

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



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

---

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993-1994

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

49<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du mercredi 15 décembre 1993**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès verbal** (p. 6317).
2. **Politique générale.** - Lecture d'une déclaration du Gouvernement (p. 6317).  
Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.
3. **Rappels au règlement** (p. 6324).  
M. Claude Estier, Mme Hélène Luc, M. le président.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 6324)
4. **Eloge funèbre de M. André Martin, sénateur de Seine-Maritime** (p. 6325).  
MM. le président, Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 6326)

### PRÉSIDENTE DE M. ROGER CHINAUD

5. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 6326).  
MM. Jacques Rocca Serra, le président.
6. **Maîtrise de l'immigration.** - Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire (p. 6326).  
Discussion générale : MM. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'amendement du territoire et aux collectivités locales ; Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Pagès.  
Clôture de la discussion générale.  
Texte élaboré par la commission mixte paritaire (p. 6330)  
Vote sur l'ensemble (p. 6333)  
Mme Françoise Seligmann, M. Bernard Laurent.  
Adoption du projet de loi.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 6333)
7. **Conseil supérieur de la magistrature. - Statut de la magistrature.** - Adoption de deux projets de loi organique en deuxième lecture (p. 6333).  
Discussion générale commune : MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; Hubert Haenel, rapporteur de la commission des lois ; Robert Pagès.  
Clôture de la discussion générale commune.  
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE (p. 6337)  
Article 5 (p. 6337)  
Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Guy Allouche. - Adoption.  
Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 6338)

Amendement n° 4 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 10 (p. 6339)

Amendements n° 5 de M. Charles Lederman et 2 de la commission. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat, Guy Allouche, Bernard Laurent. - Rejet de l'amendement n° 5 ; adoption de l'amendement n° 2.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (p. 6341)

Amendement n° 6 de M. Charles Lederman. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 14 (p. 6341)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Guy Allouche. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 6344)

M. Guy Allouche.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi organique.

STATUT DE LA MAGISTRATURE (p. 6345)

Article 3. - Adoption (p. 6345)

Article 4 *bis* (p. 6345)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (*supprimé*) (p. 6345)

Article 8. - Adoption (p. 6346)

Article 9 (*supprimé*) (p. 6346)

Amendement n° 2 de la commission et sous-amendement n° 11 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat, Robert Pagès, Guy Allouche, Pierre Fauchon. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié rétablissant l'article.

Article 11 (p. 6348)

Amendement n° 9 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - MM. Guy Allouche, le rapporteur, le ministre d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 12. - Adoption (p. 6348)

Article 16 (p. 6348)

Amendements n° 3 de la commission et 8 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. le rapporteur, Robert

Pagès, le ministre d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 3 supprimant l'article, l'amendement n° 8 rectifié devenant sans objet.

Article 20 (*supprimé*) (p. 6349)

Articles 23 et 24 *bis*. - Adoption (p. 6349)

Article 27 (p. 6349)

Amendement n° 4 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 10 du Gouvernement. - MM. le ministre d'Etat, le rapporteur. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

MM. le rapporteur, le ministre d'Etat.

Vote sur l'ensemble (p. 6350)

MM. Bernard Laurent, Guy Allouche, Michel Miroudot. Adoption, par scrutin public, du projet de loi organique.

**8. Réforme de la dotation globale de fonctionnement.** - Discussion d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 6351).

Discussion générale : MM. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur de la commission des finances.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6355)

**PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE**

**9. Modification de l'ordre du jour** (p. 6355).

**10. Déclaration de l'urgence de projets de loi** (p. 6356).

**11. Réforme de la dotation globale de fonctionnement.** - Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 6356).

Discussion générale (*suite*) : MM. Robert Vizet, René Régnault.

Clôture de la discussion générale.

Article 3. - Adoption (p. 6359)

Article additionnel après l'article 3 (p. 6359)

Amendement n° 16 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Vizet, Paul Girod, rapporteur de la commission des finances ; Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales ; René Régnault. - Rejet.

Articles 4 et 5. - Adoption (p. 6360)

Article 6 (p. 6360)

MM. René Régnault, Christian Bonnet.

*Article L. 234-7 du code des communes* (p. 6363)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué, René Régnault, Louis Althapé. - Adoption.

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué, René Régnault. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

*Article L. 234-8 du code précité* (p. 6363)

Amendement n° 29 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Adoption de l'article 6 modifié.

Article 8 (p. 6363)

Amendement n° 17 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le ministre délégué. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 9 (p. 6364)

M. René Régnault.

*Articles L. 234-10 et L. 234-10-1 du code des communes* (p. 6365)

*Article L. 234-10-2 du code précité* (p. 6365)

Amendements n° 30 et 31 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

*Article L. 234-10-3 du code précité* (p. 6366)

Amendement n° 32 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

*Article L. 234-10-4 du code précité* (p. 6366)

Amendements n° 36 et 33 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Adoption de l'article 9 modifié.

Article 9 *bis* (p. 6366)

Amendement n° 3 de la commission. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article additionnel avant l'article 11 (p. 6367)

Amendement n° 18 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre délégué. - Rejet.

Article 11 (p. 6367)

M. René Régnault.

*Article L. 234-12 du code des communes* (p. 6369)

Amendement n° 22 de M. Alain Vasselle. - MM. Alain Vasselle, le rapporteur, le ministre délégué. - Retrait.

Amendements n° 19 de M. Robert Vizet et 27 de M. André Diligent. - MM. Robert Vizet, André Diligent, le rapporteur, le ministre délégué. - Retrait des deux amendements.

Amendement n° 20 de M. Robert Vizet. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre délégué. - Rejet.

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Amendements n° 28 de M. André Diligent et 5 de la commission. - MM. André Diligent, le rapporteur, le ministre délégué. - Retrait de l'amendement n° 28 ; adoption de l'amendement n° 5.

Amendements n° 21 de M. Robert Vizet et 6 rectifié de la commission. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre délégué, René Régnault, Alain Vasselle. - Rejet de l'amendement n° 21 ; adoption de l'amendement n° 6 rectifié.

Adoption de l'article du code, modifié.

*Article L. 234-13 du code précité* (p. 6375)

Amendement n° 23 rectifié de M. Louis Althapé. - MM. Louis Althapé, le rapporteur, le ministre délégué, Alain Vasselle, Christian Bonnet, René Régnault. - Retrait.

Amendement n° 24 de M. Louis Althapé. - Retrait.

Amendement n° 34 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Amendement n° 25 de M. Louis Althapé. - Retrait.

Amendements n°s 26 de M. Louis Althapé et 35 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Retrait de l'amendement n° 26 ; adoption de l'amendement n° 35.

Amendement n° 8 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 9 rectifié de la commission. - Adoption.

Amendement n° 10 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

M. René Régnauld.

Adoption de l'article 11 modifié.

Articles 14, 21, 24 et 24 *bis*. - Adoption (p. 6380)

Article 25 (p. 6381)

M. Michel Moreigne.

Amendement n° 11 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 26 (p. 6381)

M. René Régnauld.

Adoption de l'article.

Articles 26 *bis* et 26 *ter*. - Adoption (p. 6382)

Article 27 (p. 6382)

M. René Régnauld.

Amendements n°s 13, 14 rectifié et 15 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre délégué, René Régnauld, Alain Vasselle, Louis Althapé. - Adoption des trois amendements.

Adoption de l'article modifié.

Articles 30 *bis* à 30 *quater* et 31. - Adoption (p. 6386)

Vote sur l'ensemble (p. 6386)

MM. René Régnauld, Robert Vizet, Jacques Machet, Paul Masson, Christian Bonnet, Erienne Dailly.

Adoption du projet de loi.

MM. le ministre délégué, le rapporteur.

12. **Dépôt d'un projet de loi organique** (p. 6388).

13. **Transmission d'un projet de loi** (p. 6388).

14. **Dépôt d'une résolution d'une commission** (p. 6388).

15. **Dépôt de rapports** (p. 6388).

16. **Dépôt d'un avis** (p. 6389).

17. **Ordre du jour** (p. 6389).



# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

### POLITIQUE GÉNÉRALE

#### Lecture d'une déclaration du Gouvernement

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement.

La parole est à Mme le ministre d'Etat. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vais vous donner lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement que prononce en ce moment même à l'Assemblée nationale M. le Premier ministre :

« Monsieur le président, mesdames, messieurs, voilà près de neuf mois, je suis venu devant vous pour vous exposer les objectifs de l'action que le nouveau gouvernement entendait mener et pour solliciter votre confiance.

« Vous avez bien voulu me l'accorder.

« Aujourd'hui, me voici à nouveau devant vous pour rendre compte du chemin parcouru et fixer les lignes de notre action pour l'avenir. Je le fais également parce que nous sommes à un moment important pour notre pays, celui où il a donné son accord à la conclusion de la négociation du GATT. J'ai choisi de vous consulter et de vous demander de manifester votre confiance par un vote, afin que chacun puisse prendre et assumer ses responsabilités en toute clarté. Constitutionnellement, je n'y étais pas tenu, mais cela m'a paru indispensable. Sans votre soutien, rien n'est possible. Le soutien que je vous demande, c'est celui, le plus solide, qui repose sur des convictions partagées et une adhésion volontaire.

« En avril 1993, la France traversait une crise plus profonde qu'on ne l'avait cru.

« Une crise de l'économie, tout d'abord : notre pays était, pour la première fois depuis près de vingt ans, en récession ; la situation de l'emploi était d'une gravité exceptionnelle ; nos finances publiques accumulaient les déficits, comme jamais depuis 1945 ; quant à notre système de protection sociale, il était au bord de la faillite.

« Une crise morale, ensuite : notre pays doutait de lui, il était divisé, l'institution judiciaire elle-même était mise en cause, le procès de la classe politique était constamment instruit. La France était inquiète.

« Difficulté internationale, enfin : notre pays était obligé, croyait-on, d'accepter ce qu'il jugeait insupportable dans les discussions du GATT ; l'idée européenne était mise à mal par le désaccord avec nos partenaires. La confiance en l'avenir était atteinte.

« Le 8 avril 1993, j'avais fixé au Gouvernement quatre objectifs :

« Affermir l'Etat républicain, car il n'est pas de pays moderne sans un Etat respecté, car il n'est pas de nation solidaire sans un Etat capable de faire prévaloir l'intérêt général sur la somme des intérêts particuliers.

« Redresser notre économie, car il n'y a pas de solution au drame du chômage sans le retour de la croissance.

« Garantir les solidarités essentielles, rendues plus que jamais nécessaires par l'inquiétude des Français.

« Donner à la France à la fois toute sa force et son influence, au moment où il fallait peser dans les négociations du GATT pour préserver nos intérêts essentiels.

« La quasi-totalité des mesures annoncées soit ont été mises en œuvre, soit sont actuellement soumises au Parlement.

« La réforme constitutionnelle a amélioré le fonctionnement de la justice et mieux garanti son indépendance. Des lois importantes sur l'immigration, la nationalité et les contrôles d'identité ont permis à notre police nationale et à notre administration de disposer des instruments juridiques indispensables à leur action, dans le respect des droits des individus.

« La loi de privatisation et le nouveau statut de la Banque de France ont marqué notre volonté de réformer l'économie. »

**M. Emmanuel Hamel.** Une loi funeste !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Les finances publiques, tant de l'Etat que de la sécurité sociale, ont commencé à être redressées ; ce sera un effort de longue haleine.

« La sécurité sociale a fait l'objet de trois grandes réformes : l'assurance vieillesse a été allégée de ses charges indues, les dépenses d'assurance maladie sont mieux maîtrisées, le régime futur des retraites a été réformé.

« La souscription massive des Français au grand emprunt émis en juillet a permis une politique efficace de soutien de l'activité.

« D'autres textes ont offert à la représentation nationale et au pays tout entier l'occasion de débats approfondis ; je veux parler notamment de la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle.

« Des politiques nouvelles ont été lancées en matière d'aménagement du territoire et en faveur des villes.

« Ainsi, la politique de réforme a-t-elle été vigoureusement engagée. Elle correspond à vos vœux et aux engagements qu'ensemble nous avons pris devant les électeurs.

« Je sais que, comme les Français, vous attendez avec une impatience légitime les premiers résultats de notre action.

« Certains sont déjà là, d'autres, j'en ai la conviction, seront au rendez-vous des prochains mois.

« D'ores et déjà, la baisse des taux d'intérêt à court terme a été spectaculaire. Les taux d'intérêt à trois mois ont baissé de 40 p. 100. Les taux à long terme sont à leur plus bas niveau depuis un quart de siècle.

« Cela se traduit par près de cinquante milliards de francs d'économies pour les entreprises, par un accès au crédit beaucoup plus facile pour les particuliers. C'est ainsi que le taux des prêts d'accession à la propriété est aujourd'hui inférieur à 7 p. 100.

« La baisse des taux ne résout certes pas tous les problèmes, mais personne, avant nous, n'y était parvenu. C'était la condition d'un redémarrage de notre économie.

« La récession a été stoppée ; sur les deuxième et troisième trimestres de 1993, nous avons renoué avec une croissance trop faible encore, mais positive.

« Les mesures en faveur des entreprises - remboursement du décalage d'un mois de la TVA et prise en charge par l'Etat des cotisations familiales sur les bas salaires - ont permis, pour la première fois depuis deux ans, de réduire le nombre des faillites.

« L'action en faveur du logement, du bâtiment et des travaux publics commence, elle aussi, à porter ses fruits. Les transactions sont plus nombreuses ; des chantiers plus nombreux aussi s'ouvrent. La confiance revient.

« L'apprentissage, clé de la lutte contre le chômage, où la France n'avait cessé d'accumuler les retards, a enfin commencé dans certains secteurs à progresser, grâce aux vigoureuses mesures d'incitation financière et juridique que nous avons prises.

« D'autres résultats sont près d'être acquis.

« En matière d'immigration où, après huit mois d'efforts, le Gouvernement dispose enfin des moyens juridiques de mener sa politique.

« En matière de sécurité, que le Gouvernement considère comme une priorité nationale, et où de premières mesures de remise en ordre ont été prises, à la grande satisfaction de nos concitoyens.

« Dans le fonctionnement de la justice, dotée des moyens de son indépendance, de son efficacité.

« Sur le plan international, la France a également pris l'initiative, et l'Europe est, grâce à nos efforts, plus unie et plus cohérente.

« La préparation du pacte de stabilité pour le continent européen arrive aujourd'hui dans sa phase terminale.

« Le projet élaboré par notre pays a donc pris, en plein accord avec M. le Président de la République, une dimension européenne ; les Douze l'ont approuvé et vont le proposer à nos autres partenaires d'Europe centrale et orientale.

« Sur le plan économique, le dernier Conseil européen, avec la participation active de la France, a posé les jalons d'une véritable initiative de croissance. La solution à la crise économique n'est pas seulement nationale ; elle est également européenne.

« Après la crise monétaire de l'été, qui aurait pu disloquer l'Europe et qui est aujourd'hui surmontée, les Douze ont retrouvé le chemin de la cohésion ; ils ont de nouveau pris conscience que leurs difficultés étaient communes, leurs destins solidaires.

« Reconnaissons-le, malgré nos efforts, malgré nos réformes, bien des difficultés du printemps sont encore là. La tâche reste immense.

« La crise était trop profonde pour qu'en huit mois tout aille mieux comme par enchantement, alors que notre programme n'a pu se mettre en œuvre que progressivement. Je pense naturellement, comme vous le faites tous, au drame que représente, pour notre pays, l'aggravation du chômage.

« J'avais moi-même mesuré et pesé cette difficulté dès avant le mois de mars 1993. Je vous ai dit, ici même, qu'il était vain d'espérer des résultats tangibles avant de longs mois.

« Mon espoir, c'est que la courbe du chômage s'inversera en 1994 ; pour cela, le Gouvernement et le Parlement se sont ensemble mobilisés. Tous les moyens financiers disponibles ont été engagés, tout ce qu'il était possible de faire a été réalisé ; il faut maintenant que ces mesures produisent leurs effets.

« S'il apparaissait, dans les semaines et les mois qui viennent, que les résultats tardaient à venir, n'en doutez pas, je prendrais d'autres initiatives, en demandant à toutes les forces de la nation, au premier rang desquelles les collectivités locales, de s'y associer, en poussant plus loin l'effort de décentralisation, de diversification, d'expérimentation. (*Murmures sur les travées socialistes.*)

« Nous avons été fidèles à l'engagement que j'avais pris devant vous. Nous avons mis en œuvre les réformes fiscales, sociales, économiques, de société que j'avais soumises à votre approbation il y a huit mois. C'est, sans doute, l'action de réformes la plus importante menée par un gouvernement en si peu de temps.

« Il est vrai qu'elle n'est pas toujours jugée suffisante par certains. Leur impatience est explicable, car elle se nourrit de l'inquiétude des Français ; mais, pour autant, est-elle légitime ? Je ne le crois pas.

« N'oublions jamais que la crise internationale limite nos possibilités ; que la récession diminue nos recettes fiscales et sociales, et nous enlève les marges de manœuvre qui seraient indispensables ; qu'il faut plusieurs mois de délai entre la date à laquelle une décision est prise et celle où elle commence à porter ses fruits ; qu'enfin notre société, fragilisée par une crise durable et qui comporte tellement d'exclus, de marginaux, de malheureux, n'est pas prête à des bouleversements qu'elle ne jugerait pas indispensables ; qu'il n'y a pas de réformes durables sans l'adhésion du plus grand nombre.

« La réforme, oui ! mais qu'il me soit permis de rappeler que j'en ai moi-même, bien avant les élections, démontré la nécessité, précisé le contenu, indiqué le rythme.

« Certes, le Gouvernement demeure ouvert à toutes les propositions novatrices, à toutes les idées différentes des siennes ; mais ce dont les Français ont besoin désormais, c'est non pas de formules présentées comme miraculeuses, mais de propositions concrètes et précises, celles justement que nous avons proposées et que vous avez décidées.

« Aujourd'hui, ma conviction c'est que, dans la difficulté des temps, face à l'inquiétude des Français, notre devoir est de montrer le chemin, d'indiquer la voie à suivre, même au risque de l'impopularité. Nous n'avons pas à flatter les peurs, mais nous avons à les surmonter, grâce à un travail tenace et patient d'information et d'explication. C'est cette certitude qui m'a guidé tout au long de la difficile négociation du GATT.

« Avec les problèmes de l'activité et de l'emploi, celui du commerce international est le plus important de ceux que nous avons trouvés à résoudre à notre arrivée au pouvoir. La négociation était, à l'évidence, dans une impasse et nos intérêts menacés.

« La France, quatrième puissance exportatrice du monde, a un intérêt vital au développement du commerce et à la libéralisation des échanges. C'est une vérité dont notre pays n'a pas assez clairement conscience, parce que, trop souvent, il doute de ses propres forces. La France n'est jamais si grande que lorsqu'elle s'ouvre sur le monde. Elle n'a rien à espérer d'un rétrécissement, d'un repliement sur elle-même.

« Que l'on me comprenne bien : il ne s'agit pas de tout attendre d'un accord commercial, aussi réussi soit-il. Mais sa conclusion dans de bonnes conditions nous évitera la tentation du repli sur soi. C'est ce piège que j'ai voulu, de toutes mes forces, éviter à notre pays.

« Il faut se souvenir que c'est en 1982 que la négociation du cycle de l'Uruguay a été engagée par plus de 110 pays. Au chapitre traditionnel sur les réductions de droits s'ajoutait, pour la première fois, une prise en compte de nouveaux domaines du commerce mondial : services, protection de la propriété intellectuelle, règles fiscales, règlement des différends, etc.

« A la réunion ministérielle du GATT, le 29 novembre 1982, les représentants de la Communauté et du Gouvernement français avaient accepté que l'agriculture figurât dans le champ du nouvel accord. C'était là une concession majeure, capitale pour les Etats-Unis qui avaient perdu 10 p. 100 de leur part du marché mondial, en raison de la croissance des exportations communautaires.

« Lors de la conférence de Punta del Este, en septembre 1986, la Communauté faisait acter deux principes essentiels : la négociation devait être globale ; la négociation sur l'agriculture devait porter sur l'ensemble des soutiens à l'agriculture, quels qu'ils soient, afin d'englober aussi bien le soutien par les prix pratiqués par la Communauté que l'aide à la personne, en vigueur aux Etats-Unis.

« Sept ans plus tard, quelle est la situation qu'a trouvée le Gouvernement en avril 1993 ?

« Le principe de globalité avait été abandonné par les Européens, la Commission ayant paraphé, le 19 novembre 1992, un texte concernant la seule agriculture : le préaccord de Blair House.

« Le principe de la réduction de l'ensemble des soutiens avait été également oublié. Blair House excluait les aides à la personne, qui existent, certes, des deux côtés de l'Atlantique, mais sont plus importantes aux Etats-Unis qu'en Europe. De surcroît, il ajoutait une contrainte quantitative sur les exportations subventionnées.

« En avril 1993, les agriculteurs français étaient injustement désignés à l'opinion internationale comme les responsables du blocage d'un accord au GATT. Par avance, on leur faisait grief de la récession mondiale, présentée comme la conséquence nécessaire de l'échec de la négociation. Ce procès d'intention contre nos agriculteurs, nous ne l'avons pas accepté, nous en avons fait justice. »

**M. Jacques Chaumont.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « La France paraissait ne pas pouvoir compter sur la solidarité de ses alliés européens. Nos intérêts étaient menacés par un accord qui paraissait aussi inéluctable qu'inéquitable.

« La difficulté semblait si grande que certains prévoyaient, dans toutes les hypothèses, l'échec du Gouvernement, le trouble dans la majorité, une crise européenne profonde et la domination commerciale et culturelle des Etats-Unis.

« Face à cette situation, j'ai, dès les premiers jours, fixé au Gouvernement sa ligne de conduite et les priorités de son action : rompre l'isolement de notre pays ; préciser nos demandes en faisant évoluer les discussions d'un plan général à un plan technique ; bien montrer que, pour nous, le problème n'était pas seulement agricole, mais mettait en jeu l'ensemble des intérêts de l'économie de la France comme de la Communauté européenne ; susciter l'adhésion de nos partenaires européens et favoriser leur cohésion.

« Il ne s'est jamais agi pour moi d'un combat d'arrière-garde pour défendre des intérêts supposés égoïstement nationaux, mais bien de faire prévaloir une conception globale et juste du commerce international. Dans cette affaire, je me suis totalement et personnellement impliqué. Je l'ai fait en sachant ce qui était en cause, déterminé que j'étais à prendre toutes mes responsabilités.

« Le débat est non pas entre le libre-échange et le protectionnisme, mais entre la liberté organisée et la loi de la jungle où règnent les plus forts. C'est cette conception de liberté organisée que je me suis employé, sans relâche, à faire prévaloir, cette conception aussi d'égal respect des intérêts et des traditions de chacun.

« Dès lors, nos objectifs étaient clairs : obtenir un nouvel ordre du commerce mondial, qui assure l'égalité de tous les Etats, et donc une organisation mondiale du commerce ; permettre à l'Union européenne de préserver son identité, c'est-à-dire de défendre et de garantir les politiques communes qui font sa spécificité ; ouvrir les marchés fermés au commerce mondial, alors que la Communauté est l'un des espaces les plus ouverts du monde ;... »

**M. Pierre Laffitte.** Tout à fait !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « ... enfin, obtenir, sur les différents secteurs concernés par la négociation, des solutions acceptables par tous.

« Ces objectifs ont été repris dans deux mémorandums, présentés aux mois de mai et d'août par le Gouvernement.

« Au-delà de ces objectifs, le Gouvernement a défini une stratégie : restaurer la cohésion européenne, parvenir à une négociation globale.

« Nous revenons de loin. Je vous épargnerai les détails des efforts déployés, des démarches diplomatiques effectuées, du travail mené à tous les niveaux de l'administration et du Gouvernement. Ce travail et ces efforts furent considérables et je rends hommage à MM. Juppé, Longuet, Puech et Lamassoure, qui se sont totalement investis dans cette négociation. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« Ce travail a porté ses fruits.

« Au sommet de Tokyo, la France a repris toute sa place dans le débat du GATT.

« Aux conseils des ministres de la Communauté européenne du 20 septembre et du 4 octobre 1993, la solidarité européenne s'est reformée autour des thèmes inspirés ou soutenus par la France. Celle-ci, dès lors, n'était plus isolée ; elle n'était plus la force qui empêche d'aboutir, mais devenait le moteur d'une Europe offensive, décidée à défendre sa spécificité et ses intérêts légitimes dans la

négociation. (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

« Dès lors, également, l'équilibre normal des pouvoirs au sein de la Communauté était restauré : à la Commission le pouvoir de négocier, certes, mais sous le contrôle du Conseil, qui est l'instance politique de la Communauté et qui, seul, peut approuver ou refuser un accord. » (*Très bien ! et applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Enfin !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Le 7 décembre 1993, les bases d'un compromis agricole entre la Communauté et les Etats-Unis ont été trouvées. Alors que tout le monde affirmait que c'était impossible, le préaccord de Blair House a, conformément aux demandes de la France, été rouvert et renégoié à Bruxelles. »

**M. Christian Poncelet.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Les conseils des ministres qui se sont tenus les 13 et 15 décembre 1993 sont parvenus à un accord unanime des Douze sur tous les points sauf un, le textile, qui demeure encore en discussion avec l'un de nos partenaires. »

« J'ai donné mandat à nos négociateurs de tout faire, dans les heures qui viennent, pour que soit dégagée une position commune des Douze qui nous permette de conclure la négociation. Ce sont les résultats et le contenu de cet accord, sous la réserve que je viens de vous mentionner, que je tiens à vous exposer. »

« La France demandait une ouverture des marchés afin que l'Europe ne soit pas la seule à avoir abaissé ses barrières. Sur ce premier point, la négociation est réussie. Nous obtenons des abaissements significatifs des droits dans des domaines où nous sommes très compétitifs et susceptibles de gagner des parts de marché : la chimie, la sidérurgie, la pharmacie, les alcools, la parfumerie, par exemple. Ainsi, les Américains réduisent de près de 50 p. 100 la charge tarifaire frappant les exportations européennes. »

« Sur les services, qui représentent plus de 60 p. 100 de notre PIB, et où nous sommes le deuxième exportateur mondial, nous avons également obtenu l'adoption de règles qui permettront de maintenir et de développer la présence de nos banques, de nos sociétés d'assurance sur les marchés extérieurs à la Communauté européenne. »

« L'accord comprend - fait nouveau dans l'histoire du GATT - des mécanismes de protection de la propriété intellectuelle. C'est essentiel, notamment, pour les industries de l'habillement, du luxe, de la pharmacie et de l'agro-alimentaire, qui souffrent des contrefaçons et dans lesquelles la France est traditionnellement forte. »

« Nos secteurs sensibles, où sont en jeu des centaines de milliers d'emplois et qui traversent une phase d'adaptation difficile - je pense à l'automobile, à l'aluminium, à l'électronique grand public - sont préservés. »

« De même, l'accord de 1992 avec les Etats-Unis sur l'aéronautique est préservé. Les règles nouvelles régissant ce secteur devront être définies dans les prochains mois. Ainsi, le financement de l'industrie aéronautique européenne n'est pas remis en cause. »

« Sur le textile enfin, sous la réserve que je viens d'indiquer, des progrès ont été obtenus dans l'ouverture des marchés les plus solvables - Etats-Unis, Japon. Je reconnais volontiers cependant que, sur ce volet, nous sommes en retrait par rapport aux objectifs de l'Europe. C'est pourquoi le Conseil, à Bruxelles, a débattu des mesures de soutien complémentaires qui ont été demandées par de nombreux pays, dont la France. »

**M. Jean-Pierre Masseret.** Et l'Allemagne !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Le bilan que je vous présente est d'autant plus objectif et mesuré que, vous le savez, je n'ai jamais fait de promesses inconsidérées. Je n'ai pas recherché le soutien de telle ou telle fraction de l'opinion. (*Murmures sur les travées socialistes et communistes.*) »

« Je n'ai jamais promis que nous pourrions abaisser les barrières douanières chez les autres, tout en nous repliant derrière une ligne Maginot. La France a réclamé, dès l'origine, un accord commercial équilibré ; j'ai la conviction qu'aujourd'hui il l'est. »

« La France demandait des règles internationales plus équitables ; elle les a obtenues. »

« Un mécanisme de règlement multilatéral des différends est créé, que toutes les parties seront obligées de respecter, les Américains, les Européens, tous les autres. »

« La liberté, je vous le disais, ce n'est pas la loi de la jungle, c'est l'engagement de tous de respecter les mêmes règles, au même moment, avec la même procédure d'arbitrage. »

« La mise en place d'une organisation mondiale du commerce est désormais acquise. Elle sera le lieu adéquat pour traiter en particulier le problème des relations entre les exigences de la protection de l'environnement et les relations commerciales. »

« Au total, tant le nouvel accord au GATT que le renforcement des règles communautaires, sur l'antidumping notamment, que nous avons fait décider, aujourd'hui même, par les Douze, permettront de lutter contre les pratiques des pays tiers qui seraient contraires aux règles internationales et dont souffrent souvent nos industriels, qui auront maintenant les moyens de faire respecter leur bon droit. »

« L'identité culturelle européenne est sauvegardée : il s'agit sans doute de la question qui a fait l'objet des discussions les plus dures, où le choc des intérêts fut le plus brutal. J'avais clairement conscience que se jouait, dans cette affaire, une partie de l'identité nationale, une partie de l'avenir de notre culture. Nous avons tous senti et mesuré l'inquiétude des créateurs, des artistes, des réalisateurs, de tous ceux qui font que la France possède un message universel. »

« La sagesse a fini par prévaloir. J'ai indiqué, dimanche soir, au président Clinton, que la France n'accepterait pas que, dans cette négociation, son identité culturelle soit menacée. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*) Elle est aujourd'hui sauvegardée, puisque le secteur audiovisuel est mis hors du champ d'application de l'accord. »

« Enfin - et ce n'était pas le moindre des sujets - la deuxième puissance agricole du monde, l'agriculture française, voit son avenir assuré. C'était l'un des dossiers les plus difficiles. Il nous tenait à cœur. Elus des villes comme des campagnes, nous avons tous en tête un certain visage de la France ; nous l'avons défendu. C'est aussi cela lutter pour l'exemple français. »

« L'accord qui a été dégagé entre les Américains et la Communauté s'articule autour de trois séries de mesures. »

« La clause de paix qui préserve la politique agricole commune passe de six à neuf ans ; la pérennité de la politique agricole commune est donc assurée jusqu'en 2004. »

« Les contraintes pesant sur les exportations communautaires ont été allégées ; sur l'ensemble de la période, les exportations subventionnées de céréales s'accroîtront de plus de huit millions de tonnes. »

« Plus décisif encore pour l'avenir, une clause de l'accord de Bruxelles permettra d'apprécier l'évolution du marché mondial et garantira la participation de la Communauté à sa croissance ; la vocation exportatrice de la Communauté est ainsi préservée ; nos agriculteurs pourront participer au développement du marché mondial.

« Le principe de la préférence communautaire, fondement de la politique agricole commune et donc de la construction européenne, est respecté grâce au niveau de tarification retenu, à l'adoption de règles favorables sur les importations, à une clause de rendez-vous qui permettra de maîtriser les importations de *corn gluten feed*.

« De surcroît, le Gouvernement a demandé et obtenu de nos partenaires de la Communauté qu'au cas où cela serait nécessaire, aujourd'hui ou dans l'avenir, des mesures soient prises afin que pas un seul hectare de jachère supplémentaire ne soit imposé à nos agriculteurs du fait de l'accord du GATT. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« La compatibilité de l'accord avec la réforme de la politique agricole commune est ainsi garantie. Les mesures budgétaires adéquates seront, si besoin était, adoptées pour permettre le respect de ce principe. L'engagement solennel en a été pris entre les Douze.

« La France avait demandé que Blair House soit rouvert ; il a été rouvert et renégocié. La France avait demandé des améliorations significatives ; elle les a obtenues.

« Cet accord et les mesures adoptées par le Conseil des ministres de l'Union européenne répondent donc en grande partie aux objectifs de la France.

« Pour autant, je ne méconnaissais pas qu'il ne satisfait pas la totalité de nos demandes. C'est le lot de toutes les négociations. J'avais moi-même indiqué que nous ne pourrions pas obtenir une satisfaction complète de nos demandes, aussi légitimes soient-elles.

« Mais il nous faut maintenant prendre parti et répondre à cette question simple : l'accord auquel nous sommes parvenus est-il conforme aux intérêts à long terme de la France ? En conscience, ma réponse est oui. C'est pourquoi, après que je m'en fus entretenu avec M. le Président de la République, j'ai autorisé les ministres négociateurs à Bruxelles à l'approuver.

« Avant toute chose, nous devons considérer les intérêts fondamentaux de la France. Je n'ignore rien des problèmes de l'heure, je ne méconnaissais pas les difficultés de tel ou tel secteur d'activité, mais je crois qu'il nous faut apprécier sur le long terme les bénéfices et les coûts d'une acceptation ou d'un refus.

« Le véritable courage politique ne consiste pas à s'enfermer dans l'isolement. Il nous faut examiner ce que seront les conséquences de l'accord pour notre pays, pour ses possibilités de croissance économique, pour son image internationale et son rayonnement dans le monde. C'est en fonction de cela - et de cela seulement - que j'ai pris ma décision.

« Notre pays doit, le moment est propice, reprendre confiance en lui et conforter les premiers signes de reprise que l'on perçoit, en Europe et en France.

« Une hypothèque est levée aujourd'hui : il n'y aura pas d'affrontement commercial sans règle, pas de rétorsions contre nos exportations, pas de protectionnisme, pas d'isolement, moins d'incertitudes.

« En second lieu, notre pays est un grand pays exportateur. Il ne s'en rend pas toujours compte, il ne perçoit pas que les efforts continus effectués depuis la guerre par notre agriculture et notre industrie, nos services, nous placent à présent à un niveau de compétitivité qui nous permet d'envisager avec confiance l'ouverture des marchés : nous devons et nous pouvons exporter plus.

« Le protectionnisme n'a jamais été une solution, il n'a jamais créé d'emplois. En 1958, le général de Gaulle a fait le choix de l'ouverture du marché français aux produits européens. Que n'a-t-on entendu alors sur les risques que courrait la France ? Mais celle-ci a gagné son pari, son industrie est plus forte aujourd'hui qu'hier, elle peut envisager l'avenir avec confiance.

« En troisième lieu, un refus de l'accord aurait isolé la France. J'étais prêt à prendre ce risque si cela s'était avéré nécessaire. Mais, avec ce que nous avons obtenu aujourd'hui, notre refus n'aurait été ni accepté ni compris par la Communauté internationale. Un rude coup aurait été porté à la cohésion de l'Union européenne qui fut, dans cette négociation, un atout et une force pour la France. C'est grâce à la solidarité communautaire que nous avons pu faire passer nos idées dans la négociation multilatérale, c'est grâce à elle que nous avons obtenu des garanties essentielles, pour l'agriculture française en particulier.

« L'accord qui est conclu au GATT est le gage de règles internationales plus sûres, plus équitables, plus conformes à nos intérêts.

« Enfin, et ce n'est pas le moindre, la fermeté de la France, la volonté du Gouvernement a permis de mettre un terme à une dérive des institutions européennes. C'est le Conseil européen, c'est le Conseil des ministres, agissant sur instructions des gouvernements qui, de bout en bout, ont conduit, orienté, conclu la négociation. La Commission a joué tout son rôle, mais dans le cadre d'un mandat clairement défini et dûment respecté.

« C'est l'Europe politique qui sort vainqueur de cette négociation. L'idée européenne, si souvent contestée, a de nouveau un avenir.

« Tout est-il réglé pour autant ? Non. Car la négociation qui s'achève, malgré sa volonté d'embrasser une multitude de sujets, a laissé à l'écart les thèmes qui seront demain les problèmes essentiels du commerce international : quel lien établir entre le commerce international et la protection de l'environnement ? Comment éviter le dumping social ? Comment lutter contre le dumping monétaire ?

« L'accord crée les conditions et donne les instruments pour répondre enfin à ces questions.

« Voici l'objectif que nous pourrions assigner au prochain cycle de négociations commerciales : établir les règles du jeu qui permettent que le développement du commerce mondial soit compatible avec les exigences de l'environnement, de la protection sociale et de la stabilité monétaire. »

**M. Jean Arthuis.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Mesdames, messieurs, il nous faut envisager l'accord au GATT avec réalisme et confiance : il ne procurera pas les gains mirifiques annoncés par certains, il est en deçà de ce que nous souhaitions sur certains points particuliers. Mais il nous donne des armes, il conforte la dynamique européenne, il ouvre des marchés à nos exportateurs, il respecte, dans les domaines agricole, industriel et des services les intérêts fondamentaux de la France. C'est pourquoi nous l'avons approuvé.

« J'ai souhaité que vous soyez associés à cet acte de confiance en l'avenir. C'est à votre conviction que je m'adresse, à celle de chacun et de chacune d'entre vous, à votre sens de l'intérêt général, quelles que soient les appartenances politiques.

« Voilà une étape que nous avons franchie, et dans de bonnes conditions. Pour autant, tout n'est pas fini, loin s'en faut, et nous devons demeurer vigilants.

« Vigilants sur l'élaboration de la position communautaire sur l'instrument de politique commerciale ; vigilants sur l'agriculture, car il s'agit de vérifier que les décisions concrètes et les faits correspondront à ce qui a été décidé ; vigilants pour les secteurs laissés en dehors de l'accord, tels l'aéronautique partiellement, l'audiovisuel et les transports maritimes ; vigilants aussi pour faire en sorte que nos petites et moyennes entreprises, notamment dans le secteur textile, bénéficient de conditions de concurrence qui soient saines et qui soient loyales.

