donc la juridiction administrative qui devait statuer.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais non !

M. Paul Masson, rapporteur. On peut me dire que ce n'est pas exactement la même situation ; en tout cas, je constate qu'il y a, dans les deux cas, une entrave potentielle à la liberté d'aller et venir. Dans le premier cas, c'est le juge administratif qui sanctionnera selon la procédure prévue par la loi de 1989 ; dans le second cas, ce sera le juge judiciaire. Quoi qu'il en soit, la décision du Conseil constitutionnel s'impose à nous, et le Gouvernement nous propose un texte qui se différencie du dispositif précédent sur quatre points principaux.

En premier lieu, compétence est donnée au juge judiciaire, en application des principes précédemment énoncés pour le contrôle des procédures ; mais le juge doit statuer à plusieurs reprises dans le cadre de dispositions dont la complexité - il faut bien le dire - ne sera pas toujours favorable à l'examen de la situation de l'étranger.

En deuxième lieu, le projet de loi prévoit que l'intéressé est présenté au juge dans un délai bref. En effet, le maintien en zone d'attente ne peut être décidé par l'autorité administrative que pour une période de quarante-huit heures, renouvelable une fois. Après cette période, seul le juge peut décider du maintien pendant huit jours, puis, le cas échéant, huit jours supplémentaires.

Ainsi - c'est le troisième point - la durée totale du maintien en zone de transit est fixée à vingt jours - délai convenable, dit-on - au lieu de trente dans le texte initial présenté par votre prédécesseur, monsieur le ministre.

Quel délai est convenable ? Vingt jours ? Vingt-cinq jours ? Trente jours ? Nous considérons que cette appréciation aurait pu être laissée à la convenance du Parlement, capable en la matière, et dans le respect de la loi, bien sûr, de juger ce qui est convenable et ce qui ne l'est pas. Mais des juridictions s'estiment aujourd'hui bien placées pour apprécier ce délai. Soit ! la commission des lois et son rapporteur en ont pris acte.

Il importe cependant de souligner que la fixation d'un tel délai est une question de simple opportunité, qui ne saurait se rapprocher de considérations d'ordre juridique telles que celles que le Conseil constitutionnel a mises en avant. De surcroît - je me permets d'insister sur ce point, monsieur le ministre - la réduction de ce délai de séjour me paraît, à l'évidence, préjudiciable à l'étranger non admis. En effet, les procédures sont délicates, et plus le délai est resserré plus l'administration est obligée d'agir rapidement dans le cadre de ces procédures. Or, vous le savez très bien, les hommes et les femmes qui débarquent, dans les conditions que l'on imagine, dans nos aéroports ne sont pas particulièrement doués pour se glisser dans nos procédures complexes !

Donner un peu de temps aurait été, dans ce cas, souhaitable, d'autant que les conditions d'hébergement sont convenables et qu'en aucun cas l'intéressé n'est détenu puisqu'il est libre, à tout instant, de rentrer chez lui ou d'aller ailleurs. Imposer une procédure réduite et complexe, dont on me dit qu'elle est maintenant strictement incompressible et à la limite de ce que peut faire une administration compétente et consciencieuse, ne me semble pas favoriser une analyse complète de la situation de l'intéressé. Certes, d'aucuns peuvent estimer que, plus le délai est court, mieux l'intéressé se porte. C'est affaire de jugement ! L'avenir nous départagera.

Enfin, dernière différence avec le texte adopté cet hiver le projet de loi prévoit qu'en cas de demande d'asile l'étranger ne peut être maintenu en zone d'attente pendant le temps nécessaire à son départ que dans le seul cas où sa demande est manifestement infondée.

Le dispositif présenté à notre délibération respecte incontestablement les considérations de la décision du Conseil constitutionnel. Assorti de dispositions pratiques telles celles qui prévoient la prise en charge par l'Etat des frais de procédure exposés par l'intéressé, il se présente comme un ensemble cohérent formant le mécanisme de refoulement aux frontières aériennes et maritimes, dont j'ai souligné, à l'instant, la nécessité.

Aussi la commission des lois vous demande-t-elle, mes chers collègues, d'adopter le présent projet de loi sans modification. (*Applaudissements sur les travées du RPR et sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe socialiste, 33 minutes ;

Groupe communiste, 15 minutes.

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi dont nous sommes saisis a été rendu nécessaire à la suite du rejet par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1992, de l'article 8 du projet de loi relatif aux zones de transit et à la transposition dans notre droit interne de la convention de Schengen.

Rappelons que cet article visait à combler un vide juridique, légalisant ainsi une pratique administrative constante. Nous approuvions ce principe. Le Conseil constitutionnel l'a admis formellement, mais en a censuré les modalités.

C'est justement parce qu'il contestait ces modalités que le groupe socialiste du Sénat - au nom duquel je m'exprimais le 16 janvier 1992 - demanda à Mme le Premier ministre de saisir le Conseil constitutionnel afin, disais-je, « d'être en harmonie avec notre loi fondamentale, et en paix avec notre conscience d'hommes et de femmes attachés aux valeurs universelles ».

Singulière démarche que la nôtre, car il est rarissime qu'un groupe parlementaire soutenant le Gouvernement demande la saisine du Conseil constitutionnel pour censurer, en quelque sorte, une disposition d'un projet de loi. Pourtant, Mme le Premier ministre accéda à notre demande.

Ainsi que le souligne M. Bruno Genevois, dans la *Revue française de droit administratif* de mars-avril 1992, « c'est la première fois que l'on assiste à une saisine de la haute instance par le Premier ministre, ne s'imposant pas sur le plan juridique, comme cela avait été le cas en janvier 1990 pour les textes relatifs au financement de la vie politique, et qui débouche sur la censure d'une disposition adoptée à l'initiative du Gouvernement ».

Le Conseil constitutionnel ayant clairement admis que les étrangers en zone de transit ne relevaient pas du régime de la rétention ou de la garde à vue, il y avait lieu - et donc obligation - pour le Gouvernement de soumettre un nouveau projet de loi au Parlement.

Fort des avis et des recommandations formulés, vous avez, monsieur le ministre, grâce à un toilettage consciencieux, procédé à un travail de remodelage juridique et sémantique, puisque les zones de transit sont devenues zones d'attente.

Au demeurant, vous n'avez pas fait que cela. Vous avez d'abord largement consulté, beaucoup écouté. Puis-je vous dire que vous êtes toujours apparu, monsieur le ministre, depuis que des responsabilités ministérielles vous sont confiées - elles ont été nombreuses et variées, et j'espère que cela ne s'arrêtera pas là - comme le ministre de la concertation, qualité rare et appréciée de tous et que je me plais à souligner ?

Ce projet de loi vise à donner au Gouvernement une base législative pour maintenir en zone d'attente les étrangers non admis et les demandeurs d'asile, ou les étrangers en transit. Il vise également à donner aux pouvoirs publics les moyens juridiques nécessaires aux contrôles frontaliers, ainsi qu'à mettre un terme à la dénonciation, souvent justifiée, d'une situation de non-droit.

Avant de procéder à l'analyse critique du projet de loi, je rappelle, en cette occasion, que nous avons souvent - je ne dis pas toujours - approuvé les mesures tendant à la maîtrise des flux migratoires. De même, nous avons approuvé et appuyé les moyens importants accordés à l'OFPPRA, dont on ne soulignera jamais assez la qualité du travail effectué : dans le strict et rigoureux respect des conventions internationales et du droit interne, celui-ci arrive à traiter, dans des délais enfin raisonnables, les demandes d'asile.

Depuis 1981, la France est considérée par nombre d'opposants aux gouvernements socialistes comme - pardonnez-moi l'expression - une « passoire », le laxisme supposé du pouvoir encourageant l'immigration clandestine.

Si, aujourd'hui, cette critique est de plus en plus ténue, c'est parce que la France apparaît maintenant comme ayant en Europe une politique dissuasive. En 1989, 61 000 étrangers demandaient asile à la France, s'ajoutant ainsi aux 100 000 autres dont les dossiers n'étaient pas encore traités.

En fait, nous le savions tous, nous assistions très souvent à un détournement du droit d'asile par des réfugiés économiques.

En 1992, tout laisse prévoir que seuls 30 000 dossiers seront déposés alors que, dans le même temps, dans les pays européens amis et proches - la Grande Bretagne, la Suisse, l'Autriche, la Suède - le nombre de demandes s'accroît démesurément. Quant à l'Allemagne, mes chers collègues, il faut savoir qu'elle reçoit chaque mois ce que la France reçoit en un an.

Ces faits montrent à l'évidence que, sans renier ni remettre en cause les valeurs qui font la grandeur de la France, les gouvernements successifs de François Mitterrand ont su, par des dispositions appropriées, avec des effets sur les moyen et long termes, appréhender les situations difficiles et proposer des mesures tendant à la maîtrise des flux migratoires.

Il n'est donc pas étonnant de constater aujourd'hui que bien des gouvernements européens s'intéressent de près aux méthodes françaises, prouvant ainsi que la France n'est pas menacée - comment dirais-je ? - d'invasion !

J'ai le sentiment que votre projet de loi, monsieur le ministre, est exemplaire et fera référence à l'échelon européen.

Au sujet du droit d'asile, je voudrais exprimer une conviction, un souhait et une demande.

La conception traditionnelle de l'asile trouve son fondement dans la convention de Genève de 1951, qui dispose qu'« il est réservé à toute personne 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. » C'est donc la persécution qui fonde la demande d'asile.

En quarante ans, qui ne constate que le monde a changé, qu'il s'est profondément modifié, de très nombreux pays ayant redécouvert ou découvert la démocratie ?

Dans certains d'entre eux, cette démocratie n'est pas encore à un stade aussi avancé que dans le nôtre. La démocratie est une conquête permanente et quotidienne.

Si, aujourd'hui, dans ces pays, il n'y a plus de persécutions - du moins je l'espère - peut-on dire pour autant que les droits consubstantiels à l'exercice de cette démocratie soient tous accordés et respectés ? Nous savons bien que non - les exemples sont, hélas ! nombreux - et c'est ce qui explique le nombre encore important des demandes d'asile.

Je ne m'étendrai pas longuement sur la situation en Europe centrale et en Europe orientale, qui appelle de notre part une attention toute particulière.

Cette réflexion nouvelle, à mes yeux nécessaire et indispensable parce qu'elle est inévitable à terme, ne saurait être engagée par la France seule. C'est naturellement à l'échelon européen qu'elle devra être menée. Mais nous serions tous honorés, monsieur le ministre, que la France, patrie des droits de l'homme, soit l'initiatrice de cette réflexion. Puisse cette suggestion rencontrer votre assentiment et celui du Gouvernement.

Je saluais à l'instant la méthode qui avait été la vôtre, monsieur le ministre, pour l'élaboration de ce projet de loi. En effet, tout en respectant les prérogatives du Gouvernement et du Parlement, il vous a paru utile de prendre l'avis d'associations humanitaires.

La commission nationale consultative des droits de l'homme s'est exprimée très favorablement, tout en vous faisant part de ses préoccupations et de ses propositions, que vous avez prises en considération.

Ainsi, cette commission nationale estime, dans sa conclusion, qu'« il est possible de concilier la sauvegarde des droits des personnes étrangères et les légitimes exigences de la sécurité de notre pays ».

Vous avez également suivi intégralement l'avis du Conseil d'Etat qui, à son tour, a pris en compte plusieurs préoccupations de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

Bref, vous avez tenu à vous présenter devant le Parlement et l'opinion publique - pardonnez-moi l'expression, monsieur le ministre - « blindé », afin de prévenir polémiques et controverses. Ai-je besoin de dire que c'est de bonne méthode !

Cependant, ce projet de loi nous donnerait-il pleinement satisfaction qu'il nous chagrinerait tout de même sur un ou deux points. L'examen détaillé des articles nous offrira l'oc-

casation d'en dire davantage. Nous avons d'ailleurs déposé quelques amendements qui enrichiront utilement, selon nous, le projet de loi.

Monsieur le rapporteur, en commission puis tout à l'heure à cette tribune, vous avez fait part de critiques en grande partie justifiées et utiles.

Nous connaissons tous ici, et moi en particulier, votre compétence et votre savoir en la matière. J'ai déjà eu l'occasion de souligner, dans ces domaines comme dans d'autres - nous l'avons d'ailleurs encore constaté voilà quelques heures, lors d'un autre débat - votre compétence et vos qualités pour traiter de sujets difficiles.

Je tiens à souligner, avec beaucoup de sincérité et un grand plaisir, la qualité de votre rapport. Sans trahir votre pensée ou l'interpréter, le fait que vous demandiez à la Haute Assemblée d'approuver conforme le projet de loi est, à mes yeux - mais je me trompe peut-être - un satisfecit adressé au Gouvernement.

Il n'en demeure pas moins que nous, socialistes, amis du Gouvernement, nous nous montrons toujours exigeants, même vis-à-vis de nos propres amis.

M. Paul Masson, rapporteur. Nous aussi !

M. Guy Allouche. Je le sais ; mais, pour nous, c'est plus singulier !

Le sujet est difficile et, sur toutes les travées de la Haute Assemblée, nous sommes tous attachés à un certain nombre de valeurs.

M. Paul Masson, rapporteur. Nous aussi !

M. Guy Allouche. Je le sais, c'est la raison pour laquelle j'ai précisé : « sur toutes les travées de cette assemblée », monsieur le rapporteur !

Dès à présent, je souhaite, monsieur le ministre, vous faire part, ainsi qu'au Sénat, des améliorations que nous jugeons souhaitables.

A l'article 1^{er}, qui est, comme l'a indiqué M. le rapporteur, l'ossature de votre texte, nous proposons que l'étranger qui arrive en France soit immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs - je préfère d'ailleurs dire de ses devoirs et de ses droits - et non au moment de la décision de maintien, après un délai de quarante-huit heures.

Au-delà de ce délai de quarante-huit heures, tout maintien en zone d'attente peut être considéré - je dis bien : peut être considéré - comme une atteinte et une violation du principe de la liberté individuelle, garanti par l'article 66 de la Constitution.

En effet, une décision administrative limitant la liberté d'aller et de venir d'une personne affecte sa liberté individuelle, dès lors qu'elle fait peser sur cette personne un degré de contrainte déterminé.

Selon nos informations, monsieur le ministre, vous aviez envisagé l'intervention du procureur de la République au bout de quarante-huit heures.

Le Conseil d'Etat a estimé que le Parquet, donc le ministère de la justice, ne peut être regardé comme le gardien de la liberté individuelle.

Nous pensons donc qu'il revient au président du tribunal de grande instance d'autoriser par écrit et de façon motivée ce maintien au-delà de quarante-huit heures. C'est notre interprétation de l'exigence tendant à déférer l'étranger au juge « dans les meilleurs délais », selon les termes employés par le Conseil constitutionnel.

Toujours à l'article 1^{er}, nous approuvons la disposition qui prévoit que le magistrat statue dans une salle d'audience ouverte au public et spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

Cette disposition de bon sens sera certainement appréciée par les magistrats.

Il nous paraît impensable de recruter une centaine de policiers à seule fin de convoier et de surveiller celles et ceux qui seront présentés aux magistrats, dans les juridictions de Créteil et Bobigny notamment. Si recrutement de policiers il doit y avoir - ce que nous souhaitons - nous voulons qu'il réponde aux désirs et aux attentes des maires de communes qui connaissent de grandes difficultés.

Par amendement, nous proposerons que le magistrat statue selon l'article 435 du code de procédure civile, qui dispose que, si les audiences sont publiques, le huis clos peut être ordonné.

Enfin, s'agissant de l'alinéa 5 de l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945, nous pensons que le procureur de la République ainsi que le président du tribunal de grande instance ou son délégué peuvent, pour vérifier les conditions du maintien, se rendre sur place à tout moment et non à l'issue des quatre premiers jours.

Tels sont les amendements que nous défendrons. Ils n'affaiblissent pas le projet de loi ; nous avons, au contraire, la satisfaction de penser qu'ils le complètent et le renforcent.

Sur le délai maximal de vingt jours, délai qui ne s'applique actuellement qu'à seulement 20 p. 100 des étrangers, nous dirons que c'est un « délai raisonnable », pour reprendre la formulation du Conseil constitutionnel.

Mais, pour l'étranger, ce délai paraît toujours trop long, même si les conditions d'accueil et d'hébergement offrent toutes garanties d'humanité et de justice. Aussi, au cours de l'information portée à la connaissance des demandeurs d'asile, ne serait-il pas utile de préciser qu'un examen superficiel et rapide de leur demande leur serait préjudiciable et que le délai nécessaire à l'examen approfondi de leur dossier est la garantie du respect de leurs droits ?

Si la définition de la notion de demande manifestement fondée ou infondée utilisée par l'OFPPA et employée par le Conseil constitutionnel résultera des orientations prises par la pratique et la jurisprudence, cette durée permettra d'éviter aussi que les contrôles préalables de l'administration ne débouchent sur un refoulement hâtif des vrais demandeurs d'asile, dont les dossiers méritent, en tout état de cause, un examen attentif.

Cette garantie sera d'ailleurs renforcée par la présence des organisations et des associations humanitaires dans la zone d'attente. Monsieur le ministre, votre prédécesseur s'était engagé sur ce point lors du débat parlementaire sur la loi du 26 février 1992 et le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de leur présence devait être inscrit dans la loi.

C'est ce que prévoit l'alinéa 5, dans sa deuxième partie. En effet, un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'accès ainsi que les aides matérielles et juridiques que ces associations humanitaires pourront apporter aux étrangers.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il reste vrai que l'Etat est en droit de définir les conditions d'admission des étrangers sur son territoire, c'est sous réserve du respect des engagements internationaux qu'il a souscrits et des principes de valeur constitutionnelle.

Si je suggérais, voilà un instant, que la France prenne l'initiative d'une réflexion nouvelle sur le droit d'asile, c'est non seulement parce que le monde a évolué, mais également parce qu'il s'agit d'abord et avant tout du sort que l'on réserve à des hommes et des femmes qui, outre le droit à la liberté, ont droit à la vie.

Rien, dans notre législation interne ou européenne, ne devrait accroître le sentiment de méfiance envers les étrangers, sentiment, hélas ! déjà trop répandu.

En matière de droits de l'homme, la France est un point de mire, une référence en Europe et dans le monde. C'est l'une des caractéristiques de notre puissance et de notre rayonnement. Nous aurons à transmettre cet héritage aux générations futures, et les mesures indispensables et rigoureuses que le Gouvernement est conduit à prendre, en raison des difficultés du moment et des conditions d'une plus libre circulation, doivent être marquées du sceau de l'humanisme auquel nous sommes attachés.

Autre projet, autre débat !

Monsieur le ministre, je n'exprime ni la moindre inquiétude ni le moindre doute sur ce que vous proposez, car ce projet de loi permet une incontestable avancée, dont je me réjouis. Cependant, avec mes amis Michel Dreyfus-Schmidt, Françoise Seligmann et l'ensemble du groupe socialiste, nous espérons l'amender afin d'accroître encore les garanties de la protection accordée aux étrangers. Puissent le Sénat et le Gouvernement répondre positivement à nos souhaits !
(Applaudissements sur les travées socialistes.)

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la multiplication des débats plus ou moins clairs à propos de la maîtrise de l'immigration, la course vers l'intégration européenne à laquelle nous assistons, tout comme la méthode utilisée pour imposer les

accords de Schengen et ses conséquences, sont, selon nous, inquiétantes. Elles alimentent le fonds de commerce du démagogue président le Front national.

Selon nous, rien ne doit être fait pour développer, dans la population, une psychose sur la montée inexorable de l'immigration, psychose que certains habiles manipulateurs d'opinion tentent d'exploiter. Au parti communiste, nous estimons qu'il faut mettre fin à l'immigration, tout en contrôlant, avec plus de justice, d'équité et d'humanité, les flux migratoires.

Les parlementaires communistes sont d'autant plus à l'aise sur ces questions que, depuis 1974, leur parti s'est prononcé pour l'arrêt de toute immigration officielle ou clandestine, exception faite du regroupement familial, des étudiants et des réfugiés politiques.

Dans la période de crise et de chômage que notre pays traverse, la France ne peut, selon nous, accueillir plus d'étrangers qu'elle n'en compte actuellement du fait des incidences négatives que cela pourrait avoir dans une telle conjoncture, tant pour les travailleurs français que pour les travailleurs immigrés eux-mêmes.

Tarif à sa source le phénomène de l'immigration clandestine suppose deux types de mesures complémentaires : d'abord, des mesures pour lutter contre le patronat, utilisateur de main-d'œuvre immigrée clandestine, et contre ceux qui en sont les pourvoyeurs patentés ; ensuite, des mesures pour aider concrètement et efficacement au développement économique des pays sous-développés ou des pays en difficulté dont sont originaires les immigrés. La politique de la France, aujourd'hui, n'est malheureusement et manifestement pas suffisante.

La coopération avec les pays du tiers monde et ceux de l'Est européen est toujours limitée, tant en qualité qu'en volume, et les relations économiques avec ceux-ci demeurent trop marquées par une volonté néocolonialiste de la part des pays développés.

De plus, la lutte contre le travail clandestin n'est pas ce qu'elle devrait être, car les tenants du libéralisme sans frein refusent, en fait, de s'en prendre vraiment, sur le terrain, à ceux qui sont les instigateurs et les profiteurs de ce travail clandestin, lequel leur permet d'instaurer une concurrence déloyale entre salariés, afin de tirer salaires et conditions de travail de tous vers le bas et d'instaurer ou de développer des conditions de vie insupportables et indignes pour les immigrés.

Après les avantages accordés aux membres de la Communauté, nous sommes passés aux discriminations prises à l'encontre de ceux qui n'en sont pas membres. Il faut bien constater, en effet, que les mesures qui leur sont imposées marquent indéniablement une remise en cause de leurs droits.

Tout se passe comme si, devant la montée des nationalismes étroits, de la xénophobie et du racisme dans les pays de la CEE, les initiateurs des accords de Schengen tentaient d'instaurer un « euro-nationalisme » pouvant hélas ! déboucher sur une sorte d'« euro-xénophobie » à l'égard des non-resortissants de la Communauté. Ce n'est certainement pas par une telle fuite en avant, par cette dérive à l'euro-péenne, que l'on combattra, chez nous, racisme et xénophobie.

Le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui se substitue à l'amendement Marchand relatif aux zones de transit, amendement qui avait provoqué, l'hiver dernier - on s'en souvient - un malaise au sein du parti socialiste, avant d'être déclaré non conforme par le Conseil constitutionnel.

Pour effacer le souvenir amer des zones de transit, déviées au nom des libertés publiques et censurées par le Conseil constitutionnel, ce projet de loi modifie leur dénomination et leur fonctionnement. On remplace donc les « zones de transit » par les « zones d'attente », compte tenu des observations du Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement revient aujourd'hui avec un texte désormais muni des garde-fous imposés par le Conseil constitutionnel, mais dont l'objet a peu changé puisque, tout en censurant l'amendement Marchand, le Conseil constitutionnel avait implicitement admis le principe des zones de transit.

Toutefois, le fait de se contenter d'institutionnaliser les fameuses zones de transit, maintenant rebaptisées zones d'attente, risque de banaliser une présélection hâtive des « demandes manifestement infondées », puisqu'un premier examen de la demande d'asile pourra avoir lieu dans l'aéroport même, bien avant la saisine de l'OFPPA, organisme habilité à instruire les dossiers.

Avec l'aval du Conseil constitutionnel, ce projet de loi tend donc à légaliser l'existence de zones d'attente, zones de droit minimal dans lesquelles seront confinés les demandeurs d'asile pendant un délai ramené de trente jours à vingt jours dans le présent projet, et ce dans l'attente d'un examen de leur demande.

Tout demandeur sera donc *a priori* suspecté d'être un fraudeur qui tente de s'introduire en France, non pas pour des raisons politiques, mais pour des motifs économiques ou autres. C'est tout de même une façon bien singulière d'accueillir les demandeurs potentiels qui, eux, se font une haute idée de notre pays ! Mais c'est là tout l'objet des accords de Schengen.

Lorsqu'elle entrera en application, à la fin de l'année, la convention d'application des accords de Schengen, signée le 19 juin 1990, aura des conséquences très graves en matière de droit d'asile, car elle remettra en cause le caractère spécifiquement national de la protection du réfugié.

Ainsi le demandeur d'asile risquera-t-il de se voir refoulé par le pays où il se rendra après un premier refus d'asile décidé par le pays où il est entré, même si les critères de reconnaissance du droit d'asile ne sont pas les mêmes dans les pays intéressés.

Quant on sait que, avec les accords de Schengen, les pays signataires pourront se communiquer des informations de caractère général concernant l'asile - et même des données individuelles -, on perçoit combien ces accords restreignent les droits dont pouvaient auparavant bénéficier les réfugiés et combien ils portent atteinte au droit d'asile.

En outre, la situation d'oppression subie par une minorité dans un pays est quelquefois niée par la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est ce qui se passe pour la minorité kurde de Turquie, pourtant soumise aux exactions et persécutions que l'on sait.

En revanche, alors que le bénéfice du droit d'asile doit être refusé, chez nous, aux personnes coupables d'agissements contraires aux principes des Nations unies, certain dictateur de Haïti, que tout le monde connaît, coule une vie très douce au soleil de France !

Il est une tradition à laquelle notre parti n'a jamais manqué : aider toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté à bénéficier du droit d'asile en France.

En fait, ce projet permet des atteintes aux libertés individuelles et au droit d'asile. En effet, rien ne justifie qu'on autorise l'administration à retenir pendant vingt jours aux frontières, et ce dans des conditions proches de celles de la détention, des étrangers dont le seul « délit » est de demander l'accès au territoire français.

Rien ne justifie non plus qu'une privation de liberté ne soit contrôlée par la justice qu'au bout de quatre jours, alors que le droit commun prévoit un délai de vingt-quatre heures.

Au moment où se multiplient les menaces de refoulement de demandeurs d'asile vers des pays où leur sécurité n'est pas garantie - je pense aux Kurdes de Rouen - ce projet légaliserait des pratiques sanctionnées à plusieurs reprises par les tribunaux judiciaires et empêcherait les demandeurs d'asile d'obtenir la protection qu'ils sollicitent.