« C'est notre vigilance qui a permis de défendre les intérêts de la France tout au long de ces négociations. Croyez que le Gouvernement restera mobilisé dans les mêmes conditions, avec la même détermination.

« Désormais, une nouvelle étape s'ouvre devant nous. Les réformes que nous avons engagées doivent être poursuivies et amplifiées.

« Le Gouvernement orientera son action autour de dix réformes d'ensemble.

« Au premier rang d'entre elles, il y a naturellement l'emploi.

« Le ministre des entreprises a présenté, ce matin même, un projet de loi « Initiative et entreprise » qui permettra de répondre à l'une des faiblesses structurelles de notre économie, le trop petit nombre des PME. Je compte beaucoup sur le développement, notamment des entreprises individuelles, pour offrir aux Français les emplois dont ils ont besoin. »

**M. Pierre Laffitte.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « L'indispensable effort de formation professionnelle doit être amplifié, en liaison avec le développement de l'apprentissage. Des financements seront dégagés et les régions seront étroitement associées à cette réforme. Il s'agit de s'adapter au plus près à la réalité des bassins d'emploi.

« Le ministre du travail devra mobiliser sans délai l'ANPE pour en accroître l'efficacité dans l'aide qu'elle apporte aux chômeurs pour se réinsérer ; sa liaison avec l'UNEDIC devra, en particulier, être approfondie.

« L'emploi à temps partiel, aujourd'hui favorisé par les mesures prises par le Gouvernement dans le secteur privé, sera développé dans la fonction publique.

« Enfin, le Gouvernement engagera une réflexion interministérielle sur le développement de l'emploi dans les services qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale et prendra toutes les mesures qui permettent la multiplication des emplois de proximité.

« C'est à une mobilisation nationale que le Gouvernement appelle pour enrayer la progression du chômage, qui n'est pas inéluctable : première série de réformes.

« Dans le même temps, le Gouvernement vous soumettra trois grandes lois sociales.

« Une loi sur la famille, qui est et doit demeurer une valeur essentielle pour notre société. » (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Soutenez le salaire maternel !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Elle devra permettre de favoriser le développement des naissances, indispensable pour préparer l'avenir de notre pays ; elle doit faciliter le libre choix pour les parents. (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes travées.*)

« Dans cette perspective, trois orientations vous seront proposées : l'élargissement de l'allocation parentale d'éducation (*Applaudissements sur les mêmes travées*), l'amélioration des modes de garde et le développement du temps partiel : deuxième réforme.

« Une loi sur la dépendance : le vieillissement de la population est un défi qui doit mobiliser toutes les énergies. Cela est rendu d'autant plus nécessaire que le desserrement du lien familial conduit à l'isolement de nombreuses personnes âgées. La solitude est devenue l'un des fléaux de nos villes. Les collectivités locales devront s'associer à l'effort de la nation : troisième réforme. » (*Murmures sur les travées socialistes.*)

**M. René Régnault.** Encore !

**Mme Hélène Luc.** Il faut leur donner de l'argent, alors !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Une loi sur la participation et l'intéressement. L'ordonnance de 1986 peut encore être améliorée. L'association des salariés à la gestion de l'entreprise reste insuffisante. »

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Trop de salariés sont encore exclus des mécanismes de participation et d'intéressement. »

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Il faut inciter les entreprises à les développer.

« Ma conviction, c'est que la participation reste une idée neuve. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« Ma conviction, c'est que les entreprises sauront d'autant mieux se défendre que leurs salariés seront plus étroitement associés à la définition de leur avenir : quatrième réforme. »

**M. Marc Lauriol.** C'est évident !

**M. Lucien Neuwirth.** Très juste !

**M. Robert Pagès.** C'est pour cela qu'on les licencie !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « En matière d'organisation de l'Etat, une loi d'orientation sur la justice vous sera proposée au printemps. Un Etat de droit ne peut supporter davantage d'avoir un appareil judiciaire qui ne dispose pas des moyens financiers et humains qui lui permettent de remplir sa mission dans des conditions normales. »

**M. Marc Lauriol.** C'est évident !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Nous avons garanti l'indépendance de la justice, il nous faut maintenant lui consacrer les moyens nécessaires : cinquième réforme. »

**M. Marcel Lucotte.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Nous approfondirons notre effort de modernisation de notre économie. Les privatisations se poursuivront. »

**M. Bernard Barbier.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « La Caisse des dépôts et consignations sera réformée pour être recentrée sur la mission essentielle du financement du logement



social. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« La réforme de la loi sur les faillites, en redonnant confiance aux prêteurs, facilitera pour les entreprises la recherche des financements qui leur sont nécessaires : sixième réforme.

« La modification de la fiscalité sera poursuivie. Le budget pour 1994 n'en est que la première étape. D'autres réflexions la nourriront, sur l'impôt sur le revenu qui doit encore être allégé et simplifié... »

**M. Marcel Lucotte.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « ... sur la transmission du patrimoine, sur les prélèvements sociaux et sur l'équilibre de la fiscalité locale : septième réforme. (*M. Loridant rit.*)

« Le débat national sur l'aménagement du territoire sera conclu par une loi d'orientation qui arrêtera les grands objectifs permettant un développement équilibré de notre pays et définira son équilibre pour les vingt ans qui viennent. Il convient de mettre un frein à la désertification croissante de nos campagnes. La superficie de la France est une chance, pas un handicap : huitième réforme.

« De la même manière, la France est riche de ses départements et territoires d'outre-mer. Des textes spécifiques leur seront consacrés. »

**M. Paul Loridant.** La loi Pons !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Unité nationale n'a jamais voulu dire uniformité. C'est ainsi, par exemple, que le statut fiscal de la Corse sera revu et adapté aux conditions de son développement : neuvième réforme. »

**M. René Régnault.** Il faudra y envoyer Pasqua !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Enfin, ainsi que je l'avais annoncé au printemps, vous aurez à examiner une nouvelle loi de programmation militaire issue des travaux du Livre blanc sur la défense. Ce sera la dixième réforme.

« La dimension européenne de la défense, le maintien de la dissuasion nucléaire, le développement de nos capacités d'intervention extérieure seront au cœur de ces débats.

« Le monde qui nous entoure est instable, et donc dangereux. Chaque jour nous en apporte une nouvelle preuve. Il n'est pas venu pour la France le temps de baisser sa garde, mais il est au contraire de rassembler ses efforts et de moderniser ses moyens. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« La recherche, parce qu'il faut préparer l'avenir et qu'elle en est un élément déterminant, fera l'objet d'une consultation nationale sur les grands objectifs que doit, dans ce domaine, s'assigner notre pays.

« En matière d'environnement, l'effort de clarification des compétences entre les différents échelons d'administration devra être conduit à son terme ; des grands projets d'aménagement seront retenus par priorité.

« Le premier d'entre eux concerne la Loire, qui fera l'objet d'un prochain comité interministériel.

« En matière agricole, j'ai décidé la création d'un comité composé de parlementaires, de représentants des professions agricoles et d'experts venant de l'administration.

« Il sera chargé de veiller à l'application scrupuleuse des accords du GATT et des engagements de la Communauté européenne. »

**MM. Philippe François et Jacques Chaumont.** Très bien !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Ces accords internationaux ne dispensent pas, tout au contraire, la France de la poursuite d'un effort substantiel pour moderniser son agriculture et l'accompagner dans son développement. »

**M. Philippe François.** Bravo !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Je pense notamment à la situation des jeunes agriculteurs qui sont l'avenir de l'agriculture française, qui assureront sa pérennité et qui témoigneront de la confiance de la nation dans son agriculture. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« Réformer n'est pas une fin en soi, si l'on n'est pas fermement décidé à veiller sans relâche à l'efficacité de l'administration. L'application des lois doit être rapide et, chaque fois, efficacité et simplicité doivent être privilégiées.

« Je suis sûr de votre vigilance pour pousser le Gouvernement à une application toujours plus efficace des textes que vous avez adoptés. Il s'agit non pas d'accumuler les mesures législatives, mais d'améliorer concrètement la vie de nos concitoyens.

« Mesdames et messieurs, le programme d'action du Gouvernement est ambitieux, animé du souci constant du renouveau et du changement.

« Cette politique de réforme devra se poursuivre pendant de longues années.

« Les Français ont compris qu'elle avait commencé en mars 1993. Ils en souhaitent la poursuite ; ils veulent sortir du désarroi ; ils veulent se remettre à espérer. A nous de leur donner des motifs d'espoir.

« Me voici à nouveau devant vous pour vous proposer de renouveler le contrat de confiance qu'il y a entre le Parlement et le Gouvernement.

« Jamais votre soutien ne nous a fait défaut, et je vous en remercie. Votre confiance nous est indispensable d'autant que, rarement, la situation a été aussi difficile.

« Je vous ai exposé la situation, nos forces, nos faiblesses, le sens de notre action. Vous êtes informés. J'ai besoin de votre appui, de votre appui clair et sans ambiguïté.

« Je vous le demande en application de l'article 49, premier alinéa, de la Constitution.

« Si vous m'accordez votre confiance, cela signifiera, à mes yeux, que vous approuvez notre action de redressement, la façon dont nous avons mené et conclu la négociation du GATT, les propositions que je vous ai soumises pour l'avenir. Pour moi, le sens de votre vote sera celui-là. Ce n'est pas un accord partiel, limité, fragmenté que je vous demande. C'est un soutien d'ensemble, ainsi que notre Constitution m'en donne la possibilité. Alors, forts de votre appui, nous pourrons, tout au long de l'année 1994, non seulement continuer à agir pour redresser le pays, mais aussi faire en sorte que, dans les discussions qui suivront inévitablement un accord général de principe sur le GATT, les choses soient précisées de telle sorte que les intérêts à long terme de la France soient garantis. »

**M. Jean Garcia.** C'est une victoire historique de Bill Clinton !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Mesdames et messieurs, je suis venu devant vous, confiant dans votre décision. Je ne vous ai rien caché de mes espoirs ou de mes

préoccupations. Je n'ai rien dissimulé sur ce qui est l'inspiration de mon action : faire en sorte que la France retrouve confiance en elle, qu'elle ne se replie pas sur elle-même.

« Car, finalement, c'est de cela qu'il s'agit. Avoir la responsabilité des affaires de notre pays, pour vous, comme pour le Gouvernement, cela n'est pas suivre les aspirations premières de l'opinion, c'est au contraire éclairer celle-ci, lui montrer qu'on la comprend, qu'on tient compte de ses craintes, qu'on partage ses préoccupations et qu'on veut y répondre.

« La meilleure façon de guérir les peurs - et il est bien vrai que, dans notre société, elles existent - ce n'est pas de les cultiver, voire de les flatter, c'est de montrer le chemin du redressement, de montrer qu'autre chose est possible. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

« C'est un effort difficile, car il faut lutter contre les impatiences légitimes, les incompréhensions, les inquiétudes, en somme contre les événements. Mais la dignité de la politique et son mérite, c'est de changer le cours naturel des choses, de bâtir l'histoire plutôt que de la subir. C'est à cela que je vous invite. Pour poursuivre ce combat difficile, j'ai besoin de votre confiance. Si vous me l'accordez, je prends devant vous l'engagement qu'en étroite association avec vous nous ferons en sorte qu'au cours de l'année 1994 la France recouvre sa vigueur, qu'elle retrouve le chemin du progrès, que notre société soit moins fragile, les Français moins divisés. »

**M. Paul Loridant.** Vaste programme !

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat.** « Notre action n'a qu'un but : faire en sorte que la confiance reprenne le dessus, que chacun ait confiance en lui-même, en ses forces et, finalement, que la France ait confiance en elle. Votre confiance est indispensable à la renaissance de l'espoir. » (*Très bien ! et applaudissements prolongés sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** Acte est donné de la déclaration de politique générale du Gouvernement.

Cette déclaration sera imprimée et distribuée.

3

### RAPPELS AU RÈGLEMENT

**M. Claude Estier.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Estier.

**M. Claude Estier.** Nous remercions Mme le ministre d'Etat d'être venue donner lecture au Sénat de la déclaration de politique générale de M. le Premier ministre. Nous saluons également la présence de plusieurs membres du Gouvernement.

Mais, une fois cette lecture achevée, le Sénat est condamné au silence. (*Murmures sur les travées du RPR.*)

Je sais bien que c'est devant l'Assemblée nationale que M. le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement ; mais rien n'interdisait d'organiser un débat devant le Sénat, débat que nous n'étions d'ailleurs pas les seuls à appeler de nos vœux.

**M. Josselin de Rohan.** Ça ne s'est jamais fait dans le passé !

**M. Claude Estier.** Je rappelle qu'en d'autres circonstances, notamment sous le gouvernement précédent, le Sénat avait pu non seulement débattre mais encore se prononcer sur une déclaration de politique générale du Gouvernement.

Aujourd'hui, nous n'aurons pas la possibilité de nous exprimer. Je veux donc, au nom du groupe socialiste, protester solennellement contre ce silence auquel est réduit le Sénat ! (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**Mme Hélène Luc.** Je demande également la parole pour un rappel au règlement. (*Exclamations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Luc.

**Mme Hélène Luc.** Je veux dire devant le Sénat combien le groupe communiste condamne sévèrement le fait que le Gouvernement n'ait pas accepté d'organiser un débat devant le Sénat sur cette déclaration de politique générale, lui qui est d'habitude si prompt à traiter le Sénat comme l'Assemblée nationale.

Ainsi, nous n'avons pas le droit de dire ce que nous pensons, ni du GATT ni de la politique générale du Gouvernement.

Nous comprenons que cela vous arrange, mesdames et messieurs de la droite sénatoriale, de la droite majoritaire en France !

Vous pensez que vous éviterez ainsi d'avoir à vous expliquer devant vos électeurs, notamment vos électeurs ruraux... (*Protestations sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. Adrien Gouteyron.** Vous nous croyez si bêtes que cela ?

**Mme Hélène Luc.** ... sur le contenu des accords du GATT, car vous seriez bien en peine de prétendre que ceux-ci contribueront au développement des campagnes.

Pour ma part, je me réjouis que le Gouvernement ait dû céder à la pression de tous ceux qui se sont battus pour l'exception culturelle.

**M. Jacques-Richard Delong.** Ce n'est pas grâce à vous, vous n'y êtes pour rien !

**Mme Hélène Luc.** Je suis persuadée que tout n'est pas terminé et que nous connaissons d'autres succès avec le soutien de tous les intéressés. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

**M. le président.** Madame Luc, monsieur Estier, lors de la dernière conférence des présidents, j'ai fait part au Gouvernement de la demande des présidents des groupes du Sénat qui souhaitent que notre assemblée se prononce sur la déclaration de politique générale ; je me suis acquitté de cette mission.

Pour des raisons qui le regardent, le Gouvernement a décidé de ne pas répondre favorablement à cette demande...

**M. Paul Loridant.** Vous êtes de peu de poids !

**Mme Hélène Luc.** Vous n'avez pas dû tellement insister !

**M. le président.** Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à quinze heures cinquante-cinq, est reprise à seize heures cinq.*)

**M. le président.** La séance est reprise.



### ÉLOGE FUNÈBRE DE M. ANDRÉ MARTIN, SÉNATEUR DE SEINE-MARITIME

**M. le président.** Mes chers collègues, je vais prononcer l'éloge funèbre de André Martin. (*M. le ministre, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent.*)

La disparition brutale de notre collègue André Martin, sénateur de Seine-Maritime, nous a profondément attristés.

C'est en mars dernier qu'il rejoint le Sénat pour succéder à notre doyen, Geoffroy de Montalembert, qui nous a quittés peu après Jean Lecanuet. En avril, il devient président du conseil général de son département.

A peine investi de ce double mandat, consécration de quarante années d'engagement dans la vie publique, André Martin apprend qu'il est atteint d'une très grave maladie. Il choisit de l'affronter avec courage et, jusqu'au bout, de poursuivre son action.

André Martin naît en 1926 à Vichy. Confié dès son plus jeune âge à l'Assistance publique, il connaît une enfance marquée par l'épreuve. Sa volonté précoce, sa vive intelligence l'aideront à surmonter les obstacles et à infléchir son destin.

Bachelier, il s'oriente vers l'enseignement et entre à l'école normale. André Martin a vingt ans lorsqu'il est nommé instituteur à Montville, une petite commune située au nord de Rouen. Il ignore encore que cette affectation va sceller son avenir.

Le jeune enseignant a du dynamisme et beaucoup de dévouement. On apprécie ses qualités. On le remarque. André Martin entre au conseil municipal de Montville en 1953. Six ans plus tard, il est devenu maire et sera constamment réélu. Il fera de la petite cité ouvrière du textile et de la chimie une commune moderne et agréable à vivre. Il sera un édile attentif et à l'écoute de ses administrés.

En 1964, André Martin siège au conseil général de Seine-Maritime.

La tâche n'est jamais trop lourde pour ce travailleur infatigable. André Martin se consacre tout particulièrement au logement social, secteur qui le passionne.

Nommé à la tête de l'office public d'HLM de la Seine-Maritime, il le modernise et le transforme en office public d'aménagement et de construction. Ses compétences sont réelles et incontestées. On lui confie des responsabilités nationales. Il est secrétaire général de la fédération des offices d'HLM et des OPAC, et membre du comité directeur de l'union des organismes d'HLM ; il préside la commission mixte nationale HLM-usagers, ainsi que l'association pour la formation professionnelle continue des organismes de logement social.

André Martin prendra aussi la tête de l'établissement public de la Basse-Seine.

L'élu local a de nombreuses responsabilités, mais la présidence du centre départemental de l'enfance de Canteleu est peut-être celle qui lui tient le plus à cœur. Marqué par sa propre enfance et son expérience d'instituteur, il porte aux problèmes de la jeunesse une attention toute particulière.

André Martin avait milité à la SFIO avant de se rapprocher du centre. En 1973, il s'engage au Mouvement démocrate et socialiste, et se présente, sous cette étiquette, aux élections législatives.

Elu député, André Martin siège à l'Assemblée nationale le temps d'un mandat. Membre de la commission de la production et des échanges, il intervient dans tous les débats, législatifs et budgétaires, qui concernent le logement social. L'accroissement du parc de logements HLM et le sort des familles défavorisées figurent parmi ses principales préoccupations.

En 1974, André Martin est élu vice-président du groupe des réformateurs, des ceptristes et des démocrates sociaux.

Plus tard, il assumera des responsabilités au sein du Mouvement démocrate et socialiste.

En 1978, il est nommé membre du Conseil économique et social, où il siège, deux ans durant, à la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture.

Lorsque Jean Lecanuet s'éteint en février 1993, André Martin, son proche et fidèle collaborateur, depuis longtemps premier vice-président du conseil général et responsable de l'arrondissement de Rouen, est prêt à assumer cette succession à la tête du département.

A son entrée au Sénat, il intègre le groupe du Rassemblement démocratique et européen et la commission des affaires sociales.

André Martin a trouvé à la Haute Assemblée une place à la mesure de son expérience et de sa personnalité. Mais la maladie ne lui donnera que très peu de temps pour l'assumer.

A tous ceux qui l'ont connu, André Martin laisse le souvenir d'un homme de conviction, d'un homme de devoir et d'un homme de cœur.

La fermeté de ses engagements était tempérée par la tolérance et l'ouverture au dialogue, avec ses partisans comme avec ses adversaires.

Une haute intégrité morale, une parfaite droiture guidaient toute son action, une action vouée à l'intérêt général et au service d'autrui.

La discrétion d'André Martin, sa pudeur cachaient une profonde sensibilité. Fidèle en amitié, il resta toujours attentif aux plus modestes de ses interlocuteurs.

Au nom du Sénat tout entier, j'assure de notre émotion ses collègues du groupe du Rassemblement démocratique européen et ceux de la commission des affaires sociales.

A son épouse, à ses six enfants, à toute sa famille, j'exprime nos plus vives condoléances. Nous avons pu, en quelques mois, apprécier André Martin. Son départ, celui d'un homme de bien, digne de respect et d'estime, nous a causé une grande tristesse que nous partageons avec les siens.

**M. Roger Romani, ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.** Je demande la parole.

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

**M. Roger Romani, ministre délégué.** Vous venez, monsieur le président, de rendre hommage à l'action d'André Martin, décédé d'un mal incurable, le 7 novembre dernier, à l'âge de soixante-sept ans.

Au nom du Gouvernement, je voudrais également rendre un hommage à l'élu local, au parlementaire soucieux de la défense de son département, la Seine-Maritime, et entièrement dévoué à son pays.

Homme de terrain, exigeant d'abord avec lui-même, toujours à l'écoute des autres, André Martin avait de grands desseins pour sa commune de Montville, et il les a réalisés.

Son sens du bien public, son dévouement, la parfaite connaissance des collectivités locales, acquise sur le terrain au fil des ans, conduisirent André Martin au Parlement : tout d'abord comme député, de 1973 à 1978 ; puis, cette année, au sein de la Haute Assemblée, en remplacement du doyen d'âge Geoffroy de Montalembert.

Il devait exercer son autre mandat, celui de président du conseil général de Seine-Maritime, dans des conditions tout aussi douloureuses, après le décès de son ami Jean Lecanuet, dont il entendait poursuivre l'action.

André Martin continua sans relâche à sillonner son département au service de ses concitoyens. Il était officier de la Légion d'honneur, officier de l'Ordre national du mérite et officier des palmes académiques.

Au nom du Gouvernement, je m'associe à la peine qu'éprouvent son épouse et sa famille, ainsi que tous ses collègues du groupe du RDE et de la Haute Assemblée.

**M. le président.** Mes chers collègues, selon la tradition, nous allons interrompre nos travaux en signe de deuil.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures quinze, est reprise à seize heures vingt, sous la présidence de M. Roger Chinaud.)

## PRÉSIDENCE DE M. ROGER CHINAUD

vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

5

## MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

**M. Jacques Rocca Serra.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Rocca Serra.

**M. Jacques Rocca Serra.** Monsieur le président, s'agissant du scrutin n° 78 sur l'ensemble de la proposition de loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales, j'ai été porté comme ayant voté contre, alors que je souhaitais ne pas participer au vote. Je demande donc qu'il me soit donné acte de cette mise au point.

**M. le président.** Je vous en donne acte, monsieur Rocca Serra, mais cela ne modifie pas le résultat du vote !

**M. Jacques Rocca Serra.** Bien sûr !

6

## MAÎTRISE DE L'IMMIGRATION

### Adoption des conclusions d'une commission mixte paritaire

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 161, 1993-1994) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil.

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

**M. Paul Masson, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil s'est réunie le 9 décembre dernier à l'Assemblée nationale.

Le texte qui nous est soumis présente une caractéristique assez particulière, sans doute unique dans les annales de la République : il a été complété, en cours d'examen, par des dispositions nouvelles que seule une révision constitutionnelle préalable a rendu possibles.

Notre assemblée a débattu du texte gouvernemental avant cette réforme constitutionnelle, c'est-à-dire sans les dispositions complémentaires concernant l'application des accords que la France a signés ou pourra signer avec ses partenaires européens à propos des demandeurs d'asile politique.

Puis la réforme constitutionnelle intervint. L'Assemblée nationale a ajouté au texte initial les dispositions complémentaires souhaitées par le Gouvernement et aujourd'hui conformes à la Constitution.

Je rappelle que, dans sa décision du 13 août dernier, le Conseil constitutionnel avait déclaré contraires à la Constitution diverses dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration clandestine, qui avait été votée par le Parlement au mois de juillet.

Un nouveau projet de loi a été déposé par le Gouvernement devant le Sénat, au mois d'octobre. Ce texte avait pour objet de reprendre certaines des dispositions réformées, en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel.

Notre assemblée a approuvé les propositions gouvernementales portant notamment sur la prolongation des délais de rétention administrative au-delà de sept jours et pour soixante-douze heures, sur l'organisation de la rétention judiciaire pour les auteurs d'infractions aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, sur la modification de l'article 175 du code civil afin d'organiser l'opposition au mariage par le procureur lorsqu'il existe des indices sérieux d'annulation en application de l'article 146 du code civil, et, enfin, sur l'adaptation ponctuelle de deux articles du code civil relatifs à la nationalité.

L'Assemblée nationale, après la révision constitutionnelle, a complété le texte adopté par le Sénat par deux séries de dispositions additionnelles, d'importance très inégale.

La première série, due à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de rétablir les trois dispositions annulées par le Conseil constitutionnel relatives au traitement des

demandeurs d'asile relevant de la compétence d'un autre Etat européen.

Ces modifications portent sur les adaptations de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives, aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et de la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPPA. Ces dispositions, je le rappelle, n'ont pu être introduites qu'après l'adoption de la réforme constitutionnelle par le Congrès, à Versailles le 19 novembre dernier.

La seconde série de dispositions, résultant d'amendements d'origine parlementaire, a pour objet d'opérer des rectifications ponctuelles de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans sa rédaction issue de la loi du 24 août 1993. Vous trouverez le détail de ces modifications de forme dans mon rapport écrit.

La commission mixte paritaire, qui s'est donc réunie le jeudi 9 décembre, est parvenue à un accord. Elle a accepté l'ensemble des dispositions additionnelles dans le texte de l'Assemblée nationale, sous réserve de l'adoption d'un amendement de coordination et d'un amendement de précision.

Ainsi, à l'issue d'un long parcours, la législation nouvelle qui nous paraissait souhaitable est aujourd'hui complétée par des dispositions qui lui faisaient défaut. Tel est tout particulièrement le cas en matière d'asile, domaine dans lequel la coopération européenne se trouve affirmée, dans le prolongement de la récente révision constitutionnelle.

Observons simplement qu'il a fallu deux projets de loi et une réforme constitutionnelle pour aboutir, en six mois, au dispositif législatif souhaité par le Gouvernement pour lutter contre l'immigration clandestine.

Il n'est pas impossible que ce nouveau texte soit également soumis aux observations du Conseil constitutionnel. On peut donc espérer que, en tout état de cause, nous aurons, à la fin du mois de janvier, un texte définitif.

Dans cet espoir, votre rapporteur vous propose, mes chers collègues, d'adopter les conclusions de la commission mixte paritaire soumises à notre examen. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui, au nom de M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, qui vous prie de bien vouloir excuser son absence, porte diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifie le code civil.

Il est en quelque sorte, comme M. le rapporteur vient de le rappeler, la dernière pierre législative de l'ensemble du dispositif mis en place à partir de la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 portant sur cette loi, en particulier sur quatre de ses dispositions déclarées non conformes à la Constitution.

Je tiens à remercier chaleureusement les membres de la commission mixte paritaire pour l'important travail qu'ils ont fourni afin de parvenir à un texte commun.

Les solutions qui ont pu être ainsi trouvées permettent de répondre avec clarté aux questions qui restaient en suspens et d'apporter de très utiles précisions sur un texte complexe.

Je tiens à saluer l'excellent travail législatif qui a été mené et qui a permis de compléter utilement certaines dispositions de la loi du 24 août 1993. Je me réjouis que la commission mixte paritaire ait adopté, en le complétant ou en le modifiant sur quelques points techniques, le texte judicieusement amendé par l'Assemblée nationale le 25 novembre dernier.

Il en est ainsi de la suppression de la notification de la procédure d'expulsion, qui est évidemment incompatible avec l'urgence absolue, de la possibilité offerte à l'étranger assigné à résidence de demander le relèvement d'une interdiction du territoire ou l'abrogation d'une expulsion et, enfin, de l'exécution d'office de l'interdiction du territoire prise par le préfet à l'égard de l'étranger reconduit à la frontière et qui est revenu en France au mépris de cette interdiction en cours de validité. Il serait regrettable que de tels étrangers doivent systématiquement être poursuivis sur le plan pénal et condamnés à des peines d'emprisonnement.

Mieux vaut permettre directement et immédiatement l'exécution d'office de cette interdiction du territoire, comme c'est déjà le cas pour les expulsions, les reconduites à la frontière ou les refus d'entrée en France.

Ont été par ailleurs étendues opportunément les dispositions relatives à la remise directe aux autorités des Etats parties à la convention de Schengen des étrangers en situation irrégulière au regard des dispositions de cette même convention, et pas seulement au regard du droit interne français.

Il a enfin été précisé que l'audition du représentant du préfet lors de l'audience de prolongation de la rétention administrative est facultative. Cette audition, dont le texte de la loi du 24 août entendait faire une simple possibilité donnée au préfet de faire valoir ses arguments, a en effet donné lieu à des jurisprudences contradictoires de la part de certaines cours d'appel, notamment de Paris, d'Aix-en-Provence et de Chambéry, qui ont qualifié ou non l'absence de représentant du préfet à l'audience de vice de forme substantiel.

Les charges qui résulteraient, pour les préfets, du principe de l'obligation de la représentation du préfet seraient très lourdes. Je tiens donc à remercier la représentation parlementaire pour sa judicieuse proposition et la commission mixte paritaire pour l'avoir adoptée.

La commission mixte paritaire a par ailleurs proposé deux améliorations opportunes.

C'est d'abord le cas de la précision qui indique, à l'article 28 de l'ordonnance de 1945, qu'il est possible d'assigner à résidence un étranger frappé d'une reconduite à la frontière exécutée et, dans son prolongement, d'une interdiction du territoire qui n'a pas été entièrement appliquée.

Cette ultime précision évitera en effet d'éventuelles difficultés contentieuses.

De même, la commission mixte paritaire a souhaité qu'il soit précisé que, pendant la rétention judiciaire, toute démarche de l'étranger avec l'autorité consulaire est facilitée.

C'est effectivement souhaitable puisque c'est pour faciliter l'identification et l'obtention du laissez-passer consulaire que la rétention judiciaire est instituée.

Le texte aujourd'hui présenté doit donc beaucoup au travail parlementaire, à votre commission des lois et à la commission mixte paritaire.

Le Gouvernement a souhaité, de son côté, tirer les conséquences en droit interne des stipulations de la convention de Schengen, sans mettre en cause notre sou-

veraineté et nos principes fondamentaux en matière d'asile, et régler les problèmes posés par la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 qui ont donné lieu à la loi constitutionnelle ajoutant un article 53-1 dans le titre VI de la Constitution.

L'article 31 *bis* de l'ordonnance de 1945, dans sa rédaction issue de la loi du 24 août 1993, permettait déjà aux préfets de refuser l'admission provisoire au séjour sur notre territoire des personnes dont la demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat partie à la convention de Schengen.

Les amendements introduits par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale et repris par la commission mixte paritaire posent désormais le principe qu'en cas de refus d'admission provisoire au séjour l'OFPRA et la commission des recours des réfugiés n'ont pas compétence pour statuer sur les demandes d'admission au statut de réfugié.

Le Gouvernement dispose désormais d'un texte qui allie le respect des droits fondamentaux des étrangers et une plus grande efficacité dans l'exécution des mesures de rigueur à l'encontre de ceux qui se trouvent en situation irrégulière.

Il s'agit donc d'un texte d'équilibre qui, dans les limites de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, donne au Gouvernement des moyens juridiques nouveaux de maîtrise de l'immigration.

Je tiens, au terme de ce débat, à remercier tous ceux qui ont contribué à enrichir et à préciser ce projet de loi, notamment les membres de la commission mixte paritaire.

Je tiens également à remercier la commission des lois, qui a examiné ce texte, et à rendre hommage à son président, M. Jacques Larché.

Je remercie une nouvelle fois votre rapporteur, M. Paul Masson, qui a su, tout au long de ce débat, apporter son sens des réalités et l'exigence de ses analyses.

J'invite donc votre Haute Assemblée, après le vote favorable émis avant-hier par l'Assemblée nationale, à adopter ce texte. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est trop tard pour reprendre l'ensemble des considérations, puisque nous en sommes maintenant à l'examen du texte résultant des travaux d'une commission mixte paritaire et que seul le Gouvernement pourrait déposer des amendements, ce qu'il n'a pas, à ma connaissance, encore fait, mais on peut s'attendre à tout ! Pour l'instant, il a purement et simplement repris le texte qu'il avait fait voter par le Parlement avant que celui-ci ne se réunisse en Congrès.

A notre avis, il reste des éléments très choquants dans le texte qui nous est soumis, dont deux portent atteinte au principe essentiel de la liberté individuelle. Le Gouvernement a prétendu tirer les leçons de l'annulation de plusieurs dispositions par le Conseil constitutionnel.

L'article 2 complète l'article 35 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945 par des dispositions autorisant la prolongation pour soixante-douze heures de la durée maximale de la rétention administrative fixée à sept jours dans deux cas.

Le premier cas, c'est quand il y a urgence absolue et menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Cela ne présente aucune difficulté, puisque le Conseil constitutionnel a considéré que la rétention, même placée

sous le contrôle du juge, ne saurait, sauf urgence absolue et menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, être prolongée sans porter atteinte à la liberté individuelle garantie par la Constitution. Vous avez donc repris l'exception ; il n'y a rien à redire.

En revanche, vous avez pris un autre cas : lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente un document de voyage permettant l'exécution d'une mesure d'éloignement et que les éléments de fait montrent que ce délai supplémentaire est de nature à permettre l'obtention de ce document. Sur le fond, nous sommes quelque peu rassurés, car c'est un magistrat du siège qui contrôle que ces conditions sont bien réunies. Mais, à la lettre, nous sommes obligés de constater que vous reprenez un autre cas que celui dont le Conseil constitutionnel a dit qu'il était le seul possible.

L'article 3 permet la saisine, par l'officier de l'état civil, du procureur de la République lorsque des indices sérieux laissent présumer que le mariage envisagé est susceptible d'être annulé au titre de l'article 146 du code civil, c'est-à-dire pour défaut de consentement, la jurisprudence assimilant au défaut de consentement un but autre que l'union matrimoniale, notion visée par l'article 31 de la loi du 24 août 1993 telle qu'elle est censurée par le Conseil constitutionnel.

De même, le procureur de la République conserve le droit de faire opposition au mariage, d'abord pendant quinze jours de réflexion, puis pendant un sursis, qu'il ordonne, d'un mois : seule différence, le principe restant le même, ce sursis était de trois mois dans le texte censuré le 13 août 1993 par le Conseil constitutionnel.

Autre nouveauté : la décision du procureur de la République de surseoir ou de s'opposer au mariage devrait être motivée et communiquée aux futurs époux, lesquels, cette fois, pourraient contester la décision de sursis devant le président du tribunal de grande instance, qui devrait se prononcer dans les dix jours. La décision du président du tribunal de grande instance pourrait être déferée devant la cour d'appel, qui statuerait dans le même délai.

Cet article, applicable aux nationaux comme aux étrangers, dans ce texte sur l'immigration, nous paraît ne pas répondre aux exigences du Conseil constitutionnel, qui a jugé qu'« en subordonnant la célébration du mariage à de telles conditions préalables ces dispositions méconnaissent le principe de la liberté du mariage, qui est une composante de la liberté individuelle ».

En la matière, le maximum est depuis longtemps dans la loi : les publications préalables au mariage, et dont seul le procureur de la République peut accorder dispense, sont faites pour alerter ceux qui peuvent seuls faire opposition au mariage. Ce droit est reconnu au ministère public par la jurisprudence depuis 1856, si l'article 31, paragraphe III, de la loi du 24 août 1993 l'a inscrit en toutes lettres dans un nouvel article 175-1 du code civil. Dans tous les cas d'opposition, en vertu de l'article 177 du code civil, « le tribunal de grande instance se prononcera dans les dix jours sur la demande de mainlevée formée par les futurs époux, même mineurs », et, en vertu de l'article 178 du code civil, « s'il y a appel, il y sera statué dans les dix jours et, si le jugement dont il est fait appel a donné mainlevée de l'opposition, la cour devra statuer même d'office ».

Enfin, l'article 184 du code civil permet au ministère public de demander l'annulation après mariage.

Dès lors, accorder au procureur de la République, en plus des pouvoirs qui sont déjà les siens, un délai de réflexion de quinze jours, puis un délai de sursis d'un

mois, s'ajoutant aux délais de publication et précédant une éventuelle opposition, méconnaît toujours le principe de la liberté du mariage, composante de la liberté individuelle.

Enfin, bien que nous en ayons suffisamment débattu pour que vous connaissiez notre position, je reviens en quelques mots sur le droit d'asile.

Les articles 6 et 7 reprennent purement et simplement les dispositions qui avaient été censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 août 1993.

**M. Paul Masson, rapporteur.** La Constitution a été réformée !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** J'allais le dire !

Ces dispositions tendent à interdire à nouveau la saisine de l'OFPPRA aux demandeurs d'asile dont l'examen relève de la responsabilité d'un autre Etat, en vertu des accords des Schengen ou de Dublin.

Elles demeurent, à notre avis, contraires à la Constitution en ce qui concerne ceux qui sont persécutés pour leur action en faveur de la liberté et auxquels le droit d'asile est reconnu par l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946, alinéa intégralement respecté par la récente révision constitutionnelle, laquelle, comme les accords de Schengen eux-mêmes, réserve à l'égard de ses partenaires européens le droit de la France à respecter l'obligation que lui fait sa loi suprême.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous nous opposons à ce projet de loi tel qu'il résulte des travaux de la commission mixte paritaire. (*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, l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire met en évidence les limites de la démocratie parlementaire telle qu'elle est conçue par le gouvernement de M. Balladur.

Les sénateurs communistes et apparentés ont déjà critiqué à plusieurs reprises le principe de la déclaration d'urgence, qui limite le nombre des navettes parlementaires. Notre attitude se trouve encore renforcée du fait de l'utilisation abusive de cette procédure par le pouvoir actuel, qui, certain de l'appui de sa majorité tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, entend bien souvent limiter le débat à une seule lecture par chambre, en bouclant la procédure en commission mixte paritaire.

Le coup de force gouvernemental d'hier, à l'occasion de la réforme de la loi Falloux, confirme cette dangereuse dérive du débat parlementaire. (*Murmures sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. Paul Caron.** Allons ! Allons !

**M. Robert Pagès.** Cette manière de faire peut avoir des conséquences graves, et c'est précisément le cas pour le texte dont nous achevons la discussion aujourd'hui.

En effet, le Gouvernement, soutenu par sa majorité à l'Assemblée nationale, a saisi l'occasion de la première lecture au Sénat pour réintroduire des dispositions particulièrement graves en matière de droit d'asile, comme cela lui était devenu possible après la révision de la Constitution intervenue le 19 novembre dernier.

La conséquence est limpide : le Sénat n'a pas été autorisé à débattre de ces importantes mesures. Les sénateurs n'ont pu exercer leur droit d'amendement, pourtant reconnu par la Constitution.

Nous estimons que le Gouvernement, compte tenu de ces circonstances nouvelles, aurait dû lever l'urgence. Il en allait du respect des droits du Parlement.

Le Gouvernement n'a cependant pas voulu perdre de temps pour faire adopter un texte qui complète le dispositif législatif mis en place au cours du printemps et de l'été derniers.

Ce dispositif discriminatoire fait de l'immigré, de l'étranger, le bouc émissaire de tous les maux qui frappent notre société.

La précipitation de MM. Balladur et Pasqua à légiférer sur ces points confirme leur volonté de masquer les causes réelles de la crise, du chômage, de la violence.

Les textes relatifs au code de la nationalité, au contrôle d'identité ou à la maîtrise de l'immigration sont dangereux pour les libertés publiques.

Les dispositions qui nous sont soumises aujourd'hui sont censées rendre conforme à la Constitution la loi relative à la maîtrise de l'immigration. En fait, mon ami Charles Lederman le démontrait le 13 octobre dernier ici même ; les articles nouveaux ne font que confirmer le texte initial, même si, dans certains cas, un semblant de garantie est apporté.

En effet, l'interdiction du territoire français, qui relevait jusqu'à présent de la compétence du juge judiciaire, restera désormais, selon ce texte, de la compétence de l'autorité administrative, avec les risques d'arbitraire qu'une telle procédure induit inévitablement.

On constate, à l'œuvre, la même logique de contournement de la décision du Conseil constitutionnel du 13 août dernier pour ce qui est de la rétention administrative de l'étranger en instance d'éloignement ; il en est de même pour l'article 3 du projet, qui a trait au mariage mixte.

Nous considérons - nous nous sommes déjà expliqués sur ce point également - que la disposition nouvelle, comme l'ancienne, porte atteinte au principe fondamental de la liberté du mariage.

Nous constatons également que le principe nouveau de la rétention judiciaire de trois mois pour les étrangers qui n'auront pu décliner leur identité à l'entrée du territoire est maintenu. Certes, le nouvel article prévoit à présent des garanties, mais, je le répète, le principe demeure.

Nous notons ici que le Conseil constitutionnel - cela montre que nous ne nous faisons aucune illusion sur cette institution - a, sur ce point, bien aidé M. Pasqua en acceptant le principe même de la rétention judiciaire.

Il ne restait plus, après, qu'à aménager. Je l'évoquais d'entrée : le Gouvernement et la majorité de droite de l'Assemblée nationale ont apporté d'importantes modifications au texte.

Outre l'article 1<sup>er</sup> bis, qui supprime la notification préalable d'une expulsion prononcée en urgence absolue, ce qui est contraire au respect élémentaire des droits individuels, les dispositions concernant le droit d'asile aggravent considérablement le projet.

En effet, suite à la révision constitutionnelle de novembre dernier, la loi française, selon le Gouvernement, peut tirer les conséquences de Schengen en matière de droit d'asile.

En somme, le droit d'asile, qui, au regard du préambule de la Constitution de 1946, était, jusqu'à présent, une obligation pour l'Etat, devient, à la suite de ces accords, une simple faculté.

De plus, sur le plan des principes, lorsqu'il s'agit d'un réfugié débouté par un autre Etat signataire, la faculté devient elle-même l'exception, puisque le gouvernement français est tenu par la décision prise par l'Etat de transit.

Il s'agit là, outre d'une atteinte à l'un des principes fondateurs de la République, d'une atteinte inacceptable à la souveraineté nationale.

Les communistes français se sont prononcés depuis 1974 pour l'arrêt de toute immigration, à l'exception de celle des réfugiés politiques – ils étaient moins de 9 000 l'an dernier – et des bénéficiaires d'un regroupement familial justement maîtrisé.

Nous proposons, nous, de contenir l'immigration à sa source.

Que faites-vous, monsieur le ministre, à cet égard, pour poursuivre les trafiquants de main-d'œuvre clandestine et les patrons qui en bénéficient ? Peu.

Que faites-vous – c'est la clef du problème, à mon sens – pour aider le tiers monde à sortir du marasme, ce tiers monde où la famine se développe et qui rembourse plus qu'il ne reçoit ? Rien ! Bien au contraire, vous approuvez les accords du GATT, qui vont renforcer encore la domination des multinationales sur des milliards de femmes et d'hommes.

Il faut, selon nous, annuler la dette du tiers monde et consacrer 0,7 p. 100 de notre produit intérieur brut à la coopération, comme le recommande l'ONU. Ces mesures permettraient un développement harmonieux des pays et des peuples du monde.

Pour cet ensemble de raisons, particulièrement importantes, les sénateurs communistes et apparentés voteront sans hésitation contre un texte tendant à compléter un dispositif répressif et discriminatoire, qui ne grandira pas la France, que beaucoup, dans le monde, considèrent encore comme la patrie des droits de l'homme.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsqu'il examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

« Art. 1<sup>er</sup> *bis*. – I. – Dans le deuxième alinéa (a) de l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, les mots : " au 2<sup>o</sup> de l'article 24 " sont remplacés par les mots : " à l'article 24 " . »

« II. – Dans l'avant-dernier alinéa du même article, la référence : " 24 (2<sup>o</sup>) " est remplacée par la référence : " 24 " . »

« Art. 1<sup>er</sup> *ter*. – Au début de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 26 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, après les mots : " Il en est de même ", sont insérés les mots : " de la décision d'interdiction du territoire prononcée en application du IV de l'article 22 et " . »

« Art. 1<sup>er</sup> *quater*. – Le troisième alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi rédigé :

« La décision est prise, en cas d'expulsion prononcée par le ministre de l'intérieur ou d'interdiction judiciaire du territoire, par arrêté du ministre de l'intérieur et, en cas de reconduite à la frontière ou d'interdiction du territoire en application de l'article 22 ou d'expulsion en application du 3<sup>o</sup> alinéa de l'article 23, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, du préfet de police. En cas de proposition d'expulsion, la décision est prise par l'autorité compétente pour prononcer l'expulsion. »

« Art. 1<sup>er</sup> *quinquies*. – La deuxième phrase de l'article 28 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est complétée par les mots : " ou fait l'objet d'un arrêté d'assignation à résidence pris en application de l'article 28 " . »

« Art. 1<sup>er</sup> *sexies*. – Le dernier alinéa de l'article 31 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi rédigé :

« Dans le cas où l'admission au séjour lui a été refusée pour l'un des motifs visés aux 2<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> du présent article, le demandeur d'asile peut saisir l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié. »

« Art. 1<sup>er</sup> *septies*. – Avant le dernier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les mêmes dispositions sont également applicables à l'étranger qui, en provenance du territoire d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, est entré ou a séjourné sur le territoire métropolitain, sans se conformer aux dispositions des articles 19, paragraphe 1 ou 2, 20, paragraphe 1, ou 21, paragraphe 1 ou 2, de cette convention ou sans souscrire, au moment de l'entrée sur ce territoire, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, alors qu'il était astreint à cette formalité. »

« Art. 2. – I. – Dans le 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 35 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée, le mot : " désigné " est remplacé par le mot : " délégué " et après les mots : " après audition du représentant de l'administration ", sont insérés les mots : " , si celui-ci dûment convoqué est présent, " . »

« II. – Le onzième alinéa de l'article 35 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée est ainsi complété :

« Ce délai peut être prorogé d'une durée maximale de soixante-douze heures par ordonnance du président du tribunal de grande instance ou d'un magistrat du siège délégué par lui, et dans les formes indiquées au 7<sup>e</sup> alinéa, en cas d'urgence absolue et de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public ; il peut l'être aussi lorsque l'étranger n'a pas présenté à l'autorité administrative compétente de document de voyage permettant l'exécution d'une mesure prévue au 2<sup>o</sup> ou 3<sup>o</sup> du présent article et que des éléments de fait montrent que ce délai supplémentaire est de nature à permettre l'obtention de ce document. »

« Art. 3. – Il est inséré, après l'article 175-1 du code civil, un article 175-2 ainsi rédigé :

« Art. 175-2. – Lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que le mariage envisagé est susceptible d'être annulé au titre de l'article 146 du présent code, l'officier de l'état civil peut saisir le procureur de la République. Il en informe les intéressés. »

« Le procureur de la République dispose de quinze jours pour faire opposition au mariage ou décider qu'il sera sursis à sa célébration. Il fait connaître sa décision motivée à l'officier de l'état civil et aux intéressés. »

« La durée du sursis décidée par le procureur de la République ne peut excéder un mois. »

« Le mariage ne peut être célébré que lorsque le procureur de la République a fait connaître sa décision de laisser procéder au mariage ou si, dans le délai prévu au deuxième alinéa, il n'a pas porté à la connaissance de l'officier de l'état civil sa décision de surseoir à la célébration ou de s'y opposer, ou si, à l'expiration du sursis qu'il a



décidé, il n'a pas fait connaître à l'officier de l'état civil qu'il s'opposait à la célébration.

« L'un ou l'autre des futurs époux, même mineur, peut contester la décision de sursis devant le président du tribunal de grande instance, qui statuera dans les dix jours. La décision du président du tribunal de grande instance peut être déferée à la cour d'appel qui statuera dans le même délai. »

« Art. 4. - A. - Il est inséré au code de procédure pénale un article 469-5 ainsi rédigé :

« Art. 469-5. - I. - La juridiction peut, après avoir déclaré le prévenu coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ou de communiquer les renseignements permettant cette exécution.

« Dans ce cas, la juridiction place le prévenu, par ordonnance, sous le régime de la rétention judiciaire, pour une durée de trois mois au plus.

« La décision d'ajournement avec rétention est exécutoire par provision.

« La juridiction fixe dans sa décision le jour où il sera statué sur la peine.

« Lorsqu'elle ajourne le prononcé de la peine, la juridiction informe l'intéressé qu'il peut, pendant la période de rétention, demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin ou d'un conseil et qu'il peut, s'il le désire, communiquer avec toute personne de son choix et recevoir les visites autorisées par le magistrat délégué par le président de la juridiction. Ce magistrat ne peut refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne retenue que par une décision écrite et spécialement motivée au regard des nécessités de la rétention. Il peut, à titre exceptionnel, accorder une autorisation de sortie sous escorte. Toute démarche auprès de l'autorité consulaire est facilitée au prévenu.

« II. - Le prévenu est maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.

« L'état civil des personnes placées en rétention ainsi que les conditions de leur maintien sont mentionnés sur le registre prévu par l'article 35 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« Pendant la durée du maintien en rétention, le ministère public ainsi que le président de la juridiction dans le ressort de laquelle s'exécute la rétention ou un magistrat délégué par lui peuvent se transporter sur les lieux, vérifier les conditions de la rétention et se faire communiquer le registre mentionné à l'alinéa précédent.

« III. - Si le prévenu se soumet à l'injonction prévue au premier alinéa du I, le ministère public saisit, avant expiration du délai d'ajournement, la juridiction, soit d'office, soit sur demande du prévenu ou de son avocat, afin qu'il soit statué sur la peine. Il peut aussi saisir la juridiction sur demande de l'autorité administrative.

« Le prévenu peut également, au cours du délai d'ajournement, demander la levée de la mesure de rétention, par déclaration au greffe de la juridiction.

« La demande est constatée et datée par le greffier qui la signe ; elle est également signée par le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier.

« La demande peut également être formulée par déclaration auprès du responsable des locaux dans lesquels s'effectue la mesure et selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. Ce fonctionnaire l'adresse sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction précitée.

« La juridiction qui a ordonné la rétention peut prononcer d'office sa levée. Dans tous les cas, elle se prononce après audition du ministère public, du prévenu ou de son avocat.

« Selon qu'elle est du premier ou du second degré, la juridiction rend sa décision dans les dix jours ou dans les vingt jours de la réception de la demande ; toutefois, lorsqu'au jour de la réception de cette demande il n'a pas encore été statué sur une précédente demande de levée de la mesure ou sur l'appel d'une précédente décision refusant cette levée, le délai de dix ou vingt jours ne commence à courir qu'à compter de la décision rendue par la juridiction compétente ; faute de décision à l'expiration de ce délai, il est mis fin à la rétention et le prévenu est mis d'office en liberté.

« Lorsque la décision de rejet de la demande est prise par une juridiction du premier degré, l'appel est recevable dans les dix jours de la signification de la décision.

« La décision de la juridiction est immédiatement exécutoire nonobstant appel ; lorsque le prévenu est maintenu en rétention, la cour se prononce dans les vingt jours de l'appel, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

« Dans le cas où la mesure de rétention est levée, le prévenu est tenu de répondre à toute convocation des autorités compétentes tendant à s'assurer de son identité ou de son maintien à la disposition de la justice, d'informer la juridiction de tous ses déplacements et changements d'adresse et de se présenter le jour prévu pour l'audience de renvoi. Lorsque l'intéressé se soustrait volontairement à ces obligations, le ministère public saisit la juridiction afin qu'il soit statué sur la peine.

« Les décisions rendues en matière de rétention n'ont pas pour effet de modifier la date fixée par la juridiction en vertu du quatrième alinéa du I.

« IV. - A l'audience de renvoi, la juridiction peut soit dispenser le prévenu de peine, soit prononcer la sanction prévue par la loi, soit ajourner une nouvelle fois le prononcé de la peine dans les conditions prévues aux premiers à quatrième alinéas du I.

« La décision sur la peine intervient au plus tard trois mois après la première décision d'ajournement.

« La durée de la rétention est imputée sur celle de la peine privative de liberté éventuellement prononcée.

« Lorsque, à l'audience de renvoi, la juridiction ne prononce pas de peine privative de liberté et qu'il ne peut être procédé à l'éloignement immédiat de l'intéressé, celui-ci peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article 35 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« V. - En cas de rétention suivie d'une relaxe en appel devenue définitive, une indemnité peut être accordée à l'intéressé pour le motif et selon les modalités prévues aux articles 149 à 150 du présent code.

« VI. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux mineurs de seize ans. »

« B. - Il est ajouté à la sous-section 6 de la section 2 du chapitre II du titre III du livre I<sup>er</sup> du code pénal, tel qu'il résulte de la loi n° 92-683 du 22 juillet 1992, un paragraphe 5 ainsi rédigé :

## « Paragraphe 5

## « De l'ajournement avec rétention judiciaire

« Art. 132-70-1. - I. - La juridiction peut, après avoir déclaré le prévenu coupable de l'infraction prévue au deuxième alinéa de l'article 27 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, ajourner le prononcé de la peine en enjoignant au prévenu de présenter à l'autorité administrative compétente les documents de voyage permettant l'exécution de la mesure d'éloignement prononcée à son encontre ou de communiquer les renseignements permettant cette exécution.

« Dans ce cas, la juridiction place le prévenu, par ordonnance, sous le régime de la rétention judiciaire, pour une durée de trois mois au plus.

« La décision d'ajournement avec rétention est exécutoire par provision.

« La juridiction fixe dans sa décision le jour où il sera statué sur la peine.

« Lorsqu'elle ajourne le prononcé de la peine, la juridiction informe l'intéressé qu'il peut, pendant la période de rétention, demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin ou d'un conseil et qu'il peut, s'il le désire, communiquer avec toute personne de son choix et recevoir les visites autorisées par le magistrat délégué par le président de la juridiction. Ce magistrat ne peut refuser de délivrer un permis de visite à un membre de la famille de la personne retenue que par une décision écrite et spécialement motivée au regard des nécessités de la rétention. Il peut, à titre exceptionnel, accorder une autorisation de sortie sous escorte. Toute démarche auprès de l'autorité consulaire est facilitée au prévenu.

« II. - Le prévenu est maintenu dans les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire.

« L'état civil des personnes placées en rétention ainsi que les conditions de leur maintien sont mentionnés sur le registre prévu par l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« Pendant la durée du maintien en rétention, le ministère public ainsi que le président de la juridiction dans le ressort de laquelle s'exécute la rétention ou un magistrat délégué par lui peuvent se transporter sur les lieux, vérifier les conditions de la rétention et se faire communiquer le registre mentionné à l'alinéa précédent.

« III. - Si le prévenu se soumet à l'injonction prévue au premier alinéa du I, le ministère public saisit, avant expiration du délai d'ajournement, la juridiction, soit d'office, soit sur demande du prévenu ou de son avocat, afin qu'il soit statué sur la peine. Il peut aussi saisir la juridiction sur demande de l'autorité administrative.

« Le prévenu peut également, au cours du délai d'ajournement, demander la levée de la mesure de rétention, par déclaration au greffe de la juridiction.

« La demande est constatée et datée par le greffier qui la signe ; elle est également signée par le demandeur ou son avocat. Si le demandeur ne peut signer, il en est fait mention par le greffier.

« La demande peut également être formulée par déclaration auprès du responsable des locaux dans lesquels s'effectue la mesure et selon les modalités prévues à l'alinéa précédent. Ce fonctionnaire l'adresse sans délai, en original ou en copie, au greffe de la juridiction précitée.

« La juridiction qui a ordonné la rétention peut prononcer d'office sa levée. Dans tous les cas, elle se prononce après audition du ministère public, du prévenu ou de son avocat.

« Selon qu'elle est du premier ou de second degré, la juridiction rend sa décision dans les dix jours ou dans les vingt jours de la réception de la demande ; toutefois, lorsqu'au jour de la réception de cette demande, il n'a pas encore été statué sur une précédente demande de levée de la mesure ou sur l'appel d'une précédente décision refusant cette levée, le délai de dix ou vingt jours ne commence à courir qu'à compter de la décision rendue par la juridiction compétente ; faute de décision à l'expiration de ce délai, il est mis fin à la rétention et le prévenu est mis d'office en liberté.

« Lorsque la décision de rejet de la demande est prise par une juridiction du premier degré, l'appel est recevable dans les dix jours de la signification de la décision.

« La décision de la juridiction est immédiatement exécutoire nonobstant appel ; lorsque le prévenu est maintenu en rétention, la cour se prononce dans les vingt jours de l'appel, faute de quoi le prévenu est mis d'office en liberté.

« Dans le cas où la mesure de rétention est levée, le prévenu est tenu de répondre à toute convocation des autorités compétentes tendant à s'assurer de son identité ou de son maintien à la disposition de la justice, d'informer la juridiction de tous ses déplacements et changements d'adresse et de se présenter le jour prévu pour l'audience de renvoi. Lorsque l'intéressé se soustrait volontairement à ces obligations, le ministère public saisit la juridiction afin qu'il soit statué sur la peine.

« Les décisions rendues en matière de rétention n'ont pas pour effet de modifier la date fixée par la juridiction en vertu du quatrième alinéa du I.

« IV. - A l'audience de renvoi, la juridiction peut soit dispenser le prévenu de peine, soit prononcer la sanction prévue par la loi, soit ajourner une nouvelle fois le prononcé de la peine dans les conditions prévues aux premiers à quatrième alinéas du I.

« La décision sur la peine intervient au plus tard trois mois après la première décision d'ajournement.

« La durée de la rétention est imputée sur celle de la peine privative de liberté éventuellement prononcée.

« Lorsque, à l'audience de renvoi, la juridiction ne prononce pas de peine privative de liberté et qu'il ne peut être procédé à l'éloignement immédiat de l'intéressé, celui-ci peut être maintenu dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, dans les conditions et selon les modalités prévues par l'article 35 bis de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 précitée.

« V. - En cas de rétention suivie d'une relaxe en appel devenue définitive, une indemnité peut être accordée à l'intéressé pour le motif et selon les modalités prévues aux articles 149 à 150 du code de procédure pénale.

« VI. - Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux mineurs de seize ans. »

« C. - L'article 469-5 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la présente loi, est abrogé à compter de la date prévue au premier alinéa de l'article 373 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur. »

« Art. 6. - L'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides est complété par un alinéa ainsi rédigé :



« L'Office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application du 1<sup>o</sup> de l'article 31 *bis* de cette ordonnance. »

« Art. 7. - L'article 5 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La commission des recours n'est pas compétente pour connaître des demandes présentées par un demandeur d'asile à l'égard duquel le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police, fait application du 1<sup>o</sup> de l'article 31 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. »

Personne ne demande la parole sur l'un de ces articles ?...

#### Vote sur l'ensemble

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

**Mme Françoise Seligmann.** Monsieur le président, mes chers collègues, au nom du groupe socialiste, je tiens à redire ce que je déclarais naguère ici même à M. le garde des sceaux et exprimer notre indignation devant la manière dont a été traitée la représentation nationale à l'occasion de l'examen de ce projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration.

Ce texte a été déclaré d'urgence par le Gouvernement. Ainsi, avant même que les sénateurs aient eu à connaître et à débattre en séance publique des amendements déposés et adoptés à l'Assemblée nationale, il est passé en commission mixte paritaire. L'urgence, qui habituellement est déjà considérée comme une procédure choquante, revêt ici un caractère particulier.

Monsieur le ministre, le gouvernement auquel vous appartenez a privé le Sénat du droit de s'exprimer en séance publique, avant la commission mixte paritaire, sur un sujet pourtant si grave et si délicat - le droit d'asile - qu'il a fallu recourir à une révision constitutionnelle pour que le Parlement puisse en être à nouveau saisi.

Nous ne pouvons accepter qu'on en use ainsi avec la représentation nationale, ce qui constitue, pour nous, une raison supplémentaire de voter contre ce texte. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Laurent, pour explication de vote.

**M. Bernard Laurent.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la réforme tendant à la maîtrise de l'immigration va devenir enfin effective, tout au moins peut-on l'espérer aujourd'hui. Le Parlement le pensait déjà lorsqu'il l'avait adoptée en juillet 1993.

Cependant, le Conseil constitutionnel, suivant en cela une tradition qu'il a établie depuis peu, a déclaré, dans sa décision du 13 août 1993, que certaines des dispositions du texte que nous avons adopté contrevenaient à notre loi fondamentale, la Constitution.

Si donc la plupart des dispositions pouvaient prendre force de loi, certaines devaient être modifiées. Le Parlement a donc dû parfaire son texte pour que la réforme puisse entrer en vigueur.

A cet égard, je comprends mal que certains s'élèvent aujourd'hui contre la procédure d'urgence, alors qu'ils ont soutenu un gouvernement qui en a usé avec abondance pendant une bonne dizaine d'années !

En respectant les exigences du Conseil constitutionnel, le Parlement a modifié cinq des articles déclarés inconstitutionnels.

Les dispositions du texte que nous examinons concernent la rétention administrative, la reconduite à la frontière, les mariages de complaisance et la rétention judiciaire. Elles sont nécessaires si l'on désire maîtriser l'immigration.

Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et par le Sénat représentent un juste équilibre entre la protection de la liberté individuelle et l'efficacité, équilibre bien difficile à trouver.

Le groupe de l'Union centriste, comme l'immense majorité des membres de cette assemblée, est particulièrement exigeant lorsque sont en jeu les droits de la personne humaine, sans distinction de race ou de nationalité.

A nos yeux, l'étranger doit bénéficier du plus grand respect parce qu'il se range souvent parmi les plus pauvres.

Si nous avons voulu mettre de l'ordre dans le domaine de l'immigration c'est, d'abord, pour que les étrangers en situation régulière dans notre pays, qui se sentent bien chez nous, puissent effectivement jouir d'une situation stable et soient, en quelque sorte, sécurisés, mais c'est aussi pour défendre les droits de la population française.

Pour toutes ces raisons, le groupe de l'Union centriste votera sans hésiter ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

Conformément à l'article 42, alinéa 12, du règlement, je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire.

**M. Robert Pagès.** Le groupe communiste vote contre.

**M. Aubert Garcia.** Le groupe socialiste également.

(*Le projet de loi est adopté.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, en attendant l'arrivée de M. le garde des sceaux, nous allons interrompre nos travaux.

La séance est suspendue.

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

**M. le président.** La séance est reprise.

7

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE STATUT DE LA MAGISTRATURE

### Adoption de deux projets de loi organique en deuxième lecture

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture :

- du projet de loi organique (n° 120, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, sur le Conseil supérieur de la magistrature (rapport n° 146 [1993-1994]) ;
- du projet de loi organique (n° 121, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature (rapport n° 146 [1993-1994]).

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi organique.

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

**M. Pierre Méhaignerie**, *ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, une nouvelle fois, votre assemblée est amenée à examiner les deux projets de loi organique destinés à régler les détails de la révision constitutionnelle portant sur l'article 65 de la Constitution, adoptée par le Congrès du Parlement le 19 juillet dernier.

Quels sont aujourd'hui les points essentiels qui restent en discussion ?

Le premier porte sur les conditions de désignation du secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature.

Sur cette question sensible, le Gouvernement avait, dans son projet, choisi, entre les diverses solutions possibles, la désignation par décret du Président de la République, évidemment soumis au contreseing.

L'Assemblée nationale, revenant sur les amendements que votre assemblée avait adoptés, s'est ralliée à cette position. Cette rédaction me paraît devoir être maintenue.

Le deuxième point restant en discussion est la question, plus technique, de la transparence. Le texte initial du Gouvernement ne comportait aucune référence à cette notion ; mais celle-ci, vous vous en souvenez, a été évoquée lors de la première lecture dans cette enceinte.

C'est sans doute à la lumière de cette discussion que la commission des lois de l'Assemblée nationale a élaboré le mécanisme qu'a consacré le texte qui vous est soumis et que votre commission des lois souhaite amender.

Je serai amené tout à l'heure, dans la discussion des articles, à donner le sentiment du Gouvernement sur ces textes. Toutefois, je voudrais dès maintenant rappeler avec force à cette tribune que votre souci, dans cette affaire, doit être de trouver une synthèse entre le légitime besoin de transparence, qui interdit que le texte paraisse donner lieu à une régression en la matière, et la volonté de corriger certains de ses effets pervers en donnant au Conseil supérieur de la magistrature la possibilité de choisir en toute liberté.

Le dernier point en discussion concerne les pouvoirs du jury à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature.

La question de l'aptitude des magistrats à exercer certaines fonctions spécialisées attire à juste titre votre attention. Mais je crois devoir rappeler très fermement que toute disposition qui viendrait subordonner l'exercice des fonctions de juge d'instruction à l'accomplissement d'un certain nombre d'années d'exercice dans d'autres fonctions posera de dramatiques problèmes de gestion, qui conduiront à laisser vacants des postes en nombre non négligeable dans certaines régions peu convoitées.

Il reste, enfin, le problème de la coordination entre la recommandation du jury et l'avis du Conseil supérieur de la magistrature. La discussion des articles permettra d'éclairer ce point.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les dispositions que vous êtes appelés à examiner.

Au-delà des aspects parfois très techniques de ce dossier, il y a la mise en œuvre pratique de la volonté, clairement exprimée lors de la révision constitutionnelle, de renforcer et de garantir l'indépendance de la magistrature. Je suis sûr qu'ensemble nous saurons rapidement

répondre aux attentes de nos concitoyens à cet égard. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Hubert Haenel**, *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. Monsieur le président, mes chers collègues, ainsi que M. le garde des sceaux vient de le rappeler, nous sommes appelés à examiner, en deuxième lecture, deux projets de loi organique qui ont pour objet de fixer les modalités de mise en œuvre du premier volet de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 et, plus précisément, du nouvel article 65 de la Constitution.

Je vous rappelle que le premier de ces projets de loi organique est destiné à se substituer à l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature. Il fixe la composition du Conseil supérieur et précise les modalités d'exercice de ses attributions en matière de nomination et de discipline des magistrats.

Quant au second projet de loi organique, il tire les conséquences de ces modifications dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature. Il apporte, en outre, divers aménagements à ce statut.

En première lecture, le Sénat avait modifié les modalités de répartition des sièges entre les différents groupes de magistrats, afin de mieux équilibrer la représentation du corps au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Il avait également prévu que la nomination du secrétaire administratif par le Président de la République s'effectuerait à partir d'une liste de trois noms présentée par le Conseil supérieur.

En dépit des réserves formulées par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a suivi le Sénat sur le premier point, ce dont nous félicitons.

Elle a, en revanche, rétabli le texte initial du projet de loi sur le second, en supprimant l'intervention du Conseil supérieur dans la nomination de son secrétaire administratif.

Enfin, elle a interdit aux membres du Conseil supérieur d'exercer une fonction publique élective locale.

Pour ce qui concerne le second projet de loi organique, on relève peu de différences entre les positions des deux assemblées, sous réserve de la question, sans doute importante, des modalités d'affectation des auditeurs à leur sortie de l'Ecole nationale de la magistrature. L'Assemblée nationale a, en effet, supprimé le principe de la recommandation du jury sur les fonctions que chaque auditeur lui paraît le plus apte à exercer à sa sortie de l'Ecole.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié substantiellement la procédure dite de « transparence » pour les nominations et l'avancement.

Enfin, elle a introduit un article additionnel interdisant aux magistrats d'exercer des fonctions d'arbitrage.

En deuxième lecture, sous réserve de quelques adaptations rédactionnelles ou de coordination, la commission des lois ne vous soumet, mes chers collègues, que quelques modifications.

Elle vous propose, tout d'abord, de retenir la nouvelle procédure de « transparence » introduite par l'Assemblée nationale. Il lui semble que cette procédure apporte toutes les garanties, dans la mesure où elle assure la diffusion, au sein du corps judiciaire, des candidatures que la Chancellerie propose de retenir, permettant ainsi une bonne information des magistrats et ouvrant aux intéres-

sés la faculté de contester la nomination proposée et d'arguer de leur mérite supérieur, de leur plus grande ancienneté ou du bien-fondé de leur demande.

On rappellera, par ailleurs, que le Conseil supérieur de la magistrature est destinataire des listes de candidats, ce qui lui permet de connaître les desiderata et les mérites de chacun d'entre eux.

Cette procédure, en outre, évitera les inconvénients de la procédure actuelle, qui, je le rappelle, affaiblit singulièrement la crédibilité des magistrats dont les candidatures, maintes fois réitérées au fil des ans, n'aboutissent pas à la nomination souhaitée. Une trop grande diffusion des vœux de mutation a également l'inconvénient de « démotiver » les juridictions.

C'est donc pour ces motifs que la commission des lois vous propose, mes chers collègues, d'accepter le dispositif imaginé par l'Assemblée nationale, sous réserve, toutefois, de ne pas étendre la procédure aux nominations effectuées sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Celles-ci bénéficient dorénavant de toutes les garanties qu'apporte le Conseil supérieur de la magistrature issu de la révision constitutionnelle, et l'on peut, dès lors, conserver la solennité qui convient à ces nominations.

S'agissant de la nomination du secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature, la commission des lois propose de rétablir le dispositif adopté en première lecture par le Sénat, selon lequel le choix revient au Président de la République, à partir d'une liste de trois noms établie par le Conseil supérieur.

Aucun des arguments avancés depuis cette première lecture n'a en effet paru suffisamment convaincant à la commission des lois pour qu'elle puisse envisager de proposer de supprimer l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature dans la nomination de son propre secrétaire.

Pour que cette nomination puisse être comprise dans sa plénitude, notamment par les magistrats, qui attachent une importance symbolique - sans doute trop grande - aux modalités de cette nomination, il est éminemment souhaitable d'y associer le Conseil supérieur lui-même, qui ne sera plus, dorénavant, l'émanation du Président de la République.

La commission des lois propose, par ailleurs, de retenir l'interdiction du cumul entre la qualité de membre du Conseil supérieur de la magistrature et l'exercice d'une « fonction publique élective », sous réserve qu'il soit acquis que cette expression ne fait référence qu'aux seules fonctions exécutives et non à tout mandat électif local. Dans le cas contraire, les 300 000 conseillers municipaux de France et de Navarre seraient touchés par cette interdiction !

D'autre part, la commission des lois vous propose de rétablir la recommandation du jury de classement de l'École nationale de la magistrature sur les fonctions que chaque auditeur lui paraît le plus apte à exercer lors de sa nomination à son premier poste.

Lors de sa réunion de ce matin, la commission des lois s'est de nouveau interrogée sur les difficultés résultant de la nomination de jeunes magistrats inexpérimentés dans des fonctions de juge d'instruction. Après un large échange de vues, elle a confié mandat à votre rapporteur, reprenant une idée suggérée par notre collègue René-Georges Laurin, de demander que les juges d'instruction ne puissent être choisis que sur une liste d'aptitude créée à cet effet. Cela dépendra de vous, monsieur le ministre d'Etat, puisqu'il s'agit du domaine réglementaire.

L'article 34 du statut de la magistrature introduit par la loi organique de février 1992 prévoit en effet la possibilité, pour le garde des sceaux, de créer de telles listes afin de sélectionner les magistrats qui paraissent le plus aptes à occuper certaines fonctions. En outre, dans la mesure où ces listes sont soumises à la commission d'avancement, nul ne peut y être inscrit dès sa sortie de l'École nationale de la magistrature.

En conséquence, et afin d'introduire le moins de rigidité possible dans la gestion du corps des magistrats, il vous sera demandé instamment, monsieur le garde des sceaux, au nom de la commission des lois, d'instituer une liste d'aptitudes spécifique pour les fonctions de juge d'instruction.

Aller au-delà me paraît difficile, notamment en exigeant une condition d'ancienneté qui ne semble pas pouvoir constituer, à elle seule, une garantie suffisante.

Ceux de nos collègues - et ils sont nombreux - qui souhaitent aller plus loin remettent en cause, en fait, les pouvoirs du juge d'instruction. Or, ce n'est pas par le biais d'une modification du statut de la magistrature que l'on règlera cette difficile question. Il s'agit d'un texte de procédure pénale ; il faut donc savoir s'il y a des voies de recours dignes de ce nom.

Enfin, sous réserve que la mesure ne soit pas appliquée aux magistrats en disponibilité ou à la retraite, la commission vous propose de retenir l'interdiction faite aux magistrats d'exercer des fonctions d'arbitre.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois vous propose d'adopter les dispositions restant en discussion des deux projets de loi organique.

En conclusion, votre rapporteur souhaite insister sur l'importance considérable de la réforme institutionnelle qui est en voie d'achèvement et appeler de ses vœux la mise en œuvre rapide des autres volets de l'entreprise de réhabilitation enfin engagée en faveur de la justice de notre pays. Personnellement, je regrette que les avancées faites depuis quelques mois dans ce domaine ne soient pas suffisamment mises en avant, notamment par les médias.

Permettez-moi encore, monsieur le ministre d'Etat, au moment où je vais quitter provisoirement la commission des lois pour prendre un peu de recul, de vous dire ceci, à titre tout à fait personnel : alors que l'examen des problèmes de fond et au fond concernant la justice devrait tourner autour de l'intérêt et de la considération portés aux justiciables, nous donnons le sentiment trop souvent - en tout cas, par l'intermédiaire des médias - qu'il n'est question seulement que de pseudo-transparence des nominations, de statut du secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature - paradoxalement, alors qu'on veut réduire sa puissance, on ne parle que de lui et on solennise à outrance sa nomination - de gestion du corps, d'indices, d'indemnités. Tout cela, au profit de qui ? Du justiciable ? J'ai l'impression que, trop souvent dans nos débats, le justiciable n'est même plus un alibi. Il subit !

**M. Guy Allouche.** Très bien !

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Sa situation rappelle celle du tiers état avant la Révolution française, ce tiers état qui était tout, mais, finalement, n'était rien.

Que d'arbres cachent la forêt des questions de fond ! Questions de fond qui touchent, par exemple, à l'équilibre des pouvoirs, à la direction et au contrôle de la police judiciaire, à la transparence de certaines pratiques d'écoutes téléphoniques.

Trouvez-vous normal, monsieur le garde des sceaux, qu'un conseiller d'Etat puisse opposer à un juge d'instruction, sans aucune explication, le secret défense ? En 1993, au moment où l'on fait référence à tout bout de champ aux droits de l'homme, peut-on encore se livrer à de telles pratiques, qui relèvent du veto des derniers rois de France ?

En un mot, ces questions de fond ont trait aux problèmes liés aux libertés publiques et à la liberté tout court.

Mais, vous le savez et vous en souffrez vous-même, il n'est question trop souvent que de corporatisme, corporatisme des uns et des autres, de boutiques et de boutiques. Surtout, ne touchons à rien, ne bougeons rien, ne changeons rien, ne dérangeons rien !

Je me demande parfois si les dysfonctionnements graves de l'institution judiciaire, qui empêchent l'autorité judiciaire de remplir ses essentielles missions pour la démocratie, n'arrangent pas finalement tout le monde.

A moins que nous ne soyons tous inconscients de la gravité des problèmes, pouvons-nous encore longtemps continuer ainsi ?

Je vais m'arrêter là pour l'instant.