Nous estimons que l'article 35 *quater* que le Gouvernement souhaite insérer dans cette ordonnance du 2 novembre 1945 restreint encore beaucoup trop la liberté des étrangers, même si le « délai raisonnable » exigé par le Conseil constitutionnel a été ramené de trente jours à vingt jours, et même si le contrôle judiciaire a été substitué au contrôle administratif.

Je reviendrai sur les points qui me paraissent importants lors de la discussion des articles. S'il est vrai que certaines avancées non négligeables nous sont proposées, le texte doit encore être amélioré. Notre vote final dépendra donc du résultat de nos débats.

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

La discussion générale est close.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je demande la parole.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Permettez-moi, tout d'abord, de remercier M. le rapporteur pour l'analyse qu'il a faite de ce projet de loi.

Je ne reviendrai pas sur l'historique du texte. Nous l'avons, l'un et l'autre, évoqué tout à l'heure.

Je voudrais également remercier M. Allouche, qui a compris la démarche qui était la nôtre.

J'ai effectivement souhaité écouter toutes les parties prenantes, aussi bien les services de mon ministère, qui sont au contact de ces redoutables problèmes, que les associations qui s'occupent des problèmes humanitaires. Je pense que c'était la meilleure méthode.

En tout cas, en attendant le vote, positif je l'espère, du Sénat et de l'Assemblée nationale - j'anticipe un petit peu, il est vrai - la commission nationale consultative des droits de l'homme, après avoir longuement examiné ce texte, s'est prononcée voilà quelques jours : 38 voix pour et 2 abstentions. Je réponds par là même à M. Pagès, qui manifestait quelque inquiétude.

Les membres de cette commission sont assez représentatifs de la sensibilité des associations qui s'intéressent aux droits de l'homme et aux droits des étrangers. Certes, il ne s'agit que d'une commission consultative, mais il me semble que ce vote est tout à fait symbolique et qu'il est représentatif de la volonté, non seulement du Gouvernement, mais aussi, je le pense, du Parlement de parvenir à un texte équilibré.

Il faut, en effet, lutter contre l'immigration irrégulière - c'est indispensable si nous voulons avoir une politique d'intégration active de tous les étrangers qui décident de venir s'installer dans notre pays - mais il faut aussi respecter les droits et la dignité des étrangers.

M. Allouche a également évoqué la nécessité d'une réflexion ouverte, à l'échelon européen, sur les questions d'asile, dans le contexte nouveau que connaît le continent européen. Je vais donc vous faire part, très brièvement, de quelques-unes de mes analyses et de mes convictions sur ce sujet.

Actuellement, tous les Etats européens sont confrontés aux mêmes problèmes : celui de l'importance croissante des demandes d'asile - on a cité, tout à l'heure, l'exemple de l'Allemagne - celui du règlement de la situation des déboutés du droit d'asile - la France n'est d'ailleurs pas la seule à y être confrontée - et celui des déplacements massifs de personnes, voire de populations, à l'occasion de guerres civiles ou ethniques : je pense à la Yougoslavie et à la Bosnie-Herzégovine.

Nous avons évoqué ce dernier problème à Lisbonne, notamment avec nos amis allemands. Il est extrêmement vif, non seulement en Allemagne, mais encore, au-delà des Douze, en Suède.

Nous n'avons pas toujours la possibilité d'apporter des réponses juridiques appropriées à des déplacements aussi massifs, brutaux et imprévus. Il est donc très important que nous réfléchissions ensemble sur ce point, aux réponses à apporter à ces défis communs.

Cette réflexion commune est d'autant plus nécessaire que les Etats européens partagent aujourd'hui les mêmes valeurs. En effet, nous avons tous adhéré à la convention de Genève sur les réfugiés et à la Convention européenne des droits de l'homme. Nous acceptons tous la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Conseil européen de décembre dernier a adopté, sur l'initiative de la France notamment, un programme de travail sur l'harmonisation de nos politiques d'asile. A Lisbonne, la semaine dernière, nous avons fait le point sur l'avancement de ce programme, qui est d'autant plus important que nous nous dirigeons, vous le savez, vers la libre circulation des personnes.

Je rappelle enfin, car le point est important, que le traité de Maastricht, dans la partie consacrée aux affaires intérieures, donne un cadre institutionnel à la coopération des pays européens en matière d'asile.

Nous avons donc, mesdames, messieurs les sénateurs, une volonté et un programme, et nous aurons bientôt, je pense, un cadre juridique précis qui nous permettra d'approfondir l'action que nous menons dans le domaine de l'asile, mais désormais à l'échelle européenne. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Paul Masson, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Afin d'examiner certains amendements, la commission souhaiterait une suspension de séance d'une vingtaine de minutes, monsieur le président.

M. le président. Le Sénat va, bien entendu, accéder à votre demande, monsieur le rapporteur.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures quarante-cinq, est reprise à dix-sept heures quinze.)

M. le président. La séance est reprise.

La discussion générale ayant été close, nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est inséré dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France un article 35 quater ainsi rédigé :

« Art. 35 quater. - I. - L'étranger qui arrive en France par la voie maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans la zone d'attente du port ou de l'aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée.

« La zone d'attente est délimitée par le représentant de l'Etat dans le département. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise du port ou de l'aéroport, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier.

« II. - Le maintien en zone d'attente est prononcé pour une durée qui ne peut excéder quarante-huit heures par une décision écrite et motivée du chef du service de contrôle aux frontières ou d'un fonctionnaire désigné par lui, titulaire au moins du grade d'inspecteur. Cette décision est inscrite sur un registre mentionnant l'état-civil de l'intéressé et la date et l'heure auxquelles la décision de maintien lui a été notifiée. Elle est portée sans délai à la connaissance du procureur de la République. Elle peut être renouvelée dans les mêmes conditions et pour la même durée.

« L'étranger est libre de quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France. Il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix.

« Il est, au moment de la décision de maintien, informé de ses droits, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessus, qui est émargé par l'intéressé.

« III. - Le maintien en zone d'attente au-delà de quatre jours à compter de la décision initiale peut être autorisé par le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège délégué par lui, pour une durée qui ne peut être supérieure à huit jours. L'autorité administrative expose dans sa saisine les raisons pour lesquelles l'étranger n'a pu être rapatrié ou, s'il a demandé l'asile, admis, et le délai nécessaire pour assurer son départ de la zone d'attente. Le président du tribunal ou son délégué statue par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil s'il en a un, ou celui-ci dûment averti. L'étranger peut demander au président ou à son délégué qu'il lui soit désigné un conseil d'office. Il peut également demander au président ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication de son dossier. Le président ou son délégué statue au siège du tribunal de grande instance, sauf dans les ressorts définis par décret en Conseil d'Etat. Dans un tel cas, il statue dans une salle d'audience ouverte au public et spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire.

« L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué. Celui-ci est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine. Le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département. L'appel n'est pas suspensif.

« IV. - A titre exceptionnel, le maintien en zone d'attente au-delà de douze jours peut être renouvelé, dans les conditions prévues par le III, par le président du tribunal de grande instance ou son délégué, pour une durée qu'il détermine et qui ne peut être supérieure à huit jours.

« V. - Pendant toute la durée du maintien en zone d'attente, l'étranger dispose des droits qui lui sont reconnus au deuxième alinéa du II. Le procureur de la République ainsi que, à l'issue des quatre premiers jours, le président du tribunal de grande instance ou son délégué, peuvent se rendre sur place pour vérifier les conditions de ce maintien et se faire communiquer le registre mentionné au II.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès du délégué du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ou de ses représentants ainsi que des associations humanitaires à la zone d'attente.

« VI. - Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, l'étranger est autorisé à entrer sur le territoire français sous le couvert d'un visa de régularisation de huit jours. Il devra avoir quitté ce territoire à l'expiration de ce délai, sauf s'il obtient une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé de demande de carte de séjour.

« VII. - Les dispositions du présent article s'appliquent également à l'étranger qui se trouve en transit dans un port ou un aéroport si l'entreprise de transport qui devait l'acheminer dans le pays de destination ultérieure refuse de l'embarquer ou si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé en France. »

Sur l'article, la parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, plusieurs points sont à relever dans l'article 1^{er} : la notion de « demande manifestement infondée », les droits de l'étranger, la saisine sans forme du président de la cour d'appel et la rédaction de la première phrase du paragraphe VI du texte proposé.

Tout d'abord, le projet de loi prévoit que les demandeurs d'asile ne pourront être retenus en « zone d'attente » que s'il apparaît que leur demande d'asile n'est « manifestement » pas fondée. Or la mise en œuvre de cette disposition, pour le moins ambiguë, va dépendre de l'interprétation, délicate, qui en sera faite par l'usage et la jurisprudence.

C'est le Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 26 février 1992, a utilisé cette notion pour désigner, en fait, une simple appréhension de la situation de l'intéressé, sans recherche particulière.

L'appréciation du caractère manifestement infondé d'une demande d'asile doit pouvoir être portée dans un délai bref. En effet, à ce stade de la procédure, il s'agit non de déterminer si l'intéressé remplit les conditions pour être reconnu réfugié au sens de la convention de Genève, mais seulement de vérifier si les motifs qu'il invoque justifient que lui soit accordée une protection contre les persécutions qu'il déclare avoir subies ou être susceptible de subir dans son pays d'origine.

Cependant, il ne faudrait pas qu'un contrôle aussi rapide de la situation du demandeur d'asile débouche sur des refoulements hâtifs, empêchant le vrai demandeur d'asile d'accéder à la procédure de l'enquête, approfondie, réalisée par l'OFPRA.

S'agissant maintenant des droits des étrangers, l'article 35 *quater* dispose, à juste titre, que l'étranger est informé de ses droits. Cependant, une question se pose : ne serait-il pas opportun et juste d'énumérer précisément les droits qui lui sont reconnus, afin qu'il puisse s'en prévaloir ?

Par ailleurs, le projet de loi ne précise pas par qui est faite l'information, ni quelles sont les garanties dont dispose l'intéressé en cas de défaut d'information.

Notons que le fait d'informer l'intéressé de ses droits n'est pas une obligation et qu'il n'y a aucune sanction prévue en cas de non-respect de ladite disposition.

Par ailleurs, le texte prévoit que le président de la Cour d'appel est saisi sans forme et, ne fixe pas de délai pour faire appel.

Il nous semble que ne prévoir aucune forme ni aucun délai pour faire appel ne contribue pas, c'est le moins que l'on puisse dire, à garantir les droits de l'étranger, qui se trouve déjà dans une situation suffisamment précaire en arrivant sur le sol français.

De plus, la possibilité d'une saisine sans forme peut aboutir à ce que l'étranger soit seul présent à l'audience, sans avocat ni interprète, car, du fait de l'absence de forme, ceux-ci ne seront pas forcément avertis.

En outre, l'absence de délai pourrait entraîner une situation extrême. En effet, si l'appel est interjeté trop tard, celui-ci n'étant pas suspensif, il se pourrait que le juge statue une fois le délai maximum de vingt jours expiré et l'étranger refoulé.

J'en viens, enfin, à la rédaction de la première phrase du paragraphe VI, qui est ainsi libellée :

« Si le maintien en zone d'attente n'est pas prolongé, au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien... »

Il s'agit d'une rédaction on ne peut plus équivoque. En effet, elle laisse entendre que, *a contrario*, le maintien en zone d'attente peut être prolongé au terme du délai fixé par la dernière décision de maintien, et ce quels que soient la durée de ce dernier délai et le temps total écoulé depuis le début du maintien. Ainsi, même si les vingt jours maximum sont déjà écoulés, la possibilité de prolonger ce délai reste ouverte du fait de cette rédaction ambiguë.

Il n'est pas concevable d'accepter cette disposition, car elle ouvre la possibilité d'un délai nécessairement supérieur au délai maximum de vingt jours, déjà jugé trop long par les associations humanitaires.

M. le président. Par amendement n° 1, MM. Estier, Allouche et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après le premier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour insérer un article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, un alinéa ainsi rédigé :

« Il est immédiatement informé de ses droits et de ses devoirs, s'il y a lieu par l'intermédiaire d'un interprète. Mention en est faite sur le registre mentionné ci-dessous, qui est émarginé par l'intéressé. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Par cet amendement, nous proposons que l'information soit faite sans délai auprès de l'étranger, et non pas seulement après quarante-huit heures, comme le prévoit le projet de loi.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Favorable.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement est également favorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 6, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans la première phrase du troisième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, de remplacer les mots : « quarante-huit heures » par les mots : « vingt-quatre heures ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Bien entendu, cet amendement se situe dans la logique dont j'ai précédemment exposé l'articulation.

Le maintien en zone d'attente, décidé par l'autorité administrative, d'un étranger qui demande son admission au titre de l'asile ne doit pas, selon nous, excéder un délai de vingt-quatre heures, renouvelable une fois.

En effet, un tel délai est suffisant pour vérifier, sans examen approfondi, que le demandeur n'invoque pas sans raison des craintes de persécution ou qu'il ne vient pas d'un pays où il bénéficie d'une réelle protection.

Par ailleurs, dans le projet de loi qui nous est présenté, l'intervention du juge judiciaire n'est prévue qu'après quatre jours, ce qui est dérogoratoire au droit commun, tant en matière de procédure pénale qu'en matière de rétention administrative.

Les personnes maintenues en zone d'attente n'étant pas présumées avoir commis ou être susceptibles de commettre une quelconque infraction, elles ne sauraient être soumises à un régime moins protecteur que celui de la garde à vue ou de la rétention administrative. On ne comprend donc pas pourquoi il faudrait leur infliger un régime plus sévère.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous demandons que le délai renouvelable une fois soit ramené de quarante-huit heures à vingt-quatre heures.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Cet avis est défavorable, monsieur le président. En effet, les cas à examiner sont souvent complexes. Les étrangers viennent parfois de loin, leur identité est incertaine, ils ne parlent pas le français. Quarante-huit heures sont donc bien nécessaires pour approfondir l'étude de leur situation.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. J'ajouterais à l'argumentation de M. le rapporteur le fait que, aux termes de l'article 5 de l'ordonnance de 1945 : « En aucun cas le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration d'un délai d'un jour franc. »

L'amendement qui vient d'être présenté montre, de la sorte, ses limites sur le plan technique : si la décision initiale de maintien était limitée à vingt-quatre heures, elle devrait être systématiquement renouvelée à l'issue de ce délai puisque, par hypothèse, aucun départ ne pourrait avoir eu lieu.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 7, MM. Lederman et Pagès, Mme Frayse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, à la fin de la première phase du troisième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, après les mots : « grade d'inspecteur », d'insérer les mots : « en présence et avec l'accord d'un membre de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement tend à faire participer concrètement les membres de l'OFPRA à la décision de maintien de l'étranger dans la zone d'attente.

En effet, nous considérons que l'organisme chargé de dire à qui peut être accordé le statut de réfugié a nécessairement compétence pour déterminer si l'intéressé satisfait aux conditions de maintien en zone d'attente et s'il peut bénéficier, le cas échéant, du régime institué par la convention de Genève.

La participation effective des agents de l'OFPRA à cette décision constituerait une garantie supplémentaire de respect des libertés et de l'exercice du droit d'asile, qui est un droit constitutionnel.

Nous connaissons la grande compétence et, surtout, l'expérience des personnels de l'OFPRA. Or, dans ce domaine, toujours délicat, de l'appréciation de la justification d'une demande de droit d'asile, l'expérience nous paraît fondamentale.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. En effet, les représentants de l'OFPRA sont présents, mais ils ne peuvent pas partager avec l'administration la responsabilité d'une telle décision.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement ne peut accepter cet amendement, à plus forte raison si c'est le ministre de l'intérieur qui s'exprime en son nom !

En effet, il est de la compétence du ministre de l'intérieur de décider en la matière.

Parmi les étrangers qui entrent sur la zone, on ne compte que 10 p. 100 environ de demandeurs d'asile. Par conséquent, permettre à un représentant de l'OFPRA de donner son accord reviendrait à entamer très largement la responsabilité du ministre de l'intérieur.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 7.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. Je ferai une simple remarque : je ne vois pas en quoi la présence et l'accord d'un membre de l'OFPRA retireraient au ministre ses prérogatives !

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Son accord, si !

M. Robert Pagès. Il s'agit seulement de donner une garantie supplémentaire !

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 2 rectifié, MM. Estier, Allouche et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, après les mots : « la décision de maintien lui a été notifiée », de rédiger comme suit la fin du troisième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour insérer un article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée : « le maintien en zone d'attente au-delà du délai prévu par le présent alinéa peut être autorisé, pour une durée qui ne peut être supérieure à quarante-huit heures, par autorisation écrite et motivée du président du tribunal de grande instance qui peut se faire présenter l'intéressé. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Le présent amendement vise à éviter qu'un étranger ne puisse être maintenu pendant quatre jours en zone de transit par le simple effet d'une décision purement administrative. Il convient, en effet, que, dans le respect de la décision récente du Conseil constitutionnel, le juge puisse intervenir dans les meilleurs délais.

Dans l'amendement qui vous est proposé, nous fixons ce délai à quarante-huit heures, sans que le régime d'autorisation ainsi introduit n'alourdisse inutilement les formalités et les procédures.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. En effet, elle estime qu'il y a lieu de séparer très nettement, conformément à la volonté du Conseil constitutionnel, la fonction administrative et la compétence judiciaire, qui apparaît à la fin du quatrième jour. Il importe que, avant ce quatrième jour, seule prévale la procédure administrative, sous le contrôle du Gouvernement.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. L'amendement que présente M. Allouche, au nom du groupe socialiste, témoigne de la volonté d'encadrer le maintien en zone d'attente, volonté que partage le Gouvernement.

C'est dans ce souci, par exemple, que le projet de loi qui vous est soumis limite la durée totale du maintien en zone d'attente et qu'il la fractionne en périodes, dont le renouvellement est soumis à examen approfondi et ne doit jamais être automatique.

Egalement dans cet objectif, le projet prévoit le contrôle par le Parquet, puis par le président du tribunal de grande instance, des conditions de maintien dans la zone d'attente.

La proposition qui consiste à subordonner à une autorisation du président le maintien en zone d'attente, au-delà du délai prévu, pour une durée supérieure à quarante-huit heures, ne me semble pas constituer une réelle garantie supplémentaire.

Cet amendement présente, en outre, l'inconvénient d'alourdir à l'excès les charges de la police, qui devrait préparer systématiquement des dossiers pour tous les étrangers

en zone d'attente et qui devrait, le cas échéant, escorter ces derniers devant le juge. Plusieurs dizaines de postes devraient vraisemblablement être créés à cette fin.

Permettez-moi de revenir un instant sur le fond du problème.

Je ne pense pas - je l'ai dit - que cet amendement apporterait de réelles garanties supplémentaires puisque, au terme des premières quarante-huit heures, le juge ne pourrait que constater soit que l'étranger est demandeur d'asile et que sa demande est en cours d'examen, soit qu'il n'est pas admis, et donc en attente de départ, faute d'avoir pu être rapatrié dans le jour franc qui suit le refus d'entrer.

Ayons bien conscience du fait que le maintien initial en zone d'attente constitue, pour l'étranger, plus un atout qu'une contrainte, contrairement à ce qu'on pourrait croire. Le maintien est une protection contre les refoulements instantanés, et peut-être arbitraires. Il est aussi le gage d'un examen sérieux des demandes d'asile.

Les garanties accordées en matière de délai correspondent à la décision du Conseil constitutionnel, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à celle du Conseil d'Etat et à l'avis de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

Compte tenu des explications que je viens de fournir, ne pourriez-vous, monsieur le sénateur, retirer votre amendement? J'espère vous avoir convaincu que votre souci est aussi celui du Gouvernement, et que le texte qui vous est présenté assure véritablement toutes les garanties que vous souhaitez voir introduire.

M. le président. Monsieur Allouche, l'amendement est-il maintenu ?

M. Guy Allouche. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 2 rectifié est retiré.

Par amendement n° 8, MM. Lederman et Pagès, Mme Frayssé-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger comme suit la dernière phrase du quatrième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée : « Il peut demander l'assistance d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix, la présence d'un interprète étant prévue d'office dès que l'étranger concerné entre en contact avec l'administration, et ce pour toute la durée de la procédure. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet amendement a pour objet de faciliter la communication entre l'étranger et l'administration, et ce dès que celui-ci entre sur le territoire français.

Le présent projet de loi dispose que l'étranger peut demander l'assistance d'un interprète. Mais comment peut-on imaginer qu'un étranger, qui ne parle ni ne comprend la langue française, puisse, d'une part, savoir qu'il a droit à l'assistance d'un interprète et, d'autre part, demander sa présence ?

C'est pourquoi la présence d'office d'un interprète simplifierait énormément les choses et garantirait davantage les droits de l'étranger.

M. le ministre vient de dire que le maintien en zone d'attente ne constitue pas un inconvénient pour l'étranger mais représente une garantie. En adoptant l'amendement que je propose, le Sénat irait bien dans le sens d'un accroissement des garanties accordées à l'étranger.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. Elle a estimé qu'il n'ajoutait rien en matière d'assistance à l'étranger.

L'amendement qu'elle a accepté tout à l'heure, et que le Sénat a adopté, permet à l'étranger de prendre connaissance de l'ensemble de ses droits dès son arrivée et lui donne donc la possibilité de savoir qu'il a droit à un interprète.

A la lumière de cette précision, M. Pagès ne pourrait-il pas retirer son amendement ?

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

M. Robert Pagès. Oui, monsieur le président. Il faut bien avoir conscience de la situation de l'étranger qui arrive : pour comprendre ses droits, encore faudrait-il qu'il comprenne la langue !

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement n'est pas opposé à l'idée évoquée par M. Pagès.

Cependant, comme vient de le dire M. le rapporteur, l'amendement n° 1, qui a été adopté, précise que l'étranger est informé de ses droits lorsqu'il arrive en zone d'attente.

Par ailleurs, monsieur Pagès, le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article 1^{er} dispose clairement que l'étranger peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin et communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix.

L'amendement proposé est donc tout à fait redondant. Je suggère, moi aussi, à M. Pagès de le retirer.

M. le président. Monsieur Pagès, maintenez-vous toujours votre amendement ?

M. Robert Pagès. J'aurais vraiment souhaité retirer cet amendement, qui, je le comprends bien, va être repoussé. Mais tout ce qui est prévu jusqu'à présent évoque des possibilités : l'étranger est informé « s'il y a lieu » par l'intermédiaire d'un interprète ; il « peut » demander l'assistance d'un interprète.

Dans mon amendement, je propose que l'étranger ait d'office un interprète à côté de lui. Cette disposition n'est pas redondante, je crois qu'elle renforce le dispositif.

Vous comprendrez, dans ces conditions, monsieur le ministre, que je ne puisse retirer cet amendement.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je demande la parole.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Monsieur le président, je m'autorise à poursuivre quelque peu mon argumentation, car je sens que l'envie qu'a M. Pagès de retirer son amendement est très forte.

Je lui apporterai donc un autre élément.

Les associations dont nous allons parler à l'occasion de la discussion d'amendements ultérieurs seront présentes. Je ne doute pas un seul instant, connaissant les associations en question, qu'elles seront très attentives à faire connaître leurs droits à tous les étrangers qui arriveront !

M. Robert Pagès. Je demande la parole.

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

M. Robert Pagès. La discussion que nous venons d'avoir aura au moins eu le mérite de soulever le problème ! Il restera ainsi quelques traces des propos tenus par le Gouvernement.

Dans ces conditions, monsieur le président, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

M. Guy Allouche. C'est très sage !

M. le président. Par amendement n° 3, MM. Estier, Allouche et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer le cinquième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour insérer un article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Nous vous proposons de tirer la conséquence de l'adoption de l'amendement n° 1.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Favorable.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 9, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, à la fin de la première phrase du sixième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, après les mots : « supérieur à huit jours », d'insérer les mots : « non renouvelable ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Un délai de huit jours non renouvelable nous semble suffisant pour qu'une décision de non-admission soit prise et exécutée. Aller au-delà de cette période serait porter atteinte à la liberté de l'étranger. En effet, celui-ci n'a commis aucun délit et il n'y a pas de raison de le retenir plus longtemps. Huit jours, c'est déjà une durée importante dans la vie d'un individu.

L'amendement n° 9 est donc en parfaite cohérence avec les principes que nous avons déjà défendus.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Je rappellerai, tout d'abord, que l'étranger n'est pas détenu et qu'il peut toujours repartir, quand il le veut, pour le pays de son choix.

Par ailleurs, l'administration - la commission est d'accord avec le Gouvernement sur ce point - estime qu'un délai de huit jours n'est pas suffisant pour étudier les situations, souvent complexes, auxquelles elle se trouve confrontée, et pour ne pas commettre d'injustice.

La commission estime donc que l'amendement n° 9 n'est pas compatible avec l'économie générale du texte.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement ne peut accepter cet amendement dans la mesure où le délai de huit jours est tout à fait insuffisant dans certains cas, et ce pour une raison technique que M. Pagès comprendra certainement : je veux parler de la fréquence des rotations aériennes.

Environ un tiers des étrangers refusent d'embarquer à la première présentation. Or il suffit que ce refus d'embarquer intervienne plusieurs jours après le maintien de l'étranger en zone d'attente pour que l'on soit obligé de prolonger le délai de huit jours.

Je citerai, à cet égard, l'exemple du Zaïre, pays pour lequel la fréquence des rotations aériennes est d'environ une semaine.

Aussi, pour des raisons techniques, il me paraît indispensable de pouvoir renouveler le délai de huit jours, ce qui ne s'appliquera pas dans tous les cas et restera exceptionnel.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 10, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger ainsi la cinquième phrase du sixième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « Le concours d'un interprète ainsi que la communication du dossier à l'intéressé avant l'audience sont de droit. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Nous essayons toujours de prendre en compte des situations concrètes. Quitter son pays, ce n'est jamais facile. Nous savons qu'il existe, à cet égard, bien des situations dramatiques et de profondes détresses !

L'étranger qui se trouve dans une telle situation doit nécessairement faire l'objet de beaucoup d'attention. C'est la raison pour laquelle nous demandons que le concours d'un interprète et la communication du dossier à l'intéressé avant l'audience soient de droit. Je ne pense pas que cette disposition soit redondante. Au contraire, elle correspond à un souci de protéger l'intéressé et de lui faciliter les démarches.

Nous souhaitons que l'étranger n'ait rien à demander avant l'audience. Pour lui, toute demande sera difficile.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. J'ai déjà dit, lors de la discussion de l'amendement n° 8, que l'intéressé avait la possibilité de prendre connaissance de ses droits dès son arrivée.