Soyez certain que je continuerai non seulement avec sérénité, mais aussi avec détermination à suivre de très près - comme vous l'avez d'ailleurs vous-même souhaité monsieur le ministre, et je vous en remercie - tout ce qui concerne le fonctionnement de la justice au quotidien. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.)*

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

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la justice de notre pays mérite une meilleure considération de la part du pouvoir que celle dont elle fait l'objet depuis un certain temps.

Présentée comme étant une réforme en profondeur du Conseil supérieur de la magistrature et du statut de la magistrature, la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 ne répond pas, et de loin, à la promesse annoncée.

Les deux projets de loi issus de cette révision ne répondent nullement à l'ambition qui aurait dû prévaloir, à savoir assurer une meilleure garantie de l'indépendance de l'institution judiciaire pour un meilleur service du public.

Ces textes accentuent les défauts de la loi constitutionnelle et referment le peu d'ouverture suggérée timidement par l'annonce de la réforme.

Pourtant, monsieur le ministre d'Etat, vous auriez dû tenir compte du mécontentement des magistrats causé par les atteintes à l'indépendance de leur profession ; vous auriez dû également prendre en considération la méfiance, voire la suspicion manifestée par un grand nombre de nos concitoyens.

Tel n'a pas été votre choix : vous préférez nous faire légiférer sur une « parodie de réforme ». Il est vrai que c'est plus simple.

Vous parlez d'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature et d'unicité du corps judiciaire. Or ni l'un ni l'autre de ces principes affirmés ne trouve d'application concrète dans aucun des deux projets de loi.

En effet, le Président de la République reste le président du Conseil supérieur de la magistrature, trois personnalités sont nommées respectivement par le Président de la République et les présidents de l'Assemblée natio-

nale et du Sénat. Dans ces conditions, force est de constater que la question de l'indépendance du juge est toujours d'actualité.

Concernant l'unicité, c'est de rupture qu'il faut parler puisque la réforme constitutionnelle a conservé l'existence de deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature, selon qu'il s'agit du siège ou du parquet.

Ainsi se trouve consacré le clivage entre magistrats du siège et magistrats du parquet.

Outre ce fait, il demeure que la loi réserve une place excessive à la hiérarchie dans la composition du Conseil supérieur de la magistrature, place qui, du reste, ne reflète pas, tant s'en faut, la réalité sociologique du corps judiciaire.

Est-ce là, monsieur le ministre, votre conception d'une juste et valable représentation de l'ensemble des magistrats ?

A l'évidence, vous ne semblez pas vouloir remettre en cause le fonctionnement hiérarchique de l'institution.

Pour notre part, afin de remédier à cette lacune, nous sommes favorables à une plus large représentation des cours et tribunaux hors chefs de juridiction, afin d'éviter ce que j'appellerai une « auto-reproduction » du corps au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, choisir pour mode d'élection des magistrats appelés à désigner les membres du Conseil supérieur de la magistrature un scrutin uninominal relève de votre volonté de refuser le pluralisme, ainsi que l'activité syndicale.

Vous dites craindre la politisation au sein du Conseil supérieur de la magistrature alors que, en fait, le plus inquiétant réside dans le risque de corporatisme qui peut naître du fait de la prépondérance proclamée et organisée en faveur d'un syndicat.

Aussi, pour éviter le corporatisme et garantir le pluralisme, nous proposons de retenir un mode d'élection à deux degrés par scrutin proportionnel de liste.

Nous en arrivons à présent au secrétaire administratif. Eu égard au rôle important qu'il joue - il prépare et présente les dossiers et propose les promotions - les modalités de sa désignation doivent être définies de façon à garantir son indépendance.

A l'évidence, si nous suivons l'Assemblée nationale, laissant au Président de la République le soin de nommer par décret le secrétaire administratif, le cordon ombilical entre l'exécutif et le judiciaire ne risque pas d'être coupé. Aussi, nous réitérons notre proposition selon laquelle le secrétaire administratif est choisi par le Conseil supérieur de la magistrature parmi les magistrats du siège du premier ou du deuxième grade.

La solution qui avait été adoptée par le Sénat et qui est proposée une nouvelle fois par la commission des lois ne nous satisfait pas, car la rupture entre le judiciaire et l'exécutif n'est pas effective même si, il faut l'avouer, cette solution constitue un moindre mal.

L'histoire a pourtant montré l'influence exercée par le Président de la République sur le Conseil supérieur de la magistrature par l'intermédiaire du secrétaire administratif. C'est pourquoi la nomination de celui-ci devrait lui échapper.

Compte tenu des tâches qui incombent au secrétaire, il est impératif qu'il soit assisté de plusieurs secrétaires adjoints. La seule possibilité envisagée dans le texte n'est pas suffisante car on risque de constater, dans la pratique, la présence d'un seul adjoint comme le souhaite le Gouvernement.

En ce qui concerne les moyens et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, nous regrettons vivement que la possibilité pour le Président de la République de consulter celui-ci sur toute question générale concernant la magistrature et sur tout projet de réforme relatif au statut des magistrats et à l'organisation judiciaire ait été supprimée.

En outre, la gestion des crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ne sera plus assurée par son secrétaire administratif, contrairement à ce qu'avait retenu le Sénat. Or, le Conseil supérieur de la magistrature devrait avoir des compétences précises, certes, mais étendues et devrait notamment être l'organe de référence pour toute question relative au fonctionnement de la justice et à son budget.

J'en arrive au statut de la magistrature.

J'évoquerai plus spécialement les dispositions relatives à la première nomination des auditeurs de justice au sortir de l'École nationale de la magistrature.

Nous nous étions opposés, dans notre assemblée, à ce que le jury accompagne la déclaration d'aptitude d'un auditeur d'une recommandation sur les fonctions que ce dernier était à même d'exercer. L'Assemblée nationale a supprimé cette décision. Nous saluons ici sa sagesse, ce qui ne nous arrive pas souvent, cependant que la commission des lois du Sénat tente de réintroduire cette disposition.

Quelle en sera la conséquence ?

Ce texte aura pour effet d'interdire à des auditeurs de justice l'accès immédiat à certaines fonctions. Il introduit, de fait, une notion d'aptitude partielle étrangère aux principes de l'unité du corps judiciaire, de l'absence de hiérarchie entre les fonctions et aux principes directeurs d'une formation, par l'École nationale de la magistrature, de magistrats généralistes, aptes à occuper successivement ou cumulativement des fonctions diversifiées.

En effet, il n'est pas concevable qu'un magistrat puisse être inapte à certaines fonctions et pas à d'autres. Dans les petites juridictions, cette situation deviendra vite ingérable puisque les magistrats, peu nombreux, doivent être polyvalents pour faire face aux nécessités du service.

Par ailleurs, pour tout auditeur de justice, cette disposition constitue un handicap certain.

Avant même la fin des débats, je peux dire d'ores et déjà que les problèmes que prétendaient résoudre ces deux textes restent entiers, notamment celui - c'est le plus important - de l'indépendance du judiciaire à l'égard de l'exécutif. J'en veux pour preuve les nominations et mutations qui sont en cours. Je pense, par ailleurs, à la chasse aux sorcières à laquelle vous vous livrez, monsieur le garde des sceaux, dans votre ministère, alors que vous vous entourez, place Vendôme et dans votre cabinet, de magistrats d'extrême droite membres de l'APM, l'association professionnelle des magistrats.

Je n'invente rien ; la presse en a fait état. D'ailleurs, mon collègue et ami M. Lederman l'a dit ici-même, sans être démenti.

Voilà l'image que vous donnez, monsieur le garde des sceaux, de votre conception de l'indépendance. Sans nul doute, les professionnels du droit et les justiciables apprécieront.

Pour leur part, les membres du groupe communiste et apparenté voteront contre ces deux textes, qui sont loin d'être satisfaisants.

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

La discussion générale commune est close.

## CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

**M. le président.** Nous passons à la discussion des articles du projet de loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

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

### Article 5

**M. le président.** « Art. 5. - Les membres du Conseil supérieur sont désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement.

« Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer ni la profession d'avocat ni celle d'officier public ou ministériel.

« Aucun membre ne peut, pendant la durée de ses fonctions, exercer une fonction publique élective locale. »

Par amendement n° 1, M. Haenel, au nom de la commission, propose :

I. - De compléter, *in fine*, le deuxième alinéa de cet article par les mots : « ni aucune fonction publique élective locale » ;

II. - En conséquence, de supprimer le dernier alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** L'Assemblée nationale, ajoutant en cela aux incompatibilités édictées par la Constitution, a souhaité interdire aux membres du Conseil supérieur de la magistrature l'exercice d'une fonction publique élective locale.

La commission des lois de Sénat, qui avait écarté en première lecture une disposition semblable, que j'avais pourtant suggérée, a finalement décidé, au terme d'un débat approfondi portant sur l'opportunité même de l'institution d'une telle incompatibilité et sur sa portée, de vous proposer, mes chers collègues, de retenir la disposition introduite par l'Assemblée nationale.

L'incompatibilité ainsi instituée permet en effet d'interdire le cumul entre les fonctions de nature politique et la qualité de membre du Conseil supérieur, puisque sont écartés, de ce fait, les titulaires de fonctions exécutives locales qui n'acceptent pas de démissionner de telles fonctions.

Je rappelle, pour que cela soit clair, que l'expression « fonction publique élective locale » désigne les seules fonctions exécutives locales. C'est sous la réserve de cette interprétation que la commission des lois vous demande, mes chers collègues, d'adopter l'amendement n° 1 qui apporte une simple modification rédactionnelle au texte adopté par l'Assemblée nationale.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Favorable.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole.

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

**M. Guy Allouche.** M. le rapporteur vient, à juste titre, de nous faire part des travaux de la commission. Ce point a soulevé un débat fort intéressant et les positions des membres de la commission transcendaient les formations politiques.

Nous ne comprenions pas très bien la distinction entre « fonction publique élective » et « fonction exécutive locale ». M. le rapporteur, dans son exposé introductif, a

demandé à M. le garde des sceaux de préciser ce que cela signifiait. En commission nous avons été assez nombreux pour souhaiter qu'il n'y ait aucun mandat électif. En effet, être membre du Conseil supérieur de la magistrature, c'est un honneur particulier. Compte tenu de la charge et de la fonction, nous sommes un certain nombre à avoir pensé qu'il n'était pas tout à fait normal que certains membres du Conseil exercent une fonction élective locale.

On joue sur le terme « politique ». Cependant, mes chers collègues, la politique est noble. Il faut prendre ce mot dans son acception la plus large. Ceux qui gèrent les affaires d'une commune, d'un département ou d'une région, détiennent un mandat local mais exercent aussi une fonction élective. Faut-il rappeler que les élus locaux participent à l'élection des membres de notre Haute Assemblée ? Il convient donc, qu'on le veuille ou non, de prendre en considération la fonction politique dans son acception la plus large.

Par conséquent, je demande à M. le garde des sceaux de nous préciser ce que le Gouvernement entend par « fonction publique élective locale », et que M. le rapporteur vient de rappeler.

Par ailleurs, je propose un sous-amendement visant à supprimer tout mandat électif pendant tout le temps où les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont en fonction.

**M. le président.** Monsieur Allouche, permettez-moi de vous dire qu'il s'agit non pas d'un sous-amendement, mais d'un autre amendement, dans la mesure où il ne complète pas l'amendement n° 1 mais le modifie totalement. Aussi n'est-il pas acceptable.

Cela dit, je ne regrette pas de vous avoir donné la parole car votre intervention éclairera le débat.

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, je prends acte de votre déclaration et je vous en remercie.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Il n'est pas inutile de préciser à nouveau ce que l'on doit entendre par « fonction publique élective locale ». Nous pourrions parfaitement parler de « fonction publique exécutive locale ». Sont visés les maires et les adjoints - pas les membres du conseil municipal - le président du conseil général et ses vice-présidents délégués, ainsi que le président du conseil régional et ses vice-présidents délégués. Un point c'est tout ! Je crois que l'on ne peut aller jusqu'au bout de la logique de M. Allouche.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Guy Allouche.** Nous savons tous que le maire et les adjoints sont officiers de police judiciaire. C'est aussi pour cette raison que M. le rapporteur suggère que les membres du Conseil supérieur de la magistrature soient exclus de cette fonction. Je suis donc prêt à appuyer la proposition de M. le rapporteur. Je souhaiterais que M. le garde des sceaux veuille bien préciser s'il entend donner suite à cette demande.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** la parole est à M. le ministre d'Etat.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** A la suite de la définition et de la clarification apportées par M. le rapporteur, nous disposons d'un nombre suffisant d'éléments. On peut débattre longuement. On dénombre en France 500 000 mandats locaux - conseillers municipaux ou généraux qui n'ont pas de fonction exécutive. La participation à la vie locale par l'intermédiaire d'un mandat de conseiller municipal ne doit pas être nécessairement un élément d'exclusion.

En revanche, les titulaires de mandats exécutifs, qu'il s'agisse des maires et de leurs adjoints, des présidents et vice-présidents de conseil général ou régional, sont visés par le texte.

Il s'agit d'une synthèse, qui tient compte de la participation à la vie locale d'un grand nombre d'hommes et de femmes.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 5, ainsi modifié.

*(L'article 5 est adopté.)*

#### Article 7

**M. le président.** « Art. 7. - Les magistrats membres du Conseil supérieur ne peuvent faire l'objet ni d'une promotion de grade ni d'une mutation pendant la durée de leur mandat.

« Les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont de droit et sur leur demande mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat.

« Les membres du Conseil supérieur admis à l'honoraire continuent à siéger jusqu'à l'expiration de leur mandat. »

Par amendement n° 4 rectifié, MM. Lerderman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter, *in fine*, le second alinéa de cet article par la phrase suivante :

« Des postes en surnombre sont créés pour compenser ces détachements et décharges. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Nous avons noté avec satisfaction que l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 7. En effet, la mise en position de détachement et les décharges partielles d'activité de service ne sont plus subordonnées au pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Désormais, les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont de droit, et sur leur demande, mis en position de détachement ou déchargés partiellement d'activité de service pendant la durée de leur mandat. Nous nous réjouissons de cette nouvelle disposition du projet de loi.

Cela étant, cet article nous satisferait complètement s'il prévoyait la création de postes en surnombre pour compenser ces détachements et décharges d'activité. Il est en effet indispensable que les juridictions concernées puissent disposer de magistrats afin de compenser le surcroît de travail consécutif au détachement partiel ou total de magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature.



Nous avons constaté, lors de l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 1994 concernant le ministère de la justice, que, sur les 527 créations d'emploi programmées, dont 150 en consolidation, 300 concernaient des postes de surveillants de l'administration pénitentiaire et 40 seulement des emplois de magistrats. Déjà, nous avons indiqué que cette mesure trop modeste ne permettrait pas d'améliorer le fonctionnement de la justice, dans la mesure où ces créations visent à permettre la mise en œuvre des réformes législatives que vous connaissez : code de la nationalité, code de procédure pénale, voies d'exécution, Haute Cour de justice.

Il convient de se soucier du problème du surcroît de travail des magistrats, surcroît constaté fréquemment, et qui ne manquera pas d'augmenter si les détachements ou les décharges partielles d'activité de service n'entraînent pas la création de postes en surnombre. Je vous propose donc, mes chers collègues, d'adopter cet amendement, qui revêt une grande importance.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je n'imagine pas un garde des sceaux qui n'envisagerait pas immédiatement de compenser les détachements et les décharges d'activité de service par la création de postes en surnombre ou par toute autre solution. M. le garde des sceaux a tout intérêt à entretenir les meilleures relations avec l'ensemble des membres du Conseil supérieur de la magistrature, notamment les représentants des magistrats.

Par ailleurs, la création de postes en surnombre ne relève pas de la loi organique.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Son avis est défavorable, pour les raisons que vient d'exprimer M. le rapporteur.

Il est bien évident que, dans la gestion, je tiendrai compte des décharges partielles ou totales d'activité, mais il s'agit là de décisions d'ordre réglementaire.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié, 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.)*

#### Article 10

**M. le président.** « Art. 10. - Un magistrat, choisi parmi les magistrats justifiant de sept ans de services effectifs en qualité de magistrat, et nommé par décret du Président de la République, assure le secrétariat administratif du Conseil supérieur de la magistrature. Le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature est placé en position de détachement pour la durée du mandat des membres du Conseil. Il ne peut exercer aucune autre fonction. Il peut être renouvelé une fois dans ses fonctions.

« Il peut être assisté d'un ou plusieurs adjoints désignés dans les mêmes conditions.

« Les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur ainsi que l'organisation du secrétariat sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 5, présenté par MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de remplacer la première phrase du premier alinéa de cet article par deux phrases ainsi rédigées :

« Un magistrat choisi parmi les magistrats du siège du 1<sup>er</sup> ou du 2<sup>e</sup> grade et désigné par le Conseil supérieur en assure le secrétariat administratif. Ce secrétaire administratif est assisté de cinq secrétaires adjoints désignés dans les mêmes conditions. »

L'amendement n° 2, déposé par M. Haenel au nom de la commission, vise à insérer, dans la première phrase du premier alinéa de ce même article, après les mots : « Président de la République », les mots : « , qui le choisit sur une liste de trois noms proposée par le Conseil supérieur de la magistrature, ».

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

**M. Robert Pagès.** J'ai déjà abordé ce problème lors de mon intervention dans la discussion générale. Cependant, je crois utile d'y revenir.

L'article 10, comme l'indique le rapport de M. Haenel, fixe dans la loi organique le statut du secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature. Celui-ci est nommé par décret du Président de la République.

Le Sénat avait adopté, en première lecture, une autre disposition concernant le mode de désignation du secrétaire administratif.

Tout en conservant le principe de nomination par décret du Président de la République, il a, en effet, prévu que celui-ci devrait choisir à partir d'une liste de trois noms établie par le Conseil. L'Assemblée nationale n'a pas suivi le Sénat et a préféré revenir au texte initial.

Nous considérons, pour notre part, comme je l'ai souligné tout à l'heure et ainsi que l'avait relevé mon ami Charles Lederman lors de la première lecture, qu'il est indispensable de réaliser une meilleure indépendance entre l'exécutif et le pouvoir judiciaire. Cela implique que le secrétaire administratif soit nommé non plus par le Président de la République, mais par le Conseil supérieur de la magistrature lui-même, qui choisit un magistrat parmi les magistrats du siège du premier ou du deuxième grade.

C'est donc une question d'indépendance effective du pouvoir judiciaire, d'autant que, je l'ai dit tout à l'heure, le secrétaire administratif joue indiscutablement un rôle important dans la présentation et la préparation des dossiers, comme dans les propositions de promotion.

Au surplus, la tâche qui incombe au secrétaire administratif étant très importante et ne pouvant être assumée pleinement par une seule personne, nous proposons que cinq secrétaires adjoints soient désignés dans les mêmes conditions que le secrétaire administratif.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 5.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** La commission des lois propose de subordonner de nouveau la nomination du secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République à un choix sur une liste de trois noms établie par le Conseil supérieur de la magistrature.

Il serait d'ailleurs utile, monsieur le garde des sceaux, que vous nous apportiez des précisions sur la date de mise en œuvre de cette disposition, car divers bruits courent sur « Radio Judicat » (*Sourires*) : « On ne peut plus nommer personne ! Le Conseil ne sera pas mis en place avant la fin de l'année prochaine ! »...

Lorsque le Conseil supérieur de la magistrature est installé, la première nomination à laquelle il procède, en liaison avec le Président de la République, concerne le secrétaire administratif. Ce dernier, ainsi désigné, aurait la confiance tant du Président de la République que du Conseil supérieur de la magistrature. N'oublions pas, d'ailleurs, que le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature est le lien permanent entre, d'une part, l'Élysée, la Chancellerie et, d'autre part, le Conseil supérieur de la magistrature.

Compte tenu du caractère particulièrement sensible par le passé de cette fonction de secrétaire administratif du CSM, un consensus dans la désignation semble tout à fait souhaitable.

L'amendement n° 2 se situe dans la logique de la révision constitutionnelle, qui a retiré au Président de la République le monopole de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Le secrétaire administratif est le secrétaire non pas du seul Chef de l'État, mais du Conseil supérieur de la magistrature dans son ensemble.

Par ailleurs, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 5. Elle propose en effet, comme je viens de le rappeler, un dispositif plus équilibré, qui associe le Président de la République, président de droit du CSM, et le Conseil supérieur de la magistrature lui-même.

L'article 10, qui a été adopté pour partie, comporte déjà toutes les indications concernant la désignation de ce magistrat, son ancienneté, etc. Le faire assister de cinq secrétaires adjoints désignés dans les mêmes conditions me paraît constituer un dispositif trop lourd.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 5 et 2 ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 5.

S'agissant de l'amendement n° 2, je voudrais tout d'abord remercier M. le rapporteur d'avoir dit tout à l'heure que l'arbre ne devait pas cacher la forêt. En fait, il y a deux arbres : le premier est celui du secrétaire administratif,...

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** C'est vrai !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** ... le second étant celui de la transparence et de tout le débat à cet égard ; ce dernier point est vraiment de moindre importance quand on se rappelle l'objectif recherché.

S'agissant du secrétaire du CSM, le Gouvernement, entre les diverses hypothèses possibles, a retenu dans le projet de loi la désignation par décret du Président de la République, étant bien entendu que ce décret doit être contresigné. Telle est la position qu'a adoptée l'Assemblée nationale et à laquelle le Gouvernement souhaite se tenir.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 2, et ce pour les raisons que j'ai déjà indiquées tout à l'heure, sachant bien, d'ailleurs, que les deux thèses peuvent être défendues.

J'ajouterai à l'intention de M. Pagès, qui a évoqué certains problèmes en matière de nominations, qu'il ne doit pas s'inquiéter. Je lui rappellerai que les nominations de procureurs généraux auxquelles j'ai procédé se comptent à peine sur les doigts d'une main, pour ne pas dire d'une demi-main !

**M. Guy Allouche.** C'est quoi une demi-main ? (*Sourires.*)

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** C'est tellement moins qu'en 1981, quand ses amis étaient au pouvoir, et tellement moins qu'en 1988 !

**M. Paul Masson.** Très bien !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je voulais simplement lui rappeler cela. Je n'ai pas la passion des changements ; mais si un changement doit conduire à suspecter une chasse aux sorcières, il n'y a alors plus d'exercice possible du pouvoir exécutif. Je le rappelle simplement par comparaison avec 1981 et 1988. Je crois que, dans ce domaine, nous sommes exemplaires. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Guy Allouche.** Sans vouloir manier le paradoxe, notamment par rapport à la position que nous avons exprimée en première lecture, j'indique à la Haute Assemblée que le groupe socialiste s'abstiendra sur cette question.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Très sage !

**M. Guy Allouche.** J'évoque un paradoxe, car c'est sur proposition des membres socialistes de la commission des lois que M. le rapporteur, qui est toujours à l'affût des bonnes idées, d'où qu'elles viennent, a recommandé à la commission d'accepter le principe d'une liste de trois noms.

Le bicaméralisme présente l'avantage de permettre un échange fructueux entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Nos collègues de l'Assemblée nationale, après avoir débattu de cette question et à la suite de l'intervention d'un de nos amis, M. Michel, avaient considéré que, compte tenu de la nouvelle composition du CSM, de sa fonction administrative et, enfin, du fait que ce magistrat ne jouera plus le rôle de conseiller technique qu'il avait jusqu'à présent, la désignation du secrétaire administratif par le Président de la République pouvait être maintenue. En effet, nous savons tous que le mode d'élection du CSM implique des enjeux.

La proposition de M. le rapporteur visant à l'établissement d'une liste de trois noms n'est pas mauvaise en soi. Mais il existe un risque que cette liste fasse l'objet de compromis entre les membres du CSM, ce qui, je crois, porterait tort à la fonction du secrétaire administratif.

C'est pourquoi notre préférence va à la désignation du secrétaire administratif par un décret du Président de la République.

Par conséquent, étant donné la position que nous avons adoptée en première lecture, nous nous abstenons dans le vote sur l'amendement n° 2.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Merci !

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

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

**M. Robert Pagès.** Dois-je répéter, monsieur le président, que je préférerais notre amendement ?

**M. le président.** Je n'en doute pas !



**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Le nôtre n'est pas mal !

**M. Robert Pagès.** Toutefois, comme je l'ai dit dans la discussion générale, l'amendement n° 2 nous semble être un moindre mal par rapport à la situation actuelle dans laquelle le secrétaire administratif est nommé par le seul Président de la République.

Telle est la raison pour laquelle le groupe communiste votera cet amendement.

**M. Bernard Laurent.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Laurent.

**M. Bernard Laurent.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, au moment où l'on veut donner plus de force et plus d'autorité au CSM, il y aurait un paradoxe, me semble-t-il, à lui refuser le droit de choisir partiellement celui qui sera un personnage important en son sein, c'est-à-dire le secrétaire administratif. Qu'on laisse à l'exécutif suprême, c'est-à-dire au Président de la République, le soin de choisir et de nommer, soit ! Mais, de grâce, que ce choix corresponde à un désir exprimé par le Conseil supérieur de la magistrature lui-même !

**M. Pierre Fauchon.** Bravo !

**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 10, ainsi modifié.

*(L'article 10 est adopté.)*

#### Article 11

**M. le président.** « Art. 11. - Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil supérieur sont individualisés au sein du budget du ministère de la justice. »

Par amendement n° 6, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« La gestion de ces crédits est assurée par le secrétaire administratif du Conseil supérieur. Le Conseil supérieur émet un avis sur son budget. »

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** L'article 11 concerne les crédits attribués au Conseil supérieur de la magistrature. Les crédits nécessaires au fonctionnement du CSM sont inscrits au budget du ministère de la justice ; une ligne budgétaire individualisée est réservée à cet effet.

Il est intéressant de constater que le fait que la gestion de ces crédits est assurée par le secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature n'est plus mentionné. Nous proposons que cette disposition soit rétablie dans le projet de loi et ne dépende pas du décret d'application de la présente loi organique.

En outre, quoi de plus naturel que de permettre au premier concerné, à savoir le Conseil supérieur de la magistrature lui-même, d'émettre un avis sur le budget dont il disposera et, par là-même, de donner son point de vue sur les crédits attribués à la justice de notre pays qui, vous le savez, mes chers collègues - je l'ai déjà dit et je n'ai pas été le seul - sont largement insuffisants.

Telle est la raison pour laquelle je vous demande d'adopter l'amendement n° 6.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** La première phrase de l'amendement n° 6 - « la gestion de ces crédits est assurée par le secrétaire administratif du Conseil supérieur » - figurait dans le projet de loi initial.

L'Assemblée nationale l'a supprimée au motif que cette disposition ressortissait au domaine réglementaire, ce qui est vrai. Elle figurera donc - M. le garde des sceaux va sans doute confirmer dans un instant qu'il s'engage à ce qu'il en soit ainsi - dans le décret d'application de cette loi organique. Vous aurez donc satisfaction, monsieur Pagès.

En ce qui concerne le second point, l'avis du Conseil supérieur sur son propre budget serait en contradiction avec les règles de la procédure budgétaire. Mais nous sommes là pour veiller à ce que cette institution soit convenablement dotée, afin qu'elle fonctionne dans les meilleures conditions possible. Comme je l'ai dit lors de la première lecture, je pense que le Gouvernement, notamment M. le garde des sceaux, fera en sorte qu'il en aille ainsi. On ne peut pas imaginer qu'il en soit autrement !

La commission émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 6.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je fais la même interprétation que M. le rapporteur et j'émetts donc également un avis défavorable sur l'amendement n° 6.

**M. le président.** Monsieur Pagès, l'amendement n° 6 est-il maintenu ?

**M. Robert Pagès.** Si M. le ministre nous confirme, d'une part, l'inscription de ces dispositions dans les décrets d'application et, d'autre part, la grande attention portée, dès la première année, au budget du CSM, je veux bien en prendre acte et retirer mon amendement. Mais pour cela, je le répète, j'attends une véritable confirmation.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je vous apporte cette confirmation, monsieur Pagès.

**M. Robert Pagès.** Je retire donc cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 6 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11.

*(L'article 11 est adopté.)*

#### Article 14

**M. le président.** « Art. 14. - Les candidatures aux emplois pourvus sur proposition du Conseil supérieur sont adressées simultanément au Conseil supérieur de la magistrature et au ministre de la justice.

« Pour chaque nomination de magistrat du siège à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel ou de président de tribunal de grande instance, la formation compétente du Conseil supérieur arrête, après examen des dossiers des candidats et sur le rapport d'un de ses membres, la proposition qu'elle soumet au Président de la République. Préalablement, elle transmet ses projets de proposition de nomination aux emplois autres que ceux de premier président de la Cour de cassation ou d'une cour d'appel au ministre de la justice, pour l'application des dispositions de l'article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

« Pour les nominations de magistrats aux autres fonctions du siège, l'avis de la formation du Conseil supérieur compétente à l'égard des magistrats du siège est donné

sur les propositions du ministre de la justice et après un rapport fait par un membre de cette formation.»

Par amendement n° 3, M. Haenel, au nom de la commission, propose de supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** L'amendement n° 3, qui est important, vise un problème de fond.

En première lecture, le Sénat avait souhaité écarter du champ de la procédure dite de « transparence » les nominations effectuées sur proposition du Conseil supérieur.

L'Assemblée nationale a, pour sa part, souhaité limiter cette dérogation aux seules fonctions les plus importantes - celles de premier président de la Cour de cassation et de premier président de cour d'appel - les conseillers à la Cour de cassation et les présidents de tribunal de grande instance étant soumis au droit commun.

La commission des lois estime qu'il n'est pas souhaitable d'opérer une distinction, ainsi que le fait l'Assemblée nationale, au sein des magistrats dont le Constituant lui-même, solennellement, à Versailles, a décidé qu'ils seraient nommés sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

Elle a, en outre, observé que le Conseil supérieur de la magistrature, tel qu'il apparaît à l'issue de la révision constitutionnelle, offre toutes les garanties d'impartialité souhaitables et qu'il n'est donc pas justifié de rendre applicable la procédure de transparence aux magistrats nommés sur sa proposition. En conséquence, elle vous propose de ne pas étendre la transparence à ces nominations et donc de supprimer la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 14, qui procède à cette extension.

Cet article traite successivement des nominations aux fonctions du siège, qui s'effectuent sur proposition du Conseil supérieur - il s'agit des fonctions de magistrats du siège à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance - ainsi que des nominations aux autres fonctions du siège, qui s'effectuent désormais sur avis conforme du Conseil supérieur.

Pour les premières, les candidatures sont adressées simultanément au Conseil supérieur et au ministre de la justice. Au vu de celles-ci, la formation compétente du Conseil arrête sa proposition, après examen des dossiers des candidats, sur le rapport de l'un de ses membres.

La proposition est ensuite soumise au Président de la République, qui dispose du pouvoir de nomination et qui peut soit agréer le candidat du Conseil supérieur soit le refuser. En réalité, la situation n'est jamais celle-là, puisque c'est à la suite d'une discussion et d'un délibéré que tel ou tel candidat est retenu.

S'agissant des nominations des magistrats du siège pour lesquelles est requis l'avis conforme du Conseil supérieur, la formation compétente se prononce sur les propositions du ministre de la justice, et après un rapport fait par l'un de ses membres.

Le projet de loi initial prévoyait, en outre, qu'avant toute transmission au Président de la République les projets de propositions aux emplois des cours d'appel et des tribunaux de grande instance étaient transmis au ministre de la justice afin de recevoir une publicité dans le cadre de la procédure dite de transparence prévue par la loi organique portant statut de la magistrature. A la demande de la commission des lois, qui estimait que les nominations effectuées sur proposition du Conseil supérieur ne

devaient pas être soumises à cette procédure, le Sénat avait supprimé cette disposition.

L'Assemblée nationale l'a rétablie, avec l'avis favorable du Gouvernement, mais uniquement pour les fonctions de conseiller à la Cour de cassation et de président de tribunal de grande instance. En outre, et surtout, elle modifie la nature et la portée de cette procédure dans le projet de loi portant réforme du statut de la magistrature, afin que seuls les noms des candidats proposés fassent désormais l'objet d'une publicité.

La commission des lois persiste à penser qu'il n'est pas souhaitable que l'un quelconque des magistrats nommés sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature soit soumis à la procédure dite de transparence, même si celle-ci est modifiée par le second projet de loi organique. Il lui semble, en effet, que tous les magistrats pour lesquels le Constituant a prévu un tel mode de désignation doivent être traités de la même manière.

Elle vous propose en conséquence d'adopter un amendement tendant à supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 14, afin d'écarter de la procédure de transparence les nominations à des fonctions de magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance.

Nous allons maintenant entendre l'avis du Gouvernement sur cet amendement, et peut-être M. le garde des sceaux pourra-t-il nous convaincre que nous ne sommes pas dans la bonne voie.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de vos derniers mots, qui témoignent de votre ouverture d'esprit.

La question de la transparence des nominations de magistrats est une question sensible. Il faut donc la traiter en ayant à l'esprit des exigences parfois contradictoires.

Depuis 1981, la Chancellerie diffuse à tous les magistrats la liste des candidats à une fonction, liste sur laquelle le nom du candidat retenu est souligné. Cette pratique a été consacrée par la loi organique de 1992 et comporte des avantages évidents que le Gouvernement tient à conserver, même si elle entraîne aussi certains inconvénients qui devront être corrigés.

Le premier avantage est la transparence ; il faut la maintenir. Nous abordons là le domaine psychologique.

Aujourd'hui, les nominations de magistrats ne peuvent se faire, comme par le passé, dans un contexte d'opacité. La transparence est donc un acquis sur lequel il ne peut être question de revenir, même si, comme je l'ai dit, ce système comporte quelques inconvénients.

Quels sont ces inconvénients ? Tout d'abord, la publicité des candidatures, surtout quand elles ne sont pas retenues - *a fortiori* plusieurs fois de suite - peut constituer une atteinte à la vie privée et nuire à la crédibilité, dans leur juridiction, des magistrats dont la candidature n'aurait pas été retenue.

Je prends un exemple. Le fait pour un magistrat de figurer sur une liste de candidats pourrait avoir un effet négatif, en particulier s'il s'agit d'un chef de juridiction, car sa volonté de quitter celle-ci serait ainsi annoncée à tous les personnels et officialisée. La suppression de la publicité de la liste des candidats pourrait faire disparaître cet inconvénient.

Par ailleurs, la transparence ne s'appliquait pas, jusqu'à présent, aux emplois pourvus sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Or, depuis la révision constitutionnelle, le CSM propose la nomination des pré-

sidents de tribunaux de grande instance. Doit-on exclure dorénavant cette nomination de la transparence ? Il s'agirait là, selon moi, d'une régression. C'est la raison pour laquelle je ne partage pas l'avis de la commission sur ce point.

La suppression de la transparence, pour la nomination des présidents de tribunaux de grande instance serait vécue par les magistrats comme une véritable régression, ne laissant subsister le mécanisme que pour les emplois de moindre importance.

Ce problème illustre donc la nécessité de conserver la transparence tout en ne restant pas dans le *statu quo* pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure.

Dans son projet initial, le Gouvernement n'avait pas abordé cette question sensible, mais les débats en première lecture l'avaient clairement soulevée. La commission des lois de l'Assemblée nationale a proposé un système, adopté par les députés qui, à la fois, étend la transparence à la nomination à tous les emplois de la magistrature - c'est donc un progrès - et limite la transparence de la diffusion aux seuls noms des magistrats retenus, afin d'éviter toute comparaison.

Ce système m'a paru constituer une synthèse entre l'impérieuse nécessité de la transparence - qui, je le rappelle, constitue un réel progrès - et la correction du défaut du système antérieur.

J'ai eu l'occasion, ces derniers jours, de m'entretenir avec les représentants des organisations syndicales de magistrats, qui n'avaient pas parfaitement perçu cette évolution. S'il est vrai que, globalement, et pour des raisons qui leur sont propres, ils préféreraient conserver le système antérieur, ils reconnaissent toutefois le caractère équilibré des deux exigences de transparence et d'ancienneté du nouveau système.

Je me suis d'ailleurs engagé à examiner avec eux les modalités pratiques selon lesquelles une certaine transparence de la liste de tous les candidats - même ceux qui ne sont pas retenus - pourrait être assurée à tous les magistrats qui déposeraient une réclamation.

L'amendement n° 3, proposé par la commission, me paraît détruire cet équilibre et mettre en cause la transparence concernant les emplois prévus sur proposition du CSM. C'est pourquoi le Gouvernement y est défavorable.

Compte tenu des explications que j'ai pu donner sur la nécessité de cette transparence et sur l'extension de celle-ci aux candidats à la présidence des TGI, la solution de synthèse retenue à l'Assemblée nationale me semble préserver ce principe même de la transparence - auquel je suis très attaché - tout en en corrigeant certains défauts.

J'ose espérer que M. le rapporteur se montrera convaincu par les arguments du Gouvernement.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** J'ai le regret de vous dire que je ne suis pas tout à fait convaincu par votre argumentation, monsieur le garde de sceaux.

Certes, la transparence, telle qu'elle a été conçue par l'Assemblée nationale, en accord avec le Gouvernement, nous convient tout à fait.

Cela dit, je ne suis pas persuadé du bien-fondé de son extension à la nomination des présidents de tribunaux de grande instance ou des conseillers à la Cour de cassation. Cela méritera une discussion lors de la réunion de la commission mixte paritaire. C'est pourquoi je maintiens cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 3.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole contre l'amendement.

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

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais, au nom du groupe socialiste, expliquer notre rejet de l'amendement n° 3, au risque de faire un peu de peine à M. le rapporteur.

Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi de vous faire remarquer que, tout à l'heure, un mot vous a échappé, mais, heureusement, vous l'avez corrigé. Non, la transparence n'est pas secondaire, et vous avez d'ailleurs ajouté qu'il s'agissait d'un sujet très sensible.

Cette question est effectivement d'importance et j'entends encore les propos tenus voilà quelques mois sur l'indépendance de la magistrature qu'il fallait assurer à tout prix, sur le cordon ombilical qu'il fallait absolument couper entre le pouvoir politique et les magistrats. Or, depuis un peu plus de huit mois que vous exercez vos fonctions, monsieur le garde des sceaux, avez-vous eu l'occasion de constater qu'une seule proposition de nomination ait été refusée par M. le Président de la République depuis 1981 ? Je ne crois pas que ce cas de figure se soit produit une seule fois. A nos yeux, cette indépendance est donc garantie.

M. le Président de la République est même allé encore plus loin et a souhaité rompre vraiment avec certaines pratiques. Or la meilleure garantie d'une totale indépendance de la magistrature n'est-elle pas précisément dans une totale transparence permettant de savoir de quelle façon, selon quels critères et par qui sont nommés les magistrats ?

Certes, des progrès ont été réalisés au cours de la navette, l'Assemblée nationale ayant apporté des précisions qu'a rappelées à l'instant M. le rapporteur.

Pour notre part, monsieur le garde des sceaux, nous souhaitons une transparence à tous les échelons. Vous dites que la publicité des listes peut porter atteinte à la vie privée, voire à la crédibilité de certains magistrats dans leur juridiction. Mais, enfin, les magistrats exercent de hautes fonctions ; s'ils sont candidats à de plus hautes responsabilités, ils doivent en assumer toutes les conséquences !

S'ils sont candidats, c'est qu'ils estiment être aptes à la fonction, à défaut d'être les meilleurs, le choix se faisant selon des critères bien précis. En quoi est-il déshonorant pour un impétrant de ne pas être retenu ? Lorsqu'un haut fonctionnaire, un enseignant ou un professeur de médecine n'est pas nommé à une fonction, en quoi cela porte-t-il atteinte à sa crédibilité ? Nos magistrats sont tous bons. Bien sûr, certains sont meilleurs que d'autres et ce sont ceux-là qui doivent être retenus. Or la meilleure façon d'obtenir cette garantie c'est, à mes yeux, la transparence totale.

Vous nous dites que cela ne sera possible qu'en cas de recours des intéressés. Mais pour éviter ce genre de difficulté, autant que tout soit clair dès le départ ! En effet, si l'on maintient dans l'ombre certains éléments, si l'on ne veut pas assurer cette transparence voulue par tous, permettez-moi de vous dire, monsieur le garde des sceaux, qu'il s'agit non plus de transparence mais de translucidité, compte tenu de l'opacité qui règne toujours dans ces nominations !

C'est la raison pour laquelle nous nous opposons à l'amendement de la commission des lois car, je tiens à le rappeler en conclusion, pour nous, compte tenu de la volonté exprimée par le Président de la République, par

le Gouvernement et par le Congrès de Versailles, l'indépendance de la magistrature est subordonnée à la transparence dans les choix et les nominations qui sont effectués.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, permettez-moi d'intervenir à nouveau quelques instants sur ce sujet, car il est très important. Il ne faut qu'il y ait d'équivoque, il ne faut pas que l'on puisse croire que nous revenons sur la transparence.

Monsieur Allouche, vous aviez raison, mais dans l'ancien système. Aujourd'hui, tout a changé et les choses ne seront plus jamais comme avant. Au sein du nouveau Conseil supérieur de la magistrature, une formation sera compétente pour les magistrats du siège, l'autre le sera pour les magistrats du parquet. De plus, ce Conseil supérieur offrira toutes les garanties puisqu'il sera composé majoritairement de magistrats dits de base, de magistrats élus.

Il y a transparence dès lors que, à l'occasion d'une nomination, tous les magistrats peuvent savoir qui est choisi. Ceux qui estiment qu'ils sont meilleurs, qu'ils ont plus d'ancienneté, qu'ils ont plus de raisons, d'ordre familial ou personnel, pour accéder à la fonction en cause, peuvent faire valoir leurs arguments ; ces derniers seront alors examinés avec toute la sérénité nécessaire par la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Il me paraissait nécessaire de faire ce rappel, afin que l'arbre ne cache pas la forêt.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Bien que je ne partage pas l'avis de M. le rapporteur sur le point particulier de l'extension, je tiens à lever toute ambiguïté : rien n'est changé quant à la transparence, elle est même étendue.

Le problème, c'est la publication des listes.

**M. Guy Allouche.** Cela fait partie de la transparence !

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Oui ! Mais, comme je l'ai dit tout à l'heure, ceux des magistrats qui formuleront une réclamation pourront disposer de ces listes.

Je suis même prêt à aller plus loin et à faire en sorte que toute personne intéressée puisse consulter par téléphone la liste des candidatures, à l'instar de ce qui se passe pour l'impôt sur le revenu : tout citoyen, aujourd'hui, peut aller voir quel impôt sur le revenu est acquitté par une tierce personne, mais la publication de cet impôt dans un journal, dans une revue, n'est pas possible, parce que cela porterait atteinte à la vie privée.

Si l'on publiait les listes, le Conseil supérieur de la magistrature serait conduit, pour éviter les difficultés, à choisir non pas le meilleur candidat, mais celui qui a le plus d'ancienneté. Or nous souhaitons que le Conseil ait le maximum de liberté pour choisir, sans jamais provoquer, au sein des tribunaux ou des juridictions, un sentiment d'humiliation ou de manque de considération.

Voilà pourquoi j'affirme que rien n'est changé sur la transparence, puisqu'elle est même étendue. Je m'oppose simplement à la publication, parce qu'elle présenterait des difficultés pour la bonne gestion du corps.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Guy Allouche.** L'argumentation développée à l'instant par M. le garde des sceaux n'emporte pas notre conviction, même si je comprends les efforts qui sont faits.

Vous dites qu'il y a un progrès par rapport à ce qui existait ; je n'en disconviens pas, monsieur le garde des sceaux, mais, sans vouloir faire droit aux demandes des intéressés - on n'en finirait pas, quelles que soient les professions et les fonctions - comment expliquer que l'ensemble des magistrats, a en croire les articles de presse, souhaitent la transparence totale ? Vous le savez mieux que quiconque, puisque on vous l'a dit encore récemment lors d'un congrès de magistrats.

Tout le monde a encore à l'esprit cette affaire récente, où la nomination d'un ancien directeur des affaires criminelles à la Chancellerie a fait beaucoup de bruit. C'est grâce à la transparence que cette nomination n'a pas eu lieu, et c'est à la suite de cette affaire que les magistrats ont souhaité une réelle transparence.

Les magistrats ne sont-ils pas des femmes et des hommes éminents, à même de réfléchir et de comprendre où est l'intérêt d'une telle disposition ?

Voilà pourquoi nous craignons non pas que vous persistiez dans l'erreur - il s'agirait d'un jugement de valeur à votre égard - mais que vous ne répondiez pas à l'une des questions fondamentales qui ont été évoquées tout au long de ce débat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, 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.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 14, ainsi modifié.

*(L'article 14 est adopté.)*

**M. le président.** Les autres dispositions du projet de loi organique ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

#### Vote sur l'ensemble

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

**M. Guy Allouche.** Ce projet de loi organique fait suite à la révision constitutionnelle qui est intervenue au mois de juillet dernier. Il a pour objectif de créer de manière incontestable les conditions d'une plus grande indépendance de la magistrature par rapport à l'exécutif.

Le Président de la République ne nommera plus qu'un seul membre du Conseil supérieur de la magistrature ; la composition et les modalités de désignation de ses membres en amélioreront l'indépendance ; ses compétences seront élargies.

Tous ces éléments vont dans le bon sens, mais un certain nombre de problèmes auraient pu trouver une meilleure solution, une solution plus fidèle aux objectifs visés.

La navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat a permis d'amender positivement ce projet de loi organique, mais certains points, comme la désignation du secrétaire administratif, ne sont pas encore réglés de manière satisfaisante. Nous attendons, à cet égard, les conclusions de la commission mixte paritaire.

Quant à la transparence, nous venons d'en parler assez longuement, je n'y reviendrai donc pas. Je tiens toutefois à rappeler qu'il s'agit d'un objectif essentiel de ce projet de loi organique.

Le mode de scrutin hybride qui a été retenu pour la désignation des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature ne reçoit pas non plus notre approbation. Ce scrutin majoritaire à un tour, direct pour les uns, indirect pour les autres, ne permet pas d'assurer le pluralisme au sein du Conseil, alors que le scrutin proportionnel, qui avait notre préférence, l'aurait permis.

Ce projet de loi organique avait suscité de grands espoirs, qui sont, à nos yeux, déçus. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre, malgré quelques avancées significatives.

J'ai eu l'honneur d'être membre de la commission qui a établi le rapport « Haenel-Arthuis » sur les problèmes de la magistrature. Je pense, monsieur le garde des sceaux, que ce rapport a fait l'objet, de votre part, d'une lecture attentive. Or, dans ce que vous nous proposez, je crains qu'il n'y ait un peu trop de corporatisme et que vous n'abordiez pas, comme nous étions en droit de l'attendre de la part d'un garde des sceaux, les problèmes de fond qui se posent non seulement aux magistrats mais aussi et surtout aux justiciables. En effet, si les magistrats sont au service de la justice, ils sont surtout au service des justiciables.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, au-delà de l'opposition du groupe socialiste du Sénat, nous souhaitons que, dans les semaines et les mois à venir, la Chancellerie et le Gouvernement prennent davantage en considération certains propos tenus au cours d'une récente campagne électorale et ceux que nous avons toujours exprimés en tant que parlementaires soucieux de l'intérêt général, pour le plus grand bénéfice des justiciables.

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

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

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

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° 79 :

Nombre de votants .....	314
Nombre de suffrages exprimés .....	314
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	158
Pour l'adoption .....	228
Contre .....	86

Le Sénat a adopté.

#### STATUT DE LA MAGISTRATURE

**M. le président.** Nous passons à la discussion des articles du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles

est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

#### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. – Il est inséré, dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, un article 9-1 ainsi rédigé :

« Art. 9-1. – Les magistrats et anciens magistrats ne peuvent exercer la profession d'avocat, d'avoué, de notaire, d'huissier de justice, de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire ou de mandataire-liquidateur ou travailler au service d'un membre de ces professions dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux magistrats de la Cour de cassation. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 est adopté.)*

#### Article 4 bis

**M. le président.** « Art. 4 bis. – Il est inséré, dans l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, un article 9-3 ainsi rédigé :

« Art. 9-3. – Les magistrats en exercice ne peuvent exercer la fonction d'arbitre. »

Par amendement n° 1, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour l'article 9-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 :

« Art. 9-3. – Les magistrats en activité ne peuvent exercer des fonctions d'arbitre. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Après avoir débattu de l'opportunité d'interdire aux magistrats d'exercer les fonctions d'arbitre, la commission des lois a finalement estimé que l'on pouvait suivre l'Assemblée nationale sur ce point.

Elle propose donc au Sénat d'adopter l'article 9-3 inséré à cet effet dans l'ordonnance du 22 décembre 1958, sous réserve d'en modifier la rédaction pour bien préciser que l'interdiction s'applique aux magistrats en activité. Autrement dit, n'y sont soumis ni les magistrats placés en disponibilité ni, bien sûr, et encore moins, ceux qui sont à la retraite. Ce qui va sans dire va encore mieux en le disant.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre 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.** Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 4 bis, ainsi modifié.

*(L'article 4 bis est adopté.)*

#### Article 5

**M. le président.** L'article 5 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

**Article 8**

**M. le président.** « Art. 8. - Au 1<sup>o</sup> de l'article 16 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "délivré par un Etat membre de la Communauté économique européenne et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat" sont remplacés par les mots : "délivré par un Etat membre de la Communauté européenne et considéré comme équivalent par le ministre de la justice après avis d'une commission dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'Etat". » - (Adopté.)

**Article 9**

**M. le président.** L'article 9 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Mais, par amendement n° 2, M. Haenel, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Au premier alinéa de l'article 21 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Le jury assortit la déclaration d'aptitude de chaque auditeur d'une recommandation sur les fonctions que cet auditeur lui paraît le plus apte à exercer lors de sa nomination à son premier poste. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 11, présenté par le Gouvernement, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 2, à remplacer les mots : « le plus apte à exercer » par les mots : « le mieux à même d'exercer ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Le projet de loi initial prévoyait que, lors de la sortie des auditeurs de l'Ecole nationale de la magistrature, le jury pouvait assortir la liste de classement d'observations relatives aux fonctions que tel ou tel lui paraissait le mieux à même d'occuper.

Le Sénat avait estimé, avec la commission des lois, qu'une telle procédure pouvait être considérée par les intéressés comme la déclaration d'une inaptitude partielle à l'exercice de certaines fonctions.

Tel était le motif pour lequel il avait souhaité que les observations fussent systématiques.

L'Assemblée nationale, tout en songeant un instant à écarter les jeunes auditeurs des fonctions d'instruction, a finalement décidé de ne rien changer à la situation actuelle, dont tout le monde s'accorde pourtant à reconnaître qu'elle comporte des inconvénients parfois inacceptables pour les justiciables.

Dans la mesure où la solution adoptée en première lecture par le Sénat avait le mérite d'éviter la nomination de certains jeunes magistrats à des fonctions pour lesquelles ils ne seraient manifestement pas encore prêts et qu'elle assurait le respect de l'égalité entre les auditeurs, la commission des lois propose au Sénat de la rétablir.

On peut traiter le sujet par le biais soit du statut de la magistrature, comme on est tenté de le faire aujourd'hui, soit du code de procédure pénale, c'est-à-dire par la mise en cause de « pouvoirs » qui sont considérés comme exorbitants. Je ne sais plus qui disait que le juge d'instruction était le personnage le plus puissant de France.

**M. Guy Allouche.** Napoléon !

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Le mieux serait, bien sûr, d'utiliser les deux moyens.

Le plus important est que la décision contestée d'un juge d'instruction puisse faire l'objet d'un recours digne de ce nom, et ce dans les meilleurs délais, pour que la détention ne dépasse pas quelques jours, voire quelques heures.

*Quid* maintenant du président de chambre d'accusation ?

Aussi longtemps que ces présidents - ils sont maintenant nommés et c'est déjà un progrès - n'auront pas comme unique tâche d'assurer le bon fonctionnement de l'ensemble des cabinets d'instruction de leur ressort, on ne pourra pas s'en sortir.

Voilà vingt-cinq ans, le président de la chambre d'accusation était présenté comme l'ancien à qui le jeune juge d'instruction pouvait s'adresser en cas de difficultés. Mais il ne pouvait pas être ce recours tant il avait mille autres choses à faire !

C'est pourquoi, certes, il faut traiter ce problème par le biais du statut et du code de procédure pénale, mais il faut aller plus loin et analyser quels sont les pouvoirs réels et la disponibilité des présidents de chambre d'accusation.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 et pour présenter le sous-amendement n° 11.

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement de la commission, mais souhaite éviter toute ambiguïté pour restituer à la recommandation son véritable sens. Tel est l'objet de son sous-amendement, qui est essentiellement d'ordre rédactionnel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 11 ?

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Fallait-il écrire « le plus apte » ou « le plus à même » à exercer les fonctions ?

M. Collet avait estimé...

**M. François Collet.** J'ai fait du purisme !

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Puisqu'il y a un doute sur le sens de cette expression, je suis favorable au sous-amendement présenté par le Gouvernement.

En revanche, monsieur le garde des sceaux, je souhaite vous poser une question, car ce problème risque de revenir soit devant l'Assemblée nationale, soit en commission mixte paritaire et il ressortit non pas à la loi organique, mais au règlement : êtes-vous prêt ou non à examiner la possibilité de créer une liste d'aptitude aux fonctions de juge d'instruction ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Des parlementaires, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, se sont demandés s'il ne fallait pas attendre plusieurs années avant de nommer un jeune magistrat juge d'instruction.

D'abord, il apparaît que l'âge n'est pas nécessairement l'élément déterminant.

Ensuite, nous connaissons d'énormes problèmes, compte tenu de l'inamovibilité des juges, pour pourvoir les postes de juge d'instruction si nous remettons en cause, à la sortie de l'école, la possibilité d'affecter tel magistrat à tel ou tel poste.

Par ailleurs, créer une liste d'aptitude pour les fonctions de juge d'instruction reviendrait à permettre aux magistrats de ne devenir juge qu'après une durée de sept ans de fonction, puisque c'est le délai exigé pour être inscrit sur une liste d'aptitude.



Cela interdirait d'offrir des postes à la sortie de l'École nationale de la magistrature et engendrerait une quasi-impossibilité de pourvoir de nombreux postes de juges d'instruction soit dans des régions peu demandées, soit dans des petits tribunaux.

En revanche - et là je rejoins l'orientation souhaitée par M. le rapporteur et par la commission des lois - la recommandation devrait permettre d'éviter les difficultés plusieurs fois relevées par les parlementaires.

La recommandation, monsieur le rapporteur, joue le même rôle que la liste d'aptitude à l'égard des magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature. Elle répond à votre souci comme à celui de nombreux parlementaires.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 11, accepté par la commission.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

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

**M. Robert Pagès.** Je demande la parole contre l'amendement.

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

**M. Robert Pagès.** En première lecture, nous avons déjà proposé un amendement visant à supprimer l'article 9 du projet de loi. Bien entendu, nous maintenons aujourd'hui cette position.

En effet, si la recommandation sur les fonctions que l'auditeur est le mieux à même d'exercer peut paraître une voie médiane entre la réussite et l'échec, elle nous semble en réalité de nature à handicaper l'auditeur de justice reçu dans ces conditions; en quelque sorte, il ne serait pas un magistrat à part entière.

En outre, quel sera le sort de cette recommandation? Sera-t-elle versée au dossier? Ne va-t-elle pas, par exemple, permettre d'éloigner des fonctions de juge unique des personnes dont les opinions seraient contraires à celles de la hiérarchie?

Toutes ces réserves que nous exprimons confirment la nécessité de supprimer l'article 9.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Guy Allouche.** Je veux remercier M. le rapporteur pour ses remarques d'autant que, ce matin en commission, à la suite d'un amendement de notre collègue M. Laurin, un débat s'est instauré sur ce problème; son amendement a été repoussé à une faible majorité.

Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez dit, voilà un instant, que vous étiez légitimement soucieux de pourvoir les postes de magistrats, notamment ceux de juge d'instruction, compte tenu des besoins et du faible nombre de magistrats qui sortent de l'École nationale de la magistrature de Bordeaux.

Or, vous savez mieux que quiconque que la fonction de juge d'instruction n'est pas une fonction comme une autre.

À l'École nationale de la magistrature, l'enseignement, la formation dispensée sont d'ordre général. Au sortir de cette école ont lieu les affectations: magistrat du siège, du parquet, affaires matrimoniales, juge d'instruction... Nous savons tous que ces fonctions sont différentes, en particulier celles de juge d'instruction.

Puisque nous en sommes au point de vouloir réformer, si possible en profondeur, tout ce qui a trait à la magistrature, dans l'intérêt à la fois des magistrats et des justiciables, permettez-moi de vous interroger, monsieur le garde des sceaux: est-il préférable de préserver les intérêts du justiciable ou d'examiner la façon dont les postes seront pourvus, même si l'on sait que ceux qui seront nommés ne rempliront pas toutes les conditions pour assumer cette fonction?

L'inamovibilité, à laquelle vous avez fait allusion, est réelle. Toutefois, il faut également savoir - des affaires récentes l'ont, hélas! montré - qu'il existe parfois quelques faiblesses. À cet égard, je voudrais, monsieur le garde des sceaux, formuler les suggestions suivantes.

On a parlé d'une liste d'aptitudes. Pourquoi pas? Mais pourquoi ne pas admettre que la fonction de juge d'instruction nécessite une formation particulière supplémentaire?

Permettez-moi de comparer cette fonction à celle du corps médical. Celui-ci comprend à la fois des généralistes et des spécialistes. Même le chirurgien qui a suivi de brillantes études n'opère jamais seul la première fois. Il y va de la vie ou de la mort d'une personne!

La situation est semblable pour un juge d'instruction, lequel a non pas un pouvoir de vie ou de mort, mais une grande latitude à l'égard de celui qui est mis en examen. Dès lors, à défaut de placer un juge d'instruction plus expérimenté aux côtés de celui qui débute, nous souhaitons qu'une formation complémentaire soit dispensée par l'École nationale de la magistrature à ceux qui sont appelés à exercer cette fonction.

Il faut, en effet, veiller à ce que des postes aussi importants ne soient pas systématiquement confiés à de jeunes magistrats frais émoulus de l'École nationale de la magistrature, qui n'ont pas encore, c'est normal, l'expérience nécessaire pour traiter les affaires délicates qui leur sont soumises.

**M. Pierre Fauchon.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Je regrette également que n'ait pas été retenu le dispositif envisagé par M. Laurain, et dont il s'est curieusement dissocié au cours de la navette, dispositif selon lequel on ne nommerait pas des juges d'instruction inexpérimentés. Nous aurions même admis une expérience très limitée. On a parlé de deux ans, mais même une expérience d'un an aurait été préférable à aucune expérience du tout.

Par ailleurs, c'est bien l'une des seules fonctions de responsabilité qui pourra être exercée par une personne qui sort de l'école et qui n'aura donc aucune expérience de la pratique judiciaire et de la vie en général. Cette situation est très curieuse, je dirai même paradoxale. Il faudrait peut-être généraliser le principe et nommer des débutants dans tous les domaines...

Ainsi que certains orateurs l'ont rappelé tout à l'heure, le juge d'instruction détient des pouvoirs considérables - nous les avons d'ailleurs accrus, lors de l'examen du nouveau code de procédure pénale - qu'il exerce dans une très grande solitude.

Ainsi, un jeune qui sort de l'école, et qui n'a donc aucune expérience, pourra décider de la mise en examen d'une personne. Or il s'agit d'un acte lourd de conséquences, d'autant que cette personne voit ainsi sa vie placée sous le feu des projecteurs. Le préjudice qu'elle subira sera donc plus important.

Cette situation me semble complètement absurde. Certes, M. le garde des sceaux invoque l'aspect ingérable d'une telle situation. Cet argument a d'ailleurs été avancé en d'autres circonstances. Je ne pourrai pas, dit-il, nommer des magistrats dans tel ou tel endroit s'ils ne sont pas d'accord.

Je m'incline devant cet argument. Mais je juge déplorable que, dans une matière aussi importante, des arguments tenant à la gestion s'opposent à des arguments de fond. Certes, il est plus aisé de faire voter une loi que de bien faire fonctionner une administration. Mais il est, selon moi, plus important de s'attacher à une meilleure gestion. Je ne suis d'ailleurs peut-être pas le seul à avoir cette conception. C'est dans cet esprit, mais avec regret, que je voterai cet amendement. (*M. Machet applaudit.*)

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je tiens à rassurer M. Fauchon. En effet, la recommandation est la meilleure synthèse entre la nécessité pratique de pourvoir les postes et celle d'assurer le bon fonctionnement de la justice. Je rappelle que l'Ecole nationale de la magistrature dispense une longue formation suivie d'un stage de dix-huit mois.

Ce stage et la recommandation répondent parfaitement à l'objectif de qualité qui est souhaité, à juste titre, par M. Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Souhaitons-le, monsieur le garde des sceaux !

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

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

**M. Guy Allouche.** Le groupe socialiste votre contre.

**M. Robert Pagès.** Le groupe communiste également. (*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 9 est rétabli dans cette rédaction.

#### Article 11

**M. le président.** « Art. 11. - L'article 27-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 27-1. - Le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade et la liste des candidats à cette fonction sont communiqués pour les postes du siège ou pour ceux du parquet à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

« Ce projet de nomination est adressé aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel, à l'inspecteur général des services judiciaires ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale du ministère de la justice, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats en activité dans leur juridiction, dans le ressort de leur juridiction ou de leurs services. Ce document est adressé aux syndicats et organisations professionnelles représentatifs de magistrats et, sur leur demande, aux magistrats placés dans une autre position que celle de l'activité.

« Toute observation d'un candidat relative à un projet de nomination est adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, et au Conseil supérieur de la magistrature.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux projets de nomination de substitut chargé du secrétaire général d'une juridiction. Elles ne s'appliquent pas aux propositions de nomination prévues à l'article 26, ni aux projets de nomination pris pour l'exécution des décisions prévues aux 2°, 3° et 5° de l'article 45 et au second alinéa de l'article 46. »

Par amendement n° 9, M. Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste, rattachés et apparenté proposent de supprimer le deuxième alinéa du texte présenté par cet article pour l'article 27-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Nous souhaitons une transparence totale. Je n'insisterai pas davantage. Les arguments que j'ai développés lors de l'examen du premier projet de loi organique valent également pour le présent texte.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** La commission s'est longuement exprimée tout à l'heure à ce sujet. Elle est défavorable à cet amendement.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement.

**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.** Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article 11.

(*L'article 11 est adopté.*)

#### Article 12

**M. le président.** « Art. 12. - I. - Le premier alinéa de l'article 28 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les décrets de nomination aux fonctions de président d'un tribunal de grande instance ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation sont pris par le Président de la République sur proposition de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

« Les décrets portant promotion de grade ou nomination aux fonctions de magistrat autres que celles mentionnées à l'alinéa précédent sont pris par le Président de la République sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis conforme de la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui concerne les magistrats du siège et après avis de la formation compétente du Conseil supérieur pour ce qui concerne les magistrats du parquet. Les règles de nomination des magistrats du parquet s'appliquent aux magistrats du cadre de l'administration centrale du ministère de la justice. »

« II. - *Non modifié.* » - (*Adopté.*)

#### Article 16

**M. le président.** « Art. 16. - L'article 37-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - Les dispositions de l'article 27-1 sont applicables aux fonctions hors hiérarchie, à l'exception des fonctions de premier président de la Cour de cassa-



tion ou d'une cour d'appel, de procureur général près de la Cour de cassation ou d'une cour d'appel et des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires.»

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 3, M. Haenel, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

Par amendement n° 8 rectifié, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger comme suit cet article :

« A l'article 37-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, les mots : "à l'exception des fonctions pour lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition, des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, ainsi que des fonctions de magistrat du parquet de la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel" sont supprimés. »

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 3, que nous avions déposé à l'article 14 du projet de loi organique relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

Les nominations effectuées sur proposition du Conseil ne doivent pas faire l'objet de la procédure dite de transparence. Nous nous sommes déjà amplement expliqués sur ce point.

**M. le président.** La parole est à M. Pagès, pour défendre l'amendement n° 8 rectifié.

**M. Robert Pagès.** Cette question ayant déjà été abordée tout à l'heure, je dirai simplement que le groupe communiste et apparenté a adopté une attitude inverse : nous souhaitons une transparence totale pour toutes les fonctions. Tel est l'objet de notre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 8 rectifié ?

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Le libellé de cet amendement me paraît procéder d'une erreur. En effet, il revient à maintenir le dispositif actuel qui tend précisément à exclure de la transparence toutes les nominations effectuées sur proposition du Conseil supérieur, telles les fonctions d'inspecteur général, d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, de magistrat du parquet de la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 3 et 8 rectifié ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 3. En revanche, il est défavorable à l'amendement n° 8 rectifié.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'amendement n° 3, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. Guy Allouche.** Pour les raisons qui ont été évoquées précédemment, le groupe socialiste vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 16 est supprimé et l'amendement n° 8 rectifié n'a plus d'objet.

## Article 20

**M. le président.** L'article 20 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

## Articles 23 et 24 bis

**M. le président.** « Art. 23. - Les articles 63, 64, 65 et 66 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée sont ainsi modifiés :

« I, II, III et IV. - *Non modifiés.*

« V. - Au début de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 66, sont insérés les mots : "Après avoir entendu les observations du magistrat intéressé". » - *(Adopté.)*

« Art. 24 bis. - Le second alinéa de l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le retrait de l'honorariat peut être prononcé pour des motifs tirés du comportement du magistrat honoraire depuis son admission à la retraite ou pour des faits constitutifs d'une faute disciplinaire au sens de l'article 43, commis pendant la période d'activité du magistrat s'ils n'ont été connus du ministère de la justice qu'après l'admission à la retraite.

« L'honorariat ne peut être retiré que dans les formes prévues au chapitre VII. » - *(Adopté.)*

## Article 27

**M. le président.** « Art. 27. - Les dispositions de la présente loi organique entreront en vigueur à la date à laquelle les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature prévues par la loi organique n° ..... du ..... seront constituées, à l'exception des dispositions des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 8, 11, dernier alinéa, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 24, II et 24 bis.

« Les poursuites disciplinaires pendantes devant la commission de discipline du parquet à cette date sont transmises à la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente pour la discipline des magistrats du parquet. Les actes de procédure accomplis demeurent valables.

« A titre transitoire, l'interdiction énoncée à l'article 3 ne s'applique pas aux magistrats et anciens magistrats qui, à la date de promulgation de la présente loi organique, exercent, dans le ressort d'une juridiction où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de cinq ans, l'une des professions mentionnées par l'article 9-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée ou travaillent au service d'un membre de ces professions. »

Par amendement n° 4 rectifié, M. Haenel, au nom de la commission, propose d'insérer, dans le premier alinéa de cet article, après la référence : « 4, », la référence : « 4 bis, ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'article 4 bis relatif à l'interdiction pour les magistrats en activité d'exercer des fonctions d'arbitrage, telles que je les ai définies tout à l'heure.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Favorable.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 10, le Gouvernement propose d'insérer, après le premier alinéa de l'article 27, l'alinéa suivant :

« Les dispositions de l'article 9 entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. »

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Cet amendement a pour objet de prévoir une mesure transitoire afin que le dispositif proposé ne s'applique pas à la promotion en cours.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'amendement n° 10, accepté par la commission.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'article 27, modifié.

*(L'article 27 est adopté.)*

**M. le président.** Les autres dispositions du projet de loi organique ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je souhaiterais obtenir des précisions de la part de M. le garde des sceaux. Quand sera mis en place le nouveau Conseil supérieur de la magistrature ? Que se passera-t-il pendant la période transitoire ? Quand les décrets d'application seront-ils pris ? Quand les opérations électorales auront-elles lieu ?

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat.** Compte tenu de l'organisation des travaux parlementaires et du contrôle du Conseil constitutionnel, la loi organique ne pourra être promulguée avant la fin du mois de janvier. Deux mois sont nécessaires pour organiser l'élection du Conseil supérieur de la magistrature. Celui-ci sera opérationnel à la fin du mois d'avril pour préparer le décret de nomination de juin.

Au cours de la période transitoire, le décret de nomination du mois de janvier sera préparé avec l'ancien Conseil supérieur de la magistrature.

Je tiens à préciser, après M. le rapporteur, qu'il s'agit là d'un texte de progrès, important pour l'avenir et l'indépendance de la justice.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** Je vous remercie.

#### Vote sur l'ensemble

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

**M. Bernard Laurent.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, quelqu'un a dit un jour que la France était malade de sa justice. Même si l'expression est un peu trop forte, elle traduit, malgré tout, en partie, la réalité, et c'est grave.

La justice, dans un état moderne et démocratique, est non seulement l'institution qui sanctionne mais aussi et surtout celle qui sécurise les citoyens de bonne foi.

**M. Hubert Haenel, rapporteur.** C'est vrai.

**M. Bernard Laurent.** Les magistrats qui rendent la justice doivent être au-dessus de tout soupçon. La grande majorité d'entre eux le sont. Ils illustrent très bien la volonté de la France d'être un Etat de droit. Toutefois, ils ont besoin d'être soutenus et encouragés.

Ils ont besoin d'être soutenus, en particulier, par un Conseil supérieur de la magistrature de qualité qui, avant tout, a pour mission d'assurer l'indépendance du corps des magistrats. Ils ont besoin d'être encouragés par un statut qui ne fasse pas d'eux les mal-aimés de la fonction publique.

Les deux projets de loi organique que nous avons examinés cet après-midi en deuxième lecture doivent répondre à cette double exigence.

Telle est la raison pour laquelle le groupe de l'Union centriste, qui a voté, tout à l'heure, le projet de loi organique relatif au Conseil supérieur de la magistrature, votera également celui qui est relatif au statut de la magistrature. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

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

**M. Guy Allouche.** Pas plus qu'au précédent, nous n'apporterons notre soutien à ce projet de loi organique, et ce bien que des modifications importantes et significatives y aient été apportées.

Je veux profiter de cette explication de vote pour indiquer que la commission des lois a eu, à l'occasion de l'examen de ces deux projets, un débat intéressant et fructueux. Les échanges, toujours courtois et instructifs, ont permis à chacun de se forger une meilleure opinion sur l'avenir que nous souhaitons pour la magistrature dans ce pays, et ce grâce à leur animateur principal, notre rapporteur M. Hubert Haenel.

Il a ainsi fait, une fois de plus, la démonstration de sa grande capacité d'écoute...

**M. Paul Masson.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** ... et de sa totale ouverture d'esprit, car il est toujours attentif aux meilleures solutions d'où qu'elles viennent et sans *a priori*. Je le dis avec beaucoup de simplicité et de sincérité, cela nous a beaucoup touchés. J'ose ajouter qu'il est l'un des meilleurs connaisseurs, dans cette assemblée, des problèmes relatifs à la justice.

Je regrette d'apprendre que notre collègue va quitter la commission des lois. Je le regrette d'autant plus qu'il nous apportait beaucoup de par sa personne, sa réflexion et ses connaissances.

Je sais qu'il va être utile au sein d'une autre commission de la Haute Assemblée. Avant son départ, je tiens à lui dire, en toute amitié, que nous avons apprécié ce qu'il a fait en tous domaines et, en la circonstance, à le remercier au nom de mes collègues. *(Applaudissements.)*

**M. le président.** La parole est à M. Miroudot.

**M. Michel Miroudot.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce texte, tel qu'il vient d'être modifié par le Sénat, me paraît être un bon texte. De plus, il répond aux souhaits des Français. Aussi, le groupe des Républicains et Indépendants le votera.

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

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

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

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° 80 :

Nombre de votants .....	316
Nombre de suffrages exprimés .....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	159
Pour l'adoption .....	229
Contre .....	87

Le Sénat a adopté.

8

## RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

### Discussion 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° 142, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts. [Rapport n° 151 (1993-1994).]

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de présenter devant le Sénat, saisi en deuxième lecture, le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement que vous avez examiné une première fois à la fin du mois d'octobre dernier.

J'ai eu l'occasion de vous dire combien j'ai apprécié la rigueur des travaux de vos commissions sur un texte qui apporte une réelle simplification, mais dont certaines dispositions demeurent complexes.

Je tiens à renouveler mes remerciements à MM. Christian Poncelet et Jacques Larché, présidents de commission, ainsi qu'à MM. Paul Girod et André Bohl, vos rapporteurs. La qualité des débats en séance publique a, je tiens à le souligner, nettement amélioré notre projet.

L'Assemblée nationale a examiné, au début du mois de décembre, le texte amendé par votre Haute Assemblée. Au terme de cette première lecture devant chacune des assemblées, apparaissent de nombreuses convergences dans l'analyse, et l'Assemblée nationale a souscrit à bon nombre de propositions et d'apports suggérés par le Sénat.

Il subsiste cependant des divergences sur lesquelles je reviendrai tout à l'heure.

Elles ne remettent pas en cause, à mes yeux, l'économie générale de la réforme proposée et je me félicite que vos commissions aient abordé ces points sans détour et sans *a priori*.

Notre projet de loi ne prétendait pas à la perfection et j'attendais beaucoup de vos travaux. Vous avez déjà largement contribué à faire évoluer le texte et je suis sûr que les propositions et les discussions qui vont suivre permettront de le parfaire.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement aborde ce débat en deuxième lecture du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Les travaux du Sénat, puis ceux de l'Assemblée nationale, révèlent des convergences qui méritent d'être soulignées.

Le premier point a trait au diagnostic et à la nécessité d'une réforme. Je ne m'attarderai pas. Le diagnostic du Gouvernement est partagé par les assemblées et les élus locaux. Personne n'a remis en cause la nécessité d'une réforme de la DGF.

Le deuxième point de convergence porte sur l'architecture de la réforme. Certes, celle-ci a donné lieu à des débats passionnés, ici comme à l'Assemblée, mais la voie était étroite pour retrouver des marges de manœuvre capables de faire jouer les mécanismes indispensables de redistribution au profit des communes urbaines en difficulté, des communes rurales et de l'intercommunalité.

Le troisième point concerne les principes mêmes de la réforme guidés par la stabilité nécessaire des budgets et l'exercice effectif d'une solidarité ciblée, en cohérence avec les objectifs d'aménagement du territoire. Un consensus s'est dégagé.

Enfin, j'en viens au dernier point de convergence : les sénateurs, comme les députés, ont admis que les collectivités locales ne pouvaient pas être absentes de l'effort de redressement des finances publiques engagé par le Gouvernement en 1994.

Je me réjouis de cette convergence sur ces points fondamentaux.

Les débats ont conduit à enrichir et à améliorer le projet du Gouvernement.

Je ne reprendrai pas évidemment, ici, l'ensemble des mesures introduites dans le texte sur l'initiative de votre assemblée, tant elles ont été nombreuses. Vous me permettez de limiter mon énumération à quelques-unes d'entre elles.