Par ailleurs, je rappelle que les représentants des associations humanitaires, ainsi que le délégué du Haut commissariat aux réfugiés, peuvent à tout instant faire valoir les droits de l'intéressé si ce dernier le souhaite ou s'ils s'aperçoivent qu'il ne sait pas qu'il peut émettre ce souhait.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Monsieur Pagès, je tiens à attirer votre attention sur le fait que certains des étrangers qui arrivent sur notre territoire parlent français. Ce sera donc aux magistrats d'apprécier si, oui ou non, ils arrivent à communiquer avec l'étranger et, dans le cas où l'étranger ne s'exprime pas correctement en français, s'il est nécessaire de solliciter le recours d'un interprète. C'est effectivement ce qui se passe à l'heure actuelle. Aussi, cet amendement n'apporte rien, et c'est pourquoi j'émetts un avis défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 4 rectifié, MM. Estier, Allouche et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rédiger comme suit la dernière phrase du sixième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour insérer un article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée :

« Dans un tel cas, sous réserve de l'application de l'article 435 du nouveau code de procédure civile, il statue publiquement dans une salle d'audience spécialement aménagée sur l'emprise portuaire ou aéroportuaire. »

La parole est à M. Allouche.

M. Guy Allouche. Par cet amendement, nous n'apportons aucune modification au fond même du projet de loi, et nous en avons bien conscience.

Les audiences sont, en règle générale, publiques, sauf lorsque le huis clos est prononcé. Or le projet de loi prévoit que le tribunal statue dans une salle d'audience ouverte au public. Afin d'éviter toute contestation, nous souhaitons préciser que le tribunal statue publiquement, sous réserve de l'application de l'article 435 du code de procédure civile.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Favorable. Cet ajout peut effectivement être utile.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 11, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter *in fine* la deuxième phrase du septième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, par les mots : « et avant l'expiration du délai maximum relatif au maintien dans la zone d'attente. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Il s'agit d'éviter que la décision concernant l'appel soit rendue au-delà du délai maximum relatif au maintien dans la zone d'attente. Aucun délai n'étant prévu pour saisir le président de la cour d'appel, certaines décisions risquent d'intervenir trop tard, perdant ainsi tout intérêt. Cet amendement a précisément pour objet de rendre la décision utile et efficace.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Défavorable. En effet, cet amendement procède, en quelque sorte, de l'idée selon laquelle l'appel pourrait être suspensif. Or, il n'en n'est rien. Il en va d'ailleurs ainsi de toutes les dispositions de l'ordonnance de 1945. Il n'y a pas lieu de déroger à cette procédure.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Examinons un cas concret : si l'appel était formulé le dix-neuvième jour, cela signifierait que le juge devrait statuer en quelques heures et que, s'il ne pouvait le faire, l'étranger resterait sur le territoire. C'est une contrainte très forte imposée à la justice ! Le Gouvernement ne peut l'accepter. Aussi est-il défavorable à cet amendement.

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 12, MM. Lederman et Pagès, Mme Frayssé-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger ainsi la dernière phrase du septième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée : « L'appel est suspensif ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. J'entends déjà la réponse de M. le rapporteur !

Nous souhaitons, bien entendu, préciser que l'appel est suspensif. En effet, s'il ne l'est pas, il perdra bien souvent tout intérêt. Donner et retenir ne vaut ! Or, en l'occurrence, c'est ce qui est fait. L'appel est possible, mais, comme il n'est pas suspensif, il suffit de le décaler pour qu'il devienne sans effet. Si l'on accorde une possibilité, elle doit être réelle. Il ne faut pas faire les choses à moitié.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Défavorable : M. Pagès a très bien anticipé ma réponse.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Je voudrais attirer l'attention sur les conséquences d'une telle disposition.

Première hypothèse : l'étranger fait appel de la décision judiciaire de prolongation du maintien. Toute personne ayant fait appel serait alors admise à entrer sur le territoire français. Ce n'est certainement pas dans l'intention des auteurs de l'amendement !

Seconde hypothèse : l'administration fait appel d'une décision judiciaire de refus de maintien dans la zone d'attente. L'étranger resterait maintenu dans la zone. Ce n'est certainement pas non plus ce que souhaitent les auteurs de l'amendement !

Telles sont les raisons pour lesquelles je considère que cet amendement pourrait aller à l'encontre des meilleures intentions, notamment celles de ses auteurs.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 12.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. Monsieur le ministre, je suis particulièrement sensible à votre argumentation. Reconnaissez tout de même que le problème que j'ai soulevé n'est pas résolu ! En effet, si l'appel n'est pas suspensif, dans bien des cas, celui qui a fait appel aura déjà été expulsé quand on pourra lui signifier que son appel est justifié. Je pourrais citer des exemples précis. Je veux bien retirer cet amendement, mais que l'on me précise alors comment le problème va être résolu.

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je demande la parole.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je vous rappelle, monsieur Pagès, que le premier président de la cour d'appel est une personne responsable. De toute façon, il doit statuer dans les quarante-huit heures. S'il constate qu'il est saisi d'un cas particulièrement urgent, il peut statuer beaucoup plus rapidement. Voilà pour la procédure.

Par conséquent, votre inquiétude, qui peut paraître légitime, monsieur Pagès, n'a pas lieu d'être, me semble-t-il, compte tenu de notre législation, de nos principes et de la pratique relative à ce type de situations.

M. le président. Monsieur Pagès, l'amendement n° 12 est-il maintenu ?

M. Robert Pagès. Il l'est, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 13, MM. Lederman et Pagès, Mme Frayssé-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après le septième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, d'insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« En cas d'appel, l'intéressé est assisté d'un interprète et d'un avocat qui sont informés de la date et du lieu de l'audience et dûment convoqués à cette fin. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Le président de la cour d'appel étant saisi d'une manière informelle, l'étranger peut se retrouver seul à l'audience, ce qui ne permet pas de garantir ses droits au mieux. C'est pourquoi nous souhaitons que l'avocat et l'interprète soient informés de la date et du lieu de l'audience et dûment convoqués ; ils pourront ainsi exercer pleinement les droits de la défense.

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

M. Paul Masson, rapporteur. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement avant de se prononcer.

M. le président. Quel est-il, monsieur le ministre ?

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement considère que cette proposition ne relève pas du domaine législatif. Elle concerne, en effet, l'organisation de la procédure judiciaire. Au demeurant, le conseil doit être obligatoirement convoqué afin d'assister son client : sinon, la procédure serait irrégulière. Par conséquent, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est, dans ces conditions, l'avis de la commission ?

M. Paul Masson, rapporteur. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 14, MM. Lederman et Pagès, Mme Frayssé-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer le huitième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée.

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Il s'agit d'un amendement de conséquence que je retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 14 est retiré.

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

Par amendement n° 5, MM. Estier, Allouche et Dreyfus-Schmidt, Mme Seligmann, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans la seconde phrase du neuvième

alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour insérer un article 35 *quater* dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, après les mots : « Le procureur de la République ainsi que », de supprimer les mots : « , à l'issue des quatre premiers jours. ».

Par amendement n° 15, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans la seconde phrase du neuvième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, de remplacer les mots : « des quatre premiers jours » par les mots : « des deux premiers jours ».

La parole est à M. Allouche, pour défendre l'amendement n° 5.

M. Guy Allouche. Il s'agit de permettre aux magistrats de se rendre sur place pour vérifier les conditions du maintien en zone d'attente non pas à l'issue des quatre premiers jours, mais à tout moment.

M. le président. La parole est à M. Pagès, pour défendre l'amendement n° 15.

M. Robert Pagès. Cet amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 15 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 5 ?

M. Paul Masson, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Nous estimons que le représentant du Parquet suffit. Le juge intervient, lui, à partir du cinquième jour, conformément au souhait du Conseil constitutionnel. Ces quatre jours de procédure administrative évitent le mélange des genres.

Par ailleurs, l'encombrement du tribunal est au moins aussi important que celui du Parquet. Par conséquent, prévoir l'intervention du juge à ce point de la procédure, alors qu'il n'est pas encore intervenu, ne constitue pas une simplification.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Je suis sensible à la préoccupation exprimée par M. Allouche. Toutefois, je voudrais attirer son attention et celle du Sénat sur le risque d'une certaine dualité de compétences, qui pourrait déboucher sinon sur des conflits, du moins sur des confusions.

Le Gouvernement n'est pas opposé au principe de cet amendement. Il s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 16, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le dixième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 35 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, après les mots : « ainsi que », d'insérer les mots : « la présence ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Le simple accès des associations humanitaires à la zone d'attente ne signifie pas obligatoirement que celles-ci pourront apporter une assistance active, effective et permanente aux personnes qui y sont maintenues.

Par ailleurs, les conditions d'accès des organisations devant être fixées par décret, je voudrais, en cet instant, me faire le porte-parole de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, l'ANAFE, en soulignant que « cette disposition doit non pas être ramenée à une simple déclaration d'intention ou de principe, mais être le fondement d'une réelle assistance juridique et matérielle aux étrangers afin de leur permettre de faire valoir leurs droits et d'être traités dans le respect de la dignité. »

Cette demande de l'ANAFE me paraît juste et l'insertion dans le texte des mots « la présence » irait, à mon avis, dans le bon sens. Le Sénat s'honorerait ainsi d'avoir bien voulu prendre en compte cette dimension humaine du problème.

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

M. Paul Masson, rapporteur. Cet amendement paraît redondant à la commission : monsieur Pagès, vous avez accès à l'hémicycle ; par conséquent, vous êtes présent dans la mesure où vous voulez l'être. Je ne vois pas en quoi le fait d'insérer les mots « la présence » assurerait le succès de l'accès. Par ailleurs, un décret déterminera les conditions d'accès.

La commission émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 16.

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

M. Paul Quilès, ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Le Gouvernement partage le point de vue de M. le rapporteur et émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 16.

Par ailleurs, l'accompagnement social des étrangers en zone d'attente est déjà assuré dans de bonnes conditions, me semble-t-il, par l'office des migrations internationales, l'OMI.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - I. - Sont abrogés dans l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée :

« 1° La seconde phrase du dernier alinéa de l'article 5 ;

« 2° Le 1° du premier alinéa et le deuxième alinéa de l'article 35 *bis*.

« II. - Le huitième alinéa de l'article 35 *bis* précité, qui devient le septième alinéa, est ainsi rédigé :

« Les ordonnances mentionnées au cinquième alinéa sont susceptibles d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures, le délai courant à compter de sa saisine ; le droit d'appel appartient à l'intéressé, au ministère public et au représentant de l'Etat dans le département ; ce recours n'est pas suspensif. »

Par amendement n° 17, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Renar, Souffrin, Viron et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger ainsi la fin du texte présenté par le paragraphe II de cet article pour le huitième alinéa de l'article 35 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 : « ; ce recours est suspensif ».

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, j'ai déjà défendu précédemment un amendement similaire. Je reste persuadé qu'il serait important que le recours soit suspensif.

Toutefois, bien que la position adoptée tant par la commission des lois et par le Gouvernement que par l'ensemble de mes collègues ne me convainque pas, je retire l'amendement n° 17.

M. le président. L'amendement n° 17 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2

(L'article 2 est adopté.)

Articles 3 et 4

M. le président. « Art. 3. - I. - Sont à la charge de l'Etat et sans recours contre l'étranger, dans les conditions prévues pour les frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police, les honoraires et indemnités des interprètes désignés pour l'assister au cours de la procédure juridictionnelle de maintien en zone d'attente prévue par les III et IV de l'article 35 *quater* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

« II. - Au quatrième alinéa de l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les mots : « et 35 *bis* » sont remplacés par les mots : « , 35 *bis* et 35 *quater* ». » - *(Adopté.)*

« Art. 4. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi. » - (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Allouche, pour explication de vote.

M. Guy Allouche. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la discussion générale, j'ai eu l'occasion de développer les arguments plaidant en faveur du projet de loi présenté par le Gouvernement.

Comme nous le savons tous, ce projet de loi, présenté aujourd'hui devant le Sénat et, dans quelques jours, devant l'Assemblée nationale, fait suite à la décision du Conseil constitutionnel ; ce dernier, saisi par le groupe socialiste du Sénat, a en effet déclaré l'article 8 de la loi du 26 février 1992 contraire à la Constitution.

La démonstration a été faite que cet article, introduit par voie d'amendement et lourd de conséquences, relevait plus d'un projet de loi spécifique - c'est le cas de celui que nous examinons aujourd'hui - que d'un simple amendement.

Le projet de loi, tel qu'il vient d'être modifié par le Sénat, instaure de réelles garanties ; ces dernières répondent de surcroît aux recommandations du Conseil constitutionnel. Les pouvoirs publics auront désormais les moyens d'intervenir dans la plus parfaite légalité, sans encourir le risque de poursuites judiciaires, comme cela a été le cas tout récemment.

Une avancée incontestable nous est donc proposée aujourd'hui.

Le groupe socialiste prend acte du fait que, comme lui, le Gouvernement se préoccupe de l'évolution des demandes d'asile au regard des événements qui se déroulent dans le monde, notamment dans certaines régions d'Europe.

Cette réflexion, qui peut être menée à l'échelon européen, aboutira, nous l'espérons, à l'élargissement des demandes d'asile, dans des conditions qui seront à définir.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe socialiste votera l'ensemble du projet de loi.

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'aurais aimé, à l'issue de ce débat, vous assurer du vote favorable du groupe communiste.

J'ai rappelé tout à l'heure, dans la discussion générale, le climat et l'environnement politique de ce débat ; je n'y reviendrai donc pas.

Lors de cette discussion, nous avons évoqué, au travers de nos amendements, un certain nombre de points, qui recouvrent, en fait, des problèmes humains profonds, souvent difficiles à traiter.

J'aurais aimé que le projet de loi, qui comporte un certain nombre d'avancées, garantisse encore mieux les droits de l'homme. C'est ce que j'ai essayé de faire ; mais, face à la position tranchée de la commission des lois et du Gouvernement, je n'ai remporté aucun succès ; je le regrette.

Cependant, compte tenu des avancées auxquelles je viens de faire allusion, le groupe communiste s'abstiendra sur ce texte.

M. Jean-Claude Gaudin. Voilà les avancées !

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

M. Jean-Pierre Blanc. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le problème de l'immigration est un problème endémique pour tous les Etats développés.

La France, pays des droits de l'homme, doit trouver une solution qui préserve les libertés individuelles, fondement de l'organisation de notre société.

Si les étrangers en situation régulière doivent être intégrés, l'immigration irrégulière doit être réprimée.

Le Gouvernement, conscient de cette situation, a rédigé plusieurs projets de loi tendant à endiguer l'afflux d'étrangers aux frontières françaises, afin d'éviter que les tensions sociales ne deviennent explosives.

Le projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers était globalement satisfaisant.

Un des points positifs de ce texte était la volonté de légaliser les zones de transit, c'est-à-dire de déterminer par la voie législative la situation faite aux étrangers maintenus entre le point de débarquement et les postes de contrôle.

Certains d'entre nous avaient soulevé des inquiétudes, suscitées par le dispositif que proposait le Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel, se référant à l'article 66 de la Constitution, n'a pu que déclarer inconstitutionnelle la procédure de l'article 8 de ce texte.

L'intervention de l'autorité judiciaire est, en effet, une nécessité pour autoriser, s'il y a lieu, une prolongation du maintien en zone de transit ou d'attente et pour juger de la nécessité d'une telle mesure.

Si une procédure de refoulement aux frontières est une nécessité, la liberté individuelle doit être sauvegardée.

Le projet de loi que nous venons d'examiner tire toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

Ainsi, l'autorité administrative ne peut maintenir l'étranger dans la zone d'attente que durant quatre jours ; au-delà, c'est le président du tribunal de grande instance qui intervient pour une prolongation de huit jours, reconductible une seule fois.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble des membres du groupe de l'union centriste voteront ce texte.

La France se doit d'intégrer au mieux les étrangers qui se trouvent régulièrement sur le sol français et qui se conforment aux lois françaises. Elle se doit d'être sévère avec ceux qui y sont irrégulièrement ou qui contreviennent aux lois de la République. C'est la seule solution qui permettra à la France de rester une très bonne terre d'accueil.

M. Guy Allouche. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste s'abstient.
(Le projet de loi est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, en dépit des efforts que j'ai déployés, le Sénat ne peut examiner maintenant les conclusions du rapport de M. Jacques de Menou, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

M. Robert Laucournet. Dommage !

M. le président. Dans ces conditions, nous allons interrompre maintenant nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

6

COMMUNICATION DE M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

M. le président. Mes chers collègues, au début de la séance de cet après-midi, à la suite d'un rappel au règlement de l'un de nos collègues - suivi d'ailleurs de plusieurs autres - a été mise en cause la dépêche de l'AFP rendant compte du conseil des ministres et aux termes de laquelle M. le Premier ministre avait déclaré que le texte de révision constitutionnelle voté à l'aube par le Sénat contrevient à l'article 46 de la Constitution.

J'ai dû, de ce fauteuil, aux fonctions qui étaient et demeurent ce soir les miennes, protester avec force contre de tels propos. J'ai dû déclarer que je ne pouvais pas accepter de laisser ainsi commenter les décisions prises par la Haute Assemblée à l'occasion de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle dont le Gouvernement l'avait saisie et rappeler que le Sénat avait les mêmes droits que l'Assemblée nationale, qu'il constituait avec elle le pouvoir constituant et qu'il pouvait amender comme bon lui semblait le texte qui lui était soumis sans contrevenir en rien à quelque disposition que ce soit de la Constitution.

Vous avez bien voulu, mes chers collègues, approuver mes déclarations, et je vous en remercie. Mais je dois vous donner lecture de la lettre que, dans l'heure qui a suivi, M. le président du Sénat a adressée à M. le Premier ministre :

« Paris, le 17 juin 1992. »

« Monsieur le Premier ministre,

« J'ai l'honneur de vous faire part de ma surprise à la lecture des informations de presse publiées à l'issue du conseil des ministres de ce matin selon lesquelles vous auriez estimé que le Sénat "avait outrepassé ses droits en adoptant un amendement relatif au droit de vote et à l'éligibilité des ressortissants de la Communauté économique européenne aux élections municipales".

« S'agissant d'un projet de loi de révision constitutionnelle, le Sénat dispose, aux termes de l'article 89 de la Constitution, de pouvoirs identiques à ceux de l'Assemblée nationale.

« Le Gouvernement a, certes, toute liberté d'approuver ou de critiquer une décision de la Haute Assemblée, mais il ne saurait en aucun cas être juge de sa constitutionnalité et je suis sûr que les propos rapportés par la presse ont outrepassé votre pensée. »

M. Emmanuel Hamel. Espérons-le !

M. le président. « Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de ma haute considération.

« Signé : ALAIN POHER ».

Acte est donné de cette lettre, qui n'a, à l'instant où je m'exprime, pas encore reçu de réponse.

M. Emmanuel Hamel. Merci, monsieur le président !

7

ASSISTANTS MATERNELS ET ASSISTANTES MATERNELLES

Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 359, 1991-1992), modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux assistants maternels et assistantes maternelles et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et le code du travail. [Rapport n° 379 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, 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, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai le plaisir de soumettre à la Haute Assemblée, en deuxième lecture, le projet de loi relatif aux assistantes et assistants maternels.

La discussion de ce texte en première lecture avait déjà permis d'engager un large débat sur le fond. La quasi-totalité des parlementaires ont souligné quelle avancée significative représentait ce projet de loi en ce qui concerne tant la situation professionnelle des assistantes maternelles que la qualité de l'accueil des enfants.

J'ai lu très attentivement le rapport de Mme Rodi qui, une fois encore, est d'une très grande qualité. Je ne reviendrai donc pas sur les ajouts que votre rapporteur a estimé « acceptables », à savoir la motivation des refus d'agrément, la connaissance par les autres membres de la famille d'accueil des conditions d'accueil de l'enfant, le fait que les assistantes maternelles employées par des établissements publics de santé soient considérées comme des agents non titulaires de ces établissements et, enfin, la nécessité, en cas d'accueil à titre permanent, de la présentation préalable par les services de la situation des mineurs qu'ils vont confier aux assistantes maternelles.

Les points de divergence me paraissent circonscrits à trois types de problèmes.

Il s'agit, tout d'abord, des mesures destinées à protéger les assistantes maternelles et à tracer un cadre précis pour la concertation et le dialogue qui doivent tout naturellement s'instaurer entre l'employeur et les assistantes maternelles.

Il s'agit, ensuite, de divergences fondamentales en matière de formation.

Il s'agit, enfin, du débat relatif aux dépenses supplémentaires que ce projet de loi va entraîner pour les départements.

Examinons en premier lieu, si vous le voulez bien, les mesures destinées à mieux associer les assistantes maternelles à la concertation et à leur donner la possibilité d'user de voies de recours en matière d'agrément et de licenciement.

L'Assemblée nationale a, en effet, adopté deux amendements, l'un qui rend obligatoire l'entretien préalable avant licenciement entre l'assistante maternelle et son employeur, l'autre qui reconnaît à l'assistante maternelle un droit d'expression, au même titre que les autres salariés.

Je ne crois pas que cela soit excessif, ni, comme certains l'ont dit, que cela s'inscrive dans une logique de confrontation.

Il me semble qu'un employeur a toujours intérêt à expliciter ses décisions, d'autant que, souvent, dans les situations qui nous préoccupent, il peut tout simplement ne pas avoir un nouvel enfant à confier à l'assistante maternelle.

Dans ces conditions, mieux vaut expliquer les vraies raisons de ce licenciement à un employé qui, souvent, peut avoir le sentiment de ne pas avoir été compris et reconnu dans son travail.

D'ailleurs, il arrive que l'employeur méconnaisse les difficultés concrètes et parfois mal évaluées que représente l'accueil d'un enfant en grande difficulté. Il est bon que chacun puisse s'en expliquer.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement qui vise à instituer une commission consultative paritaire départementale.

Le Gouvernement ne s'est pas opposé à cet amendement, qui tend à mettre en place des modalités de recours qui assurent aux assistantes maternelles une écoute dans un cadre paritaire et approprié ayant la même cohérence dans tous les départements. De nombreux dysfonctionnements ont, en effet, été portés à notre connaissance par l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles consultées.

Les assistantes maternelles ont trop souvent l'impression que les retraits ou modifications d'agrément sont effectués sans qu'elle puissent faire valoir leurs droits.

L'objectif recherché est non pas d'aboutir à la mise en place d'une structure lourde et inopérante, mais de permettre rapidement la mise en œuvre de procédures dans lesquelles les assistantes maternelles, y compris celles qui exercent le jour, puissent se sentir écoutées.

Les voies de recours de droit commun sont, pour elles, tout à fait inopérantes. Les recours gracieux sont instruits le plus souvent par ceux qui ont retiré l'agrément et les recours contentieux devant les tribunaux administratifs sont beaucoup trop longs pour avoir une réelle efficacité, car il faut bien mesurer qu'un retrait ou une modification du contenu de l'agrément entraîne immédiatement, pour l'assistante maternelle, une perte d'emploi ou une diminution très importante de sa rémunération.

Dans ces conditions, la mise en place d'une telle commission me paraît être justifiée, sachant qu'elle sera, par ailleurs, un lieu d'information et d'échanges qui fait défaut actuellement.

En deuxième lieu, nous avons une approche différente de la nécessité d'une formation.

J'ai noté avec intérêt que votre commission n'avait pas présenté d'amendement visant à limiter de nouveau la formation des assistantes maternelles à titre non permanent à vingt heures en deux ans.

J'avais eu l'occasion de dire devant vous combien cette réduction me paraissait contraire à la philosophie de ce texte, qui tend, avant tout, à favoriser une meilleure qualification et une véritable reconnaissance professionnelle.

Deux questions restent en suspens.

Il s'agit, d'abord, du délai dans lequel la formation des assistantes maternelles accueillant des enfants à titre permanent se déroule.

L'Assemblée nationale a souhaité que l'on en revienne au texte initial et que cette formation se déroule en deux ans ; votre commission, elle, a proposé qu'elle se déroule en trois ans.

Je souhaite indiquer de nouveau qu'il s'agit, dans cet article 15, des assistantes maternelles nouvellement agréées. Il m'apparaît important que celles-ci puissent recevoir une formation rapidement, dès la prise de leurs fonctions.

Je rappelle qu'en revanche le Gouvernement a présenté, en première lecture, un amendement permettant que la formation de celles qui sont en fonction soit effectuée en trois ans.

La seconde question soulevée est celle de la formation des assistantes maternelles à titre non permanent actuellement en activité et visées à l'article 17 du projet.

Compte tenu des difficultés d'organisation que cela risque de représenter pour les départements - vous avez soulevé ce problème en première lecture - le Gouvernement est prêt à trouver une solution qui permettrait à ces assistantes maternelles qui exercent leur activité depuis plus de cinq ans d'être dispensées, si le département concerné l'estime possible, de l'obligation de formation.

S'agissant, en troisième lieu, du débat relatif aux charges supplémentaires pour les employeurs, en particulier pour les départements, j'ai déjà eu l'occasion de vous indiquer, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement envisageait un étalement sur 1992, 1993 et 1994 de la mise en place du nouveau dispositif de rémunération des assistantes maternelles.

Je rappelle que la rémunération minimale d'une assistante maternelle qui accueille des enfants à titre permanent serait fixée, pour chacun de ces enfants, à l'équivalent d'un demi-SMIC mensuel au 1^{er} juillet 1994, soit dans deux années.

Je souhaite redire aussi qu'au 1^{er} mars 1992 soixante et onze départements étaient déjà à un niveau très proche de ce nouveau minimum.

Par ailleurs, la disposition permettant de dispenser éventuellement de formation les assistantes maternelles accueillant des enfants à titre non permanent depuis plus de cinq ans réduirait de manière considérable la catégorie des dépenses de formation y afférentes, qui étaient évaluées à 34 millions de francs.

Cela, me semble-t-il, prend en compte les préoccupations des départements, tant sur le plan de l'organisation que sur celui du financement.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, les réflexions que je souhaitais vous soumettre en introduction à ce débat relatif aux assistantes et assistants maternels.