Le Sénat avait souligné que le texte ne comportait pas de précisions suffisantes sur le sort réservé aux communes touristiques. Certes, l'intégration des dotations touristiques dans la dotation forfaitaire est nécessaire, compte tenu de l'architecture de la réforme.

Sans doute ce dispositif n'est-il pas défavorable au plus grand nombre des communes touristiques, mais il importait de mieux reconnaître, plus que ne le faisait le projet initial du Gouvernement, le particularisme de ces communes.

M. Bonnet avait d'ailleurs, avec persuasion, insisté pour que les dotations touristiques ne soient pas banalisées. J'ai présenté, dès la première lecture, au nom du Gouvernement, un amendement prévoyant un examen particulier de l'évolution de ces dotations dans le rapport d'étape qui sera remis en 1995.

Cette voie ouverte par le Sénat a été suivie par l'Assemblée nationale : le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui conserve l'identité des dotations touristiques et villes-centres au sein de la dotation forfaitaire. Il répond, me semble-t-il, à une attente que vous aviez exprimée.

En outre, j'ai demandé à mes services que la notification de la partie forfaitaire de la DGF matérialise cette distinction au profit de cet important concours particulier.

De la même façon, le Sénat avait souligné une lacune du projet de loi, qui ne prévoyait pas explicitement les conditions de perception des dotations touristiques par les groupements de communes. MM. Paul Girod, Régault

et Moreigne, ainsi que Mme Durieu s'en étaient fait l'écho. Le texte qui vous est aujourd'hui proposé réintroduit heureusement cette disposition.

Le Sénat avait également largement examiné les mécanismes d'attribution de la DGF aux groupements à fiscalité propre et une proposition de M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, avait conduit à instituer une catégorie unique réunissant districts et communautés de communes. Cette option a été partagée par les députés.

Par ailleurs, le Sénat avait formulé des suggestions que je m'étais engagé à examiner. Plusieurs d'entre elles ont été reprises à l'Assemblée nationale et trouvent aujourd'hui leur traduction dans le texte qui vous est soumis.

Ainsi, s'agissant des communes d'outre-mer, qui avaient retenu votre attention, sur l'initiative de vos collègues MM. Millaud, Lagourgue et Bangou, notamment, le texte prévoit une revalorisation de leur dotation forfaitaire à hauteur de 30 millions de francs.

Un débat approfondi nous avait conduits à échanger des arguments très techniques sur la nécessité d'élargir les critères composant l'indice synthétique qui servira de base à l'éligibilité des villes à la dotation de solidarité urbaine, ou DSU, et à la répartition de cette dotation ; MM. Diligent, Jean-Marie Girault et Bourdin s'en souviennent certainement.

J'avais indiqué que certains critères prenant en compte la situation de précarité d'une partie de la population, pour intéressants qu'ils fussent, étaient très difficiles à appréhender dans le cadre strictement communal, quelle que soit la taille de la ville.

C'est ce qui m'avait conduit à émettre des réserves quant à la prise en compte d'éléments tels que le taux de chômage ou le nombre de bénéficiaires du RMI dans la répartition de la DSU.

En revanche, pour répondre au souci que vous aviez exprimé, je m'étais engagé à procéder à des calculs intégrant des critères tenant mieux compte encore de la situation sociale des habitants.

A cet égard, j'ai fait procéder à des simulations intégrant le revenu par habitant, et le texte soumis aujourd'hui à votre examen prend en compte cet élément.

Je confirme que le Gouvernement a, parallèlement, entrepris un réexamen de la définition des logements sociaux. Ce travail relève du domaine réglementaire et ne doit pas aboutir à la constitution d'un champ d'éligibilité trop vaste, où ne serait plus établie aucune distinction entre les situations des villes et qui donnerait lieu à des contentieux multiples.

C'est pourquoi les élus seront associés à ce travail et le comité des finances locales sera consulté sur le projet de décret à intervenir. Je sais que son président, M. Fourcade, sera attentif à son contenu.

**M. René Régnauld.** Il ne sera pas seul !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Votre assemblée, rejoignant les préoccupations du Gouvernement, avait également souligné les inconvénients liés aux effets de seuil résultant de l'application de la législation actuelle de la DSU. L'Assemblée nationale a exprimé le même souci.

Le texte qui vous a été soumis en première lecture s'attachait déjà à les atténuer considérablement, mais j'aurai l'occasion de vous proposer, au cours de la discussion, un dispositif inspiré par les débats à l'Assemblée nationale, dans le prolongement de vos propres réflexions : il tend à améliorer la progressivité des attributions et à lisser les effets des changements dans la situation des communes d'une année sur l'autre.

Le Sénat, parce qu'il a une vocation naturelle à appréhender le fonctionnement des collectivités locales, a ouvert la voie à bon nombre de dispositions qui figurent aujourd'hui dans le texte et qui sont novatrices.

L'Assemblée nationale l'a rejoint sur la plupart de ces mesures, non sans y ajouter parfois ses propositions, comme l'introduction, dans la répartition de la deuxième part de la dotation de solidarité rurale, du critère du potentiel fiscal superficiaire. La prise en compte de ce paramètre, favorable aux petites communes, en particulier aux communes rurales de montagne, avait été évoquée comme une éventualité par le groupe de travail qui s'est réuni cet été.

Ainsi, le texte que vous examinez aujourd'hui a beaucoup évolué. Il est incontestablement meilleur que le projet que nous vous avons initialement soumis.

Pour autant, il demeure, en nombre relativement limité, des points importants sur lesquels l'Assemblée nationale et le Sénat ont eu, en première lecture, des approches différentes.

Ces points concernent essentiellement le champ d'application de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de développement rural.

Le projet de loi prévoit, je le rappelle, deux cibles pour la dotation de solidarité rurale : les bourgs-centres et l'ensemble des communes rurales de moins de 10 000 habitants. En 1994, la répartition de cette deuxième part sera réservée aux communes de moins de 3 500 habitants.

Je vous ai exposé les principes et décrit les critères qui ont guidé la sélection des bourgs-centres ; c'est un problème qu'il n'est pas aisé de trancher.

Le projet de loi initial avait limité l'éligibilité aux communes bourgs-centres de moins de 10 000 habitants. L'Assemblée nationale a souhaité que la taille des communes bénéficiaires puisse être élargie aux communes qui, bien que plus importantes, jouent un rôle de « centralité » et d'attractivité à l'égard de leur environnement sans pour autant avoir bénéficié, jusqu'à présent, de la dotation villes-centres.

Les députés ont cependant encadré la portée de cette disposition, d'une part, en limitant le champ d'application de la dotation bourgs-centres aux communes de moins de 20 000 habitants et, d'autre part, en réservant le bénéfice aux chefs-lieux d'arrondissement, ce qui réduit considérablement le nombre des communes visées. En outre, la dotation destinée à ces communes est calculée en ne prenant en compte que 10 000 habitants.

Le projet prévoit donc une « zone de transition » autour de la barre de 10 000 habitants. D'une part, des communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants peuvent percevoir la DSU, comme auparavant : soixante-dix communes environ sont concernées. D'autre part, par symétrie, des communes de 10 000 à 20 000 habitants peuvent percevoir la fraction bourgs-centres de la DSR : soixante-dix petites villes environ sont également concernées.

Ces deux dotations peuvent se cumuler si les critères d'éligibilité à la DSU et à la dotation bourg-centre le permettent, et uniquement dans ce cas.

Il y a évidemment toujours un aspect brutal dans la détermination d'un seuil ; tout seuil, nous le savons, engendre des frustrations pour les communes qui sont juste au-delà de cette « frontière ». Je vous avais indiqué les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à retenir cette limite mais je ne nie pas les avantages d'une formule plus souple, du type de celle que prévoit le texte qui vous

est aujourd'hui soumis.

C'est l'un des points importants sur lesquels le Sénat aura à se prononcer tout à l'heure.

Le second point de divergence entre les deux assemblées a trait aux modalités d'attribution de la dotation de développement rural.

A cet égard, les députés ont approuvé, comme le Sénat l'avait fait, le principe d'une gestion déconcentrée de la dotation.

Sur ce point, deux aspects du texte que vous examinez aujourd'hui méritent attention : le premier concerne la part respectivement réservée aux groupements et aux communes ; le second porte corrélativement sur les modalités d'attribution de cette dotation aux communes.

Le Sénat avait en effet fixé à 40 p. 100 la part réservée aux communes – soit 220 millions de francs environ – et introduit un mécanisme d'attribution réservant la moitié de cette part à des communes ayant une réelle fonction d'attractivité sur leur environnement sans, pour autant, satisfaire aux critères d'éligibilité à la dotation bourg-centre.

L'Assemblée nationale a, en revanche, estimé que la dotation de développement rural devrait principalement bénéficier aux groupements.

**M. René Régnault.** Elle a raison !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Elle a fixé la part de ceux-ci à 70 p. 100 en 1994 et à 80 p. 100 en 1995. Par voie de conséquence, elle a supprimé la part spécifique revenant aux communes se situant à la limite de l'éligibilité à la fraction bourgs-centres de la dotation de solidarité rurale.

C'est le second point important sur lequel, mesdames, messieurs les sénateurs, votre approche diffère de celle des députés.

Enfin, l'Assemblée nationale a introduit une disposition réservant la totalité de la part provenant de la suppression de la dotation particulière de solidarité urbaine à la majoration de la dotation de fonctionnement minimale des départements, alors que la Haute Assemblée avait confié au comité des finances locales le soin d'arbitrer entre les masses revenant à la dotation de fonctionnement minimale et à la dotation de péréquation.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les points acquis, mais aussi les différences entre le texte que vous avez adopté à l'issue de votre première lecture et le projet qui vous est soumis aujourd'hui.

Je sais que votre commission a examiné avec un soin tout particulier ces différents aspects et je rends une nouvelle fois hommage à l'importance et à la précision du travail qu'elle a accompli.

Soyez assurés que, pour ce qui me concerne, j'aborde cette deuxième lecture avec la volonté d'être à l'écoute de vos propositions. Je suis convaincu que, une fois encore, le Sénat saura trouver les dispositions permettant d'aboutir à un texte réalisant le meilleur équilibre entre la stabilité qu'il est nécessaire de préserver, les intérêts qu'il faut concilier et les solidarités qu'il convient de renforcer.

Les divergences constatées et que j'ai tenté de résumer ne me paraissent pas irréductibles, loin de là. Comme il est d'usage en matière de collectivités locales, la deuxième lecture de ce texte devrait pouvoir donner lieu à la recherche d'une synthèse entre les différents points de vue. Je ne doute pas que vos travaux permettront de progresser dans cette voie. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** M. le ministre vient de nous expliquer quel sort avait été réservé par l'Assemblée nationale au texte que nous avons adopté en première lecture. Je ne reviendrai pas sur la totalité des points qu'il a abordés. Je relèverai simplement que dix-huit articles ont été adoptés conformes par l'Assemblée nationale, ce qui n'est pas si mal !

Par ailleurs, neuf articles ont fait l'objet de modifications purement rédactionnelles ou de précisions. Ils n'appellent pas d'observations particulières de la part de la commission, qui vous proposera de les adopter conformes.

En outre, l'Assemblée nationale a introduit quelques articles additionnels de portée limitée. Nous pensons qu'il n'y a pas lieu de les remettre en cause.

Deux articles additionnels comportent, eux, des dispositions de fond.

L'un permet d'accroître de 30 millions de francs la dotation forfaitaire attribuée aux communes des départements et territoires d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Je pense que nous pouvons l'adopter conforme, de manière à marquer notre solidarité à l'égard de nos compatriotes d'outre-mer.

L'autre permet aux districts de se transformer en SIVOM. Ce point a d'ailleurs été évoqué lors de la discussion du projet de loi de finances. Vous le savez, les districts disposent d'un délai allant jusqu'à 1995 pour adopter la fiscalité directe. Or, pour certains d'entre eux, le bouleversement du type de perception de taxes est tel que l'opération est impossible.

La commission vous propose d'adopter également cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale.

En revanche, un certain nombre de dispositions de fond ont été modifiées plus ou moins fortement par l'Assemblée nationale. Nous allons nous y arrêter un instant.

La commission des finances a travaillé en deux temps.

Dans un premier temps, elle a procédé à une analyse critique du texte de l'Assemblée nationale et déterminé les redressements qui lui semblaient nécessaires.

Dans un second temps, elle m'a mandaté pour prendre contact avec nos collègues de l'Assemblée nationale afin d'estimer exactement l'importance des différences qui nous avaient opposés tout au long de cet examen.

Je serai donc amené à vous présenter des amendements légèrement modifiés par rapport à ceux qui figurent dans mon rapport écrit, de manière que nous adoptions, vis-à-vis de l'Assemblée nationale, l'attitude de coopération qui pourrait vraisemblablement déboucher sur un texte consensuel.

**M. Paul Masson.** Très bien !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Que peut-on penser des modifications de fond ?

Elles n'ont, en aucune manière, touché à l'architecture générale du texte. Nous en restons à un système forfaitaire, assorti d'une indexation déterminée comme nous l'avions prévu.

Nous en restons à une dotation d'aménagement du territoire comprenant toujours la dotation pour les groupements. Même si l'Assemblée nationale a totalement réécrit les articles correspondants, le fond n'a pas été modifié. Nous n'aurons donc que des modifications de détail et de rédaction à y apporter.

L'Assemblée nationale a maintenu, pour les dotations de solidarité, la césure à 10 000 habitants entre les communes dites urbaines et les communes dites rurales, disposition qui avait été proposée par le Gouvernement et que nous avons nous-même acceptée.

L'Assemblée nationale a modifié légèrement le système de calcul de l'indice synthétique de la DSU, en introduisant un quatrième critère, quatrième critère que la commission des finances comme la commission des lois, ainsi que l'ensemble des intervenants avaient appelé de leurs vœux, lors de la discussion en première lecture. Nous sentions bien qu'à travers le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux ou le nombre des personnes aidées au titre du logement, nous ne cernions pas parfaitement la totalité de la situation des communes. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale, qui a proposé d'introduire un critère lié au revenu, me semble, sous réserve de précisions supplémentaires, devoir être suivie.

En ce qui concerne la dotation de solidarité rurale, l'Assemblée nationale n'a pas touché à la première part concernant les bourgs-centres, qu'elle a maintenue dans son intégralité par rapport à notre texte, sous une réserve dont je parlerai dans un instant, et que M. le ministre a d'ailleurs évoquée tout à l'heure.

En ce qui concerne la deuxième part, c'est-à-dire l'attribution « diffuse » à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, elle a, là aussi, introduit un quatrième critère, celui du potentiel fiscal superficiaire, sous réserve que celui-ci soit introduit dans le système avec une certaine modération - je note au passage que l'Assemblée nationale n'a pas laissé au décret une totale liberté pour fixer le poids relatif des différents critères aussi bien de la DSU que de la DSR, tout en lui laissant une petite marge de manœuvre. Nous pouvons en cela aussi, me semble-t-il, suivre l'Assemblée nationale.

Reste le problème de la frontière. Il est délicat car nous sentons bien que le fait de déclarer urbaines toutes les communes groupant plus de 10 000 habitants et rurales celles de moins de 10 000 habitants comporte une part d'arbitraire, d'autant que, dans des zones relativement peu peuplées, des communes d'une population à peine supérieure à 10 000 habitants peuvent jouer un rôle de bourg-centre pratiquement identique à celui que joue une commune de 3 500 habitants dans une zone encore moins peuplée.

Le problème des relais entre les zones urbaines et les zones rurales n'est pas totalement cerné par la définition du bourg-centre telle que nous l'avons envisagée. D'ailleurs, nous avons prévu un dispositif de rattrapage pour des communes de petite dimension jouant le rôle de bourg-centre mais ne répondant pas à la définition du bourg-centre.

Par conséquent, il y a lieu de s'interroger sur cette césure fixée à 10 000 habitants.

L'Assemblée nationale s'est efforcée de dépasser les inconvénients de cette césure un peu arbitraire en introduisant un dispositif symétrique à celui qui avait été proposé par le Gouvernement et que nous avons accepté en première lecture.

Il existe déjà un dispositif de pénétration du système de solidarité réservé aux zones urbaines autour du phénomène des quartiers en difficulté pour des communes dites rurales et comprenant plus de 1 100 logements sociaux sur leur territoire. Ce système fait par conséquent entrer certaines communes de la catégorie rurale dans le dispositif de solidarité urbaine.

Il nous est donc proposé par l'Assemblée nationale de faire bénéficier un certain nombre de communes urbaines, c'est-à-dire de plus de 10 000 habitants, ayant le statut de sous-préfecture, jouant déjà un rôle de repère dans le système administratif de notre pays, et répondant à une série de critères, j'allais dire « d'exclusion », au motif qu'elles n'appartiennent pas à de grandes agglomérations, il nous est donc proposé, dis-je, de faire bénéficier ces communes d'une allocation de solidarité rurale calquée sur le système de la solidarité rurale affectée aux bourgs-centres, sous réserve d'une prise en compte de la population bloquée au critère de passage, soit 10 000 habitants.

La commission des finances s'est longuement interrogée et même réinterrogée, puisqu'elle a délibéré deux fois sur ce sujet, sur la pertinence de cette pénétration du système rural dans le milieu urbain. Il lui a semblé qu'il n'était pas inacceptable d'envisager que les communes de plus de 10 000 habitants remplissant le rôle de bourg-centre, de petite ville-centre puissent bénéficier d'une allocation de dotation de solidarité rurale.

La commission a émis, cependant, deux réserves : premièrement, elle a déploré que les 30 millions de francs nécessaires soient prélevés sur la masse des 700 millions de francs destinés à l'ensemble de l'attribution diffuse aux communes rurales ; deuxièmement, elle a jugé excessif que des communes de ce type puissent bénéficier, comme le prévoit le texte de l'Assemblée nationale, à la fois d'une éventuelle dotation de solidarité urbaine et de cette dotation aux bourgs-centres.

Sur ces deux points, j'ai eu l'occasion d'interroger assez sérieusement nos collègues de l'Assemblée nationale. Leurs arguments ne manquent pas totalement de pertinence lorsqu'ils disent que si ces communes ne peuvent percevoir à la fois la DSU et la DSR, le système se révèle exagérément rigoureux.

A partir du moment où l'on fait partie d'un groupe - c'est le cas, d'une certaine manière, des communes de milieu rural - et que l'on bénéficie, en raison de la situation de frontière intergroupe, d'une solidarité supplémentaire, il serait tout de même un peu excessif que l'on soit obligé de renoncer totalement à la solidarité du groupe auquel on appartient.

Par conséquent, tout à l'heure, je vous proposerai un amendement prévoyant le dispositif suivant : toute commune qui est située dans cette zone frontière au-dessous ou au-dessus du chiffre de 10 000 habitants et qui pourrait bénéficier de la dotation de centralité et de la dotation de solidarité urbaine verrait sa dotation de centralité réduite de moitié. Cela permettrait à une commune de moins de 10 000 habitants d'obtenir la moitié de sa dotation bourg-centre, une dotation de solidarité urbaine entière, et éventuellement, le moment venu, une dotation diffuse. Quant à la commune de plus de 10 000 habitants, elle recevrait normalement sa DSU et, éventuellement, si elle remplit le rôle de ville-relais, la moitié de la dotation qu'elle pourrait recevoir au titre de la centralité.

Si vous adoptez cet amendement, qui introduit un élément nouveau par rapport au texte de l'Assemblée nationale, il en résultera une économie relative dans le prélèvement nécessaire pour alimenter la dotation de centralité pour les villes de plus de 10 000 habitants éligibles au système. Cela permettrait de ramener de 30 millions à 20 millions de francs le prélèvement correspondant.

**M. René Régnault.** C'est déjà beaucoup !



**M. Paul Girod, rapporteur.** Certes, mais il faut comparer ce chiffre aux 700 millions de francs que représente la masse distribuée à ce niveau.

Je pense, mes chers collègues, que nous pouvons accepter ce nouveau dispositif, sous cette réserve de la diminution de l'abondement de la fraction bourg-centre au titre de l'éligibilité à cette fraction des chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants.

Reste le problème de la dotation de développement rural, à propos duquel nous avons deux différends majeurs avec l'Assemblée nationale.

Premier différend : l'Assemblée nationale estime que la dotation de développement rural doit, à terme, être exclusivement réservée aux groupements à fiscalité propre. Les communes devront donc en être exclues.

Cela ne nous semble pas compatible, je le dis au nom de la majorité de la commission des finances, avec les principes de liberté nécessaires à une bonne coopération intercommunale. Par conséquent, je vous demanderai, mes chers collègues, de ne pas suivre l'Assemblée nationale sur ce point et d'accepter de ramener la part réservée aux communes de 40 p. 100 à 30 p. 100 en 1994 et à 25 p. 100 en 1995, mais de nous en tenir là. Le prix de l'acceptation de cette limitation relative de la part accordée aux communes en matière de dotation de développement rural aurait comme corollaire un engagement du Gouvernement de prévoir, soit par voie réglementaire, soit éventuellement par voie législative, qu'une commune ne pourra pas être forcée d'entrer dans un groupement à fiscalité propre contre son gré.

Second différend : il porte sur le problème dit du rattrapage. Certaines communes qui jouent le rôle de bourg-centre étant insuffisamment peuplées par rapport à la population de leur canton, leur population n'atteignant pas 15 p. 100 de celle du canton, se trouvent, de ce fait, exclues du bénéfice de la dotation bourg-centre de la dotation de solidarité rurale.

Nous avons prévu un dispositif de rattrapage à leur profit au sein de la dotation de développement rural.

L'Assemblée nationale oppose à ce dispositif deux objections.

Elle estime en effet que la dotation de développement rural étant *a priori* une dotation d'investissement, lui affecter des attributions de fonctionnement est probablement en rupture avec la doctrine, ce qui n'est pas faux, mais qui n'est pas déterminant, me semble-t-il, dans la mesure où nous pouvons parfaitement concevoir que cette dotation de rattrapage - je rappelle qu'elle est accordée, au coup par coup, au vu d'une liste déterminée par le préfet et une commission d'élus - sera octroyée à ces communes au titre de l'investissement.

Reste à en déterminer la nature.

En réalité, se présentent trois cas de figure.

Le premier cas de figure est celui d'une commune isolée qui ne répond pas aux critères de bourg-centre, mais qui présente, selon les termes du projet de loi tel qu'il avait été proposé par le Gouvernement, adopté par le Sénat et confirmé par l'Assemblée nationale, un projet de développement économique ou de maîtrise de l'environnement. Par conséquent, si la dotation est accordée au coup par coup sur tel ou tel projet, aucun problème ne se pose.

Le deuxième cas de figure est celui d'une commune considérée comme un bourg-centre réel, mais qui n'est pas éligible à la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale. Dans ce cas, un problème se pose. Nous estimons qu'elle devrait pouvoir bénéficier, dans le cadre

du plafond fixé pour les dotations accordées aux bourgs-centres, d'une subvention allouée au titre de l'investissement.

Le troisième cas de figure est celui d'un groupement. Dans ce cas, nous appliquons les dispositions figurant dans le projet de loi.

Sous cette réserve et à condition de ne pas contraindre, au nom de la liberté, les communes à entrer contre leur gré dans un groupement en fiscalité directe, la commission des finances vous recommandera, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi tel qu'il sera modifié par les amendements, qui vous seront proposés.

J'ai quelque raison de penser que, dans ces conditions, nous parviendrons à un accord avec l'Assemblée nationale sans avoir recours à des procédures d'arbitrage toujours compliquées, et qui s'agissant des collectivités territoriales, seraient d'autant plus malvenues que je ne les imagine pas assister à un dialogue de sourd entre nos deux assemblées sur un sujet aussi important pour elles. (*Applaudissements sur les travées du RDE, de l'Union centriste et du RPR.*)

**M. le président.** A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux, pour les reprendre à vingt-deux heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures trente, sous la présidence de M. Jean Faure.)**

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN FAURE

vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

9

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre délégué aux relations avec le Sénat la lettre suivante :

« Paris, le 15 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous informer qu'en application de l'article 48 de la Constitution le Gouvernement modifie l'ordre du jour de la séance du jeudi 16 décembre en reportant, après la discussion en deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, instituant une peine incompressible et portant diverses dispositions de droit pénal et de procédure pénale, la discussion de la deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne.

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

« Signé : ROGER ROMANI. »

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour de la séance de demain est modifié en conséquence.



10

### DÉCLARATION DE L'URGENCE DE PROJETS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 15 décembre 1993.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif à la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires, déposé sur le bureau du Sénat le 20 octobre 1993 (n° 47, 1993-1994) et du projet de loi portant diverses dispositions concernant l'agriculture, déposé sur le bureau du Sénat le 10 novembre 1993 (n° 90, 1993-1994).

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

« Signé : ÉDOUARD BALLADUR. »

Acte est donné de cette communication.

11

### RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

#### Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi en deuxième lecture

**M. le président.** Nous reprenons la discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 142, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts. [Rapport n° 151 (1993-1994)]

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Vizet.

**M. Robert Vizet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc parvenus à la deuxième lecture du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Que disions-nous voilà désormais plus d'un mois et demi ? Que cette réforme était insuffisante, qu'elle ne prenait pas en compte la totalité des problèmes posés par les finances locales.

N'appréhender, en effet, la question du financement des actions des collectivités locales que sous l'angle d'un concours de l'Etat qui, en lui-même, ne représente que moins de 20 p. 100 de leurs ressources relève de l'incohérence.

Ignorer, en effet, les problèmes posés par la fiscalité locale, tant en taux qu'en assiette, omettre le problème crucial de l'endettement, qui s'élevait, fin 1992, à plus de 570 millions de francs, ne pas prendre en compte les dépenses d'investissement, qui ont crû de façon sensible jusqu'à atteindre le double des investissements civils de l'Etat, ne peut permettre de résoudre la question qui nous est posée.

Cela dit, l'impression que laisse la présente session est que le véritable débat sur les finances locales a eu pour partie lieu lors du débat budgétaire.

Que s'est-il alors passé ?

Le Gouvernement s'est trouvé contraint de revoir le mode d'indexation de la DGF dès 1996, en y intégrant une part de croissance... encore que cela n'apparaisse pas dans le texte qui nous est soumis.

Il a, ensuite, reculé - appelons les choses par leur nom - sur la dotation spéciale instituteurs.

Il a, par ailleurs, repoussé la date de la modification des règles de compensation de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 1997.

Il a, enfin, modulé la disposition relative à la réduction de la compensation de l'allègement transitoire des bases.

Quelle fut la position du groupe communiste et apparenté ?

Il a proposé des aménagements et des modifications sensibles de tout ce qui constitue la fiscalité directe locale.

Posons une question simple : les quelque 22 millions de francs consacrés au financement de l'allègement transitoire des bases sont-ils indispensables ?

L'article 1472 A *bis* du code général des impôts vise à alléger les charges de taxe professionnelle pesant sur les entreprises, et donc à favoriser et l'emploi et l'investissement, tous deux induits dans la base imposable.

Fin 1993, où en est-on ?

L'emploi marchand s'est réduit dans tous les grands secteurs productifs, la seule augmentation d'effectifs affectant le travail intérimaire - 5,8 millions de contrats signés en 1992 - et l'emploi non qualifié du secteur tertiaire.

Quant à l'investissement, il connaîtra, en 1993, une troisième baisse consécutive, de 9 p. 100, après 6 p. 100 en 1992 et 4 p. 100 en 1991.

Le taux d'utilisation des capacités de production se réduit, le chômage partiel explose - on s'oriente vers les 24 millions de journées perdues - la création d'emplois se raréfie.

Paradoxe apparent de ce marasme, la marge d'autofinancement des entreprises atteint 130 p. 100, sous le double effet du potentiel financier disponible et de la réduction des investissements.

De fait, se pose la question de savoir si l'on ne pourrait pas mieux utiliser les 22 milliards de francs d'un allègement de bases qui n'a pas fait la démonstration de son utilité.

En réalité, nous nous interrogeons même sur l'opportunité du maintien de cette disposition.

Ne pourrait-on, dès lors, abonder la dotation d'aménagement avec tout ou partie des sommes aujourd'hui mobilisées par l'article 1472 A *bis* ?

Car là est bien la question essentielle du débat : combien l'Etat a-t-il l'intention de consacrer aux concours financiers attribués aux collectivités locales ?

Dans la pratique, comme je l'ai souligné dans mon explication de vote en première lecture, il s'agit d'associer de force les collectivités locales à l'objectif de maîtrise des finances publiques en réduisant le processus de progression de la dotation globale de fonctionnement et en les invitant de plus en plus à financer, au lieu et place de l'Etat, les investissements les plus indispensables pour répondre aux besoins collectifs.

Comment voulez-vous, dans les conditions actuelles, que nous soyons en situation de retenir la pression fiscale locale ?

Toutes les communes et tous les départements vont devoir réviser à la hausse les taux d'imposition, comme vient de le faire la Ville de Paris.

Toutes les communes, jusques et y compris les communes tirant parti des dotations particulières, sont dans cette situation.

Ainsi, une commune d'environ 35 000 habitants, située dans la banlieue grenobloise, nous a précisé que l'évolution de la dotation de solidarité urbaine, plus 260 000 francs, ne réglait pas la facture de la perte de DGF, moins 1 785 000 francs.

La mesure de modification des règles d'attribution de la DGF est ici clairement illustrée : de nouvelles difficultés se font jour pour toutes les villes, même pour celles qui « bénéficient » des dotations inscrites dans la future dotation d'aménagement.

Toutes ces difficultés vont conduire quasi inmanquablement à la hausse des impôts locaux.

Est-ce une situation satisfaisante ?

Nous ne le pensons pas, et ce ne sont pas les quelques aménagements prévus qui me semblent suffisants en la matière.

Nous attendons, par ailleurs, avec le plus grand intérêt les simulations d'évolution de la DGF, notamment de la dotation d'aménagement.

Demeure en effet posée la question de l'abondement de la dotation d'aménagement.

Après avoir développé une argumentation sur une modification des concours de l'Etat par la suppression de l'article 1472 *bis*, dois-je rappeler que laisser à la charge des entreprises l'allègement transitoire contribuerait à abonder la DGF de près du quart de son montant et que, s'agissant de la dotation d'aménagement, nous aurions, dès 1994, deux fois plus de sommes à répartir que la somme prévue en 1998 ?

Mais, au-delà de cette question du montant de la dotation d'aménagement, se pose le problème des critères de répartition.

Tout le monde sait, et le débat en première lecture l'a abondamment prouvé, que le mode actuel d'attribution de la DSU n'est pas satisfaisant.

Ainsi, des villes comme Melun, Savigny-le-Temple, La Celle-Saint-Cloud, Chantilly ou Val-d'Isère perçoivent une part de DSU quand en sont privées des villes comme Orly, La Courneuve, Vénissieux ou Gennevilliers.

Cela est-il logique quand on examine la situation sociale des habitants de chaque ville concernée ?

On pourrait le penser, mais l'Etat participe déjà, par le biais des contrats de ville ou des conventions DSQ, à la remise à niveau de la situation sociale de ces villes, et il finance aussi les villes nouvelles ; or certaines des localités que j'ai citées en font partie.

A notre sens, là n'est pas le vrai débat.

La véritable question est celle d'une répartition plus équilibrée des dotations spécifiques, grâce à un abondement plus important assis sur des ressources nouvelles.

Nous attendons donc avec la plus grande impatience les orientations de la nouvelle DSU.

De la même manière, nous nous interrogeons sur la priorité accordée, en matière de dotation d'aménagement, à la DGF des groupements.

L'extension du nombre des groupements et de leurs besoins de financement a d'ores et déjà grippé le caractère péréquateur de la DGF et elle ne manquera pas d'avoir les mêmes conséquences sur le devenir de la dotation d'aménagement.

Nous ne souhaitons pas, pour notre part, être placés avant peu devant la quadrature du cercle et le faux choix entre la nécessité d'abonder la DGF des groupements et celle d'abonder la DSU et la DSR.

Le mode d'indexation et de répartition de la dotation d'aménagement doit être revu.

Toutes ces raisons confirment le choix que nous avons fait de ne pas voter le texte qui nous a été proposé par le Gouvernement.

Ce texte ne porte fondamentalement que sur une partie des problèmes posés par les finances locales et il n'est pas proposé pas, dans ce qui en fait le corps – c'est-à-dire l'économie de la DGF – de solution acceptable et admissible.

Les défauts du système existant, condamnés par la pratique, ne seront pas corrigés, loin de là, par une telle loi.

Ainsi, en faisant disparaître la progression minimale et en optant pour le gel en 1994, on ne fait ni plus ni moins qu'entériner les disparités observées.

De la même manière, a-t-on fait le bilan de l'intercommunalité et s'est-on, notamment, interrogé et sur la nature des communes qui initient la coopération intercommunale et sur l'objet même de cette coopération ?

Primer l'intercommunalité, n'est-ce pas aussi primer des villes qui pouvaient, dans le système de DGF actuel, tirer avantagement parti de ses dispositions ?

Vous le voyez, cela fait beaucoup de doutes pour un seul texte ! Vous comprendrez notre circonspection et notre opposition. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Régnault.

**M. René Régnault.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale a connu quelques modifications, mais il n'apporte toujours pas de réponse adaptée aux insuffisances unanimement constatées en termes de péréquation et de redistribution.

Cette deuxième lecture s'inscrit cependant dans un ordre plus logique puisque, cette fois, nous connaissons mieux l'enveloppe de la DGF dont nous examinons les modalités de répartition. On a fait en sorte de mettre enfin la charrue derrière les bœufs.

Les craintes que nous avons évoquées, s'agissant du montant de la DGF et de son évolution pour les années à venir, demeurent.

Vous avez accepté, mes chers collègues, l'indexation sur les seuls prix en 1994.

Pour 1995, il en sera de même, avec la promesse de prise en compte de l'évolution de la croissance à hauteur de 50 p. 100 de celle-ci et non pas de 66 p. 100, comme le prévoyait la loi de 1990.

La perte pour 1994 est de plus de 800 millions de francs !

Par ailleurs, la référence à la croissance interviendra seulement à exercice clos et non sur une base prévisionnelle. Cela signifie qu'il faudra attendre 1996 pour que les collectivités locales retrouvent, en matière de ressources, le droit de bénéficier de la croissance. C'est d'ailleurs l'année où la réduction du remboursement de la TVA interviendra ! D'ores et déjà, voilà l'assurance qu'on reprendra d'une main ce que l'on donnera de l'autre. Vous comprendrez, en conséquence, que la pilule soit dure à avaler.

De plus, les charges continuent à augmenter avec les conséquences des difficultés économiques créées la nuit dernière par l'intervention sur les établissements privés. Et, cet après-midi, M. le Premier ministre n'a-t-il pas demandé un plus grand effort en faveur du chômage ? Voilà des charges nouvelles ! Mais avec quoi y faire face ? Avec quels moyens nouveaux ? Je regarde, j'écoute, j'attends.

Les ressources de la taxe professionnelle vont baisser au cours des prochaines années ainsi que les droits de mutation, en raison de la crise actuelle.

La baisse des ressources sera aussi due à l'amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, à la réduction des dotations de décentralisation, indexées sur la DGF, alors que la DGE deuxième part a été, en quelques mois, amputée de 500 millions de francs.

En conséquence, nos budgets à venir devront nécessairement prévoir une diminution de leurs dépenses tant d'investissement que de fonctionnement, et ce malgré une augmentation des impôts locaux.

Pourtant, M. le Premier ministre affirmait cet après-midi sa volonté de diminuer les impôts sur le revenu des personnes de même que les charges fiscales pesant sur les entreprises. Quel paradoxe : aux uns les bonnes manières et aux autres de supporter leurs conséquences !

Les choix auxquels les collectivités territoriales seront contraintes dès 1994, puis au-delà, réduiront la demande, c'est-à-dire la consommation, au moment où notre pays souffre déjà de son insuffisance.

Il faut reconnaître que l'Assemblée nationale a largement modifié le texte adopté par le Sénat. Ainsi, outre le camouflet qu'ils vous ont infligé, mes chers collègues de la majorité, les députés se sont montrés plus attentifs que vous, ou que vous même, monsieur le ministre, à certaines de nos analyses et à certaines de nos propositions.

Dois-je considérer, monsieur le ministre, que certains propos, certaines analyses identiques sont plus aisés à comprendre lorsqu'ils viennent de la forte majorité conservatrice de l'Assemblée nationale que de la minorité socialiste du Sénat ?

Mais nous ne revendiquerons pas de paternité ! Lorsque les analyses, les idées et leurs conséquences sont bonnes, même si elles empruntent nos chemins, nous ne pouvons que nous en réjouir, et ce sans revendiquer de droits d'auteur.

Dans ces conditions, je regrette que la Haute Assemblée, voilà six semaines, ait fait preuve d'autant d'intransigeance en refusant toute modification, tout aménagement du texte sous prétexte que l'édifice était en équilibre. Les députés sont peut-être plus irascibles que les sénateurs ! D'ailleurs, tout à l'heure, monsieur le ministre, vous n'avez pas accusé les députés d'avoir, en l'amendant, jeté bas ce projet de loi : vous avez relevé avec honnêteté en quoi il différait de celui que le Sénat avait adopté.

Si nous avions été entendus en première lecture nous aurions gagné du temps et, surtout, pu progresser encore et - pourquoi pas ? - aboutir à de réelles solutions.

Je parlais des évolutions positives qui sont intervenues : la meilleure prise en compte des groupements à fiscalité propre et à forte intégration, l'instauration de l'insuffisance du potentiel fiscal superficiel comme critère pour la DSR, le renforcement des dotations aux départements pauvres, une aide aux groupements et une meilleure prise en compte de la solidarité. Voilà des pas intéressants.

Toutefois, ce texte reste inacceptable. Il n'apporte pas de réponse forte en matière de péréquation. Il se contente de gérer les attributions de 1993 avec tout ce qu'elles comportent déjà d'inégalités reconnues implicitement, mais aussi explicitement.

La perversion de la dotation de garantie minimale est reconnue ; elle s'élève à 7,7 milliards de francs à répartir en 1993, alors que la dotation d'aménagement pour 1994, encore appelée aujourd'hui dotation de « solidarité », atteindra, DSR et DSU comprises, seulement 6 milliards de francs.

Avec le dispositif de 1993, dont chacun reconnaissait qu'il comportait des inégalités évidentes, près de 32 000 communes - sans aucune distinction entre communes favorisées et communes défavorisées - étaient à la garantie minimale.

Pourtant, on maintient le système, on le renforce ; pour les prochaines années, ces dispositions seront même amplifiées puisqu'elles vont suivre le rythme de l'évolution de la DGF. Quant à la redistribution, elle est inexistante, à l'exception du provisionnement de la DSU.

Ce texte dans son ensemble - 75 milliards de francs pour la dotation forfaitaire des communes - consolide les inégalités et, de ce fait, empêche toute politique d'aménagement équilibré du territoire.

Le meilleur exemple de blocage reste le traitement de la dotation touristique, même si, je le reconnais, quelques-unes de mes analyses répétées ont été partiellement entendues.

Cette dotation touristique est maintenant individualisée, mais elle demeure localisée au sein de la dotation forfaitaire avec un gel des attributions sur la base de 1993. Cela écarte tout nouveau bénéficiaire et maintient une sorte de rente au bénéfice des collectivités qui sortiraient du champ d'éligibilité actuel.

Quant à la DDR, elle a connu une évolution intéressante à l'Assemblée nationale. Elle est d'ailleurs conforme à notre attente, à l'attente de ceux qui veulent éviter le saupoudrage et réserver ses concours - telle était sa philosophie initiale - au bénéfice des projets forts, structurants, innovants, déterminants pour l'aménagement du territoire.

Je vois dans l'attitude des députés une réelle écoute de l'attente des élus et de l'attente de nos concitoyens. Ce point mérite à lui seul une réflexion à laquelle, mes chers collègues, je vous encourage.

Si je vous ai bien compris, monsieur le rapporteur, vous allez proposer de revenir en arrière, de marquer ainsi votre frilosité pour un réel aménagement du territoire.

L'argument selon lequel vous ne voulez pas de commune obligée d'aller à l'intégration fiscale, à la coopération est spécieux. Les communes peuvent être volontaires ou non, mais, dans l'hypothèse où elles ne s'engageraient ni à la coopération, ni à l'intégration fiscale, elles prendraient le risque de subir les conséquences de leur choix, c'est-à-dire de ne pas bénéficier des concours de la DDR.

Nous soutenons le dispositif retenu par les députés et nous les encouragerons à aller au bout de leur démarche cohérente et futuriste.

Compte tenu de ces remarques, notamment des insuffisances caractérisées du projet de loi, même modifié, qui nous est proposé, nous persistons à dire qu'il s'agit d'un texte de circonstance, bâclé, provisoire. Il ne répond pas aux attentes de la relance économique par des territoires mieux financés, plus équilibrés.

La solidarité et la péréquation attendues ne sont pas au rendez-vous. C'est la raison pour laquelle nous n'y serons pas non plus et nous demeurons opposés à ce projet de loi.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'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 3

**M. le président.** « Art. 3. - Les articles L. 234-2 et L. 234-3 du code des communes sont ainsi rédigés :

« Art. L. 234-2. - *Non modifié.*

« Art. L. 234-3. - Pour l'application des articles L. 234-5 et L. 234-13 du présent code et de l'article 1648 B du code général des impôts, les communes sont classées par groupes démographiques déterminés en fonction de l'importance de leur population. Les groupes démographiques sont définis ainsi qu'il suit :

« Communes de	0 à	499 habitants
« Communes de	500 à	999 habitants
« Communes de	1 000 à	1 999 habitants
« Communes de	2 000 à	3 499 habitants
« Communes de	3 500 à	4 999 habitants
« Communes de	5 000 à	7 499 habitants
« Communes de	7 500 à	9 999 habitants
« Communes de	10 000 à	14 999 habitants
« Communes de	15 000 à	19 999 habitants
« Communes de	20 000 à	34 999 habitants
« Communes de	35 000 à	49 999 habitants
« Communes de	50 000 à	74 999 habitants
« Communes de	75 000 à	99 999 habitants
« Communes de	100 000 à	199 000 habitants
« Communes de	200 000 habitants et plus. »	

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Article additionnel après l'article 3

**M. le président.** Par amendement n° 16, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L. 234-3 du code des communes, la population légale des communes accueillant sur leur territoire un important centre universitaire, un ou des établissements hospitaliers comprenant une section long séjour ou une implantation militaire importante est majorée d'une unité pour trois usagers de l'un de ces établissements. »

La parole est à M. Vizet.

**M. Robert Vizet.** Le mode actuel de répartition de la DGF pose, pour plusieurs villes, des problèmes particuliers.

En effet, si la situation des communes à statut touristique, qui bénéficient d'un surclassement, ou des communes comportant un grand nombre de résidences secondaires est prise en compte, il n'en est pas de même pour les villes dont la vocation universitaire, par exemple, est affirmée.

Jusqu'en 1985, il existait une dotation pour les villes structurellement déséquilibrées. Il s'agissait, notamment, de villes accueillant un campus universitaire avec des logements pour étudiants ou de villes dont le territoire était en partie consacré à l'emprise d'importants établissements hospitaliers.

Dois-je rappeler que de telles implantations ne fournissent pas le moindre centime de taxe professionnelle, et encore moins de taxe sur le foncier bâti ?

Il en est de même des communes accueillant un terrain militaire, type camp ou champ de manœuvres, les deux étant assez souvent associés, et qui sont confrontées aux mêmes difficultés.

En revanche, les contraintes sont réelles, la moindre n'étant pas, en la matière, le fait de ne pouvoir envisager de développement urbain cohérent sans faire abstraction de l'incontournable réalité des emprises précédemment appelées.

En l'état actuel des choses, la population décrite au recensement ne prend pas exactement en compte la réalité démographique propre aux localités dont nous avons évoqué les caractéristiques.

Notre souci est donc de modifier ces données, en intégrant à la population de référence une équivalence de population complémentaire factuelle concernée.

Tel est le sens de l'amendement que nous soumettons à l'approbation du Sénat.

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

**M. Paul Girod, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** L'avis de la commission est défavorable.

Je fais d'ailleurs remarquer à M. Vizet que son texte contient peut-être une erreur de rédaction. En effet, les usagers des implantations militaires ne sont pas, par définition, les soldats ; ce ne pourraient être que des prisonniers de guerre que l'on y amènerait !

Cette boutade mise à part, la majoration de la population des communes sur les territoires desquelles se trouve implanté ce type d'établissement nous semble exagérément optimiste.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales.** Défavorable.

**M. Robert Vizet.** Il a bien tort !

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 16.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** J'aurais souhaité que l'amendement n° 16 retienne davantage l'attention de nos collègues et du Gouvernement.

Il pose en effet un vrai problème s'agissant de ces collectivités - je pense à celles sur lesquelles sont implantés des terrains militaires - qui sont particulièrement défavorisées par rapport aux autres.

Je veux bien accepter, monsieur le rapporteur, que le dispositif proposé ne vous agrée pas tout à fait mais, peut-être, en sous-amendant l'amendement n° 16, nous aurions pu trouver un dispositif plus acceptable. Par exemple, la valeur locative moyenne des espaces non bâtis de la commune pourrait servir de base pour déterminer l'importance du préjudice qu'elle subit et le compenser par une dotation à due concurrence.

Le principe de cet amendement est fondé, et il mérite d'être soutenu.

**M. Robert Vizet.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Robert Vizet.** Cet amendement a tout de même quelque importance et pas seulement parce que l'école polytechnique de l'ONERA - Office national d'études et

de recherches aérospatiales – représente le tiers du territoire d'une ville que je connais bien.

Je souhaitais obtenir une réponse claire à une question posée lors de la discussion budgétaire à propos de l'amendement d'un de nos collègues qui demandait une compensation du manque à gagner sur la taxe sur le foncier non bâti, non perçue par la commune du fait de l'implantation de terrains militaires sur son territoire.

Il avait alors été répondu que cela ne posait pas de problèmes dans la mesure où, justement, on tenait compte de cette non-imposition dans le calcul de la DGF pour la commune.

Je voudrais donc que l'on me donne une explication : comment cette compensation au niveau de la DGF est-elle appliquée pour les communes concernées ?

**M. René Régnauld.** Bien !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Dans les conditions réglementaires ! *(Sourires.)*

**M. Robert Pagès.** Oh !

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

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

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Articles 4 et 5

**M. le président.** « Art. 4. – 1° Dans la section I du chapitre IV du titre III du livre II du code des communes, le titre "Sous-section III. – Dotation de péréquation" et l'article L. 234-4 sont supprimés.

« 1° *bis.* – Les deux premiers alinéas de l'article L. 234-6 du code des communes sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

« Pour l'application de l'alinéa précédent :

« – les bases retenues sont les bases brutes de la dernière année dont les résultats sont connus, minorées, le cas échéant, du montant de celles correspondant à l'écrêtement opéré au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle prévu par l'article 1648 A du code général des impôts ;

« – le taux moyen national d'imposition est celui constaté lors de la dernière année dont les résultats sont connus. »

« 2° Au troisième alinéa de l'article L. 234-6 du code des communes, les mots : "à l'article L. 234-19-3" sont remplacés par les mots : "à l'article L. 234-2".

« 3° L'article L. 234-6 du code des communes devient l'article L. 234-4.

« 4° A l'article L. 234-5 du code des communes, les mots : "L. 234-6" et "L. 234-7" sont remplacés respectivement par les mots : "L. 234-4" et "L. 234-6".

« 5° L'article L. 234-5 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les communes membres d'un groupement de communes à fiscalité propre, l'effort fiscal est calculé, après application, le cas échéant, des dispositions qui précèdent, en ajoutant au taux de chacune de leurs propres taxes communales ceux votés pour les mêmes taxes par le groupement de communes. » – *(Adopté.)*

« Art. 5. – 1° Le a de l'article L. 234-7 du code des communes, qui devient article L. 234-6, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Il est également majoré, dans la mesure où elles sont compensées par l'Etat, de la somme correspondant aux exonérations prévues aux articles 1390 et 1391 du code général des impôts ; ».

« 2° Le c du même article est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Son montant est également majoré de la somme correspondant aux exonérations prévues au I de l'article 1414 du code général des impôts, dans la mesure où elles sont compensées par l'Etat ; ». – *(Adopté.)*

#### Article 6

**M. le président.** « Art. 6. – Il est inséré, après l'article L. 234-6 du code des communes, une sous-section II intitulée : "Dotation forfaitaire" et composée de deux articles L. 234-7 et L. 234-8 ainsi rédigés :

##### « Sous-section II

##### « Dotation forfaitaire

« Art. L. 234-7. – Chaque commune reçoit une dotation forfaitaire qui, après avoir été, le cas échéant, révisée en application des dispositions de l'article L. 234-8, progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. Pour 1994, le montant de cette dotation est égal à la somme des dotations reçues en 1993 en application des articles L. 234-2, L. 234-4, L. 234-10 et, le cas échéant, des articles L. 234-14-2, L. 234-19-1 et L. 234-19-2 dans leur rédaction antérieure à la loi n° ..... du ..... portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

« La dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques et au titre de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L. 234-13 et L. 234-14 dans leur rédaction antérieure à la loi n° ... du ... précitée. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire.

« Les groupements de communes, qui percevaient avant la publication de la loi n° ..... du ..... précitée au lieu et place des communes constituant le groupement les dotations prévues à l'article L. 234-13, continuent à percevoir à titre exceptionnel ces dotations dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. L. 234-8. – I. – En cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, la dotation forfaitaire revenant à cette commune est calculée en appliquant au montant antérieurement perçu un taux d'augmentation égal à 50 p. 100 du taux de la croissance de la population telle qu'elle a été constatée.

« II. – En cas de modification des limites territoriales de communes entraînant des variations de population, le montant de la dotation forfaitaire revenant l'année suivante à la commune dont la population s'accroît est majoré du produit de l'attribution par habitant versée antérieurement à celle dont la population diminue par le nombre d'habitants concernés. Le montant de la dotation forfaitaire de la commune dont la population diminue est réduit de la même somme.

« III. – En cas de fusion de communes, la dotation forfaitaire est égale à la somme des dotations forfaitaires perçues l'année antérieure par les anciennes communes,

augmentée selon les dispositions du premier alinéa de l'article L. 234-7.

« IV. – En cas de division de communes, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la division par la population de chaque nouvelle commune. »

Sur cet article, la parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Cet article est important dans la mesure où il gèle les dotations touristiques et la dotation ville-centre à leur niveau de 1993. Celles-ci s'ajouteraient chaque année à la dotation forfaitaire.

Cet article traite également de l'intégration de la dotation touristique au sein de la dotation forfaitaire avec les inconvénients que j'évoquais tout à l'heure. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

En conséquence, les sénateurs du groupe socialiste sont vivement opposés à cet article.

**M. le président.** La parole est à M. Bonnet.

**M. Christian Bonnet.** Je me félicite des aménagements apportés par l'Assemblée nationale au texte adopté par le Sénat, notamment en ce qui concerne l'identification, que plusieurs de mes collègues et moi-même avions souhaitée, des deux dotations touristiques ainsi que de la dotation ville-centre au sein de la dotation forfaitaire. Cette amélioration nous semble très utile. De surcroît, elle ne met pas pour autant en péril l'architecture du texte dont nous avons parfaitement compris l'impérieuse nécessité.

Le groupe des Républicains et Indépendants votera donc les amendements n° 1, 2 et 29, présentés par la commission des finances.

#### ARTICLE L. 234-7 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Par amendement n° 1, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de compléter le deuxième alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article L. 234-7 du code des communes par une phrase ainsi rédigée : « Elles progressent chaque année selon les modalités prévues au premier alinéa. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission des finances a effectivement approuvé l'identification de ces trois dotations au sein de la dotation forfaitaire, ne serait-ce que pour rappeler *urbi et orbi*, et spécialement aux communes bénéficiaires, que ce n'est pas parce que la dotation touristique est intégrée dans la dotation forfaitaire qu'elles n'en percevront pas le montant.

Par l'amendement n° 1, nous précisons que les deux dotations touristiques et la dotation ville-centre sont indexées sur l'évolution de l'ensemble de la dotation forfaitaire. Celle-ci évoluera à un rythme inférieur de moitié à celui de la dotation globale de fonctionnement dans son ensemble. Il en sera de même de la dotation touristique.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** S'agissant de la dotation touristique, nous poursuivons deux objectifs.

En premier lieu, nous tenons à maintenir l'ancienne dotation touristique au sein de la dotation forfaitaire de la DGF. Tel est, selon nous, le moyen le plus sûr de maintenir et de garantir, dans les années à venir, le montant de cette dotation. Si elle était incluse dans la dotation d'aménagement, elle en subirait les fluctuations et ne présenterait donc plus la même garantie.

En second lieu, nous souhaitons que soit clairement identifiée, au sein de la dotation forfaitaire, la dotation touristique. Nous l'avons déjà vu à travers un certain nombre d'amendements. Nous avons, par ailleurs, précisé que, dans le rapport d'étape qui doit être déposé en 1995, l'évolution de l'ancienne dotation touristique, telle qu'elle figure dans la dotation forfaitaire, fera l'objet d'un examen particulièrement attentif.

Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement.

**M. le président.** Voilà qui va certainement rassurer M. Bonnet !

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 1.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Je suis moins rassuré que ne le sera sans doute M. Bonnet. La dotation touristique, dites-vous, est donc intégrée dans la dotation forfaitaire et évoluera comme cette dernière. Si le nombre de collectivités éligibles croît, la part qui reviendra à chacune d'entre elles diminuera.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Mais non !

**M. René Régnauld.** En effet, puisqu'elle est intégrée dans la dotation forfaitaire, elle ne pourra pas s'adapter à l'évolution de la politique touristique conduite par les villes et par les communes françaises.

Par ailleurs, j'aurais souhaité que M. le ministre confirme le maintien du dispositif relatif à l'éligibilité des communes.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Non !

**M. René Régnauld.** Si tel est le cas, monsieur le rapporteur, la situation est encore bien plus grave. Ainsi, les communes qui sont aujourd'hui déclarées éligibles continueraient à bénéficier du dispositif même si elles ne devaient plus remplir les conditions. Mais malheur à celles qui engageraient des travaux d'aménagement et d'équipement et qui ne rempliraient pas les conditions définies aujourd'hui car elles ne seraient pas éligibles.

Les réponses qui m'ont été données sont loin de me satisfaire. A la limite, elles ne sont pas très honnêtes car elles garantissent, en quelque sorte, l'avenir des communes actuellement bénéficiaires de ce dispositif. Je ne crois pas que la Haute Assemblée, eu égard à sa responsabilité à l'égard des 36 700 communes de France, puisse se satisfaire de ce dispositif et des réponses qui nous ont été apportées.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je ne sais pas si je vais rassurer M. Régnauld, mais je tiens à confirmer les propos que j'ai tenus tout à l'heure.

Grâce à l'intégration de la dotation touristique dans la dotation forfaitaire, nous donnons toutes les garanties quant au maintien, en 1994 et en 1995, de cette dotation. Nous la mettons à l'abri des fluctuations souvent importantes que subira la dotation d'aménagement en raison de l'intercommunalité.

Quant aux communes qui souhaiteraient être éligibles à la dotation touristique, j'avais précisé, lors du débat qui s'est engagé au Sénat en première lecture au mois d'octobre – et je le confirme – qu'elles le seront par le biais de la DDR. Le nombre des communes concernées est

relativement réduit ; il est de l'ordre de soixante-dix à quatre-vingts communes par an. Nous pourrions faire face à leur demande par le biais de la DDR. Nous donnerons aux préfets, je le confirme, des instructions pour qu'ils examinent les demandes avec réalisme et qu'ils donnent ainsi une réponse positive.

**MM. Christian Bonnet et Alphonse Arzel.** Très bien !

**M. Louis Althapé.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Althapé.

**M. Louis Althapé.** J'avais cru comprendre que l'Assemblée nationale avait fait « ressortir » cette dotation touristique pour tenir compte de l'évolution de l'équipement des communes et de la création de logements puisque la référence à ceux-ci constitue un élément important dans le calcul de la dotation.

Je ne peux pas croire que la dotation touristique sera définitivement figée. Elle représente une masse considérable qui profite, c'est vrai, à de très grandes collectivités qui ont réalisé, voilà quelques années, des investissements importants. J'aurais souhaité que cette masse puisse évoluer. Pour moi, il s'agit d'une dotation vivante. Elle ne peut pas être figée.

A partir du moment où une collectivité conduit une politique d'expansion touristique et où elle peut réaliser des équipements touristiques dignes de ce nom - le milieu rural est particulièrement concerné en la matière - je pensais que cette dotation touristique évoluerait. Il y a, me dit-on, la DDR. Mais celle-ci est considérée par les collectivités comme une subvention et non comme une dotation.

Monsieur le ministre, je voudrais que vous nous rassuriez sur ce point. Je souhaite que vous teniez compte des besoins des communes, faute de quoi cette dotation n'aura plus guère de sens. Si elle est figée, elle ne correspondra pas tout à fait à la volonté exprimée tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

**M. René Régnauld.** Il a raison !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je ne voudrais pas laisser subsister une ambiguïté. En aucun cas, les votes intervenus à l'Assemblée nationale n'ont remis en cause le gel de l'ensemble des dotations intégrées dans la dotation forfaitaire. Il faut que ce soit clair.

Il n'y aura pas d'évolution, commune par commune, de la dotation touristique. Elle est bloquée pour au moins deux ans - nous connaissons effectivement une période transitoire très difficile pour les finances publiques - comme la dotation ville-centre, au sein de la dotation forfaitaire.

Si l'Assemblée nationale a simplement voulu en rappeler pour 1994 le montant initial et si nous souhaitons pour 1995, et éventuellement pour l'année suivante, prévoir une évolution égale à celle de la dotation forfaitaire, c'est uniquement pour que l'on n'oublie pas que cette dotation n'a pas disparu mais qu'elle est bel et bien intégrée dans un ensemble qui progressera, à partir de 1995, à un rythme de moitié inférieur à celui de la DGF. Il faut être bien clair : il n'y a plus d'entrées, il n'y a plus de sorties ; il n'y a plus d'évolution pour au moins deux ans. La question a été tranchée en première lecture et l'Assemblée nationale a entériné cette mesure.

**M. René Régnauld.** Nous examinons toujours le projet de loi !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Vous savez très bien, mon cher collègue, que les conditions d'examen d'un texte en deuxième lecture ne sont pas les mêmes qu'en première lecture. Il s'agit du rappel de la référence initiale et non pas de la réanimation d'une dotation touristique « vivante », pour répondre à votre propre terme.

Je comprends bien votre souhait mais, en l'état actuel des choses, pour deux ans au moins, jusqu'au rapport d'étape, nous sommes soumis à une contrainte budgétaire telle que nous ne pouvons pas faire évoluer la dotation touristique au sens de la dotation forfaitaire. Si nous le faisons, certaines communes verraient leur dotation forfaitaire diminuer.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** J'ai été très attentif aux propos de M. Althapé. Je tiens à lui apporter trois éléments supplémentaires d'information.

Tout d'abord, si la dotation touristique n'avait pas été intégrée dans la dotation forfaitaire, les attributions individuelles auraient diminué de 3 p. 100 à 4 p. 100 en 1994. C'est parce que nous voulions préserver son montant que nous avons tenu à l'intégrer dans la dotation forfaitaire.

**M. Christian Bonnet.** Absolument !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Par ailleurs, s'agissant des communes nouvellement éligibles à la dotation touristique, nous parviendrons parfaitement, par le biais de la DDR, à répondre à la demande, puisque, selon nos évaluations, elle représente un montant de l'ordre de 10 millions de francs.

Enfin, attentifs aux propos de MM. Althapé et Régnauld, nous avons tenu à ce que le rapport d'étape qui sera publié au début de l'année 1995 s'attache particulièrement à la dotation touristique afin que nous puissions y apporter les infléchissements et les adaptations lui permettant de continuer à jouer le rôle essentiel que nous lui reconnaissons. Nous ne sous-estimons nullement le rôle économique essentiel des communes touristiques, non seulement dans les zones de montagne et sur le littoral, mais aussi souvent dans des zones rurales où leur rayonnement et leur influence sur le développement de l'économie sont très grands.

**M. Christian Bonnet.** Parfaitement !

**M. René Régnauld.** Je demande la parole.

**M. le président.** Je regrette, monsieur Régnauld, mais vous avez déjà expliqué votre vote.

Personne ne demande plus 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, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le dernier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article L. 234-7 du code des communes :

« Les groupements de communes qui percevaient, en lieu et place des communes constituant le groupement, les dotations prévues à l'article L. 234-13 ; dans sa rédaction antérieure à la loi n° ..... du ..... précitée, continuent à les percevoir. Pour 1994, le montant de ces dotations est égal à la somme reçue en 1993. A compter de 1995, ce montant progresse chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement. »



La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de précision, pour que le texte soit à la fois plus léger et plus clair.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, à moins que le règlement du Sénat ne vienne d'être modifié, je pensais que l'on pouvait demander la parole pour explication de vote après être intervenu contre un amendement, ce qui était mon cas tout à l'heure. J'en viens donc au point sur lequel je voulais attirer l'attention.

Monsieur le ministre, l'objet du projet de loi était bien de simplifier un système qui était devenu d'une grande complexité. M. Bonnet l'a lui-même reconnu sur plusieurs points.

S'agissant de la dotation touristique, le système n'est pas plus simple. Il y a la part qui va être contenue dans la dotation forfaitaire, celle qui va être dans la DDR et, enfin, celle dont on n'a toujours pas dit ce qu'elle allait devenir ! C'est bien sur ce point que portait la question de M. Althapé. Cette part doit évoluer en fonction des efforts accomplis par la commune, efforts liés eux-mêmes aux investissements. Va-t-on créer une autre DDR ou une DSR ?

Tout cela prouve que nous sommes loin d'une simplification. De plus, mais je ne demanderai pas à mon collègue M. Althapé de vous dire son sentiment sur ce point, j'ai l'intime conviction que, dans les années qui viennent, les seules collectivités qui y gagneront seront non pas celles qui, aujourd'hui éligibles, vont faire des efforts pour améliorer leur politique d'accueil et de développement touristique - celles-là seront même pénalisées - mais bien plutôt celles qui, sans rien faire, continueront à toucher la dotation touristique !

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-7 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

#### ARTICLE L. 234-8 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Par amendement n° 29, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, après les mots : « anciennes communes », de supprimer la fin du paragraphe III du texte présenté par cet article pour l'article L. 234-8 du code des communes.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel, qui vise à supprimer une redondance dans le texte.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...  
Je mets aux voix l'amendement n° 29, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...  
Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-8 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...  
Je mets aux voix l'ensemble de l'article 6 modifié.

**M. Robert Vizet.** Le groupe communiste vote contre.

**M. René Régnauld.** Le groupe socialiste également.

*(L'article 6 est adopté.)*

#### Article 8

**M. le président.** « Art. 8. - L'article L. 234-9 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 234-9. - Il est institué une dotation d'aménagement qui regroupe une dotation au bénéfice des groupements de communes, une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale.

« Le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

« Avant la répartition de la dotation, il est procédé au prélèvement des sommes dues en application des dispositions du I de l'article L. 234-8.

« Après prélèvement de la dotation des groupements de communes, dont le montant est fixé dans les conditions déterminées à l'article L. 234-10, et de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer, le solde de la dotation d'aménagement est réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

« La quote-part destinée aux communes d'outre-mer évolue de façon telle que le total des attributions leur revenant au titre de la dotation globale de fonctionnement progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotation.

« Pour l'année 1994, le montant des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine ne peut être inférieur à 1 260 millions de francs. A compter de 1995, le montant des crédits respectivement attribués à la dotation de solidarité urbaine et à la dotation de solidarité rurale est fixé par le comité des finances locales institué par l'article L. 234-20, de telle sorte qu'aucune de ces deux dotations n'excède 55 p. 100 et ne soit inférieure à 45 p. 100 du solde mentionné au quatrième alinéa. »

Par amendement n° 17, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer le quatrième alinéa du texte présenté par cet article pour l'article L. 234-9 du code des communes.

La parole est à M. Pagès.

**M. Robert Pagès.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre amendement vise, dans la logique de notre position de principe, à ne pas retenir la clé de répartition proposée par le texte de loi en ce qui concerne la dotation d'aménagement.

Il ne nous semble pas en effet souhaitable que soit affirmée la priorité de la dotation globale des groupements au détriment à la fois de la quote-part réservée aux collectivités locales d'outre-mer et des dotations de solidarité.

Le problème des groupements est double.

Premièrement, il s'agit, pour les contribuables, d'un échelon supplémentaire de fiscalité qui cumule ses effets avec ceux qui sont déjà induits par la réalité juridique de la fiscalité locale.

Les fortes interrogations qui subsistent quant à l'assiette - donc aux bases et au potentiel fiscal - et aux taux - donc à l'effort fiscal - pratiqués en fiscalité locale ont toute leur valeur quand il s'agit de la fiscalité intercommunale.

Deuxièmement, le besoin de financement des groupements, qui explique la priorité inscrite dans le projet de loi, pose objectivement la question de leur compétence.

Un groupement intercommunal a de plus en plus vocation à se substituer à l'intervention publique départementale, régionale ou nationale.

Pour le groupe communiste et apparenté, il est quasiment évident que la croissance du besoin de financement des groupements est liée aux imperfections de l'application pratique de la loi de décentralisation.

Dans les prochaines années, les collectivités locales vont être fortement sollicitées pour financer des projets de maillage de transports urbains, des projets d'investissements en équipement scolaire - y compris universitaire - des projets d'équipement liés à l'environnement - usines de valorisation des déchets, déchetteries, etc. - des projets routiers ou encore des actions dites partenariales en matière de logement et d'habitat.

Elles le font, ou le feront, dans des conditions de financement imparfaites de par le poids du taux réel de leur endettement et, surtout, de par le désengagement programmé de l'Etat.

Elles le font aussi dans un contexte où l'ensemble des entreprises travaillant dans le domaine des services de la ville a connu, depuis 1982, une spectaculaire progression de son activité et de ses résultats.

Passée au travers des mailles de la nationalisation de 1981-1982, la Compagnie générale des eaux a, ainsi, accru de façon spectaculaire son chiffre d'affaires, le groupe comptabilisant aujourd'hui un chiffre d'affaires de 150 milliards de francs.

Dans ce contexte, accorder la primauté, au sein de la dotation d'aménagement, à la DGF des groupements demeure un problème.

Eu égard au volume prévisible des masses mises en répartition, le phénomène de blocage observé pour la DGF à la sortie de la loi de 1990 sera rapidement recréé. On verra, en effet, vite baisser la DSU et la DSR du fait de la DGF des groupements.

C'est tout le sens de l'amendement que nous présentons ici.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Notre collègue a justifié cet amendement par des raisons de principe. Comme la commission des finances a adopté l'architecture générale du texte et les principes qu'elle sous-tend, elle est évidemment défavorable à cet amendement.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 17, 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 8.

*(L'article 8 est adopté.)*

#### Article 9

**M. le président.** « Art. 9. - Il est inséré, après l'article L. 234-9 du code des communes, un paragraphe 1 intitulé : « Dotation des groupements de communes » comprenant les articles L. 234-10 à L. 234-10-4 ainsi rédigés :

##### « Paragraphe 1

##### « Dotation des groupements de communes

« Art. L. 234-10. - Les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre reçoivent une attribution de la dotation d'aménagement.

« Le montant total des sommes affectées à cette dotation est fixé, chaque année, par le comité des finances locales.

« Le montant total défini à l'alinéa précédent est réparti par le comité des finances locales entre les quatre catégories de groupements de communes suivantes :

« 1° Les communautés urbaines ;

« 2° Les communautés de villes et les groupements de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ;

« 3° Les districts à fiscalité propre et les communautés de communes, s'ils ne font pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ;

« 4° Les syndicats ou communautés d'agglomérations nouvelles.

« Les sommes affectées à chacune de ces catégories de groupements de communes sont réparties entre leurs membres, dans les conditions fixées à l'article L. 234-10-1, à raison de 15 p. 100 pour la dotation de base et de 8,5 p. 100 pour la dotation de péréquation.

« Art. L. 234-10-1. - Chaque groupement de communes doté d'une fiscalité propre perçoit, par prélèvement sur le montant total des sommes affectées à la catégorie de groupement à laquelle il appartient :

« a) Une dotation de base, calculée en fonction de la population totale des communes regroupées et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale du groupement ;

« b) Une dotation de péréquation calculée en fonction du potentiel fiscal du groupement et pondérée, le cas échéant, par le coefficient d'intégration fiscale du groupement.

« Le potentiel fiscal d'un groupement de communes ne faisant pas application des dispositions des articles 1609 *nonies* B et 1609 *nonies* C du code général des impôts est déterminé par application aux bases brutes des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à ces taxes constaté pour la catégorie de groupements à laquelle il appartient.

« Le potentiel fiscal des autres groupements de communes est déterminé par application aux bases brutes de taxe professionnelle du taux moyen national d'imposition à cette taxe constaté pour la catégorie de groupements à laquelle il appartient.

« Le coefficient d'intégration fiscale, qui est défini uniquement pour les groupements de communes ne faisant pas application des dispositions des articles 1609 *nonies* B et 1609 *nonies* C du code général des impôts, est égal au rapport entre les recettes provenant des quatre taxes directes locales et de la taxe ou de la redevance d'enlève-

ment des ordures ménagères perçues par le groupement et le total de ces mêmes recettes perçu par le groupement et l'ensemble des communes regroupées.

« Art. L. 234-10-2. - Au titre de l'année où il lève pour la première fois sa fiscalité propre, le groupement de communes perçoit une attribution au titre de la dotation globale de fonctionnement calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-10-1. Un abattement de 50 p. 100 est opéré sur chacune des attributions ainsi calculées. Cet abattement est porté à 75 p. 100 pour les groupements de communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal au double du potentiel fiscal moyen de la catégorie de groupements dont ils relèvent. Toutefois, aucun abattement n'est appliqué à la dotation perçue par un groupement de communes à fiscalité propre l'année où il change de catégorie de groupements.

« Pour les groupements ne faisant pas application des articles 1609 *nonies* B ou 1609 *nonies* C du code général des impôts, le coefficient d'intégration fiscale à prendre en compte est égal au coefficient d'intégration fiscale moyen de l'année précédente de la catégorie de groupements à laquelle ils appartiennent.

« Art. L. 234-10-3. - Les communautés de communes et les districts qui n'ont pas opté pour les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 80 p. 100 de la dotation d'aménagement perçue l'année précédente ni supérieure à 120 p. 100 de cette même dotation. Le taux minimum d'évolution annuelle défini ci-dessus n'est pas applicable aux communautés de communes ou aux districts dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,9 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen national constaté pour les communautés urbaines au titre de l'année de répartition sous réserve que ce coefficient n'ait pas diminué entre les deux derniers exercices connus. Ces groupements bénéficieront du taux de progression minimale prévu au deuxième alinéa du présent article. Le taux maximum de progression n'est pas appliqué aux communautés de communes ou aux districts créés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992 tant que l'attribution par habitant reste inférieure à l'attribution par habitant perçue en application des dispositions de l'article L. 234-10-2.

« Les autres groupements perçoivent au titre de la dotation de base et, le cas échéant, de la dotation de péréquation, une attribution qui progresse au moins comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

« Les dispositions des deux alinéas précédents ne s'appliquent aux groupements de communes qu'à compter de la troisième année d'attribution de la dotation d'aménagement.

« Lorsqu'un groupement de communes à fiscalité propre change de catégorie de groupements à fiscalité propre, il est assuré de percevoir, l'année où il lève la première fois sa fiscalité propre dans la nouvelle catégorie, une attribution au moins égale à celle qu'il a perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 234-7.

« Les sommes nécessaires à l'application des mécanismes de garantie définis ci-dessus sont prélevées sur la dotation d'aménagement après utilisation, à cet effet, des disponibilités éventuellement dégagées par la mise en œuvre des dispositions du premier alinéa du présent article.

« Art. L. 234-10-4. - En cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une diminution du nombre des habitants, les attributions lui

revenant, l'année suivant la baisse de population, sont calculées sur la base de sa nouvelle population. Les dispositions de l'article L. 234-10-3 ne sont pas applicables.

« En cas de modification du périmètre d'un groupement à fiscalité propre entraînant une augmentation du nombre d'habitants supérieure à 20 p. 100, le groupement bénéficie, la première année où il est tenu compte de cette modification, des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 234-10-3.

« Les périmètres à prendre en compte sont appréciés au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre de laquelle la répartition est effectuée.

« Si une commune est membre de plusieurs groupements à fiscalité propre, la commune est rattachée au groupement au profit duquel une fiscalité propre est levée sur son territoire. »

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

**M. René Régnauld.** L'Assemblée nationale a réécrit cet article, mais, même si elle en a amélioré quelque peu la rédaction, à la vérité elle n'en a pas modifié le fond.

Ainsi le montant plancher de la dotation des groupements à fiscalité propre était, au départ, fixé à 3,145 milliards de francs, soit le même montant qu'en 1993. Les années suivantes, ce montant n'augmentera qu'au même rythme que la dotation forfaitaire. C'est pénalisant et cela engendre une situation qui est manifestement insatisfaisante. En 1994, il faudrait fixer ce montant plancher à 3,9 milliards de francs.

L'Assemblée nationale l'a supprimé. C'est mieux. Mais, tant que la DGF sera faible, je crains que la dotation des groupements ne demeure largement insuffisante.

Il faudrait donc, de notre point de vue, revoir de façon importante l'indexation relative à l'intercommunalité.

J'en viens à la seconde insuffisance de cet article, qui concerne l'attribution de la dotation d'aménagement, dont la progression est limitée à une fourchette de 20 p. 100. Cela pénalise les groupements fortement intégrés ainsi que les nouveaux groupements.

L'Assemblée nationale a apporté une amélioration en prévoyant une garantie de progression minimale de 0,9 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen national. Toutefois, le dispositif demeure insuffisant car il ne fait toujours pas à l'intercommunalité et à la coopération la place qu'elles méritent !

#### ARTICLES L. 234-10 ET L. 234-10-1 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...  
Je mets aux voix les textes proposés pour les articles L. 234-10 et L. 234-10-1 du code des communes.  
(Ces textes sont adoptés.)

#### ARTICLE L. 234-10-2 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Sur le texte proposé pour cet article, je suis saisi de deux amendements présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission.

L'amendement n° 30 tend, dans la première phrase du premier alinéa du texte présenté par l'article 9 pour l'article L. 234-10-2 du code des communes, à remplacer les mots : « de la dotation globale de fonctionnement » par les mots : « de la dotation d'aménagement ».

L'amendement n° 31 vise à rédiger comme suit le début de la troisième phrase du premier alinéa du texte prévu par l'article 9 pour l'article L. 234-10-2 du code

des communes : « Cet abattement est porté à 75 p. 100 pour le groupement de communes... »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cet amendement, comme les autres amendements que j'ai déposés à l'article 9, vise à corriger une erreur matérielle, voire rédactionnelle.