Je ne doute pas de la qualité de ce débat ni de la détermination de la Haute Assemblée d'améliorer le statut de ces professionnels particulièrement méritants et si indispensables que sont les assistants et assistantes maternels, qui participent à l'épanouissement de nos enfants.

D'ailleurs, vous le savez bien, les échos donnés aux travaux parlementaires ont fait naître parmi ces professionnels un grand espoir que nous n'avons pas le droit de décevoir. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avant de vous exposer les modifications que la commission des affaires sociales propose d'apporter au présent projet de loi, je veux dénoncer de façon liminaire la dérive gouvernementale qui consiste à transférer aux collectivités locales, à l'occasion d'un nombre trop important de textes nouveaux, des charges financières qui relèvent normalement de la responsabilité de l'Etat.

Chaque fois que le Parlement essaie de s'opposer à cette fâcheuse tendance, le Gouvernement lui oppose, à son tour, un article couperet bien connu de notre commission des finances. La commission des affaires sociales met le Gouvernement solennellement en garde contre cette facilité financière qui va dresser contre lui un nombre croissant d'élus locaux.

M. Jean-Pierre Tizon. Très bien !

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Après cette remarque, qui sous-tend notre position d'ensemble, voici les modifications que nous nous proposons d'apporter au texte.

A l'article 1^{er}, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel indiquant que le nombre de mineurs accueillis ne peut être supérieur à trois.

En deuxième lieu, elle a introduit un alinéa nouveau précisant qu'une sensibilisation aux conditions d'accueil est réalisée préalablement, et dans des conditions définies par décret, dans le cas d'un agrément délivré à titre permanent.

Enfin, elle a précisé que tout refus d'agrément doit être dûment motivé.

Pour ma part, je proposerai deux amendements à cet article 1^{er}.

Le premier, purement rédactionnel, vise, au début du troisième alinéa du texte proposé pour l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, à remplacer les termes « agrément permanent » par une formulation plus juridique et le terme « sensibilisation » par le mot « préparation ».

Le second tend à supprimer le quatrième alinéa de ce même texte. Je considère, en effet, qu'il s'agit d'une précision superflète dans la mesure où les agréments sont, en tout état de cause, des actes administratifs qui, conformément à la loi du 11 juillet 1979, doivent être motivés.

A l'article 2, l'Assemblée nationale a adopté deux modifications.

S'agissant du texte proposé pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale, elle est revenue sur l'amendement adopté par le Sénat portant de trois à quatre mois le délai imposé pour les demandes d'agrément concernant l'accueil des mineurs à titre non permanent.

Elle a également adopté un amendement précisant que toute décision de retrait ou de modification devait être préalablement soumise pour avis à une commission consultative paritaire départementale. Cette commission est, en outre, consultée chaque année sur « le programme de la formation des assistantes maternelles et sur le bilan de fonctionnement de l'agrément ».

Cette adjonction de l'Assemblée nationale alourdit la procédure de suspension de l'agrément et ne permet donc pas d'agir rapidement en cas de besoin. Or, les soins requis par les enfants sont trop importants pour qu'on les subordonne aux lenteurs juridiques d'une procédure compliquée.

Quant à la motivation de la décision du président du conseil général, elle va de soi, cette décision étant, elle aussi, un acte administratif.

Je proposerai donc au Sénat de remplacer les quatre derniers alinéas ajoutés par l'Assemblée nationale au texte proposé pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale par un dernier alinéa qui reprendrait la rédaction initiale du projet de loi.

Dans le texte proposé pour l'article 123-1-4 du code de la famille et de l'aide sociale, l'Assemblée nationale a procédé à deux modifications de coordination avec le texte proposé pour l'article 123-1-6 de ce même code.

Ce dernier texte faisant référence aux représentants légaux, l'Assemblée nationale a, d'abord, souhaité remplacer le terme « parents » par les mots « représentants légaux ».

Elle a, par ailleurs, supprimé la condition posée pour l'obligation d'information des parents. Cette condition paraît, en effet, superflue dès lors que le texte proposé pour l'article 123-1-6 adopté par le Sénat précise que l'assistante maternelle est tenue de fournir au président du conseil général, sur sa demande, les nom et adresse des représentants légaux des mineurs qu'elle accueille. Je vous proposerai donc d'adopter cet article sans modification.

Je ne vous proposerai aucune modification non plus aux articles 123-1-5 et 123-1-6 du code de la famille et de l'aide sociale, auxquels l'Assemblée nationale n'a pas apporté de changement important.

A l'article 123-1-7 du code de la famille et de l'aide sociale, l'Assemblée nationale a réparé une omission en étendant le champ d'application de l'article - traitant des sanctions pénales - aux personnes ayant fait l'objet d'une suspension d'agrément. Je vous proposerai d'adopter également cet article sans modification.

A l'article 123-3-3 du code de la famille et de l'aide sociale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, qui avait été proposé par la commission des affaires sociales du Sénat, visant à étendre la notion d'accueil continu à celui qui est prévu pour une durée supérieure à quinze jours consécutifs, y compris les jours d'accueil en établissement d'éducation spéciale, de façon à en faire bénéficier les enfants handicapés. Elle a introduit un alinéa nouveau prévoyant que le

contrat d'accueil sera porté à la connaissance des autres membres de la famille d'accueil et que leur assentiment devra être mentionné.

Votre commission, mes chers collègues, est défavorable à ces modifications, à l'exclusion de celle qui concerne l'accueil discontinu, qu'il est utile de maintenir pour la garde des enfants les samedis, dimanches, jours fériés ou autres. Il lui a semblé, en outre, préférable de supprimer dans la loi la définition des différentes sortes d'accueil, qui trouverait mieux sa place dans le règlement ou le contrat.

A l'article 5, l'Assemblée nationale a précisé que les assistantes maternelles employées par des établissements publics de santé sont des agents non titulaires de ces établissements. Considérant cette précision utile, je vous proposerai de l'accepter.

A l'article 7, l'Assemblée nationale a repris la rédaction initiale du projet de loi et a donc repoussé notre texte, qui visait à ramener la durée minimale de formation de soixante à vingt heures et à réduire le délai de cinq à deux ans. Je vous propose de suivre la position de l'Assemblée nationale et d'adopter cet article sans modification, la réduction de la formation des assistantes maternelles à titre non permanent me paraissant difficilement justifiable.

Aux articles 9 et 11, l'Assemblée nationale a adopté des modifications mineures.

A l'article 13, l'Assemblée nationale a transposé les dispositions de l'article 122-14 du code du travail concernant l'entretien préalable en cas de licenciement d'un salarié au cas des assistantes maternelles. Ce système me semble trop rigide et je vous proposerai de le supprimer.

Avec l'article 14 bis, l'Assemblée nationale a introduit un article nouveau étendant aux assistantes maternelles employées par des personnes morales de droit privé le bénéfice du droit d'expression reconnu aux salariés par le code du travail.

A l'article 15, l'Assemblée nationale est revenue au texte initial du projet de loi, considérant que l'allongement du délai de deux à trois ans pour l'accomplissement de la formation, proposé par le Sénat, était incompatible avec les responsabilités éducatives confiées aux assistantes maternelles.

Je ne suis pas convaincue par la logique d'une telle démarche, mais je suis, en revanche, tout à fait certaine que les départements feront difficilement face à l'ensemble des charges nouvelles découlant du projet de loi. Je souhaite donc que le Sénat revienne au texte qu'il a adopté en première lecture, et je vous proposerai un amendement allant dans ce sens.

A l'article 17, l'Assemblée nationale a rétabli l'obligation de formation prévue par le texte initial du projet de loi, obligation qui était imposée aux assistantes maternelles à titre non permanent bénéficiant de la prorogation d'agrément de cinq ans.

En revanche, à l'article 18, elle a adopté un amendement visant à faire apparaître de manière explicite que les assistantes maternelles à titre permanent justifiant de plus de cinq ans d'expérience ne sont pas soumises à l'obligation de formation.

Ces dispositions sont contradictoires. Ainsi, pour les assistantes maternelles à titre permanent, l'expérience est prise en compte pour dispenser de la formation, et cette expérience serait déniée aux assistantes maternelles à titre non permanent.

Dans un souci de cohérence, je vous proposerai donc d'introduire un article additionnel après l'article 18, accordant aux assistantes maternelles à titre non permanent les mêmes possibilités de dérogation que celles qui ont été accordées aux assistantes maternelles à titre permanent. Par coordination, toutefois, je vous proposerai préalablement de supprimer le second alinéa de l'article 17 et les deuxième et troisième alinéas de l'article 18.

Telles sont, rapidement exposées, mes chers collègues, les principales modifications que je vous présenterai tout à l'heure. *(Applaudissements.)*

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la loi de 1977 sur le statut des assistantes maternelles méritait d'être actualisée pour s'adapter aux nécessités de notre époque.

J'ai rappelé, lors de notre précédent débat, notre inquiétude face à la dégradation des conditions d'accueil dans les écoles maternelles et au rôle insuffisant joué par le secteur public dans l'accueil des jeunes enfants. C'est pourtant là que se situe l'essentiel des réponses à ce besoin social !

Les départements ont, bien entendu, leur mission à remplir, sans pour autant devoir suppléer les carences financières de l'Etat.

Le projet de loi doit répondre à l'attente des assistantes maternelles pour garantir leurs droits dans l'exercice de leur travail social et créer, dans le même temps, les meilleures conditions d'accueil pour les enfants.

Evidemment, l'un ne va pas sans l'autre. De notre volonté de valoriser la profession d'assistante maternelle dépendent les moyens que nous leur donnerons, avec ce projet de loi, pour leur permettre d'offrir le meilleur service aux familles.

Le projet de loi répond il est vrai, mais bien timidement, à certains besoins.

La réalité de la profession oblige à distinguer comme étant deux métiers différents la fonction consistant à assurer des accueils à titre personnel de celle qui vise à assurer des accueils à titre non permanent.

De façon générale, l'assistante maternelle qui exerce la première fonction remplit une mission de service public sous l'égide d'un employeur au plein sens du terme, alors que celle qui répond au second critère rend un service de proximité, par exemple à des parents qui travaillent. Socialement et économiquement, ces derniers sont des usagers au même titre, bien que les modalités soient différentes, que les parents plaçant leurs enfants en accueil dans des services départementaux ou des organismes sociaux. Leur qualification juridique d'employeurs me paraît donc tout à fait inappropriée et ils ne devraient pas en supporter les conséquences financières.

Le projet de loi crée aussi l'obligation d'une formation d'adaptation, ce qui correspond à une demande de l'ensemble des assistantes maternelles.

Mon groupe s'est réjoui de cette innovation. C'est pourquoi j'ai profondément regretté que le Sénat, dans un premier temps, ait voulu réduire la portée de cette mesure en rejetant nos propositions tendant à renforcer - c'était le sens de nos amendements - la durée et la qualité de cette formation.

La commission des affaires sociales avait émis un avis défavorable sur notre proposition au motif qu'elle était d'un coût trop élevé pour les départements. Pour autant, personne - j'y insiste - n'a contesté le bien-fondé de cette formation.

L'objection de la commission m'étonne. En effet, cette dernière avait elle-même proposé, par voie d'amendement, que les modalités de calcul de la DGF versée aux départements soient revalorisées en tenant compte de toutes les conséquences financières du projet de loi. La question du coût de la formation ne se posait donc plus.

Je me souviens encore de l'intervention de M. Fourcade, président de la commission, reconnaissant le rôle irremplaçable des assistantes maternelles, mais protestant - je suis toujours d'accord avec lui - comme vient de le faire Mme le rapporteur, contre les transferts devenus systématiques des charges de l'Etat vers les collectivités locales.

N'est-ce pas le groupe du rassemblement pour la République qui, souscrivant à l'ambition d'apporter des garanties à la profession, se refuse toujours à laisser les départements absorber plus longtemps les dépenses engendrées par la dilution des responsabilités de l'Etat ?

Dans ces conditions, mes chers collègues, il est possible, aujourd'hui, de prévoir une formation adaptée à la mission des assistantes maternelles d'une durée de deux cents heures ce n'est contesté par personne - et d'en imputer légitimement le coût à la charge de l'Etat. Ce serait l'aboutissement normal de notre réflexion collective.

Par ailleurs, si le projet de loi retient la notion d'agrément préalable à l'exercice de la profession, ce qui me paraît être un minimum, je regrette qu'il ait introduit la possibilité d'un agrément tacite. De tels agréments seront acquis du simple fait que le département n'aura pas eu le temps de répondre, éventuellement négativement. Le délai de réponse restant très court, cette situation risque de se reproduire fort souvent.

Comment peut-on vouloir en même temps valoriser l'accueil des enfants, la profession d'assistante maternelle, et autoriser son exercice dans ces conditions ?

Enfin, nos collègues de l'Assemblée nationale ont adopté les amendements de notre groupe relatifs au dialogue, à la concertation entre les assistantes maternelles et leur employeur, personne morale.

Je m'en félicite et je voudrais que le Sénat reconnaisse aujourd'hui l'utilité de ces échanges, dans le cas de la rupture du contrat, grâce à un entretien préalable formel et, lors de l'exécution de la mission, par l'expression directe des assistants et assistantes maternelles, comme tout salarié.

Le Gouvernement - M. le secrétaire d'Etat vient de le rappeler - avait approuvé nos propositions en première lecture. La commission, pour sa part, avait objecté la lourdeur d'un entretien préalable, mais sans doute y a-t-il eu incompréhension sur la forme. En revanche, nous ignorons les motifs du désaccord de la commission sur l'accès au droit d'expression, et son rapport écrit ne nous en apprend pas davantage.

J'espère que la discussion des articles nous permettra d'approfondir notre réflexion quant à la nécessité d'une concertation indispensable et d'un coût peu élevé.

Au terme du débat, c'est en fonction de l'évolution du projet de loi dans le sens qui nous paraît le mieux répondre aux besoins actuels, notre groupe s'exprimera.

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce sont quelque 250 000 assistantes maternelles qui sont concernées par le projet de loi dont nous avons à débattre ce soir en seconde lecture, après notre premier débat du 28 avril dernier.

Ce projet de loi, que nous avons adopté en première lecture compte tenu des dispositions et des amendements qui avaient été adoptés sur l'initiative de la commission des affaires sociales et de son excellent rapporteur, Mme Nelly Rodi - à laquelle, à juste titre, vous venez encore de rendre hommage, monsieur le secrétaire d'Etat - comprend quatre dispositions principales.

Première disposition : l'obligation d'agrément pour l'exercice de cette noble profession.

Deuxième disposition : la promotion de la formation des assistantes maternelles, étant donné l'importance de leur rôle d'éducatrices et de gardiennes de la santé des enfants qui leur sont confiés.

Troisième disposition : l'amélioration de la rémunération des assistantes maternelles. Cette amélioration est justifiée, mais nous avons regretté que le Gouvernement en fasse supporter trop largement le poids aux collectivités locales, qui sont déjà surchargées du fait des transferts de responsabilités qu'elles doivent assumer en raison de la décentralisation. Sur ce point, l'intervention, le 28 avril dernier, de notre excellent collègue M. André Jourdain, président du conseil général du Jura, et le discours fort argumenté, comme à son habitude, de M. Fourcade méritent de ne pas être oubliés.

Enfin, quatrième disposition : le développement du partenariat entre les assistantes maternelles et les collectivités.

Sous réserve des transferts de charges qui sont imposés aux budgets des collectivités locales, ces quatre orientations sont incontestablement positives.

Toutefois, ainsi que je l'avais évoqué lors de la première lecture du projet de loi, après notre approbation de ce double objectif - amélioration de la qualité de l'accueil des enfants et du statut professionnel ainsi que de la rémunération des assistantes maternelles - il nous faut déplorer, monsieur le secrétaire d'Etat, que le texte ne remédie pas notablement à l'injustice grave qu'engendre l'insuffisance notoire des retraites des assistantes maternelles, particulièrement de celles qui assurent la garde des enfants toute l'année et à temps complet, sauf pendant les heures durant lesquelles les enfants sont accueillis à l'école.

Avant le vote par le Sénat du projet de loi, dans la nuit du 28 au 29 avril - car nous travaillons souvent la nuit - nous avons débattu d'un amendement n° 26, par lequel je proposais d'insérer, après l'article 19, un article ainsi rédigé : « Un rapport sur le régime de retraite des assistantes maternelles et les améliorations qui pourraient leur être apportées sera déposé par le Gouvernement devant le Parlement dans les six mois suivant la publication de la présente loi. »

A l'occasion de la discussion de cet amendement, vous m'aviez indiqué, monsieur le secrétaire d'Etat : « Monsieur Hamel, je ne vous ai effectivement pas répondu dans la discussion générale, mais cela ne signifie pas que je ne vous aie

pas entendu. Je vous donnerai, lors de la deuxième lecture du projet de loi, un certain nombre d'éléments, fondés sur des études qui seront effectuées d'ici là par le ministère des affaires sociales ».

Monsieur le secrétaire d'Etat, en cette nuit du 17 au 18 juin, je vous renouvelle la question que je vous posais dans la nuit du 28 au 29 avril : l'insuffisance des retraites des assistantes maternelles étant flagrante et ce projet de loi ne prévoyant pas de remédier à cette grave injustice, que va faire le Gouvernement pour la revalorisation des retraites des assistantes maternelles ?

Le 20 mai dernier, devant l'Assemblée nationale, à la fin de la discussion générale et avant la discussion des articles du projet de loi, vous aviez reconnu que : « Le problème des retraites est effectivement le plus délicat ; je ne le conteste pas. Il faut donc poursuivre les études et les discussions interministérielles et voir comment la situation peut être améliorée. Mais le problème est lié à notre système de calcul des retraites. D'autres catégories, comme celles qui sont payées au SMIC ou qui occupent un emploi précaire avec un bas niveau de rémunération, sont dans le même cas. Cela dit, ce n'est pas une raison pour ne pas améliorer la situation. »

Cette réponse - ce sont les dernières phrases de votre ultime intervention dans la discussion générale à l'Assemblée nationale - comme l'absence d'engagement précis et d'annonce d'un échéancier pour la revalorisation des retraites des assistantes maternelles ont beaucoup déçu ces dernières. J'avais le devoir de vous le dire, en même temps que de vous renouveler l'expression du vœu légitime des assistantes maternelles pour une revalorisation rapide et substantielle de leur retraite.

Comme vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, ce ne serait que justice.

Aussi est-ce avec un vif regret que j'ai constaté, voilà quelques minutes, que, dans votre intervention de ce soir devant le Sénat, vous n'avez pas évoqué le problème de la revalorisation de la retraite des assistantes maternelles. Mais vous venez de me faire porter dans l'hémicycle une lettre, dont je vous remercie et que je pense devoir lire afin qu'elle soit publique. Elle permettra de relancer le débat sur la nécessaire revalorisation des retraites des assistantes maternelles, cette relance pouvant et devant aboutir à passer du domaine des souhaits à celui des réalisations.

Je ne pense pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous voyiez d'objection à ce que je rende publique cette lettre, que vous venez de me faire porter à l'instant dans l'hémicycle. (M. le secrétaire d'Etat approuve.)

J'en donne donc lecture :

« Monsieur le sénateur,

« Lors du débat sur le projet de loi relatif aux assistantes maternelles, vous avez bien voulu attirer mon attention sur la situation de celles-ci en matière de retraite.

« Je tenais à vous donner les informations suivantes :

« Comme vous le savez, les assistantes maternelles n'ont plus, suite à l'arrêté du 28 décembre 1990, de régime de retraite particulier. Elles relèvent toutes du régime général, quel que soit leur employeur.

« Le passage d'une assiette forfaitaire à une assiette réelle de cotisations permettra une amélioration notable du niveau de leur pension.

« Sous le régime de l'assiette forfaitaire, l'assistante maternelle qui avait la garde de moins de trois enfants percevait une pension de montant très modeste : pour la garde d'un enfant, 548,45 francs par an ; pour la garde de deux enfants, 2 223,44 francs par an.

« L'élargissement de l'assiette des cotisations a un effet direct sur le nombre des trimestres validés, qui est multiplié par deux pour un et deux enfants gardés - respectivement deux et quatre trimestres par an au lieu de un et deux auparavant.

« Cet effet direct permettra aux intéressées d'acquérir plus facilement une durée d'assurance de 150 trimestres ouvrant droit, dès soixante ans, au taux plein de 50 p. 100, lequel à son tour permet l'attribution du minimum contributif.

« La retraite pour une assistante maternelle qui aura une "carrière" complète augmentera pour un enfant de 395 p. 100 - 2 165,65 francs par an au lieu de 548,45 francs - et, pour deux enfants, de 1 562 p. 100 - 17 321,20 francs, montant porté au niveau du minimum contributif, soit 34 886,50 francs au lieu de 2 223,44 francs.

« Toutefois, l'impossibilité de rendre la mesure rétroactive a pour conséquence de ne donner son plein effet à cette mesure que pour les assistantes maternelles ayant commencé leur activité en 1991. Les assistantes maternelles, comme du reste les autres salariés, ne peuvent en effet racheter les cotisations d'assurance vieillesse, dès lors que celles-ci ont été versées conformément aux textes en vigueur.

« Enfin, les assistantes maternelles bénéficient désormais des dispositions de droit commun applicables à tous les salariés.

« En tant que mères de famille, elle bénéficient d'une majoration d'assurance de deux ans par enfant élevé ; si elles ont eu trois enfants, le montant de leur pension est majoré de 10 p. 100.

« Leur pension du régime général est abondée par le montant des retraites complémentaires.

« A l'âge de soixante-cinq ans - soixante ans en cas d'inaptitude au travail - l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité permet de porter le montant de leur pension au niveau du minimum vieillesse.

« Voici les informations que je souhaitais porter à votre connaissance. Vous voudrez bien trouver ci-joint un tableau récapitulatif la situation des assistantes maternelles en matière de calcul de pensions.

« Tout comme vous, je resterai vigilant sur ce problème des retraites, qui est un élément important pour que le métier d'assistante maternelle soit réellement attractif. »

Monsieur le secrétaire d'Etat, cette lettre est le signe de votre intérêt pour ce problème si grave de la revalorisation de la retraite des assistantes maternelles. Elle fait état d'un certain nombre de progrès pour les assistantes maternelles qui exerceront à partir de maintenant, mais le problème demeure pour celles qui, pendant des décennies, se sont consacrées à l'éducation d'enfants et qui paraissent ne pas être concernées par les décisions dont je viens de prendre connaissance par votre lettre.

C'est la raison pour laquelle j'espère que ce problème va encore être approfondi, que les progrès qu'annonce votre lettre ne sont que partiels et que d'autres viendront bientôt les compléter, notamment pour celles qui exercent depuis longtemps la fonction si noble d'assistante maternelle.

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

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé :

« Art. 123-1. - La personne qui accueille habituellement des mineurs à son domicile, moyennant rémunération, doit être préalablement agréée comme assistante maternelle par le président du conseil général du département où elle réside.

« L'agrément est accordé pour une durée fixée par voie réglementaire si les conditions d'accueil garantissent la santé, la sécurité et l'épanouissement des mineurs accueillis ; il précise le caractère permanent ou non de l'accueil, le nombre et l'âge des mineurs susceptibles d'être accueillis par l'assistante maternelle ainsi que, le cas échéant, les horaires de l'accueil. Le nombre de mineurs accueillis ne peut être supérieur à trois, sauf dérogation accordée par le président du conseil général.

« Dans le cas d'un agrément permanent, une sensibilisation aux conditions d'accueil est réalisée préalablement, dans des conditions définies par décret.

« Tout refus d'agrément doit être dûment motivé.

« Le renouvellement de l'agrément est subordonné à la justification de la formation définie à l'article L. 149-1 du code de la santé publique ou à l'article L. 773-17 du code du travail. »

Par amendement n° 1, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le début du troisième alinéa du texte présenté par cet article pour l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale :

« Dans le cas d'un agrément concernant l'accueil de mineurs à titre permanent, une préparation à l'accueil est réalisée... »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Cet amendement d'ordre rédactionnel a pour objet de remplacer les mots « d'agrément permanent » par une formulation plus juridique et le terme « sensibilisation » par « préparation ».

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. 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. Par amendement n° 2, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de supprimer le quatrième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. L'assemblée nationale a spécifié que tout refus d'agrément devrait être motivé.

La commission des affaires sociales a considéré que cette précision était superflète, dans la mesure où les agréments sont, en tout état de cause, des actes administratifs qui, conformément à la loi du 11 janvier 1979, doivent être motivés. Elle vous propose donc de la supprimer.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Evidemment, nous sommes absolument opposés à la suppression du quatrième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale puisque, ainsi, la commission veut supprimer l'obligation de motiver le refus.

En première lecture, j'avais défendu un amendement tendant à introduire cette notion, mais il n'avait pas été retenu. Je me suis donc réjoui qu'un texte tendant aux mêmes fins ait été adopté par l'Assemblée nationale.

Je ne crois pas, madame le rapporteur, que cette disposition soit superflète, puisqu'elle ouvre à la postulante refusée le droit de déposer un recours contre une décision de son employeur, ce qui la place dans la situation de tous les autres salariés.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Laucournet. Je fais miens les propos que vient de tenir notre collègue Mme Beaudeau.

Lorsqu'un employeur fait savoir qu'il accepte ou qu'il refuse un agrément, il doit dire pourquoi. Or, si nous suivions Mme le rapporteur, nous resterions dans l'inconnu, dans le mystère.

Pour ma part, je pense qu'il faut dire clairement que tout refus d'agrément doit être motivé ; c'est la raison pour laquelle le groupe socialiste votera contre l'amendement n° 2.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Sont insérés dans le code de la famille et de l'aide sociale, après l'article 123-1, les articles 123-1-1, 123-1-2, 123-1-3, 123-1-4, 123-1-5, 123-1-6 et 123-1-7 ainsi rédigés :

« Art. 123-1-1. - Lorsque la demande d'agrément concerne l'accueil de mineurs à titre non permanent, la décision du président du conseil général est notifiée dans un délai de trois mois à compter de cette demande. A défaut de notification d'une décision dans ce délai, l'agrément est réputé acquis.

« Lorsque la demande d'agrément concerne l'accueil de mineurs à titre permanent, la décision du président du conseil général est notifiée dans un délai de six mois à compter de cette demande. A défaut de notification d'une décision dans ce délai, l'agrément est réputé acquis.

« Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil général peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. En cas d'urgence, le président du conseil général peut suspendre l'agrément.

« Toute décision de retrait ou de suspension de l'agrément ou de modification de son contenu doit être dûment motivée.

« La composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la commission présidée par le président du conseil général ou son représentant, visée à l'alinéa précédent, sont définies par décret en Conseil d'Etat.

« La commission est notamment consultée chaque année sur le programme de formation des assistantes maternelles ainsi que sur le bilan de fonctionnement de l'agrément.

« Art. 123-1-2 et 123-1-3. - Non modifiés.

« Art. 123-1-4. - Le président du conseil général informe du retrait, de la suspension ou de la modification du contenu de l'agrément de l'assistante maternelle les organismes débiteurs de l'aide à la famille instituée par l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale et les représentants légaux du ou des mineurs accueillis par celle-ci.

« Art. 123-1-5. - La personne qui accueille habituellement des mineurs à son domicile moyennant rémunération sans avoir préalablement obtenu l'agrément institué par l'article 123-1 et dont la situation est signalée au président du conseil général est mise en demeure par celui-ci de présenter une demande d'agrément dans le délai de quinze jours. Son ou ses employeurs sont informés de cette mise en demeure par le président du conseil général.

« Art. 123-1-6. - En cas d'application des articles 123-1-4 et 123-1-5, l'assistante maternelle ou la personne visée à l'article 123-1-5 est tenue de fournir au président du conseil général, sur sa demande, les noms et adresses des représentants légaux des mineurs qu'elle accueille.

« Art. 123-1-7. - La personne qui accueille à son domicile moyennant rémunération des mineurs sans avoir donné suite aux mises en demeure prévues aux articles 123-1-5 et 123-1-6 ou après une décision de refus, de suspension ou de retrait d'agrément sera punie des peines prévues à l'article 99. »

ARTICLE 123-1-1
DU CODE DE LA FAMILLE ET DE L'AIDE SOCIALE

M. le président. Par amendement n° 12, Mmes Beaudou et Fost, MM. Viron, Souffrin, Bécart et Renar, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, à la fin de la dernière phrase du premier et du deuxième alinéa du texte présenté par l'article 2 pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale, de remplacer deux fois le mot : « acquis » par le mot : « refusé ».

La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Nous sommes en total désaccord avec le principe de l'agrément tacite, agrément qui serait donc acquis par suite d'un simple dépassement du délai de notification, du fait, par exemple, du manque de moyens du département pour répondre, dans les temps, à un afflux important de demandes.

Comment une telle cause pourrait-elle être à l'origine d'une autorisation d'exercice de cette profession ? Cela signifie qu'il n'y aurait alors plus aucun contrôle du respect des conditions à remplir ! Or il faut, actuellement, satisfaire à

un examen médical, à une enquête sociale permettant, entre autres, d'apprécier les qualités éducatives, les conditions de logement et le comportement familial des candidates.

Cela signifie aussi que des personnes non qualifiées, soucieuses seulement de trouver une activité rémunératrice - ce qui est légitime - seront légalement autorisées à exercer un métier qu'elles ne connaissent pas et pour lequel elles pourraient même n'avoir aucune aptitude.

Certes, on peut me rétorquer, peut-être, qu'une formation obligatoire est prévue dans le projet de loi, mais celle-ci ne sera dispensée qu'après deux ou cinq ans. La profession sera donc exercée sans aucune garantie pendant une longue période et, même si l'agrément est retiré ultérieurement, cela n'écarte pas les risques que comporte l'exercice de cette profession par une personne non qualifiée. Il est anormal de laisser prendre aux départements la responsabilité sur le plan social comme sur le plan juridique, de couvrir de tels risques. C'est aussi une responsabilité énorme à l'égard des enfants et des familles !

Par ailleurs, il y a contradiction entre ce principe de l'agrément tacite et les dispositions du texte proposé par l'article 1^{er} du projet pour l'article 123-1-1 du code, qui font obligation de mentionner dans le document officiel d'agrément, des informations essentielles telles que le caractère de l'accueil, - permanent ou non -, le nombre et l'âge des mineurs, ou encore les horaires de l'accueil.

C'est bien sur la base de telles informations que seront conclus les contrats d'accueil. Qu'advient-il, alors, dans le cas d'agrément tacite, en l'absence de telles informations ? C'est la porte ouverte à des abus dans la conclusion de contrats d'accueil inadaptés aux conditions réelles !

Pour ces multiples raisons, ce type d'agrément tacite est absolument incompatible avec une réelle professionnalisation des assistantes maternelles et avec la garantie d'un bon accueil des enfants. Cette disposition doit donc être rejetée. C'est pourquoi je propose de modifier l'article, afin que l'on considère le défaut de réponse dans le délai imparti comme un refus de l'agrément.

Tel est l'objet de cet amendement.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, qui aboutirait à bloquer toute procédure d'agrément.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement pour des raisons administratives.

D'abord, dans le contexte actuel, on n'a pas le droit d'empêcher une personne qui souhaite travailler de le faire, et on n'a pas le droit non plus de priver une famille du bénéfice de l'aide d'une assistante maternelle pour la garde de cet enfant.

Ensuite, je rappelle à Mme Beaudou que, au-delà d'un délai de trois mois, l'agrément tacite n'exclut pas le contrôle par les services de PMI des conditions de l'accueil d'enfants.

M. le président. Madame Beaudou, cet amendement est-il maintenu ?

Mme Marie-Claude Beaudou. Oui, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 13, Mmes Beaudou et Fost, MM. Viron, Souffrin, Bécart et Renar, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après le deuxième alinéa du texte présenté par l'article 2 pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale, d'insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« L'agrément est subordonné à une formation initiale. »

La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Nous voulons que l'agrément soit subordonné à une formation initiale.

La formation obligatoire est l'un des points positifs de ce projet de loi, dans la mesure où elle constitue une des garanties de la qualité de l'accueil.

Dans le même esprit, une formation initiale est nécessaire et doit conditionner l'octroi de l'agrément. Il s'agit non pas d'une formation sélective, mais d'une initiation destinée à donner aux postulantes un minimum de connaissances.

Tout métier exige une formation ou une expérience préalable pour être pratiqué efficacement.

Seuls les métiers situés au bas de l'échelle en sont généralement dispensés, et ce dans toutes les branches. Ce ne peut être le cas des assistantes maternelles, même débutantes. En effet, une postulante désirant assurer l'accueil d'enfants doit au moins être familiarisée avec le rôle de certains organismes et être armée pour répondre aux situations qu'elle sera rapidement amenée à rencontrer.

Or, compte tenu de la pénurie d'emplois, des jeunes femmes, même sans expérience personnelle, peuvent être amenées à postuler et, en l'état actuel du texte, à obtenir l'autorisation de s'occuper d'enfants, qui leur seront confiés en toute confiance par les parents ou par les organismes.

La formation préalable à l'agrément me paraît donc être un garde-fou indispensable et un minimum à exiger. Loin de rebuter les postulantes, elle ne peut que les conforter dans l'intérêt de ce rôle social.

C'est la raison pour laquelle je demande au Sénat d'adopter l'amendement n° 13.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, d'abord parce qu'il est contraire à la logique des articles L. 149-1 du code de la santé publique et L. 773-17 du code du travail, tels qu'ils résultent du projet de loi, et ensuite parce qu'il risquerait de bloquer la procédure d'agrément.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour deux raisons.

Tout d'abord, si la formation est reconnue par tous comme étant indispensable, elle ne doit pas être un préalable à l'exercice de l'activité.

De plus, s'agissant d'une profession qui compte un nombre important de personnes exerçant clandestinement - plus de 40 000 à 50 000 personnes travaillent encore au noir - un aménagement progressif de l'effort de formation est plus adapté qu'une exigence de formation préalable.

M. le président. Madame Beaudeau, l'amendement est-il maintenu ?

Mme Marie-Claude Beaudeau. Oui, monsieur le président.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 3, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de remplacer les quatre derniers alinéas du texte présenté par l'article 2 pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale par un alinéa ainsi rédigé :

« Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil général peut, à tout moment, suspendre l'agrément, mettre fin ou modifier son contenu. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. L'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales précisant que toute décision de retrait ou de modification devait être préalablement soumise, pour avis, à une commission consultative paritaire départementale, cette commission étant en outre consultée chaque année sur « le programme de la formation des assistantes maternelles et sur le bilan de fonctionnement de l'agrément ».

Le projet de loi confie au pouvoir réglementaire le soin de fixer la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de cette commission.

Le texte de l'Assemblée nationale précise, enfin, comme pour les refus d'agrément, que toute décision de retrait, de suspension ou de modification doit être motivée.

Cette adjonction alourdit considérablement la procédure de suspension de l'agrément. De plus, les soins que requiert un enfant sont une chose trop importante pour qu'ils soient subordonnés aux lenteurs juridiques d'une procédure compliquée.

Quant à la motivation de la décision du président du conseil général, elle va de soi, cette décision étant, elle aussi, un acte administratif régi par la loi du 11 juillet 1979.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Pourquoi les relations sociales entre employeurs et assistantes maternelles se caractériseraient-elles par le non-dialogue ? Il n'y aurait aucune obligation d'entretien préalable, aucune motivation des licenciements, aucun organisme paritaire de recours. Tout cela ne correspond pas à la philosophie du projet de loi, qui, au contraire, va dans le sens du dialogue et de la reconnaissance du statut de cette profession.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 3.

M. Aubert Garcia. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Aubert Garcia.

M. Aubert Garcia. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, deux points me choquent beaucoup dans cet amendement.

D'abord, on crée une catégorie d'employées qui seront seules à ne pas être défendues par une commission consultative paritaire, ce que j'ai beaucoup de mal à accepter en tant qu'homme et aussi compte tenu de mon idéologie. Tout le monde sait, dans cette assemblée, que je suis médecin.

De plus, madame le rapporteur, les soins que requiert l'enfant, nous avez-vous dit, sont une chose trop importante pour être subordonnés aux lenteurs juridiques d'une procédure compliquée. Je regrette, mais c'est précisément parce qu'il s'agit d'enfants qu'il faut, selon moi, se donner le temps de mobiliser tous les moyens et de bien réfléchir au système qui va être mis en place. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Je demande la parole.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Effectivement, il s'agit d'enfants. Mais, dans les faits, il y a toujours des réunions au cours desquelles les services du conseil général rencontrent les assistantes maternelles ! *(M. le secrétaire d'Etat fait un signe dubitatif.)*

Si, monsieur le secrétaire d'Etat ! En tout cas, la commission demande au Sénat d'adopter cet amendement.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je rejoins ce qu'a dit tout à l'heure notre collègue M. Aubert Garcia : les dispositions qu'a ajoutées l'Assemblée nationale à l'article 123-1-1 et que l'amendement n° 3 vise à supprimer sont à la fois novatrices et intéressantes.

Qu'on en juge : création d'une commission consultative paritaire appelée à donner son avis sur la validité de l'agrément en cas de modification des conditions d'agrément, obligation de motiver toute décision, consultation de cette commission sur les programmes de formation. Ce sont là des propositions d'autant plus dignes d'intérêt que des enfants sont en cause !

Je pense donc qu'il faut maintenir ces dispositions dans le texte et je voterai, par conséquent, contre cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 123-1-1 du code de la famille et de l'aide sociale.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLES 123-1-4 À 123-1-7 DU CODE DE LA FAMILLE
ET DE L'AIDE SOCIALE

M. le président. Sur le texte proposé pour les articles 123-1-4 à 123-1-7 du code de la famille et de l'aide sociale, je ne suis saisi d'aucun amendement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 123-1-4.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 123-1-5.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 123-1-6.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 123-1-7.

(Ce texte est adopté.)

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

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - L'article 123-3 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi modifié :

« 1° et 1° bis. - *Non modifiés.* »

« 2° Il est inséré après le deuxième alinéa un alinéa ainsi rédigé :

« Le contrat précise également si l'accueil permanent du mineur est continu ou intermittent. L'accueil est continu s'il est prévu pour une durée supérieure à quinze jours consécutifs, y compris les jours d'accueil en internat scolaire ou en établissement d'éducation spéciale, ou s'il est prévu pour une durée supérieure à un mois lorsque l'enfant n'est pas confié les samedis et dimanches ; l'accueil est intermittent s'il est prévu pour une durée inférieure ou égale à quinze jours consécutifs. »

« 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Le contrat d'accueil est porté à la connaissance des autres membres de la famille d'accueil. »

« 4° *Non modifié.* »

Par amendement n° 4, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par le 2° de cet article pour insérer un alinéa nouveau après le deuxième alinéa de l'article 123-3 du code de la famille et de l'aide sociale :

« Le contrat précise également si l'accueil permanent du mineur est continu, discontinu ou intermittent. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Le Sénat avait retenu un amendement, proposé par M. Chérioux et les membres du groupe du RPR, tendant à distinguer, outre l'accueil continu, d'une durée consécutive supérieure à quinze jours, et l'accueil intermittent, d'une durée inférieure ou égale à quinze jours, l'accueil discontinu, pour la garde des enfants les samedis, dimanches et jours fériés.

L'Assemblée nationale a supprimé cette distinction et est revenue au texte du projet de loi initial. Elle a considéré, à la suite de son rapporteur, que cette distinction n'était pas pertinente dans la mesure où l'assistante maternelle conserve, en pareil cas, la responsabilité permanente du mineur, de plus, cette distinction risquait de compliquer exagérément les modalités de calcul des rémunérations versées par les départements.

La commission estime nécessaire de maintenir dans le texte cette notion d'accueil discontinu.

Elle propose, en outre, de supprimer la définition des différentes sortes d'accueil. Il lui semble préférable de laisser au pouvoir réglementaire, si le besoin s'en fait sentir, le soin d'en déterminer les traits principaux, et au contrat la possibilité d'adapter ces différents types d'accueil aux besoins individuels.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

J'ai indiqué, lors de la première lecture, quel objectif visait le Gouvernement en prévoyant deux types d'accueil - l'accueil continu et l'accueil intermittent - étant entendu que, jusqu'à présent, il n'existe qu'un seul type d'accueil et des pratiques extrêmement variables d'un département à l'autre.

Il m'apparaît important que les assistantes maternelles ne soient pas pénalisées par les évolutions du projet de vie de l'enfant.

Concrètement, un enfant confié à titre permanent peut se trouver scolarisé dans un établissement situé à cinquante kilomètres du domicile de l'assistante maternelle. Faut-il, en pénalisant financièrement l'assistante maternelle par un décompte des jours d'absence, remettre en cause un projet éducatif conforme à l'intérêt de l'enfant ?

La mensualisation doit notamment être maintenue lorsque, après avoir accueilli les mêmes enfants 365 jours par an, l'assistante maternelle ne les accueille plus que le week-end et pendant les congés scolaires, en raison de leur scolarisation en internat ou de leur accueil en établissement d'éducation spéciale.

La responsabilité d'accueil de l'assistante maternelle demeure entière lorsque, du jour au lendemain et pour diverses raisons - problèmes de santé, de fermeture temporaire de l'école, etc. - les enfants retournent à son domicile. Cette responsabilité se matérialise également par les divers travaux ménagers que l'assistante maternelle continue d'effectuer pendant la semaine pour les enfants et par la nécessité de leur conserver une chambre, notamment.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 4.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'exemple qu'a donné M. le secrétaire d'Etat confirme bien que l'Assemblée nationale eu raison d'en revenir au projet initial et de supprimer cette possibilité de distinguer un type d'accueil « discontinu ».

Cette notion d'accueil discontinu complique d'ailleurs sensiblement les structures de la profession, qui ne sont déjà guère simples.

Par conséquent, je voterai contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus 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 5

M. le président. « Art. 5. - La section V du chapitre IV du titre II du code de la famille et de l'aide sociale est complétée par les articles 123-9, 123-10 et 123-11 ainsi rédigés :

« Art. 123-9 et 123-10. - *Non modifiés.*

« Art. 123-11. - Les assistantes maternelles employées par des établissements publics de santé sont des agents non titulaires de ces établissements ; un décret en Conseil d'Etat fixe les dispositions particulières qui leur sont applicables compte tenu du caractère spécifique de leur activité. » - *(Adopté.)*

Article additionnel avant l'article 7

M. le président. Par amendement n° 14, Mmes Beaudeau et Fost, MM. Viron, Souffrin, Bécart et Renar, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le coût imposé aux départements issu directement ou indirectement de la formation des assistantes maternelles est pris en charge par l'Etat.

« II. - Le taux de l'impôt-solidarité sur la fortune est augmenté à due concurrence. »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudou. Lors de la discussion générale, j'ai souligné que ce texte ne devait entraîner aucune charge financière supplémentaire pour les collectivités locales. Je ne reviens pas sur ce principe, qui paraît partagé par une majorité de membres de notre assemblée.

Cette exigence vaut tout particulièrement pour ce qui concerne la formation, qui relève de la responsabilité première de l'Etat.

Tout pays moderne doit avoir pour objectif de former des hommes et des femmes de manière à les amener à un niveau de qualification élevé. C'est donc à double titre que l'Etat doit prendre à sa charge les coûts, directs ou indirects, liés à la formation proprement dite, mais également celui de la rémunération des personnes en formation et de leurs remplaçants.

L'Etat doit financer la formation existante, bien entendu, mais aussi celle que tend à créer ce projet de loi. C'est d'ailleurs ce qui garantit que cette formation sera effectivement et pleinement dispensée par les organismes et les départements.

Avec l'article additionnel que, par l'amendement n° 14, nous proposons d'insérer, il ne pourrait plus être question de limiter la formation sous le prétexte du coût supporté par le département. Au contraire, il s'agit d'assurer toute la formation qui est indispensable et d'en imputer la charge au payeur légitime, c'est-à-dire l'Etat.

Notre proposition est gagée par une augmentation à due concurrence du taux de l'impôt de solidarité sur la fortune.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Défavorable.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le statut de 1977 prévoyait déjà la formation obligatoire. Il s'agit bien, de toute façon, d'une responsabilité qui a été transférée à la suite de la décentralisation.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement, qui pourrait d'ailleurs, me semble-t-il, se voir opposer l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, dois-je comprendre que vous avez évoqué et non invoqué l'article 40 ?

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Vous avez bien compris, monsieur le président.

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - I. - Il est inséré après l'article L. 149 du code de la santé publique un article L. 149-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 149-1. - Dans un délai de cinq ans suivant son agrément pour l'accueil de mineurs à titre non permanent, toute assistante maternelle doit suivre, à raison d'une durée minimale de soixante heures, dont vingt au cours des deux premières années, les actions de formation prévues au 7° de l'article L. 149. Un décret détermine le contenu et les conditions de validation de ces heures de formation ainsi que les dépenses de formation qui peuvent être accordées si l'assistante maternelle justifie d'une formation antérieure équivalente.

« Le département organise et finance, durant le temps de formation, l'accueil des enfants confiés aux assistantes maternelles. »

« II. - Non modifié. »

Par amendement n° 15, Mmes Beaudou et Fost, MM. Viron, Souffrin, Bécart et Renar, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par le paragraphe I de cet article pour l'article L. 149-1 du code de la santé publique, de remplacer les mots : « soixante heures, dont vingt » par les mots : « deux cents heures, dont quatre-vingts ».

La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Cet amendement vise à porter la durée de formation obligatoire, en cas d'accueil à titre non permanent, à deux cents heures, ce qui correspond au minimum jugé nécessaire pour des fonctions similaires.

Les durées de formation prévues par le projet de loi sont, à notre avis, insuffisantes. Nous estimons, notamment, que la durée prévue - soixante heures sur cinq ans, pour l'accueil à titre non permanent, est dérisoire. En effet, il s'agit de former des professionnels appelés à remplir des tâches pédagogiques, éducatives, psychologiques et sanitaires.

A cet égard, je rappelle que le conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales, au cours de sa séance du 14 avril 1992, a estimé, fort de sa compétence en la matière, que le projet manquait d'ambition. En l'occurrence, il s'est référé à la formation prévue pour l'obtention du certificat d'aptitude aux emplois familiaux, qui est de deux cents heures.

Les chiffres, publiés par la revue *Liaisons sociales* en avril dernier, font apparaître que les salariés, ayant suivi, en 1990, une formation professionnelle continue ont bénéficié, en moyenne, de soixante-sept heures. Cette formation volontaire a donc une durée supérieure à celle qui est prévue par le projet pour le cas le plus avantageux : soixante heures.

Le texte, tel qu'il nous est soumis, ne permettra pas d'offrir aux assistantes maternelles la formation qu'elles souhaitent recevoir.

Au surplus, son caractère obligatoire risquer de perdre tout effet positif si l'on s'en tient aux seuils prévus.

Nous pensons, nous, que chaque salarié doit pouvoir consacrer 10 p. 100 de son temps de travail à sa formation. Si l'on admet la durée de cinq ans pour les accueils non permanents, on ne peut, à mon avis, envisager une durée de formation obligatoire inférieure à deux cents heures pour ces mêmes cinq années.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Défavorable.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Articles 9 et 11

M. le président. « Art. 9. - Il est inséré après l'article L. 773-3 du code du travail un article L. 773-3-1 ainsi rédigé :

« Art. 773-3-1. - Sans préjudice des indemnités et fournitures qui leur sont remises pour l'entretien des enfants, les assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre permanent perçoivent une rémunération garantie pour la durée mentionnée dans le contrat d'accueil. Son montant minimal, par unité de temps et par enfant accueilli, est déterminé par décret en référence au salaire minimum de croissance.

« Ce montant varie selon que l'accueil est continu ou intermittent au sens de l'article 123-3 du code de la famille et de l'aide sociale. Il peut également varier selon le nombre d'enfants accueillis.

« La rémunération cesse d'être versée lorsque l'enfant accueilli quitte définitivement le domicile de l'assistante maternelle. » - (Adopté.)

« Art. 11. - I. - A l'article L. 773-4 du code du travail, le mot : "sommés" est remplacé par le mot : "indemnités" et le mot : "versées" par le mot : "remises". »

« II à IV. - Non modifiés. » - (Adopté.)

Article 13

M. le président. « Art. 13. - L'article L. 773-12 du code du travail est ainsi modifié :

« 1° Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque l'employeur est momentanément en mesure de ne confier aucun enfant à une assistante maternelle ayant accueilli des mineurs à titre permanent, celle-ci a droit à une

indemnité journalière versée dans les mêmes conditions que l'indemnité compensatrice mentionnée à l'article L. 773-5 sous réserve de l'engagement d'accueillir dans les meilleurs délais les mineurs préalablement présentés par l'employeur dans la limite d'un nombre maximum convenu avec lui. Cette disposition n'est applicable qu'aux personnes qui justifient d'une ancienneté de trois mois au moins au service de l'employeur.»

« 2° Non modifié.

« 3° Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« L'employeur ne peut toutefois adresser cette lettre qu'après avoir convoqué par écrit et reçu l'assistante maternelle à un entretien au cours duquel il lui indique le motif pour lequel il ne lui confie plus d'enfant.

« L'employeur est en outre tenu d'indiquer ce motif dans la lettre prévue à l'article L. 773-7. »

Par amendement n° 5 rectifié, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de supprimer le 3° de cet article.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission est très réservée au sujet des dispositions adoptées sur l'initiative de Mme Muguette Jacquaint, prévoyant que l'employeur ne peut adresser une lettre de licenciement à l'assistante maternelle qu'après avoir convoquée celle-ci par écrit à un entretien, au cours duquel il lui indique le motif pour lequel il ne lui confie plus d'enfant, ce motif doit, en outre, figurer dans la lettre prévue à l'article L. 773-7 du code du travail.

La commission estime que ces dispositions, qui sont la transposition de celles qui figurent à l'article L. 122-14 du code du travail concernant l'entretien préalable en cas de licenciement d'un salarié, sont trop rigides pour s'appliquer au cas des assistantes maternelles.

Elle vous propose donc de supprimer le paragraphe qui prévoyait d'introduire cette procédure dans l'article L. 773-3-1 du code du travail et d'adopter l'article 13 ainsi modifié.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, pour les motifs que j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer.

Je ne vois pas pourquoi l'assistante maternelle à qui aucun enfant n'a été confié pendant trois mois ne pourrait pas connaître les raisons de cette situation. Parfois, c'est tout simplement parce qu'il n'y a pas d'enfant à lui confier. Elle peut considérer que c'est la qualité de son travail qui est mise en cause, ce qui n'est pas forcément le cas.

Prévoir ce dialogue, c'est non pas comme certains l'ont prétendu, s'inscrire dans une logique de conflit, mais tout simplement améliorer les relations sociales entre l'employeur et les agents.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5 rectifié.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. En première lecture, j'avais proposé que les assistantes maternelles employées par des personnes morales bénéficient d'une procédure préalable au licenciement simplifiée par rapport à celle des autres salariés. La commission des affaires sociales s'était alors opposée à notre amendement, en déclarant cette procédure trop lourde et inutile, le dialogue étant, paraît-il, presque toujours établi.

L'Assemblée nationale, en revanche, a accueilli favorablement le même amendement, ce dont nous nous félicitons. Il est évident, madame le rapporteur, que, si ce dialogue est établi le plus souvent, il n'est en rien gênant qu'il soit prévu dans le texte.

Reste l'objection de la procédure trop lourde.

En quoi consiste cette procédure ? Il s'agit d'envoyer un courrier au salarié pour le convoquer à un entretien, de le recevoir pour lui exposer les motifs de la situation présente et de recueillir ses observations. Qui le reçoit ? L'employeur ou, bien sûr - c'est le cas le plus fréquent - son représentant. Les obligations imposées par cette procédure se limitent à un courrier et à un entretien.

Qualifier de lourde une telle procédure, c'est avoir bien peu de considération pour celui ou celle qui va perdre son emploi ! En fait cette procédure introduit une simplification par rapport à celle qui existe pour tout salarié quels que soient les effectifs de l'entreprise considérée. Issue de la loi du 13 juillet 1973, elle s'imposait aux seules entreprises employant plus de dix salariés. Elle s'est étendue progressivement à toutes les entreprises, sans que les textes relatifs aux assistantes maternelles en tiennent compte.

La procédure acceptée par l'Assemblée nationale est donc très utile. L'énonciation des motifs par l'employeur, ou par son représentant, aura un effet dissuasif au regard des abus, dans la mesure où il devra s'exprimer devant le salarié et figer par écrit les raisons qui président à la nouvelle situation. Il sera obligé de prendre ainsi ses responsabilités.

Il est évident que l'employeur de bonne foi ne peut redouter cette phase préliminaire au licenciement.

En cas de situation conflictuelle, l'entretien n'ajoutera aucun élément aggravant, au contraire. Il sera l'occasion d'échanger des informations, de rechercher des solutions éventuelles pour éviter la rupture, et donc le risque de chômage.

Vous ne contesterez pas au salarié, mes chers collègues, le droit légitime de connaître les motifs qui le conduisent au chômage, d'exposer sa défense et de formuler des propositions pour garder son emploi.

Ce simple entretien peut être bénéfique ; il est pour le moins indispensable.

Comment notre assemblée, dans sa sagesse, pourrait-elle prendre position contre ce dialogue employeur-employé ? Il en va du respect de l'égalité ! S'il est vrai que cette profession présente des spécificités dont nous sommes obligés de tenir compte, il ne convient en aucun cas de refuser à ses membres le statut de salarié. Comment, dès lors, dénier à ceux-ci des droits acquis par l'ensemble des travailleurs, et qui peuvent leur être applicables sans aucune difficulté. Opérer une telle distinction serait inacceptable, car injuste et discriminatoire.

Je demande donc au Sénat de se prononcer contre l'amendement qui nous est proposé.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 13.

(L'article 13 est adopté.)

Article 14 bis

M. le président. « Art. 14 bis. - Dans l'article L. 773-16 du code du travail, après les mots : "du livre premier", sont insérés les mots : "et du chapitre premier du titre VI du livre IV". »

Par amendement n° 6, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. L'assemblée nationale a introduit un article nouveau étendant aux assistantes maternelles employées par des personnes morales de droit privé le bénéfice du droit d'expression reconnu aux salariés par le code du travail.

Cette modification est également issue d'un amendement de Mme Muguette Jacquaint, retenu par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Cet amendement, qui avait aussi été déposé au Sénat par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste, a été rejeté compte tenu de la situation particulière des assistantes maternelles au regard du droit du travail.

Le Sénat a estimé, par ailleurs, que ce droit d'expression existait dans la pratique.

Enfin, s'agissant des décisions concernant le mineur, principal point de litige entre les assistantes maternelles et les services employeurs, le Sénat a considéré que l'article 3 du projet de loi répondait au problème soulevé.

En conséquence, la commission vous propose de supprimer cet article.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement ne peut qu'être défavorable à un amendement qui tend à supprimer le droit d'expression reconnu aux assistantes et assistants maternels. En effet, une plus grande possibilité d'expression pourrait favoriser la reconnaissance de cette profession par l'alignement des conditions légales de travail de ses membres sur celles des autres salariés. Elle devrait également favoriser l'ouverture d'un dialogue entre les partenaires sociaux sur les conditions d'exercice de la profession.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Cet article 14 bis a été ajouté par l'Assemblée nationale, qui a adopté un amendement identique à celui que nous avons déposé mais qui avait été repoussé par le Sénat, comme vient de le dire Mme le rapporteur.

Jusqu'à présent, la commission n'a avancé aucune motivation pour expliquer ce refus.

Pour ma part, je pense que l'expression des salariés est un élément positif dans le fonctionnement d'une entreprise, elle est prévue, d'ailleurs, dans le droit du travail. Comme l'a admis l'Assemblée nationale, rien ne justifie que les assistantes maternelles et leurs employeurs, personnes morales, soient privés de son exercice.

Les modalités du droit d'expression, vous le savez, mes chers collègues, sont négociées par l'employeur avec les organisations syndicales.

L'expression directe et collective, issue de l'accord conclu, vise le contenu du travail, les conditions de son exercice et son organisation.

Sont ainsi concernés, entre autres, la conception des équipements, les normes d'activité, les méthodes de travail, la prévention des accidents et l'enrichissement des tâches. Chaque salarié peut faire connaître ses observations sur ces points.

Qui pourrait nier l'intérêt pour l'employeur d'être à l'écoute de ces salariées, généralement isolées en raison de l'exercice de leur profession ?

Nombre d'améliorations peuvent être apportées dans l'accomplissement des fonctions, donc dans l'accueil des enfants, puisqu'il s'agit, en l'occurrence, de l'accueil et de l'éducation des enfants.

Comment s'opposer à une telle démarche ? Elle est tout à fait conforme à l'esprit même du projet de loi et elle avait reçu l'avis favorable du Gouvernement, ce que M. le secrétaire d'Etat vient de confirmer.

Je demande donc que la disposition visée, qui peut s'appliquer aisément à cette profession et qui lui sera bénéfique, soit maintenue dans le projet de loi.

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 14 bis.

(L'article 14 bis est adopté.)

Article 15

M. le président. « Art. 15. - La section III du chapitre III du titre VII du livre VII du code du travail est complétée par un article L. 773-17 ainsi rédigé :

« Art. L. 773-17. - Dans le délai de deux ans suivant son premier contrat de travail consécutif à son agrément pour l'accueil de mineurs à titre permanent, toute assistante maternelle relevant de la présente section doit suivre une formation d'une durée minimale de cent vingt heures. Cette formation est adaptée aux besoins spécifiques des enfants accueillis ; elle est à la charge de l'employeur qui, si besoin est, organise et finance l'accueil de l'enfant pendant les

heures de formation. Un décret détermine les grandes lignes du contenu, les conditions d'organisation et de validation de cette formation ainsi que les dispenses de formation qui peuvent être accordées si l'assistante maternelle justifie d'une formation antérieure équivalente. »

Par amendement n° 7, Mme Rodi, au nom de la commission, propose, dans la première phrase du texte présenté par cet article pour l'article L. 773-17 du code du travail, de remplacer les mots : « deux ans » par les mots : « trois ans ».

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. L'article 15 détermine le régime de formation applicable aux assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre permanent.

Compte tenu de la charge très lourde qui résultera, pour les départements, de cette obligation nouvelle, le Sénat a porté de deux à trois ans le délai prévu pour l'accomplissement de la formation d'une durée minimale de cent vingt heures, le coût de cette mesure étant ainsi réparti sur une plus longue période.

L'Assemblée nationale est revenue au texte initial du projet de loi, considérant que l'allongement proposé par le Sénat était incompatible avec les responsabilités éducatives confiées à ces personnes.

La commission ne saisissant pas la logique d'une telle démarche et étant convaincue de la difficulté qu'auront les départements à assumer l'ensemble des charges nouvelles découlant du projet de loi - charges évaluées par l'APCG, l'assemblée des présidents de conseils généraux, à environ 400 millions de francs - elle souhaite que le Sénat revienne au texte qu'il a adopté en première lecture et propose un amendement allant dans ce sens.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 7.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Dans le projet de loi, la formation requise pour les assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre permanent devait durer cent vingt heures, étalées sur deux ans. La commission nous propose de porter à nouveau cette durée à trois ans. Je pense que l'Assemblée nationale a eu raison de la ramener à deux ans.

Il me semble important que cette formation s'effectue dans les délais les plus courts possibles. Je suis donc contre l'amendement n° 7.

M. Robert Laucournet. Tout à fait !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. Par amendement n° 16, Mmes Beaudou et Fost, MM. Viron, Souffrin, Bécart et Renar, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, à la fin de la première phrase du texte présenté par l'article 15 pour l'article L. 773-17 du code du travail, de remplacer les mots : « cent vingt », par les mots : « deux cents ».

La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je serai brève, car j'ai indiqué tout à l'heure les raisons qui me conduisent à demander une formation correspondant aux exigences de la profession. Dans le délai de deux ans suivant leur premier contrat de travail consécutif à leur agrément, les assistantes maternelles accueillant des enfants à titre permanent doivent suivre une formation d'une durée minimale de deux cents heures, soit environ 10 p. 100 de leur temps de travail. Tel est l'objet de cet amendement.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Défavorable.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 15, modifié.

(L'article 15 est adopté.)

Article 17 (réserve)

M. le président. « Art. 17. - Les agréments délivrés aux assistantes maternelles pour l'accueil de mineurs à titre non permanent antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prévues à l'article 123-4-1 du code de la famille et de l'aide sociale demeurent valables pendant une période de cinq années suivant cette date.

« Les assistantes maternelles qui bénéficient des dispositions de l'alinéa précédent ne pourront obtenir un nouvel agrément qu'à la condition de suivre avant l'expiration de cette période de cinq ans la formation prévue à l'article L. 149-1 du code de la santé publique pendant une durée minimale de soixante heures, déduction faite, le cas échéant, des heures de formation antérieurement suivies au titre de leur activité et sous réserve des dispenses mentionnées par cet article. »

Par amendement n° 17, le Gouvernement propose de compléter *in fine* le premier alinéa de cet article par une phrase ainsi rédigée :

« Si elles accueillent depuis cinq ans au moins, en tant qu'assistantes maternelles agréées, des mineurs à titre non permanent. »

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, les amendements n°s 17, 18 et 19 présentés par le Gouvernement sont liés.

Le Gouvernement est sensible aux difficultés qui ont été évoquées par les départements, notamment en ce qui concerne l'obligation de former, sur une période de temps limitée, un nombre très important de professionnels. Il considère donc possible, au titre des mesures transitoires, que le président du conseil général puisse, après un entretien individualisé accordé par ses services, évaluer l'expérience professionnelle acquise par l'assistante maternelle qui travaille depuis plus de cinq ans et délivrer des dispenses de formation.

Cette disposition ne fait pas obstacle au fait que l'assistante maternelle qui n'a pas bénéficié d'une formation pourra, si elle le souhaite, suivre la formation de soixante heures prévue par la présente loi.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission n'a pu examiner les amendements n°s 17, 18 et 19, car ils ont été déposés par le Gouvernement après réunion de la commission.

Cependant, je constate que les dispositions qu'ils visent à introduire vont beaucoup moins loin que celles que la commission propose dans ses amendements n°s 8, 9 et 10 rectifié, lesquels tendent à dispenser de toute formation les assistantes maternelles bénéficiant déjà d'une certaine expérience en matière d'accueil, à titre non permanent, des mineurs. C'est pourquoi je ne peux que m'opposer, à titre personnel, à l'amendement n° 17.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 17.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, je demande la réserve du vote sur l'article 17 et sur les amendements n°s 17, 8, 18 et 19, ainsi que sur l'article 18 et sur l'amendement n° 10 rectifié jusqu'après l'examen de l'amendement n° 9 visant à insérer un article additionnel après l'article 18.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Favorable.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La réserve est ordonnée.

En conséquence, le vote sur l'amendement n° 17 est réservé.

Toujours sur l'article 17, je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 8, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de supprimer le deuxième alinéa de cet article.

Par amendement n° 18, le Gouvernement propose de rédiger ainsi le second alinéa de l'article 17 :

« Par dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, le président du conseil général peut pour chaque assistante maternelle visée à l'alinéa précédent prendre une décision de dispense de l'obligation de justifier de la formation définie à l'article L. 149-1 du code de la santé publique pour les renouvellements ultérieurs de leur agrément. »

La parole est à Mme le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. L'article 17 prévoit un régime transitoire pour les assistantes maternelles actuellement en exercice.

Sur l'initiative de M. André Jourdain, le Sénat a supprimé le second alinéa de cet article aux termes duquel les assistantes maternelles bénéficient de la prorogation d'agrément de cinq ans prévue par le premier alinéa n'auraient pu obtenir le renouvellement ultérieur de cet agrément qu'à la condition de suivre, au cours des cinq années de prorogation, la formation prévue par l'article L. 149-1 du code de la santé publique pendant la durée minimale de soixante heures.

Le Sénat a été sensible aux arguments présentés par l'auteur de l'amendement quant aux difficultés rencontrées dans les départements les plus pauvres, essentiellement en zone rurale, pour s'acquitter de cette obligation légale. Nous savons, par ailleurs, qu'il existe actuellement environ 135 000 assistantes maternelles agréées à titre non permanent.

Le Sénat a également estimé que cette formation était moins opportune pour des personnes ayant, en tout état de cause, acquis une expérience professionnelle en exerçant cette activité depuis plusieurs années.

L'Assemblée nationale a rétabli l'obligation prévue par le projet de loi initial sans tenir compte de ces observations pragmatiques.

La commission des affaires sociales souhaite que le Sénat supprime cet alinéa, considérant notamment que la charge de cette formation aurait dû être financée par l'Etat, compétent en matière de formation initiale.

De plus, elle estime que la position prise par l'Assemblée nationale est en contradiction avec l'amendement qu'elle a elle-même adopté à l'article 18. Ainsi, l'expérience est prise en compte pour dispenser les assistantes maternelles à titre permanent de la formation, et cette expérience serait déniée aux assistantes maternelles à titre non permanent.

Telle est la raison pour laquelle la commission vous propose de supprimer le deuxième alinéa de cet article.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre l'amendement n° 18 et pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8.

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 8.

Quant à l'amendement n° 18, il tend à permettre au président du conseil général de dispenser de la formation les assistantes maternelles qui ont une expérience de cinq ans.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 18 ?

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Comme je l'ai précisé tout à l'heure, la commission n'a pas examiné cet amendement. A titre personnel, j'indique cependant que j'y suis plutôt défavorable.

M. le président. Le vote sur les amendements nos 8 et 18 est réservé.

Par amendement n° 19, le Gouvernement propose de compléter, *in fine*, l'article 17 par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la durée d'accueil de mineurs à titre non permanent est inférieure à cinq ans, ces agréments demeurent valables pendant une période de cinq ans suivant la date mentionnée au premier alinéa : dans ce cas, les assistantes maternelles ne peuvent obtenir un nouvel agrément qu'à la condition de suivre, avant l'expiration de cette période de cinq ans, la formation prévue à l'article L. 149-1 du code de la santé publique pendant une durée minimale de soixante heures, déduction faite, le cas échéant, des heures de formation antérieurement suivies au titre de leur activité et sous réserve des dispenses mentionnées par cet article. »

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Cet amendement se justifie par son texte même.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission n'a pas pu examiner cet amendement, monsieur le président ; mais, à titre personnel, j'y suis défavorable.

M. le président. Le vote sur cet amendement est réservé, ainsi que le vote sur l'article 17.

Article 18 (réserve)

M. le président. « Art. 18. - Les agréments délivrés aux assistantes maternelles pour l'accueil de mineurs à titre permanent antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prévues à l'article 123-4-1 du code de la famille et de l'aide sociale demeurent valables pendant une période de cinq ans suivant cette date si elles accueillent depuis cinq ans au moins des mineurs à titre permanent.

« Par dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, les renouvellements ultérieurs de l'agrément des assistantes maternelles visées à l'alinéa précédent ne sont pas subordonnés à la justification de la formation définie à l'article L. 773-17 du code du travail.

« Lorsque la durée d'accueil de mineurs à titre permanent est inférieure à cinq ans, ces agréments demeurent valables pendant une période de trois ans suivant la date mentionnée au premier alinéa ; dans ce cas, les assistantes maternelles ne peuvent obtenir un nouvel agrément qu'à la condition de suivre avant l'expiration de cette période de trois ans la formation prévue à l'article L. 773-17 du code du travail pendant une durée minimale de cent vingt heures, déduction faite, le cas échéant, des heures de formation antérieurement suivies au titre de leur activité et sous réserve des dispenses mentionnées par cet article. »

Par amendement n° 10 rectifié, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Les agréments délivrés aux assistantes maternelles pour l'accueil de mineurs à titre permanent antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prévues à l'article 123-4-1 du code de la famille et de l'aide sociale demeurent valables pendant une période de cinq ans suivant cette date. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Cet amendement a pour objet d'aligner le régime dérogatoire applicable aux assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre permanent sur celui qui est applicable aux assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre non permanent. Il convenait de supprimer, à cette fin toute discrimination entre les durées d'accueil.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Le vote sur cet amendement est réservé, ainsi que le vote sur l'article 18.

Article additionnel après l'article 18

M. le président. Par amendement n° 9, Mme Rodi, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 18, un article additionnel ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, les renouvellements ultérieurs de l'agrément des assistantes maternelles visées aux articles 17 et 18 ne sont pas subordonnés à la justification des formations définies respectivement aux articles L. 149-1 du code de la santé publique et L. 773-17 du code du travail. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. La commission vous propose d'introduire cet article additionnel après l'article 18 afin de tirer les conséquences de l'amendement de suppression qu'elle vous avait proposé à l'article 17.

Il lui paraît préférable et plus simple de regrouper en un seul article les dispositions permettant aux assistantes maternelles à titre permanent et à titre non permanent d'être dispensées des obligations de formation prévues respectivement aux articles L. 773-17 du code du travail et L. 149-1 du code de la santé publique, plutôt que de répéter des dispositions identiques dans deux articles différents.

Tel est l'objet de l'amendement que la commission vous propose d'adopter.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 9.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Une explication générale devrait permettre de régler les problèmes auxquels nous sommes maintenant confrontés.

La décentralisation a conféré aux conseils généraux certains pouvoirs qu'ils doivent concrètement exercer. Etant maire, conseiller général de longue date et parlementaire, je sais comment les conseils généraux traitent, sur le terrain, les problèmes relatifs aux centres d'aide par le travail, aux instituts médicaux éducatifs pour les handicapés, aux crèches et aux maisons de retraite, par le biais de plans départementaux.

Ce soir, nous traitons des assistantes et des assistants maternels.

Il faut laisser aux départements l'entière responsabilité de la gestion de ces problèmes. Aussi, il ne me semble pas bon que la commission tente de leur enlever, une à une, certaines attributions relatives aux agréments ou à la formation. La lecture du projet de loi initial, celle du texte adopté par le Sénat en première lecture, puis celle de la rédaction retenue par l'Assemblée nationale ainsi que des amendements déposés ce soir par la commission des affaires sociales me confortent dans mon analyse.

C'est à l'échelon départemental qu'il faut maintenir un centre de réflexion, car le département est plus concerné par ces problèmes. C'est à ce niveau qu'il faut placer le débat, en dehors de tout aspect politique. Tel est le point de vue qui va guider notre vote ce soir.

C'est pourquoi, au nom du groupe socialiste, je voterai contre les amendements proposés par la commission et pour ceux du Gouvernement.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Nous estimons que l'agrément doit être subordonné à la formation. Pour nous, ce problème est très important. J'ai développé notre point de vue au cours de mes différentes interventions : il faut, je le répète, maintenir cette obligation de formation avant tout agrément. Telle est la raison pour laquelle je suis hostile à l'amendement n° 9.

M. Aubert Garcia. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Aubert Garcia.

M. Aubert Garcia. Je ne reprendrai pas intégralement l'argumentation développée par Mme Beaudeau, mais je considère que cette dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale aboutirait, après cinq ans d'exercice, à créer deux catégories d'assistantes maternelles : d'une part, celles qui auront été obligées, compte tenu de leur date d'embauche, de suivre une formation et, d'autre part, celles qui bénéficieront d'une dérogation leur permettant de ne pas avoir à satisfaire *a posteriori* à cette formation pour obtenir les mêmes titres et les mêmes prérogatives.

Tous doivent être égaux. Le sujet dont nous traitons - je l'ai quelque peu évoqué tout à l'heure, puisque j'en ai quotidiennement l'expérience - est très sérieux : la formation est indispensable. Par conséquent, nous devons faire en sorte non seulement qu'elle soit assurée, mais aussi qu'elle constitue une obligation pour celles qui bénéficient de ces titres.

M. Robert Laucournet. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 17 (suite)

M. le président. Nous en revenons à l'article 17 et aux amendements n°s 17, 8, 18, 19, dont le vote a été précédemment réservé.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 18 n'a plus d'objet.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 19.

M. Aubert Garcia. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est M. Aubert Garcia.

M. Aubert Garcia. Cet amendement est exactement l'opposé de celui à propos duquel nous avons souligné l'aspect indispensable de la formation, étalée et avec une dérogation possible sur quelques années, dans la mesure où l'assistante maternelle a été embauchée avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Le sujet est trop sérieux !

Or cet amendement impose à toutes celles et à tous ceux qui auront bénéficié de cette dérogation un minimum de formation pour obtenir le renouvellement de leur agrément. Il pourrait exister, ainsi, deux catégories d'assistantes maternelles, à savoir celles qui auront reçu une formation et celles qui y auront échappé.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 19.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

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

Je mets aux voix l'article 17, modifié.

(L'article 17 est adopté.)

Article 18 (suite)

M. le président. Nous en revenons à l'article 18 et à l'amendement n° 10 rectifié, dont le vote a été précédemment réservé.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 18 est ainsi rédigé.

Article additionnel après l'article 18

M. le président. Par amendement n° 11, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 18, un article additionnel ainsi rédigé :

« Au premier alinéa de l'article 17 de la loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social, les termes "le 1^{er} juillet 1992" sont remplacés par les termes "le 1^{er} octobre 1992". »

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Les délais d'examen du projet de loi conduisent le Gouvernement à proposer de proroger jusqu'au 1^{er} octobre 1992 le dispositif transitoire prévu par l'article 17 de la loi du 31 décembre 1991, qui permet à une personne ayant sollicité l'agrément d'exercer dès qu'elle est en possession de l'accusé de réception de sa demande.

Ces trois mois supplémentaires permettront aux services, en particulier à ceux des conseils généraux, et aux caisses d'allocations familiales de disposer des décrets d'application et de se préparer à une mise en œuvre totalement opérationnelle de ce texte : informations des maires, des assistantes maternelles candidates, des parents, etc.

De plus, la période des vacances, qui est aussi celle pendant laquelle les parents recherchent un mode d'accueil pour leurs enfants, n'est pas très propice à des changements de procédures et de pratiques.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Favorable.

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

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 18.

Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

Mes chers collègues, il apparaît à l'évidence que le texte qui résulte des votes qui viennent d'intervenir sur les articles 17 et 18 ainsi que sur l'amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 18 n'a guère de sens.

Je vais donc suspendre la séance pendant quelques instants afin de permettre à la commission de nous proposer - si elle le souhaite, bien sûr - un texte cohérent, car, s'il ne m'appartient pas de me prononcer sur le fond, il m'importe que le texte qui résultera des travaux du Sénat soit compréhensible.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt-trois heures cinquante, est reprise le jeudi 18 juin 1992, à zéro heure dix.)

M. le président. La séance est reprise.

Seconde délibération

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Je demande la parole.

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

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Monsieur le président, je demande, au nom de la commission des affaires sociales, une seconde délibération des articles 17 et 18 du projet de loi.

M. le président. Je rappelle que, en application de l'article 43, alinéa 4, du règlement, tout ou partie d'un texte peut toujours être renvoyé sur décision du Sénat à la commission pour une seconde délibération, à condition que la demande de renvoi ait été formulée ou acceptée par le Gouvernement.

Quel est, dans ces conditions, l'avis du Gouvernement sur cette demande de seconde délibération ?

M. Emmanuel Hamel. Favorable, bien sûr !

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Nous allons procéder à la seconde délibération.

Je rappelle au Sénat les termes de l'article 43, alinéa 6, du règlement :

« Dans sa seconde délibération, le Sénat statue seulement sur les nouvelles propositions du Gouvernement ou de la commission, présentées sous forme d'amendements et sur les sous-amendements s'appliquant à ces amendements. »

Article 17

M. le président. « Art. 17. - Les agréments délivrés aux assistantes maternelles pour l'accueil de mineurs à titre non permanent antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prévues à l'article 123-4-1 du code de la famille et de l'aide sociale demeurent valables pendant une période de cinq années suivant cette date. »

Par amendement n° 1, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de compléter cet article par un second alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, les renouvellements ultérieurs de l'agrément des assistantes maternelles visées à l'alinéa précédent ne sont pas subordonnés à la justification de la formation définie à l'article L. 149-1 du code de la santé publique. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Monsieur le président, cet amendement vise à tirer les conséquences des votes précédemment intervenus sur les articles 17 et 18.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Par cet amendement, la commission des affaires sociales propose des dispenses à la formation des assistantes maternelles.

Je comprends, certes, que les départements éprouvent des difficultés pour organiser cette formation et, surtout, pour faire face à son financement, encore que, comme l'a expliqué M. Laucournet, quand une collectivité territoriale a la volonté de régler un problème, elle y arrive toujours.

Etant donné l'importance de la formation pour cette profession, nous ne pouvons que nous opposer à tout recul dans ce domaine. Nous voterons donc contre cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant de la commission.

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° 94 :

Nombre des votants	318
Nombre des suffrages exprimés	318
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	227
Contre	91

Le Sénat a adopté.

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'article 17, ainsi modifié.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste ne prend pas part au vote !

(L'article 17 est adopté.)

Article 18

M. le président. « Art. 18. - Les agréments délivrés aux assistantes maternelles pour l'accueil de mineurs à titre permanent antérieurement à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prévues à l'article 123-4-1 du code de la famille et de l'aide sociale demeurent valables pendant une période de cinq ans suivant cette date. »

Par amendement n° 2, Mme Rodi, au nom de la commission, propose de compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du cinquième alinéa de l'article 123-1 du code de la famille et de l'aide sociale, les renouvellements ultérieurs de l'agrément des assistantes maternelles visées à l'alinéa précédent ne sont pas subordonnés à la justification de la formation définie à l'article L. 773-17 du code du travail. »

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nelly Rodi, rapporteur. Cet amendement se justifie par son texte même.

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

M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Je regrette que cette deuxième délibération soit, elle aussi, l'occasion de revenir sur une formation qui est indispensable !

Par ses amendements, le Gouvernement voulait organiser la formation et maîtriser son coût. Les amendements de la commission ne s'inscrivent pas dans cette logique. Ils ont, au contraire, pour objet de remettre systématiquement en cause la nécessité de former les assistants et les assistantes maternelles.

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

M. Robert Laucournet. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Mon groupe est absolument contre cet amendement.

Depuis une demi-heure, nous vivons sous le régime de la fiction !

Tout d'abord, la commission des affaires sociales, qui n'est représentée, ce soir, que par son estimée rapporteur,...

M. Emmanuel Hamel. Et par Mme Beaudeau !

M. Robert Laucournet. ... ne s'est pas réunie à propos de cette deuxième délibération.

Ensuite, personne n'a eu connaissance de ladite demande de deuxième délibération avant que M. le président ne nous l'annonce.

Nous ne nous prêterons pas à cette manœuvre : nous ne prendrons plus part au vote, attendant avec sérénité la deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Nous avons l'impression que nous avons perdu notre soirée !

M. Emmanuel Hamel. Mais non !

M. Robert Laucournet. Les assistantes maternelles jugent !

M. le président. Permettez-moi de vous faire part de quelques observations.

Lors de la discussion d'un projet de loi, on peut être d'accord ou non sur le fond ; je ne saurais intervenir sur ce point. En revanche, le Sénat se doit d'adopter un texte cohérent. Or, vous voudrez bien me donner acte que tel n'était pas le cas en l'occurrence et que la seconde délibération demandée par Mme le rapporteur se justifiait.

Qu'il soit fait de cette procédure un usage qui ne soit pas conforme aux vœux des uns ou des autres est un autre affaire ; l'important, c'est que le texte que le Sénat transmettra à l'Assemblée nationale soit cohérent.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je suis contre cet amendement, pour les raisons que j'ai exposées lors de la discussion de l'amendement n° 1.

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

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

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 18, ainsi modifié.

(L'article 18 est adopté.)

M. le président. Nous en avons terminé avec la seconde délibération.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à Mme Beaudou, pour explication de vote.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je pourrais reprendre l'intervention que j'ai faite lors de l'examen en première lecture, ou en revenir à ce que j'ai dit, aujourd'hui, lors de la discussion générale : en fait, nous nous abstenons sur ce projet de loi, même si, ce soir, deux de nos amendements relatifs à la concertation et au dialogue avec les assistantes maternelles ont été adoptés, ce dont je me réjouis, d'ailleurs.

M. Emmanuel Hamel. C'étaient de bons amendements !

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

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

(Le projet de loi est adopté.)

8

DÉVELOPPEMENT DU TOURISME RURAL

Adoption des conclusions modifiées du rapport d'une commission

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 381, 1991-1992) de M. Jacques de Menou, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de loi de MM. Jacques de Menou, Michel Alloncle, Hubert d'Andigné, Jacques Bérard, Roger Besse, Amédée Bouquerel, Yvon Bourges, Jean-Eric Bousch, Mme Paulette Brisepierre, MM. Camille Cabana, Auguste Cazalet, Gérard César, Jean Chamant, Henri Collette, Désiré Debavelaere, Jacques Delong, Franz Dubosq, Alain Dufaut, Philippe François, Philippe de Gaulle, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Georges Gruillot, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Hubert Haenel, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Lucien Lanier, Marc Lauriol, Paul Masson, Geoffroy de Montalembert, Arthur Moulin, Jean Natali, Paul d'Ornano, Jacques Oudin, Alain Pluchet, Christian Poncelet, Claude Prouvoyeur, Jean-Jacques Robert, Michel Rufin, Jean Simonin, Louis Souvet, Serge Vinçon et André-Georges Voisin, tendant à faciliter le développement du tourisme rural (n° 317, 1991-1992).

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

M. Jacques de Menou, rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, signée par nombre d'entre nous, la proposition de loi qui est soumise aujourd'hui à l'examen de la Haute Assemblée a pour ambition de constituer l'un des éléments de réponse à la question cruciale que nous nous posons et qui suscite l'inquiétude de nos concitoyens : allons-nous laisser le milieu rural français se désertifier encore davantage ?

Les conséquences prévisibles de la réforme de la politique agricole commune ne font que rendre ce problème plus aigu et renforcer la nécessité de mettre en œuvre une politique dynamique d'aménagement rural.

Le développement du tourisme rural pourrait constituer un volet essentiel de cette politique. Il joue un rôle social important, mais son poids économique reste faible, même si l'on évalue à 247 millions de nuitées, au total, la fréquentation des touristes français et étrangers à la campagne en 1990.

L'espace rural français présente des atouts considérables. Ils sont de plus en plus appréciés, mais ils mériteraient d'être mieux exploités.

A cet égard, j'estime que l'« agritourisme » doit être particulièrement favorisé.

En effet, au moment où les perspectives d'avenir du monde agricole suscitent une inquiétude croissante, et alors que l'on estime à près de 50 p. 100 le nombre d'exploitants agricoles devant partir à la retraite dans la décennie à venir, il apparaît essentiel d'aider les agriculteurs à diversifier leurs activités.

Certains de nos partenaires nous ont déjà devancés sur cette voie. En effet, 20 p. 100 des agriculteurs en Suède, 7 p. 100 en Grande-Bretagne et en Autriche, sont acteurs du tourisme en espace rural, contre seulement moins de 2 p. 100 en France, soit environ 20 000 exploitations.

Or le tourisme rural constitue un bon vecteur d'animation du monde rural ; de lui dépend bien souvent la survie des petits commerces en zone rurale. Mais il faut déplorer certains obstacles légaux qui freinent son développement.

La limitation du cumul emploi-retraite des salariés a été instaurée à titre exceptionnel par l'ordonnance du 30 mars 1982, pour la période du 1^{er} avril 1983 au 31 décembre 1990, en raison de la situation de l'emploi et de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans. Elle a été étendue aux exploitants agricoles par la loi du 6 janvier 1986 et prorogée à deux reprises, d'abord jusqu'au 31 décembre 1991, puis jusqu'au 31 décembre 1992.

Sur l'avis du Conseil économique et social, le Gouvernement a confié au Conseil national de l'information statistique une étude sur le cumul emploi-retraite, dont les résultats définitifs ne devraient pas être connus avant deux ans.

J'estime qu'il n'est pas raisonnable d'attendre un tel délai pour aménager les conditions d'application de cette règle aux agriculteurs, dont la situation comme le nouveau régime de préretraite justifie l'adoption rapide de certaines dispositions dérogoires.

Selon la législation en vigueur, les agriculteurs qui souhaitent prendre leur retraite peuvent mettre en place une activité de tourisme rural ; en revanche, si cette activité était antérieure à la date d'effet de leur retraite, ils ne peuvent la poursuivre qu'à la condition que les revenus qu'elle procure n'excèdent pas le tiers du SMIC annuel. Dans le cas contraire, cette activité doit être abandonnée pour que l'exploitant puisse prétendre au service de sa pension de retraite.

On peut s'interroger sur l'opportunité économique et sociale du dispositif qui est ainsi appliqué aux agriculteurs. En effet, celui-ci introduit d'importantes discriminations en fonction de la situation du retraité. En outre, il peut décourager un agriculteur qui préférerait attendre sa retraite pour développer une activité de tourisme rural plutôt que de se voir imposer brutalement cette règle couperet le jour où, étant donnée la modestie de sa retraite agricole, il aura besoin de se procurer des revenus complémentaires.

Mes chers collègues, j'attire votre attention sur la situation délicate dans laquelle se trouvent de nombreux agriculteurs confrontés à une double obligation.

La première, imposée par la fédération nationale des gîtes de France, consiste à louer un gîte rural pendant un minimum de dix ans ; la seconde est imposée par la réglementation en matière de non-cumul emploi-retraite ou emploi-préretraite.

Cette situation décourage les décisions d'agriculteurs possesseurs de gîtes et ayant atteint l'âge de la préretraite, et freine ainsi la nécessaire restructuration du monde agricole. C'est pourquoi la commission des affaires économiques et du Plan a estimé qu'il était souhaitable d'autoriser immédiatement le cumul d'une pension et d'une activité rurale par les agriculteurs retraités.

Simultanément, il lui a semblé opportun de prévoir la possibilité d'exercer une activité de tourisme rural pour les agriculteurs en préretraite au-delà des limites instaurées par la réglementation.

La commission a ainsi souhaité ajouter une nouvelle exception à l'interdiction du cumul emploi-retraite à celles que prévoit déjà le droit en vigueur, exception qu'elle a cepen-

dant limitée à l'exercice d'activités d'hébergement en milieu rural - gîtes ruraux, chambres d'hôtes, camping à la ferme, etc. - à l'exclusion de la restauration, qui est surtout proposée par des agriculteurs en activité.

Tel est, mes chers collègues, l'objet de la présente proposition de loi.

J'attire votre attention sur les enjeux importants qui sont ici en cause, à savoir la perception de revenus complémentaires aux modestes retraites et préretraites agricoles, l'animation du milieu rural, l'entretien du paysage et la conservation du patrimoine immobilier bâti.

La commission a estimé que la levée d'un frein légal au développement du tourisme devait être accompagnée de mesures relatives à l'amélioration de la formation des acteurs du tourisme rural, à la commercialisation des produits du tourisme rural et à l'aménagement du régime fiscal des revenus tirés de l'activité du tourisme rural des retraités et préretraités agricoles. On pourrait, en effet, considérer qu'il s'agit de revenus patrimoniaux, comme c'est actuellement le cas pour la location des biens professionnels d'un agriculteur lors de sa retraite ou de sa préretraite.

Mes chers collègues, je conclurai mon propos en insistant de nouveau sur la nécessité et l'urgence qu'il y a à prendre toutes les mesures de nature à aider le monde rural à traverser la crise à laquelle il se trouve confronté.

Monsieur le ministre, le tourisme rural fait partie du plan composé de douze actions prioritaires que vous avez mis en place lors de votre prise de fonction. Les parlementaires, comme les citoyens, ne comprendraient donc pas que vous ne souteniez pas la démarche qui est la nôtre au nom d'une discussion lointaine sur le problème global de l'interdiction du cumul emploi-retraite. Aussi, je compte sur votre soutien, monsieur le ministre.

Mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan vous invite à adopter la proposition de loi dans le texte qu'elle a retenu. (*Applaudissements.*)

M. Emmanuel Hamel. Excellente intervention !

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

M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué au tourisme. Monsieur le président, mesdames, messieurs des sénateurs, comme M. de Menou vient excellemment de le souligner, ...

M. Emmanuel Hamel. Excellement, c'est vrai !

M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué. ... cette proposition de loi vise effectivement, en limitant l'interdiction du cumul emploi-retraite et emploi-préretraite des salariés, exploitants agricoles et préretraités agricoles, à permettre le développement des activités de tourisme rural.

Bien évidemment, monsieur le rapporteur, le Gouvernement ne peut qu'être favorable à tout ce qui permettra de développer l'activité touristique, plus particulièrement en milieu rural, puisque, comme vous le savez certainement, le tourisme rural est une action prioritaire de mon ministère.

Les trois dernières saisons touristiques ont été marquées, en France, par un essor du tourisme rural dû, sans aucun doute, à l'attrait que présente la campagne comme destination de vacances. En 1985, 25 p. 100 des séjours des Français avaient lieu à la campagne. Ce chiffre a atteint 27 p. 100 en 1987, et 29 p. 100 en 1989.

Cet essor incontestable s'accroît encore, et c'est heureux. Les étrangers apprécient d'ailleurs de plus en plus, eux aussi, le tourisme proche de la nature.

En matière de tourisme rural, les chiffres, il faut le dire, sont éloquentes. Vous les avez d'ailleurs rappelés, monsieur le rapporteur.

Pourtant, il est vrai que les activités d'agritourisme concernent moins de 2 p. 100 des agriculteurs. Si l'on compare notre situation à celle de la Suède, de la Grande-Bretagne ou de l'Autriche, c'est incontestablement peu important, vous l'avez dit. Si le tourisme français représente un chiffre d'affaires de 620 milliards de francs, le tourisme intérieur, qui comprend, bien sûr, le « tourisme vert », représente environ 45 milliards de francs.

Le tourisme rural proprement dit, c'est-à-dire les campings à la ferme, les fermes auberges ou les gîtes ruraux, est trop peu développé : à peine 40 000 gîtes, 1 200 chambres d'hôtes et 5 000 emplacements de camping à la ferme, contre 550 000 chambres en hôtel et 1 million d'emplacements de camping pour l'ensemble de notre pays. Comme vous le

constatez au vu de ces chiffres, l'hébergement en milieu rural ne représente donc même pas 10 p. 100 du total des hébergements touristiques.

C'est d'abord par une extension des capacités d'hébergement que passe le développement du tourisme en milieu rural. La demande touristique en espace rural concerne, à 90 p. 100, l'hébergement « sec », c'est-à-dire les meublés, les gîtes de qualité et l'hôtellerie.

Le tourisme en milieu rural présente de multiples avantages : il procure des ressources et il permet le maintien des populations dans les zones rurales - ce sont des raisons fortes qui vous ont amené, monsieur le sénateur, à déposer cette proposition de loi - mais il contribue aussi à la mise en valeur d'un patrimoine bâti et naturel, pour lequel je connais votre attachement... et vous avez ô combien raison ! Enfin, il apporte une réponse à la volonté d'authenticité et à la recherche de calme des citoyens. Il est donc un instrument essentiel de la politique d'aménagement du territoire.

J'en viens aux retraites, partie importante de cette proposition de loi.

L'ordonnance du 30 mars 1982, pour l'ensemble des régimes salariés, et la loi du 6 janvier 1986, pour les exploitants agricoles, posent le principe du droit à la retraite à soixante ans. Cette possibilité est toutefois assortie de l'obligation de cesser définitivement l'activité ou les activités exercées au moment du départ à la retraite.

Le retraité peut reprendre une activité, mais celle-ci doit être tout à fait différente de sa dernière activité professionnelle.

L'interdiction de cumuler la retraite avec la dernière activité professionnelle connaît cependant un certain nombre de dérogations. La poursuite de la dernière activité est admise pour les activités artistiques depuis 1983, pour une activité libérale exercée jusqu'à soixante-cinq ans par les doubles actifs et libéraux depuis 1987, pour la poursuite à temps réduit de la dernière activité dans le cas de la retraite progressive depuis 1988, et pour une activité d'artisan ou de commerçant exercée pendant six mois en cas de transmission d'entreprise depuis le début de cette année.

Votre proposition, monsieur le rapporteur, introduit donc un nouveau cas de dérogation : la poursuite d'activités d'hébergement en milieu rural.

Aux dérogations que je viens de mentionner s'est ajoutée, dans les faits une tolérance concernant ce que l'on a appelé les activités de faible importance. L'ensemble des régimes sociaux admet en effet la possibilité, pour le retraité, de poursuivre des activités professionnelles à condition que celles-ci soient réduites.

Ainsi, les exploitants agricoles retraités peuvent poursuivre leurs activités d'agritourisme à condition que les revenus procurés par cette activité au cours des cinq années précédant la mise à la retraite n'excèdent pas, en moyenne annuelle, un tiers du SMIC.

Compte tenu des modalités fiscales d'appréciation des ressources tirées de la location des gîtes, par exemple, notamment de l'abattement de 50 p. 100 pratiqué sur les recettes, les revenus dégagés à ce titre, pour un retraité poursuivant des activités agritouristiques, ne doivent pas, pour un SMIC annuel actuellement fixé à 66 000 francs, excéder 22 000 francs de bénéfices industriels et commerciaux, soit 44 000 francs de recettes.

En cas de préretraite, l'agriculteur doit cesser toute activité agricole. Comme pour la retraite, une dérogation de cumul est admise pour les activités de faible importance. Cette réglementation permet au préretraité qui menait des activités d'agritourisme avant sa préretraite de les poursuivre de façon réduite.

Quel que soit l'intérêt de cette proposition de loi - et il est incontestable - celle-ci appelle, de la part du Gouvernement, un certain nombre de réserves de principe et d'opportunité.

L'interdiction du cumul emploi-retraite est, vous le savez, un dispositif temporaire : venu à expiration le 31 décembre 1990, il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1992. L'introduction, à six mois de cette échéance, d'une dérogation supplémentaire à l'interdiction du cumul emploi-retraite est gênante sur le plan des principes.

M. Emmanuel Hamel. Mais elle pourrait aussi être stimulante !

M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué. Elle anticipe, en effet, la position que prendra le Gouvernement avant la fin de l'année, éclairé, d'ailleurs, par les travaux qu'il a demandés au Conseil national d'information statistique, à la suite de l'avis rendu par le Conseil économique et social.

Enfin, l'interdiction du cumul emploi-retraite concerne l'ensemble des salariés du régime général et du régime agricole, les artisans et commerçants et les exploitants agricoles. Il s'agit donc d'un problème global, que le Gouvernement souhaite aborder comme tel et non secteur d'activité par secteur d'activité.

Une discussion d'ensemble se déroulera donc à l'automne sur l'éventuelle reconduction de l'interdiction du cumul emploi-retraite, qui, je le répète, doit prendre fin le 31 décembre prochain.

C'est dans cette optique qu'il me paraît souhaitable et nécessaire de poser le problème.

Bien entendu, personne - certainement pas le ministre du tourisme, en tout cas ! - ne peut nier l'intérêt de votre proposition, monsieur de Menou. Cependant, quels que soient les regrets que je pourrais en avoir - car je ne voudrais pas que cela soit interprété comme une attitude hostile du ministre du tourisme ou du Gouvernement vis-à-vis de cette proposition - je ne peux l'accepter.

Introduire une dérogation supplémentaire à l'interdiction du cumul emploi-retraite paraît prématuré eu égard à l'immence du débat général sur cette question.

Les situations visées sont actuellement mal connues ; la tenue toute prochaine des assises du monde rural sera l'occasion de mieux saisir la réalité du problème.

S'agissant de la préretraite, le Gouvernement est défavorable à votre proposition, car il ne souhaite pas remettre en cause les arbitrages très récemment rendus sur les préretraites agricoles.

Mesdames, messieurs les sénateurs, pour toutes ces raisons, le Gouvernement souhaite donc que soit remis à l'automne, dans le cadre du débat général sur l'interdiction du cumul emploi-retraite, l'examen des propositions de M. de Menou, tout en reconnaissant très sincèrement leur intérêt.

M. Emmanuel Hamel. Il ne faut pas attendre pour faire le bien !

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

M. Fernand Tardy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est aujourd'hui présentée rejoint les préoccupations du groupe socialiste.

M. Emmanuel Hamel. Ah !

M. Fernand Tardy. Ce débat n'est pas nouveau.

En effet, nous ne cessons, depuis des années, de réclamer, les uns et les autres, un effort accentué en faveur du tourisme rural.

Les raisons d'une telle revendication sont évidentes.

Il est en effet largement admis que ce type de tourisme présente de multiples avantages et qu'il doit être encouragé : il permet, par le surcroît de ressources qu'il procure, le maintien des populations dans des zones rurales en voie de désertification ; il est un moyen décisif de protection et de mise en valeur de notre patrimoine immobilier et paysager ; il apporte une réponse à la quête de repos et d'authenticité qu'expriment les citadins d'aujourd'hui.

La croissance du tourisme rural apparaît aussi comme un moyen particulièrement efficace de revalorisation de nos zones rurales fragiles.

Ce mouvement de croissance ne peut, bien sûr, s'inscrire que dans une politique globale de développement de l'espace rural, car les activités touristiques nécessitent un environnement préservé et entretenu par les activités agricoles et sylvicoles, des services publics et privés de qualité, des équipements d'animation sportive et culturelle.

Depuis de nombreuses années, nous tentons, par le biais d'amendements successifs, de faire reconnaître la nécessité de ce développement.

Chacun, ici, connaît bien le problème : lorsque les exploitants agricoles prennent leur retraite, ils sont dans l'obligation de cesser leurs activités d'exploitant, sauf dérogation exceptionnelle accordée par le préfet.

A cette obligation s'ajoute, dans le cas où ils assurent, par exemple, à titre d'activité tout à fait secondaire, la gestion de gîtes ruraux, celle de cesser également l'exploitation de ces gîtes.

De telles contraintes sont extrêmement défavorables aux régions en difficulté, dont le département des Alpes-de-Haute-Provence fournit, hélas ! une illustration.

La faiblesse des revenus des agriculteurs retraités tout comme la nécessité de développer le tourisme rural justifient une modification de la législation en vigueur. Il paraît, par ailleurs, peu compréhensible qu'on interdise aux agriculteurs retraités la location de gîtes, alors que tout autre retraité peut mettre en location le parc immobilier dont il est propriétaire, sans qu'aucune limitation lui soit opposée.

Comment peut-on, en effet, imaginer qu'un célibataire retraité agricole vive avec 2 500 francs par mois ? Je connais d'ailleurs des agriculteurs de mon département qui ne prennent pas leur retraite faute de pouvoir vivre avec ce seul revenu !

Demande-t-on à un fonctionnaire, à un assureur ou à un notaire, au moment de sa retraite, de ne plus faire fructifier ses biens ?

En quoi est-il choquant, en quoi est-il injuste qu'un agriculteur qui, étant en activité, a fait aménager quelques gîtes ruraux, puisse continuer à les gérer une fois à la retraite ?

Est-il normal que pèse sur ces agriculteurs un régime qui est dérogatoire au droit commun puisque les retraités d'autres professions peuvent exercer des activités d'hébergement en milieu rural à partir de leurs propres biens patrimoniaux ?

M. Emmanuel Hamel. Non, ce n'est pas normal !

M. Fernand Tardy. Il faut mettre fin à cette anomalie, à cette injustice, compte tenu, d'une part, de la modicité des retraites des agriculteurs et, d'autre part, de l'exception choquante dont les agriculteurs retraités font seuls l'objet.

Le groupe socialiste a déposé sur ce texte quatre amendements ayant pour objet de mettre sur un pied d'égalité tous les détenteurs de biens patrimoniaux qui exerceraient des activités de tourisme rural, quelle que soit leur origine professionnelle et qu'ils soient en activité, en préretraite ou en retraite.

J'attire particulièrement l'attention du Gouvernement sur l'amendement n° 4 rectifié. Résumant toute notre philosophie, il tend à supprimer une injustice flagrante, celle par laquelle, dans un village donné, l'agriculteur en activité voit ses cotisations sociales alourdies par la prise en compte des revenus complémentaires qu'il tire de locations touristiques sur ses biens propres, alors que son voisin, qu'il soit fonctionnaire ou artisan, peut, sans être pénalisé par des cotisations supplémentaires, exercer une activité touristique sur des biens patrimoniaux.

Je dirai, en conclusion, qu'il faut avancer dans la voie ouverte par la proposition de loi qui nous est soumise, afin de régler de manière définitive une question qui touche à la justice sociale et à l'équité. (*Applaudissements.*)

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

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

M. Jean-Pierre Tizon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous craignons aujourd'hui la division durable de la France en deux zones : un désert rural face à des villes très attractives.

Pas plus que nous ne pouvons accepter une économie et une société déséquilibrées, nous ne pouvons admettre l'agonie de nos campagnes et de notre agriculture.

L'Assemblée nationale, récemment, et le Sénat, l'année dernière, ont produit chacun un rapport d'information sur l'aménagement de l'espace rural français. Ces rapports énumèrent, après analyse des problèmes, diverses solutions qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre afin de redresser la situation. Parmi celles-ci figure le tourisme rural, qui a indiscutablement un rôle à jouer.

Au Sénat, les problèmes relatifs à ce secteur d'activité sont toujours d'actualité. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, nous avons demandé que soit poursuivie la discussion sur la proposition de loi de notre collègue Georges Mouly qui, s'atta-

chant à mieux organiser le tourisme sur le plan départemental, contribuerait efficacement à l'amélioration que nous souhaitons.

Vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, en France, les ruraux et les agriculteurs sont encore peu présents dans l'accueil touristique : ils ne sont que 2 p. 100 environ. C'est bien insuffisant en regard des situations que présentent des pays comme la Suède - avec 20 p. 100 - l'Autriche et le Royaume-Uni - avec 7 p. 100 - qui sont nos concurrents européens.

Il est urgent de donner une impulsion nouvelle à l'agritourisme, notamment en favorisant les initiatives des exploitants agricoles et en les incitant à pratiquer des activités de nature touristique.

L'économie agricole évolue vers une réduction des surfaces cultivées. La nouvelle politique agricole commune impose notamment aux agriculteurs de geler une partie de leurs terres arables, selon un système de rotation. Un des moyens dont disposent les exploitants agricoles pour pallier la baisse ou l'irrégularité de leurs revenus réside certainement dans la pratique d'une activité complémentaire sur place.

Il s'agit au premier chef de l'hébergement, ainsi que le prévoit la proposition de loi de notre collègue M. de Menou, mais aussi d'autres activités.

La formule du tourisme à la ferme présente un autre avantage : contribuant au maintien d'exploitants à la terre - mais aussi d'artisans et de commerçants en zone rurale - elle participe à la lutte contre la désertification.

S'inscrivant dans cette perspective, la proposition de loi qui nous est soumise est utile parce qu'elle permet le cumul emploi-retraite ou emploi-pré-retraite. On ne peut en effet interdire, comme on le fait pourtant actuellement, aux retraités agricoles de cumuler un emploi et une retraite quand celle-ci est loin d'être seulement décente.

La pluriactivité en milieu agricole est d'ailleurs assez largement répandue : plus de 20 p. 100 des chefs d'exploitation ont une autre activité. Le cumul est très fréquent dans les petites exploitations de toute nature. Ainsi, près des deux tiers des exploitants perçoivent des revenus extérieurs, qui représentent une proportion importante de leur revenu agricole proprement dit.

Cependant, pour assurer un meilleur développement de ce système, il faut encore clarifier des règles juridiques et fiscales qui demeurent complexes et dont la combinaison peut se révéler dissuasive.

Si l'établissement du cumul emploi-retraite ou emploi-pré-retraite et l'amélioration des règles de la pluriactivité sont nécessaires, les pouvoirs publics n'en doivent pas moins prendre conscience du rôle qu'ils ont à jouer.

Le tourisme a besoin d'un environnement attractif, favorisé, par exemple, par l'implantation d'équipements collectifs de loisirs utilisables autant par les populations sédentaires que par les vacanciers.

L'Etat doit aussi soutenir les actions de développement économique des parcs régionaux et la protection des milieux naturels.

Il faut également aider les collectivités locales, incapables bien souvent de le faire avec leurs seuls moyens, à apprécier la demande, et donc à adapter leur offre en conséquence.

Il est aussi souhaitable de donner aux agriculteurs désireux de s'orienter vers une activité touristique une formation minimale de départ. Actuellement, celle-ci est insuffisante.

Le tourisme rural - nous en sommes conscients - ne peut se développer en dehors du monde agricole.

En France, ce secteur a un potentiel très riche mais, nous le savons, insuffisamment développé.

Plus que jamais, une politique nationale de l'environnement prenant en considération la perspective touristique est nécessaire. Elle permettrait, en particulier, de déterminer des objectifs, de prévoir les crédits correspondants et de les affecter aux communes touristiques.

Une meilleure cohérence des actions ministérielles permettrait d'assurer une politique de soutien aux équipements publics et à leur gestion, politique dont l'absence freine les investissements privés.

Le régime fiscal actuel, trop complexe, risque d'être dissuasif. Il mériterait d'être adapté, clarifié et allégé.

Ainsi, les revenus résultant de prestations d'hébergement par les retraités ou pré-retraités agricoles devraient être considérés comme des revenus patrimoniaux et non classés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

Nous considérons la proposition dont nous sommes aujourd'hui saisis comme une étape particulièrement importante. Cependant, elle doit être relayée par une action décisive de la part du Gouvernement.

Quoiqu'il en soit, monsieur le ministre, nous avons pris bonne note du rendez-vous que vous nous avez fixé, il y a quelques instants, pour la prochaine session d'automne. (Applaudissements.)

M. Jacques de Menou, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jacques de Menou, rapporteur. Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier de votre intervention. Nous avons senti que vous connaissiez bien le problème qui, ce soir, nous réunit. Je pensais qu'ensuite vous alliez vous montrer favorable à cette proposition de loi et je dois dire qu'il est difficile - mes collègues partagent mon avis - d'accepter ce que vous nous proposez.

Vous nous dites que ce texte doit être discuté en fin d'année. Or c'est la deuxième fois que sa discussion va être repoussée, et rien ne prouve qu'elle ne le sera pas encore une nouvelle fois.

Pourtant, un vrai problème se pose dans le monde rural. Tous les orateurs qui m'ont précédé l'on dit : le nombre de pré-retraités est préoccupant ; tout un ensemble de bâtiments ruraux vont se vider dans les mois qui viennent. Il serait important de trouver rapidement des solutions adéquates.

Malgré ce qu'a dit M. le ministre, il me semble utile que nous examinions les différents articles de la proposition de loi ; nous verrons bien ce qu'il résultera de nos délibérations.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Dans l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale, après le cinquième alinéa, un alinéa 4^o ainsi rédigé est inséré :

« 4^o Activités d'hébergement en milieu rural. »

Par amendement n° 1, MM. Tardy, Laucournet, Chervy, Courteau et Aubert Garcia, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter, *in fine*, le second alinéa de cet article par les mots suivants : « , réalisé sur des biens patrimoniaux. »

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, l'explication que je vais donner sur l'amendement n° 1 vaudra aussi pour les amendements n°s 2 et 3.

Ces trois amendements sont identiques dans leur finalité, puisqu'ils consistent à compléter les articles 1^{er}, 2 et 3 par les mots suivants : « , réalisé sur des biens patrimoniaux. »

Je crois - chacun l'a compris - que le Sénat est en phase avec la proposition de loi qui lui est présentée.

Je ne reviendrai pas sur les propos de mon ami Fernand Tardy. Il s'agit de traiter, s'agissant d'une profession fragile aux retraites souvent faibles, des problèmes essentiels qui touchent à l'équité, à la justice sociale, et qui se posent dans de très nombreuses régions.

Pourra-t-on expliquer plus longtemps que le cumul emploi-retraite est interdit en matière de gestion des gîtes dans la profession agricole alors qu'il est autorisé dans d'autres professions pour la gestion de biens propres, de biens patrimoniaux servant à l'hébergement ?

Nous comprenons parfaitement qu'ait été instituée l'interdiction du cumul emploi-retraite, en une période où le chômage demeure préoccupant. Mais notre souci, aujourd'hui, est de remettre le monde agricole dans le droit commun et de permettre à tout retraité agricole de continuer à percevoir, outre sa retraite agricole, les revenus qu'il peut tirer du tourisme rural à partir de ses biens propres.

Nous y avons tous intérêt. Il s'agit là d'une mesure de justice sociale évidente. Nous connaissons les retraites souvent dérisoires du monde agricole, dont les propriétés foncières exploitables ont vu leur prix considérablement diminuer.

Nous redonnerons espoir au monde rural et favoriserons l'aménagement du territoire si nous permettons le maintien d'une activité rurale dense et pluriactive.

Faisons en sorte que la profession agricole soit traitée, juridiquement, comme les autres, et que les agriculteurs continuent à bénéficier des revenus du tourisme rural.

Par nos amendements, nous proposons de faire bénéficier les retraités agricoles des mêmes possibilités de revenu que les autres catégories sociales.

Nous avons déposé ces amendements ce matin. La commission des affaires économiques et du Plan les a acceptés. Ils visent non pas la profession agricole proprement dite, mais les revenus potentiels issus de la location, de l'hébergement sur des biens patrimoniaux ayant déjà participé aux revenus. Il s'agit, en fait, de banaliser l'exception agricole.

En raison de la faiblesse des retraites agricoles, du rôle essentiel joué dans l'aménagement rural par le monde agricole, une forte demande s'exprime, chacun a pu le constater.

Ce serait une aberration de traiter cette profession d'une manière pour le moins marginale en lui imposant des contraintes que bien d'autres professions ne subissent pas.

Je pense que l'occasion nous est offerte, aujourd'hui, de faire œuvre utile en considérant cette profession comme une autre ; donnons l'égalité de traitement aux retraités quant à la gestion de leurs biens patrimoniaux servant à l'hébergement.

Accroître l'équité et la justice, tel est l'objet de nos amendements.

M. le président. Monsieur Laucournet, vous venez de défendre les amendements n°s 1, 2 et 3, tendant à ajouter respectivement dans les articles 1^{er}, 2 et 3 les mots : « , réalisé sur des biens patrimoniaux », après les mots : « activités d'hébergement en milieu rural ».

Afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté, j'aimerais savoir si ce sont les activités d'hébergement qui sont réalisées - pourquoi, dans ce cas, employer le masculin singulier ? - ou si c'est l'hébergement qui est réalisé.

M. Fernand Tardy. C'est l'hébergement !

M. Robert Laucournet. Il faut supprimer la virgule, monsieur le président ! Je rectifie donc cet amendement, ainsi que l'amendement n° 2.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 1 rectifié, présenté par MM. Tardy, Laucournet, Chervy, Courteau et Aubert Garcia, les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant à compléter, *in fine*, le second alinéa de l'article 1^{er} par les mots suivants : « réalisé sur des biens patrimoniaux ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques de Menou, rapporteur. La commission est favorable à l'amendement n° 1 rectifié, qui circonscrit bien l'objet de la proposition de loi.

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

M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué. Monsieur le président, j'ai expliqué dans mon intervention que, le dispositif actuel venant à expiration le 31 décembre prochain, le Gouvernement ne prendra position sur cette proposition de loi qu'à ce moment-là.

Pour l'instant, il est donc défavorable à tous les amendements qui ont été déposés sur ce texte.

M. le président. Personne ne demande 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. 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. - Le cinquième alinéa de l'article 11 de la loi n° 86-19 du 6 janvier 1986 relative à l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite des personnes non salariées des professions agricoles est complété par le membre de phrase suivant : « , ni à l'exercice d'activités d'hébergement en milieu rural ». »

Par amendement n° 2 rectifié, MM. Tardy, Laucournet, Chervy, Courteau et Aubert Garcia, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter, *in fine*, le second alinéa de cet article par les mots suivants : « réalisé sur des biens patrimoniaux ».

M. Laucournet a déjà défendu cet amendement.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques de Menou, rapporteur. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(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. - Dans la loi n° 91-1407 du 31 décembre 1991 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 pré-retraite agricole, l'alinéa suivant est inséré après le quatrième alinéa du paragraphe I de l'article 9 :

« Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les activités d'hébergement en milieu rural peuvent être librement exercées. »

Par amendement n° 3, MM. Tardy, Laucournet, Chervy, Courteau et Aubert Garcia, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le second alinéa de cet article, après les mots : « en milieu rural », d'insérer les mots : « réalisé sur des biens patrimoniaux ».

M. Laucournet a déjà défendu cet amendement.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques de Menou, rapporteur. Favorable.

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

Je mets aux voix l'article 3, ainsi modifié.

(L'article 3 est adopté.)

Article additionnel après l'article 3

M. le président. Par amendement n° 4 rectifié, MM. Tardy, Laucournet, Chervy, Courteau et Aubert Garcia, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le troisième alinéa (2°) du paragraphe I de l'article 1003-12 du code rural est complété, *in fine*, par les mots suivants : « à l'exception des revenus provenant de l'exercice d'activités d'hébergement en milieu rural réalisé sur des biens patrimoniaux ». »

La parole est à M. Tardy.

M. Fernand Tardy. Monsieur le président, nous proposons de réformer le régime de l'assiette des cotisations de protection sociale agricole.

Il s'agit de soumettre tous les propriétaires au régime de droit commun et de ne pas intégrer dans l'assiette des cotisations dues au régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles les revenus de la gestion de biens patrimoniaux touristiques.

Les activités qui sont le prolongement direct des activités agricoles, notamment la transformation ou la vente à la ferme, ne seraient pas exclues de l'assiette des cotisations dues au régime de protection sociale. En revanche, les revenus des biens propres transformés en activités de loisirs en seraient exclus, comme pour toutes les catégories professionnelles. Ainsi, nous souhaitons voir disparaître cette discrimination propre à la profession agricole.

A la suite de la globalisation du revenu des agriculteurs - revenus de leur exploitation plus revenus de leurs activités secondaires - de nombreux agriculteurs ont renoncé à gérer des gîtes ruraux. En tant que président de l'association des gîtes ruraux de mon département, je puis en témoigner.

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

M. Jacques de Menou, rapporteur. Le code rural prévoit que les activités agritouristiques sont assimilées à des activités agricoles. L'article L. 1003-12 dudit code précise que les revenus qu'elles procurent entrent dans l'assiette des cotisations sociales agricoles.

Cet amendement permettrait d'exclure de cette assiette les revenus qui sont tirés de l'activité d'hébergement en milieu rural lorsqu'ils sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices non commerciaux. Il introduirait ainsi une plus grande égalité de traitement entre les citoyens qui exercent ce type d'activité. Telle est la raison pour laquelle la commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

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

M. Jean-Michel Baylet, ministre délégué. Pour les raisons que vient d'évoquer M. le rapporteur, cet amendement a des conséquences directes sur le budget annexe des prestations sociales agricoles. En effet, il entraînerait une diminution significative des recettes. Cet amendement ne comportant aucune disposition visant à compenser cette diminution de recettes, je suis contraint d'invoquer l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Monsieur Hamel, l'article 40 est-il applicable ?

M. Emmanuel Hamel, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Je suis incapable de le dire, monsieur le président, car la commission des finances n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ce point.

M. le président. Dans ces conditions, monsieur Hamel, je dois vous faire observer que l'article 45, alinéa 2, du règlement dispose : « Dans les cas prévus au présent alinéa, la commission des finances doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement ».

Si la commission des finances ne fait pas connaître ses conclusions d'ici à la fin du débat, l'irrecevabilité sera donc admise tacitement !

M. Emmanuel Hamel, au nom de la commission des finances. Monsieur le président, l'article 40 de la Constitution est applicable. Je le dis à grand regret, après avoir médité dans ma solitude. *(Sourires.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 4 rectifié n'est pas recevable.

Intitulé de la proposition de loi

M. le président. La commission propose de rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi :

« Proposition de loi tendant à limiter l'interdiction du cumul emploi-retraite et emploi-préretaire des agriculteurs exerçant une activité de tourisme rural. »

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

Il en est ainsi décidé.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à Mme Beaudeau, pour explication de vote.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les agriculteurs préretraités ou retraités ne peuvent actuellement exercer une activité rémunérée dont le rapport est supérieur au tiers du SMIC annuel.

La présente proposition de loi a pour objet d'autoriser ces anciens agriculteurs à exercer une activité de tourisme rural, même si le rapport annuel de celle-ci est supérieur à cette limite.

Les sénateurs communistes et apparentés ont maintes fois souligné l'insuffisance notoire des revenus des agriculteurs retraités ou préretraités.

Il n'est pas rare, dans nos campagnes, de rencontrer certains de nos concitoyens contraints de vivre avec moins de 3 000 francs par mois, ce qui n'est pas digne de notre pays.

La politique agricole menée depuis des décennies en France n'a eu de cesse, avec la politique agricole commune, de réduire le nombre de ceux qui, pourtant, produisent bien au-delà de ce qui est nécessaire pour notre autosuffisance alimentaire.

La diminution forcée du nombre d'exploitations agricoles que compte notre pays est très préjudiciable à son avenir.

La poursuite et l'aggravation de cette mauvaise politique entraîneront, selon toutes prévisions, la disparition de la moitié des exploitations encore en activité.

Cette politique - d'autres intervenants l'ont indiqué avant moi - n'est pas sans conséquences sur l'aménagement rural.

La présente proposition de loi ne résoudra pas, bien évidemment, les problèmes que rencontrent ces agriculteurs retraités et préretraités, pas plus qu'elle ne pourra, d'ailleurs, agir de manière significative sur l'aménagement rural. Elle n'a qu'une portée limitée, nous semble-t-il.

Cependant, elle permettra à ces personnes d'obtenir un complément appréciable de revenus et constituera une incitation au développement du tourisme rural. C'est la raison pour laquelle notre groupe lui réserve un accueil favorable.

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

M. Louis de Catuelan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe de l'union centriste est très sensible à tout ce qui concerne l'agriculture et il ne peut qu'approuver cette proposition de loi.

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

M. Emmanuel Hamel. Le groupe du rassemblement pour la République se réjouit que cette proposition de loi ait reçu un accueil favorable de la part de tous les groupes qui sont représentés dans cet hémicycle.

Ce fut un grand moment lorsque M. Laucournet souligna, avec l'éloquence que nous lui connaissons, que « le Sénat tout entier est en phase avec la proposition de loi tendant à faciliter le développement du tourisme rural ».

Ce texte va sans doute être adopté à l'unanimité. Je saisis cette occasion pour rendre hommage à votre travail, monsieur le rapporteur, vous qui avez été à l'origine de cette proposition de loi.

Je voudrais, enfin, vous faire part, monsieur le ministre, de ce que je crois avoir compris de votre propos. En effet, il y a le dit et le non-dit. Or, j'ai eu le sentiment que c'est avec regret que vous aviez pris votre décision.

J'ose espérer que cette proposition de loi, qui va être adoptée dans un instant, sera très rapidement soumise à l'Assemblée nationale, afin qu'elle soit mise au service de l'agriculture, du tourisme rural, et donc de la France. *(M. Laucournet applaudit.)*

M. Jacques de Menou, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jacques de Menou, rapporteur. Je sens que nous allons tous être d'accord sur cette proposition de loi.

Monsieur le ministre, je voudrais vous remercier pour les propos que vous avez tenus dans votre exposé liminaire. J'ai bien noté que cette question serait examinée au plus tard à l'automne prochain, lors de l'examen de la loi de finances. Si elle pouvait l'être avant, j'en serais cependant très satisfait.

Les propositions que nous vous soumettons revêtent vraiment un caractère d'urgence. Si d'aventure cette question du cumul emploi-retraite n'était pas résolue en 1992, il ne faudrait pas en tirer prétexte pour la repousser d'un an. Cela ne serait pas acceptable !

Soyez persuadé que si, ce soir, nous sommes tous d'accord, c'est parce que le milieu rural a réellement besoin de ces nouvelles dispositions.

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

M. Emmanuel Hamel. A l'unanimité !

9

DÉPÔT DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République argentine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble une déclaration).

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 421, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi autorisant la ratification d'un accord entre la République française et les Emirats arabes unis sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un protocole interprétatif).

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 422, distribué et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

10

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 412, distribué et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

11

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Roger Poudonson un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (n° 338, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 413 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Pierre Bayle un rapport, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière civile et commerciale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République orientale de l'Uruguay (n° 340, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 414 et distribué.

J'ai reçu de M. Roger Chinaud, rapporteur général, un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au plan d'épargne en actions (n° 389, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 415 et distribué.

J'ai reçu de MM. Roger Chinaud et Paul Loridant un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée

nationale en deuxième lecture, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit (n° 409, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 416 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Hugo un rapport, fait 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, relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (n° 385, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 417 et distribué.

J'ai reçu de M. Louis Moinard un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant le chapitre III du titre II du livre V du code de la santé publique relatif à la pharmacie vétérinaire (n° 396, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 418 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Descours un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi relatif aux relations entre les professions de santé et l'assurance maladie, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence (n° 393, 1991-1992).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 419 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe François, 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 forestier et portant diverses dispositions en matière de chasse.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 423 et distribué.

12

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de MM. Jean-Pierre Fourcade, André Bohl, Louis Boyer, Roger Husson, Claude Prouvoyeur, Joseph Ostermann et Paul Souffrin un rapport d'information, fait au nom de la commission des affaires sociales, à la suite d'une mission effectuée du 3 au 5 février 1992 par une délégation chargée d'étudier les régimes de protection sociale dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 420 et distribué.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 18 juin 1992, à dix heures trente, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. Discussion du projet de loi (n° 364, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'anticipation de la suppression du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée.

Rapport (n° 405, 1991-1992) de M. Roger Chinaud, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

2. Discussion du projet de loi (n° 373, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant mise en œuvre par la République française de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 91/680/CEE complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de la suppression des contrôles aux frontières, la directive n° 77/388/CEE, et de la directive n° 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et au contrôle des produits soumis à accise.

Rapport (n° 403, 1991-1992) de M. Roger Chinaud, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 4 juin 1992 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.

Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement (n° 385, 1991-1992), est fixé au samedi 20 juin 1992, à midi.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à une heure vingt-cinq.)

Le Directeur
du Service du compte rendu sténographique,
DOMINIQUE PLANCHON

ERRATUM

au compte rendu intégral de la séance du 11 juin 1992

Page 1572, 2^e colonne, rétablir ainsi le cinquième alinéa :
« M. Jean Clouet. Les Américains... »

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Suite donnée au rapport du Conseil d'Etat
consacré à la réforme du droit de l'urbanisme*

451. - 17 juin 1992. - **M. Camille Cabana** appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, et des transports** sur les difficultés que soulève la nécessaire réforme du droit de l'urbanisme. Un récent rapport du Conseil d'Etat consacré au droit de l'urbanisme analyse les imperfections du cadre législatif et réglementaire actuel et suggère un certain nombre de modification. Ces propositions devraient se traduire par le dépôt d'un projet de loi lors de la session d'automne. Un réexamen du code de l'urbanisme est effectivement nécessaire. Les élus locaux, comme les services de l'Etat, sont aux prises avec un droit par trop complexe et mouvant, et parfois imprécis : 1° le rapport souligne les défauts des actuels schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Pourtant, les directives territoriales d'aménagement qu'il propose de leur substituer ne paraissent pas apporter la solution appropriée, et pourrait de plus marquer un sensible revirement de la politique de décentralisation suivie depuis dix ans. Ce ne serait assurément pas le meilleur moyen de construire un édifice cohérent et accepté par tous ; 2° le rapport prescrit plusieurs mesures destinées à garantir une plus grande stabilité des plans d'occupation des sols. Il s'agit notamment d'instituer des délais entre l'approbation du POS et ses modifications ou révisions ultérieures, et d'enserrer dans des règles plus strictes le recours à l'application anticipée du POS. Si la stabilité est un but louable, elle ne saurait cependant être considérée comme une fin en soi ; 3° en ce qui concerne l'urbanisme opérationnel, et en particulier l'exercice du droit de préemption urbain, les mesures préconisées sont préoccupantes. En effet le Conseil d'Etat émet le souhait que le conseil municipal ne puisse plus déléguer au maire l'exercice du droit de préemption. Or les délais d'instruction des déclarations d'intention d'aliéner sont incompatibles avec l'alourdissement des procédures tel qu'il est recommandé. Ces quelques exemples ne sauraient bien évidemment épuiser le sujet. Dans ces conditions, il lui demande de

bien vouloir indiquer au Sénat de quelle façon cette réforme sera préparée, et les remarques que lui inspirent les propositions du Conseil d'Etat.

*Position du Gouvernement concernant la mise en œuvre
d'une ecotaxe en Europe*

452. - 18 juin 1992. - **M. Richard Pouille** appelle l'attention de **M. le ministre de l'industrie et du commerce extérieur** sur les conséquences des dispositions de la Commission européenne, confirmées par le conseil des ministres du 13 décembre 1991, tendant à l'introduction progressive dans la Communauté d'une taxe spécifique en vue de « limiter les émissions de dioxyde de carbone et de les stabiliser en l'an 2000 aux niveaux de 1990 ». Cette taxe aurait une composante énergie (50 p. 100) applicable de façon égale à toutes les sources d'énergie et une composante CO₂ (50 p. 100) modulée en fonction des émissions du dioxyde de carbone de l'énergie considérée. Cette taxe serait de 3 dollars par baril d'équivalent pétrole au 1^{er} janvier 1993, suivie d'une augmentation de 1 dollar par année jusqu'en l'an 2000. Il s'inquiète des conséquences d'une telle taxe - si elle était adoptée - et interroge M. le ministre sur la position du Gouvernement en la matière.

Position du Gouvernement concernant le Livre vert postal

453. - 18 juin 1992. - **M. Gérard Larcher** demande à **M. le ministre des postes et télécommunications** de lui préciser quelle attitude le Gouvernement entend adopter à l'égard du Livre vert postal présenté le 5 juin dernier par la Commission des Communautés européennes au Conseil des ministres européens des télécommunications. Il souhaite tout particulièrement connaître les commentaires qu'inspirent au ministère certaines des propositions contenues dans ce document, telle la déréglementation du publipostage et des échanges transfrontières de courrier, dont la mise en œuvre apparaît de nature à ébranler gravement l'équilibre de la poste française et à remettre notamment en cause sa contribution à l'aménagement du territoire national. Il s'interroge également sur la possibilité ouverte par l'article 90 du traité de Rome, d'une application directe des orientations du Livre vert par la Commission des Communautés européennes ainsi qu'ont pu l'envisager certains commissaires. Il se demande, enfin, quelles conséquences la politique préconisée à Bruxelles pourrait avoir sur les règles qui régissent actuellement le transport de la presse par la poste.

*Fermeture et vente du cinéma « Le Carrefour »
à Pantin (Seine-Saint-Denis)*

454. - 17 juin 1992. - **Mme Danielle Bidard-Reydet** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, et de la culture**, sur la fermeture et la vente du cinéma « Le Carrefour » à Pantin, Seine-Saint-Denis. La décision de fermeture et la vente de ce complexe cinématographique a été prise, alors même que ce cinéma n'était pas déficitaire, et en dépit de la volonté de négociations, de la ville de Pantin. Après d'autres fermetures, la suppression de six salles de cinéma en Seine-Saint-Denis, dans un département où le cinéma et la culture devraient avoir toute leur place, est une décision très grave pour le département, mais aussi à une échelle plus importante. En effet, la réduction progressive des lieux de diffusion cinématographique, ne manquera pas, à plus ou moins long terme, d'avoir des conséquences très préjudiciables sur la création et la production cinématographique française. Il n'est pas possible aujourd'hui, d'assister sans intervenir à la fermeture de nos salles de cinéma. Aussi, elle lui demande quelles mesures il entend prendre pour que cesse un tel processus.

*Fermeture de deux classes maternelle et primaire
à Pantin (Seine-Saint-Denis)*

455. - 17 juin 1992. - **Mme Danielle Bidard-Reydet** attire l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale et de la culture**, sur la question écrite qu'elle a déposée le 12 mars dernier concernant les menaces de fermeture de deux classes maternelle et primaire dans le quartier des Courtilières à Pantin (Seine-Saint-Denis) et pour laquelle elle n'a reçu aucune réponse. Depuis l'inquiétude grandit dans les autres quartiers de la ville suite aux informations reçues par l'inspection académique sur les mesures de carte scolaire dans le premier degré, envisagées à la

rentrée 1992. A l'initiative du maire de la ville de Pantin, le 25 mai dernier une charte pour école, a fait apparaître de façon plus cruciale, les problèmes existants : non remplacement des maîtres, menace de suppressions de classes, et surcharge d'effectifs dans certains quartiers de la ville. Elle lui demande quelles mesures, il entend prendre afin de permettre à chaque enfant pantinois de poursuivre une scolarité lui donnant les meilleures chances de réussite.

*Prévention de la délinquance et surveillance
du quartier des Courtilières à Pantin (Seine-Saint-Denis)*

456. - 17 juin 1992. - **Mme Danielle Bidard-Reydet** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique**, sur les préoccupations des habitants du quartier des Courtilières à Pantin en Seine-Saint-Denis. Régulièrement, les locataires sont les témoins obligés de scènes multiples liées au trafic de tous ordres notamment au commerce de

stupéfiants et au développement de la délinquance. Cette situation crée un climat d'insécurité et remet en cause leur quiétude. Les halls des immeubles sont fréquemment livrés aux dégradations de plusieurs individus et servent, ainsi que le parc des Courtilières, de rendez-vous pour la revente de la drogue. Ce commerce s'accompagne de nuisances, d'agitation à toutes heures, de tension qui, si elles persistaient, dégénéreraient très rapidement, d'autant que la présence d'îlotiers limitée à la journée n'est pas en mesure d'assurer la tranquillité voire la sécurité des habitants. A leur demande, M. le maire de Pantin a aménagé un local destiné aux îlotiers. Pour renforcer l'efficacité de cette mesure, il faudrait accroître le nombre des policiers affectés au quartier. Elle lui demande donc, compte tenu de la spécificité du quartier, de créer des postes d'agents de police affectés en permanence à ce local 24 heures sur 24 pour exercer toutes les prérogatives de prévention, de surveillance et d'intervention liées à la fonction des représentants assermentés de l'ordre public afin que les habitants du quartier des Courtilières puissent retrouver leur quiétude.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 17 juin 1992

SCRUTIN (N° 94)

sur l'amendement n° 1, présenté par Mme Nelly Rodi au nom de la commission des affaires sociales à l'article 17 (seconde délibération) du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux assistants maternels et assistantes maternelles et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et le code du travail.

Nombre de votants 318
 Nombre de suffrages exprimés 318

Pour 227
 Contre 91

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 Ballarelo
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataillé
 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 Brispierre
 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 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
 Daniel Dagnac
 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 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
 Robert Piat
 Alain Pluchet
 Christian Poncet
 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
 Michel Rufin

Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 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
 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
 Danièle
 Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 André Boyer
 Louis Brives
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 William Chery
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 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
 Henri Gallet
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Charles Lederman
 François Lesein
 Félix Leyzour
 Paul Loridan
 François Louisy
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Minetti
 Michel Moreigne

Georges Mouly
 Georges Othily
 Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Ivan Renar
 Jacques Roccaserra
 Jean Roger
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Françoise Seligmann
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux
 Hector Viron
 Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.