Mon argumentation vaut donc également pour les amendements n° 32 rectifié, 36 et 33.

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

**M. Daniel Hoefel, ministre délégué.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 30, ainsi qu'à tous les autres amendements déposés par M. Girod à l'article 9.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 30, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 31, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-10-2 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

#### ARTICLE L. 234-10-3 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Par amendement n° 32 rectifié, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose :

I. - De remplacer le premier alinéa du texte présenté par l'article 9 pour l'article L. 234-10-3 du code des communes par trois alinéas ainsi rédigés :

« Les communautés de communes et les districts, qui n'ont pas opté pour les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, ne peuvent percevoir une attribution inférieure à 80 p. 100 de la dotation d'aménagement perçue l'année précédente ni supérieure à 120 p. 100 de cette même dotation. Toutefois :

« - Les communautés de communes et les districts dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,9 fois le coefficient d'intégration fiscale moyen des communautés urbaines constaté l'année de répartition bénéficiant, à condition que leur coefficient d'intégration fiscale n'ait pas diminué entre les deux derniers exercices connus, du taux de progression minimale prévu au quatrième alinéa du présent article, sans que leur dotation d'aménagement puisse augmenter de plus de 20 p. 100 d'une année sur l'autre ;

« - Les communautés de communes et les districts créés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1992 peuvent percevoir une attribution supérieure à 120 p. 100 de la dotation d'aménagement perçue l'année précédente, tant que leur attribution par habitant reste inférieure à l'attribution par habitant perçue en application des dispositions de l'article L. 234-10-2. »

II. - En conséquence, dans le troisième alinéa du texte proposé par l'article 9 pour l'article L. 234-10-3 du code des communes, de remplacer les mots : « des deux alinéas précédents » par les mots : « des quatre alinéas précédents » et, dans le dernier alinéa de ce texte, de remplacer les mots : « du premier alinéa » par les mots : « des trois premiers alinéas ».

Cet amendement a déjà été défendu.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 32 rectifié, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-10-3 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

#### ARTICLE L. 234-10-4 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Sur le texte proposé pour cet article, je suis saisi de deux amendements présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission.

L'amendement n° 36 vise, dans le deuxième alinéa du texte présenté par l'article 9 pour l'article L. 234-10-4 du code des communes, à remplacer les mots : « du deuxième alinéa de l'article L. 234-10-3 » par les mots : « du quatrième alinéa de l'article L. 234-10-3 ».

L'amendement n° 33 tend :

A. - A compléter l'article 9 par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« II. - L'article L. 234-17 du code des communes est supprimé. »

B. - En conséquence, à faire précéder le début de l'article 9 de la mention : « I. - ».

Ces amendements ont déjà été défendus.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 33, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-10-4 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 9, modifié.

**M. Robert Vizet.** Le groupe communiste vote contre.

**M. René Régnauld.** Le groupe socialiste également.

*(L'article 9 est adopté.)*

#### Article 9 bis

**M. le président.** « Art. 9 bis. - Pour la première année d'application de la présente loi, le coefficient d'intégration fiscale moyen visé au III de l'article L. 234-10 du code des communes est égal au coefficient d'intégration fiscale moyen des communautés de communes et districts constaté en 1993. »

Par amendement n° 3, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« Pour les districts à fiscalité propre et les communautés de communes qui ne font pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, le coefficient d'intégration fiscale moyen visé au second alinéa de l'article L. 234-10-2 du code des communes est égal, en 1994, au coeffi-

cient d'intégration fiscale moyen des communautés de communes et districts constaté en 1993. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cet amendement a pour objet de corriger une erreur commise lors de la rédaction de cet article à l'Assemblée nationale.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'article 9 bis est ainsi rédigé.

#### Article additionnel avant l'article 11

**M. le président.** Par amendement n° 18 rectifié, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 11, un article ainsi rédigé :

« Le comité des finances locales présente, avant la session d'automne 1994-1995, un rapport portant sur des propositions d'abondement de la dotation d'aménagement par relèvement des taux prévus aux articles 39 duodécies à 39 quindécies du code général des impôts. »

La parole est à M. Vizet.

**M. Robert Vizet.** Notre amendement tend à poser la question de l'abondement de la dotation d'aménagement.

Ainsi que je l'ai souligné lors de la discussion générale, la dotation d'aménagement, dans la forme qui est définie par le projet de loi, porte en elle les conditions objectives de son blocage à brève échéance.

Lors du débat en première lecture, nous avons avancé la proposition d'un abondement différencié de la dotation forfaitaire, assise sur un prélèvement fictif portant sur les recettes de TVA, et de la dotation d'aménagement.

La question de cette dotation est pleinement posée.

Notre proposition vise donc à mettre à l'étude un financement de la dotation d'aménagement par un relèvement du taux du prélèvement portant sur les plus-values d'actifs immobilisés de caractère foncier, incorporel ou corporel.

Mettre à l'étude ne signifie pas mettre en application.

En vertu de ce principe, il sera loisible, au législateur et au Gouvernement, d'envisager d'introduire de telles dispositions, si elles sont reconnues valides, dans la loi de finances, puis dans le code des communes.

N'oublions pas, cependant, que le texte qui nous est soumis modifie également quelques-unes des dispositions du code général des impôts, notamment sa partie relative au recouvrement des impôts locaux.

Il importe néanmoins, à notre sens, de s'en tenir, pour l'heure, à la proposition que nous faisons, c'est-à-dire de créer les conditions d'un autre regard sur la dotation d'aménagement en modifiant son économie.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission n'est pas favorable à l'amendement, pour deux raisons.

La première raison est simple : elle ne voit pas très bien pourquoi le taux d'imposition des plus-values immobilières viendrait à être affecté à la DGF.

La seconde raison est encore beaucoup plus simple : le comité des finances locales n'a aucun pouvoir pour présenter des rapports. Il étudie seulement ceux que le Gouvernement lui présente, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Il s'agit d'une disposition qui relève de la loi de finances et non pas du présent projet de loi.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 18 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article 11

**M. le président.** « Art. 11. - Sont insérés, après l'article L. 234-11 du code des communes, un paragraphe 2 intitulé : "Dotation de solidarité urbaine" et un paragraphe 3 intitulé : "Dotation de solidarité rurale", comprenant respectivement les articles L. 234-12 et L. 234-13 ainsi rédigés :

##### « Paragraphe 2

##### « Dotation de solidarité urbaine

« Art. L. 234-12. - I. - La dotation de solidarité urbaine a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées.

« II. - Bénéficiaire de cette dotation :

« 1° Les communes de 10 000 habitants et plus classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini ci-après dans l'une des trois premières catégories prévues au III ;

« 2° Les communes de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1 100 et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

« III. - L'indice synthétique de ressources et de charges mentionné au II est constitué, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat :

« 1° Du rapport entre le potentiel fiscal par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel qu'il est défini à l'article L. 234-4 ;

« 2° Du rapport entre la part des logements sociaux de la commune dans le total des logements de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10 000 habitants et plus dans le total des logements de ces mêmes communes ; les logements sociaux auxquels il est fait référence sont définis par décret en Conseil d'Etat, les logements sociaux en accession à la propriété étant pris en compte si leur nombre est au moins égal à cinq par opération ;

« 3° Du rapport entre la part des logements dont un occupant bénéficie de l'une des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale dans le nombre total des logements de la commune et la part du total des logements dont un occupant bénéficie des mêmes prestations dans le total des logements des communes de 10 000 habitants et plus ;

« 4° Du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de 10 000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune, calculé en prenant en

compte la population qui résulte des recensements généraux.

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu en pondérant le rapport défini au 1° par 50 p. 100, le rapport défini au 2° par 20 p. 100, le rapport défini au 3° par 20 p. 100 et le rapport défini au 4° par 10 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Les communes sont classées en fonction de la valeur décroissante de l'indice synthétique. Dans l'ordre de ce classement, elles sont réparties en quatre catégories comportant un nombre égal de communes.

« IV. - L'attribution revenant à chaque commune de 10 000 habitants et plus est égale au produit de sa population par la valeur de l'indice qui lui est attribuée, pondérée par un coefficient correspondant à sa catégorie, qui est fixé à 1,5 pour la première catégorie, 1 pour la deuxième catégorie et 0,5 pour la troisième catégorie, ainsi que par l'effort fiscal dans la limite de 1,4.

« L'attribution par habitant revenant aux communes éligibles de moins de 10 000 habitants est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes percevant une attribution.

#### « Paragraphe 3

##### « Dotation de solidarité rurale.

« Art. L. 234-13. - La dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'elles supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

« Cette dotation comporte deux fractions :

« I. - La première fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes dont la population représente au moins 15 p. 100 de la population du canton et aux communes chefs-lieux de canton ;

« Ne peuvent être éligibles les communes :

« 1° Situées dans une agglomération :

« a) Représentant au moins 10 p. 100 de la population du département, ou comptant plus de 250 000 habitants ;

« b) Comptant une commune, soit de plus de 100 000 habitants, soit chef-lieu de département ;

« 2° Situées dans un canton dont la commune chef-lieu compte plus de 10 000 habitants ;

« 3° Bénéficiaires d'une attribution du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France institué par l'article L. 263-13 ;

« 4° Dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants.

« Bénéficient également de cette fraction les chefs-lieux d'arrondissement, dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants, qui n'entrent pas dans les cas prévus aux 1° et 4° ci-dessus et qui n'ont pas perçu, en 1993, la dotation prévue à l'article L. 234-14 dans sa rédaction antérieure à la loi n° ..... du ..... portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

« L'attribution revenant à chaque commune est déterminée en fonction :

« a) De la population prise en compte dans la limite de 10 000 habitants ;

« b) De l'écart entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 10 000 habitants et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

« c) De l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,2.

« Lorsqu'une commune cesse de remplir les conditions requises pour bénéficier de cette fraction de la dotation de solidarité rurale, cette commune perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

« Pour l'année 1994, le montant des crédits mis en répartition au titre de cette fraction est fixé à 430 millions de francs. A compter de 1995, ce montant est fixé par le comité des finances locales de telle sorte que la part de la croissance annuelle des crédits de la dotation de solidarité rurale consacrée à cette fraction soit comprise entre 5 p. 100 et 20 p. 100.

« II. - La seconde fraction de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant, tel qu'il est défini à l'article L. 234-4, est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

« Cette fraction est répartie :

« 1° Pour 30 p. 100 de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune, le potentiel fiscal moyen par habitant et l'effort fiscal moyen, celui-ci étant plafonné à 1,2 des communes appartenant au même groupe démographique ;

« 2° Pour 30 p. 100 de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ; pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée ;

« 3° Pour 30 p. 100 de son montant, proportionnellement au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune ;

« 4° Pour 10 p. 100, en fonction de l'insuffisance du potentiel fiscal superficiaire.

« Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales.

« A titre exceptionnel, pour l'année 1994, le bénéfice de cette fraction est limité aux communes de moins de 3 500 habitants.

« III. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

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

**M. René Régnauld.** Les nouvelles DSU et DSR entraînent, de notre point de vue, un saupoudrage des dotations tel que les collectivités les plus défavorisées ne bénéficient d'aucune priorité.

Ces dotations répondaient auparavant à un souci de solidarité : elles avaient vocation à doter de moyens financiers supplémentaires les communes supportant de fortes charges. Il n'était aucunement question d'en faire l'élément principal d'une politique de redistribution et d'aménagement du territoire.

Or ce souci de dégager des collectivités prioritaires disparaît. On veut faire de ces dotations la base d'une politique d'aménagement du territoire, d'où le nom de la nouvelle dotation. Pourquoi pas ? Il n'en demeure pas moins que les montants en cause sont sans commune



mesure avec les besoins : 75 milliards de francs au titre de la dotation forfaitaire et 6 milliards de francs au titre de la solidarité, tant urbaine que rurale.

On n'aboutit donc qu'à un saupoudrage puisque pratiquement tout le monde recevra une partie de ces dotations, une partie d'un faible montant. Et il semble bien que, de ce point de vue, le texte ait maintenant des conséquences encore plus négatives qu'à l'issue de la première lecture dans notre assemblée.

Où est la politique d'aménagement ? Où sont les priorités et les moyens de les concrétiser ?

#### ARTICLE L. 234-12 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Par amendement n° 22, M. Vasselle propose de remplacer le deuxième alinéa (1°) du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes par deux alinéas ainsi rédigés :

« 1° Du rapport entre le total du potentiel fiscal et de la dotation globale de fonctionnement par habitant des communes de 10 000 habitants et plus, et le total du potentiel fiscal et de la dotation globale de fonctionnement par habitant de la commune.

« Le potentiel fiscal étant défini à l'article L. 234-4 du code des communes. »

La parole est à M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Cet amendement a pour objet de compléter le dispositif de calcul de la dotation de solidarité urbaine. Je propose, en effet, d'introduire un nouveau critère : le montant de la dotation globale de fonctionnement de la commune considérée.

Chacun sait que la DGF est un élément correctif par rapport au potentiel fiscal des communes. Dès lors qu'on veut tenir compte de la capacité financière réelle des collectivités locales, il apparaît judicieux de prendre en considération, outre le potentiel fiscal, la dotation globale de fonctionnement, qui constitue une ressource essentielle pour les communes ; il faut rappeler que, pour nombre d'entre elles, la DGF représente 70 p. 100 du montant des impôts locaux.

D'ailleurs, la cristallisation de la DGF instaurée par le présent texte entérine le caractère de ressource ordinaire et stable de la DGF. J'en veux pour preuve le fait que la dotation globale de fonctionnement soit maintenant composée, pour l'essentiel, d'une dotation forfaitaire bloquée. Il n'y a plus les paramètres variables qui pouvaient faire varier la DGF d'une année à l'autre.

C'est la raison pour laquelle je pense que le Sénat serait bien inspiré de prendre en considération le critère de la DGF pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission a examiné cet amendement avec attention, mais elle n'y est pas favorable, et ce pour deux raisons.

Premièrement, cet amendement comporte un effet miroir. En effet, la dotation globale de fonctionnement englobe aussi la dotation de solidarité urbaine. Si l'on calcule la DSU en fonction de la DGF, on n'en finira plus de faire des calculs !

Deuxièmement, la dotation globale de fonctionnement est, certes, une recette ordinaire des communes, mais si on l'introduit comme critère de calcul de la DSU, on va produire un lissage tel que, finalement, le résultat sera pratiquement identique pour toutes les communes.

La commission est bien consciente que la simple notion de potentiel fiscal n'est pas suffisamment représentative de la réalité, mais je vous rappelle, monsieur Vasselle, que l'effort fiscal intervient dans le calcul de la DSU : moins il y a de dotation de fonctionnement forfaitaire, plus l'effort fiscal entre en ligne de compte. D'une certaine manière, monsieur Vasselle, votre souci est satisfait.

**M. René Régnault.** Très bien !

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** L'idée exprimée par M. Vasselle est incontestablement intéressante. Elle rejoint les propositions qui tournent autour de la notion de « potentiel élargi », notion qui a donné lieu à un débat lors de l'examen de ce texte à l'Assemblée nationale.

Cependant, cette notion de potentiel élargi est difficilement cernable en l'état actuel de nos méthodes d'évaluation. Pour que notre appréciation soit complète, il nous faudrait, par exemple, intégrer également les revenus du patrimoine.

Par ailleurs, la dotation globale de fonctionnement est déjà, en elle-même, un outil de péréquation et le montant de la part de DGF afférente à la péréquation est inversement proportionnel à la richesse de la commune.

C'est pourquoi les simulations que nous avons effectuées ne sont pas, pour l'heure, concluantes. C'est une notion qu'il nous faudra étudier de plus près mais je vous avoue que nous ne savons pas encore la manier avec la rigueur nécessaire.

Aussi, monsieur Vasselle, faisant appel à votre indulgence devant notre incapacité, momentanée, de procéder à une simulation pertinente, je me permets de vous suggérer, sans oser insister, d'envisager l'opportunité qu'il y aurait à retirer votre amendement. *(Sourires.)*

**M. le président.** Monsieur Vasselle, votre amendement est-il maintenu ?

**M. Alain Vasselle.** M. le ministre a un talent extraordinaire pour faire vibrer la corde sensible du sénateur que je suis !

J'ai cru comprendre, monsieur le ministre, que vous ne formulez pas d'objection ferme à ce que, dans l'avenir, après réflexion et à la lumière de l'expérience tirée d'une première application de ce texte, on prenne en compte le critère que j'ai proposé pour tenter de perfectionner le système.

Par ailleurs, je note que M. le rapporteur, avec la grande compétence et le talent que nous lui connaissons, a rappelé à juste titre que l'effort fiscal est, parmi d'autres, un critère qui peut rendre compte du degré de richesse – ou de pauvreté – d'une collectivité se trouvant confrontée aux dépenses engendrées par la présence de nombreux logements sociaux.

Dans ces conditions, c'est bien volontiers que j'accède à votre demande, monsieur le ministre, mais en prenant rendez-vous pour l'avenir.

J'espère que, à l'occasion du bilan que vous vous êtes engagé à présenter après une année d'application de la nouvelle dotation globale de fonctionnement, nous pourrions faire le point et qu'une meilleure appréhension des données et de nouvelles simulations permettront de prendre en compte d'autres critères. Ainsi sera-t-il répondu à l'attente de communes comme celle dont la situation m'a conduit à déposer cet amendement. Il est clair que la réforme a des conséquences pour un certain nombre de collectivités et qu'il conviendra de les apprécier.



**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Tout à fait !

**M. le président.** L'amendement n° 22 est retiré.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission des finances partage le souci de M. Vasselle, mais elle le formulerait plutôt dans les termes que M. le ministre a employés tout à l'heure, évoquant la notion de potentiel élargi, élargi en particulier aux revenus du patrimoine, toujours négligés dans les systèmes d'évaluation de la richesse d'une commune.

Or ces revenus sont parfois extraordinairement importants et devraient, à notre sens, être pris en compte, de manière à modérer l'attribution de dotation globale de fonctionnement à des communes qui - une observation presque élémentaire le démontre - n'en ont guère besoin.

**M. Christian Bonnet.** C'est vrai !

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

Par amendement n° 19, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger, comme suit le troisième alinéa (2°) du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes :

« 2° Du rapport entre la part des logements sociaux de la commune et la part des logements sociaux des communes de 10 000 habitants et plus dans le total des logements de ces mêmes communes. Les logements sociaux auxquels il est fait référence sont : les logements construits ou gérés par les organismes définis à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ; les logements-foyers accueillant les jeunes travailleurs, les travailleurs migrants, les travailleurs handicapés et les personnes âgées ; les cités universitaires ; les hôtels meublés gérés par des associations à but non lucratif et les logements ayant fait ou faisant l'objet de conventions de réhabilitation financées pour partie par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. »

Par amendement n° 27, M. Diligent propose, dans le troisième alinéa (2°) du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer les mots : « les logements sociaux auxquels il est fait référence sont définis par décret en Conseil d'Etat » par les mots : « les résidences universitaires, les foyers de travailleurs, les maisons de retraite à caractère social, les logements caractérisés par une absence de confort définie selon des critères fixés par décret en Conseil d'Etat, sont également pris en compte. »

La parole est à M. Vizet, pour défendre l'amendement n° 19.

**M. Robert Vizet.** Notre amendement, malgré les apparences, n'est pas un inventaire à la Prévert.

Il tient simplement compte du débat qui s'est déroulé sur ce sujet lors de la première lecture.

Notre groupe, de même que de nombreux sénateurs d'autres groupes, s'était attaché à clarifier la notion de « logement social ». Aujourd'hui encore, nous formulons une proposition de définition.

Nous avons, en effet, le souci de ne pas pousser plus avant la logique du renvoi au domaine réglementaire.

A ce sujet, permettez-moi d'ouvrir une parenthèse.

Quand la loi du 30 septembre 1986 est modifiée par le projet de loi que présente M. Carignon et que nous allons bientôt examiner, le législateur, dans un grand souci du détail, définit des dispositions marquées par une grande précision ; je pense notamment à l'article du projet de loi qui crée des articles 48-1 à 48-10 dans la loi de 1986.

Ce souci de précision exhaustive, nous l'avons, pour notre part, dans la définition des logements sociaux pris en compte dans le calcul de la DSU.

Dans les logements sociaux nous plaçons, d'abord, les logements construits ou gérés par les organismes HLM, et ce quelle que soit leur nature juridique. Cela découle directement de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

La notion de logements construits ou gérés étend donc naturellement l'acception sociale du logement aux logements PAP réalisés avec le concours des organismes HLM - et notamment les sociétés anonymes de crédit immobilier - voire à ceux dont les organismes HLM sont gestionnaires de prêts.

Vient ensuite la catégorie des logements-foyers. La gestion de ces logements, à l'exception de ceux qui sont gérés par la SONACOTRA ou de quelques résidences pour personnes âgées, est en général, confiée à des organismes de caractère associatif.

Un certain nombre de ces logements-foyers sont, par ailleurs, la propriété des organismes HLM.

Toutefois, l'extension de la notion de logement social à ces structures est légitime, eu égard, tout simplement, aux caractéristiques mêmes de la population qu'elles accueillent.

L'intégration des cités universitaires s'impose d'elle-même, surtout si l'on considère à la fois les conditions d'accès à ces cités et ce qu'est la réalité de l'allocation de logement aux étudiants.

Les hôtels meublés sont également pris en compte dans notre définition, dans une certaine mesure par anticipation sur les dispositions que compte prendre le Gouvernement à cet égard.

Concernant, enfin, le parc social de fait, visé par la dernière catégorie que nous incluons dans notre définition, nous avons souhaité ne prendre en compte que les logements ayant déjà fait l'objet d'une remise à niveau de leur confort ou compris dans le périmètre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ou d'un plan local de l'habitat.

Ces notions concernent donc un parc locatif très présent dans les centres anciens et dont la population est, objectivement, proche de celle qui réside en logement aidé.

**M. le président.** La parole est à M. Diligent, pour présenter l'amendement n° 27.

**M. André Diligent.** Cet amendement a la même inspiration que l'amendement qu'a défendu M. Vizet, bien que la rédaction et le « catalogue » ne soient pas tout à fait identiques.

J'ai retenu, bien entendu, les résidences universitaires, les foyers de jeunes travailleurs, les maisons de retraite à caractère social, qui me paraissent aussi dignes d'intérêt que les logements en accession à la propriété. Mais j'ajoute, surtout, les logements dépourvus de confort et d'hygiène élémentaire, que l'on connaît à travers les recensements et qui sont occupés par des gens qui ne perçoivent pas l'APL ou l'allocation logement.

J'avais cru que cette notion serait retenue par le Gouvernement d'autant que, voilà deux ans, mon idée sur ce plan était généralement très bien accueillie. C'est la raison pour laquelle je suis persuadé que j'arriverai un jour à convaincre le Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n° 19 et 27 ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission a étudié ces amendements avec intérêt. Elle pense que l'inventaire contenu dans l'amendement n° 19 comme celui, plus court, contenu dans l'amendement n° 27 font référence à des notions qui relèvent, pour une bonne part, du domaine réglementaire.

Avant d'exprimer un sentiment définitif sur ce sujet, la commission souhaiterait entendre le Gouvernement qui, en première lecture au Sénat comme à l'Assemblée nationale, a pris un certain nombre d'engagements quant à la rédaction du décret et à la prise en compte, dans ce document, d'un certain nombre de soucis que nos collègues ont exprimés.

**M. le président.** Quel est donc l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 19 et 27 ?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Lors de la première lecture, j'avais été particulièrement attentif à l'argumentation développée par M. Diligent.

Je lui avais dit alors que nous devons réfléchir pour voir si, éventuellement, au-delà des trois critères initialement retenus pour le calcul de la DSU, pouvait être ajouté un autre critère tenant compte de la situation particulièrement difficile de certaines villes.

En ce qui concerne les amendements n° 19 et 27, ma réponse tient en deux termes.

Tout d'abord, à la suite des suggestions que vous avez émises en première lecture, mesdames, messieurs les sénateurs, mais qui n'avaient pas été formalisées, et après le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale, nous avons retenu un quatrième critère, à savoir le revenu.

Nous pensons que cette notion est de nature à prendre en compte la situation difficile, sur le plan social, que connaissent un certain nombre de villes.

C'est donc enrichi par la notion de revenu que le texte revient aujourd'hui devant le Sénat.

Par ailleurs, les propositions contenues dans les amendements n° 27 et 19 relèvent, incontestablement, du domaine réglementaire. Un décret devra obligatoirement intervenir, dès les premières semaines de l'année 1994, pour répartir la DSU.

A propos de ce décret, je rappellerai que le Gouvernement est parfaitement conscient, monsieur Diligent, des difficultés suscitées par l'inadaptation de la définition actuelle du logement social. C'est pourquoi j'ai été amené à lancer une concertation interministérielle visant à engager une modification de cette définition.

Le projet de décret sera, bien entendu, soumis à l'avis du comité des finances locales et fera l'objet, dans ce contexte, d'une large concertation.

J'espère qu'ainsi MM. Vizet et Diligent, considérant que nous allons au-devant des préoccupations qu'ils ont exprimées, voudront bien retirer leurs amendements.

**M. le président.** Monsieur Vizet, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Robert Vizet.** Je souhaiterais, avant de me prononcer, entendre la réponse de M. Diligent.

**M. le président.** Monsieur Diligent, maintenez-vous votre amendement ?

**M. André Diligent.** Je ferai remarquer à M. le ministre que son projet de loi contient bien des dispositions qui sont de nature réglementaire. Par conséquent, sa réponse ne me satisfait qu'à moitié.

Néanmoins, j'aurais mauvaise grâce à sembler ne pas avoir confiance en ses engagements. Je lui donne donc rendez-vous dans les mois prochains et, en attendant, je ne défends plus mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 27 est retiré.

Monsieur Vizet, l'amendement n° 19 est-il maintenu ?

**M. Robert Vizet.** Une fois n'est pas coutume - il ne faut pas prendre cela comme un précédent - ... (*Sourires.*)

**M. Christian Bonnet.** Rassurez-vous !

**M. Robert Vizet.** ... je réponds à l'appel de M. le ministre ; mais, vraiment, considérez cela comme une exception, et n'y revenez pas trop souvent ! (*Nouveaux sourires.*)

**M. Paul Masson.** C'est le Saint-Esprit !

**M. Robert Vizet.** En tout cas, je serai vigilant quant au respect de votre engagement, monsieur le ministre.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je vous remercie, monsieur Vizet.

**M. le président.** L'amendement n° 19 est retiré.

Par amendement n° 20, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, dans le cinquième alinéa 4° du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes, après les mots : « revenu moyen », d'insérer le mot : « régional ».

La parole est à M. Vizet.

**M. Robert Vizet.** Notre amendement tend à tenir compte des profondes disparités fiscales qui président à l'établissement de l'impôt sur le revenu selon les diverses régions françaises.

Chacun sait - et tous les rapports du Conseil national des impôts le prouvent - que le produit de l'impôt sur le revenu - il en est de même de ses bases - est sensiblement plus important en région d'Ile-de-France que dans l'ensemble des autres régions du pays. Cette « richesse » de la région d'Ile-de-France dissimule de profondes disparités internes dans cette région et même dans chaque département qui la compose.

Cette situation est identique en province, où se produit le même phénomène. Nous pourrions évoquer certaines situations départementales ou régionales spécifiques, mais chacun ici les connaît et serait à même de les décrire.

Rappelons que, lors de la première lecture, notre groupe avait proposé un amendement visant à la prise en compte, dans l'indice synthétique, du revenu par foyer fiscal. Nous sommes donc intéressés par le texte qui ressort des débats de l'Assemblée nationale et nous nous attachons à en améliorer le dispositif.

Tel est le sens de notre amendement n° 20.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** J'ai deux observations à formuler sur cet amendement.

En premier lieu, la commission des finances a effectivement accepté l'introduction dans le projet de loi d'un quatrième critère, celui du revenu. Même si ce critère ne satisfait pas totalement à la définition des logements sociaux, la commission pensait ainsi aller dans la direction souhaitée par nombre de nos collègues, qui désiraient voir mieux prise en compte la situation des per-

sonnes dans la définition des caractéristiques des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

En première lecture, la commission des finances avait ouvertement souhaité qu'on puisse définir au cours de la navette un quatrième critère ; elle avait retenu, comme l'Assemblée nationale, celui du revenu, qui couvre beaucoup de situations et permet d'y voir plus clair.

Faut-il aller jusqu'à la référence régionale ? C'est une autre affaire, car nous nous trouvons devant un système de répartition de caractère national. Il faudra sûrement, à un moment ou à un autre - pas maintenant, puisque nous ne disposons pas de simulations - affiner la perception des situations locales pour appliquer les péréquations nécessaires, dont la DGF doit être le vecteur.

Nous n'en sommes pas encore là, nous n'avons pas les moyens d'appréciation et les bouleversements que pourrait induire cet amendement nous semblent trop importants.

La commission a donc émis un avis défavorable sur l'amendement n° 20 tout en comprenant bien les motivations qui le sous-tendent.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Si l'on retenait une moyenne régionale, monsieur Vizet, les communes pauvres des régions riches seraient favorisées par rapport aux communes pauvres des régions pauvres. Ce résultat irait donc à l'encontre des objectifs de péréquation et de justice que vise la dotation de solidarité urbaine. Dès lors, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 20, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 4, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, après le cinquième alinéa (4°) du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le revenu pris en considération pour l'application de l'alinéa précédent est le dernier revenu imposable connu. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** La notion de revenu a été acceptée, encore faut-il savoir de quel revenu il s'agit. Tel est l'objet de l'amendement n° 4, qui est un amendement de précision.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis à nouveau saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 28, M. Diligent propose de rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes :

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu en pondérant le rapport défini au 1° par 50 p. 100, le rapport défini au 2° par 20 p. 100, le rapport défini au 3° par 10 p. 100 et le rapport

défini au 4° par 20 p. 100. Toutefois, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré d'au plus cinq points dans des conditions fixées en Conseil d'Etat. »

Par amendement n° 5, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, dans le sixième alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-12 du code des communes, après les mots : « peut être majoré ou minoré », d'insérer les mots : « pour l'ensemble des communes bénéficiaires ».

La parole est à M. Diligent, pour défendre l'amendement n° 28.

**M. André Diligent.** Monsieur le ministre, vous avez bien voulu accepter l'introduction du critère du revenu moyen par habitant, ce dont je vous remercie. J'avais déjà évoqué ce problème, voilà deux ans, puis l'année dernière par le biais d'une question orale. Ainsi, les propositions justifiées finissent toujours par être acceptées, et je rends hommage, par conséquent, à votre souci de justice.

Le critère se référant aux logements sociaux fait l'objet d'une pondération de 20 p. 100. Or, en raison de la diversité à la fois de ces logements et de leurs occupants on sait que ce critère est d'une représentativité relative.

En revanche, de l'avis général, le critère du revenu moyen par habitant est un critère objectif par excellence. Vous-même avez dit, monsieur le ministre, à l'Assemblée nationale, qu'il s'agit d'un critère indiscutable, qui contribue à assoir la DGF sur des bases solides. Toutefois, vous lui octroyez la pondération la plus basse, c'est-à-dire 10 p. 100.

C'est pourquoi je propose de porter ce taux de pondération de 10 p. 100 à 20 p. 100, en abaissant, parallèlement, celui du critère relatif aux logements sociaux.

Par ailleurs, le deuxième et le troisième critère risquent de faire double emploi. En effet, une grande partie des occupants de logements sociaux sont bénéficiaires de l'APL et de l'allocation logement.

C'est la raison pour laquelle je souhaite que la pondération soit modifiée.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 5 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 28.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Lors de la première lecture, aucun des critères n'avait été affecté de pondération. C'est l'Assemblée nationale qui a introduit cette notion avec, d'ailleurs, une capacité de modulation, par décret, de plus ou moins 5.

La commission des finances n'a pas cru devoir remettre en cause la hiérarchie arrêtée par l'Assemblée nationale. Elle a souligné que la possibilité de modulation de plus ou moins 5 pouvait conduire à une situation assez voisine de celle que souhaite M. Diligent.

J'ignore ce que fera le Gouvernement mais je sais que, dans l'état actuel des choses, l'introduction de ce nouveau critère entraînera un certain nombre de modifications au sein du système, dont nous ne mesurons pas encore totalement les implications.

C'est pourquoi la commission des finances a approuvé la prudence de l'Assemblée nationale, qui n'affectait au dernier critère qu'une pondération de 10 p. 100.

En 1995, après le rapport d'étape, on y verra un peu plus clair.

Pour les deux premières années, la modulation prévue par l'Assemblée nationale semble satisfaisante. C'est la raison pour laquelle la commission des finances est défavorable à l'amendement n° 28.

Quant à l'amendement n° 5, il tend à apporter une précision. Avec la rédaction de l'Assemblée nationale, on pourrait croire que le décret va s'appliquer commune par commune, telle commune ayant un critère de revenu élevé, telle autre un critère de revenu bas. Il est bien évident que cela ne saurait être le cas et que le décret visera l'ensemble. Mieux vaut le dire, ce sera plus clair et évitera ainsi d'éventuelles contestations.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 28 et 5 ?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** L'amendement n° 28, présenté par M. Diligent, met l'accent sur un problème important dont nous avons déjà discuté lors de la première lecture.

La proposition contenue dans cet amendement réduit la prise en compte des bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation logement à caractère social au profit du critère « revenu ».

Elle appelle deux observations particulières.

Tout d'abord, la richesse des communes ou l'insuffisance de richesse des communes est mesurée par deux indicateurs essentiels : le revenu moyen par habitant et le potentiel fiscal, le second intervenant dans le calcul de l'indice synthétique pour 50 p. 100. Porter la part du premier indicateur de 10 p. 100 à 20 p. 100 reviendrait à accroître excessivement l'importance de la part « ressources » au détriment de la part « charges » de l'indice synthétique qualifié d'« indice synthétique de ressources et de charges ».

Par ailleurs, les charges incombant aux communes sont prises en compte, dans le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, à raison de 20 p. 100 pour le logement social et de 20 p. 100 pour les bénéficiaires d'allocations logement. Ces deux critères sont non pas similaires mais complémentaires. Le premier tient compte de la composition du parc de logements localisés dans les collectivités locales et des charges qui en résultent ; le second porte sur la part de la population dont les revenus justifient le versement d'allocations logement.

J'ajoute que le critère de l'APL reflète bien l'effort consenti par les communes pour réhabiliter leur parc de logements. A ce titre, il mérite de constituer un critère important de répartition de la DSU car il apporte une aide aux communes qui s'engagent dans le traitement des problèmes urbains auxquels elles sont confrontées.

Nous parvenons ainsi à un indice qui, je crois, combine les principaux critères de ressources et de charges.

Notre première proposition comportait peut-être une lacune sur laquelle vous aviez, monsieur Diligent, mis l'accent, à juste titre.

J'ai fait procéder, comme vous le souhaitiez, à des simulations introduisant le revenu par habitant, qui est maintenant intégré à hauteur de 10 p. 100, avec des possibilités de modulation de plus ou moins cinq points.

Le Gouvernement, rejoint par l'Assemblée nationale où un débat approfondi a également eu lieu sur ce sujet, a donc, je le crois, monsieur Diligent, suivi la voie que vous aviez tracée.

Puis-je, dans ces conditions - j'ai vraiment des scrupules à le faire à deux reprises, concernant deux amendements afférents au même article - vous demander, compte tenu de la prise en considération du point de vue que vous aviez exprimé en première lecture, de bien vouloir accepter d'en tirer les conséquences en retirant votre amendement ? Nous vous avons entendu pour une bonne part et nous saurons, dans le prochain rapport d'étape,

franchir le pas qui s'imposera au vu des résultats qui auront été obtenus entre 1993 et 1995.

S'agissant de l'amendement n° 5, le Gouvernement émet un avis favorable.

**M. le président.** Monsieur Diligent, l'amendement n° 28 est maintenu ?

**M. André Diligent.** Je ne voudrais pas faire de peine à M. le ministre, mais, honnêtement, je suis plus convaincu par la démonstration de M. le rapporteur que par la sienne.

Néanmoins, je suis tenace et, puisque le Gouvernement accepte aujourd'hui ce que l'on m'a toujours refusé dans le passé, je vous donne rendez-vous l'an prochain, monsieur le ministre, en espérant que vous voudrez bien faire un nouveau pas en avant.

Je retire donc mon amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 28 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Toujours sur l'article 11, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 21, M. Vizet et Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, à la fin du premier alinéa du paragraphe IV du texte présenté par cet article pour l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer le chiffre : « 1,4 » par le chiffre : « 1,7 ».

Par amendement n° 6 rectifié, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, dans le premier alinéa du paragraphe IV du texte présenté par ce même article pour l'article L. 234-12 du code des communes, de remplacer le chiffre : « 1,4 » par le chiffre : « 1,3 ».

La parole est à M. Vizet, pour défendre l'amendement n° 21.

**M. Robert Vizet.** Cet amendement vise à modifier les dispositions relatives à la prise en compte de l'effort fiscal des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine.

Nous savons que ces collectivités disposent de façon générale d'un faible potentiel fiscal, ce qui induit souvent un effort fiscal très élevé, compte tenu de la nécessité, au regard des charges - et, de plus en plus, de la part des contingents dans ces charges - de percevoir un produit fiscal donné.

La notion d'effort fiscal demeure en elle-même sujette à caution, d'autant que, par ailleurs, le code général des impôts n'a pas encore résolu le problème de l'évolution propre aux prélèvements opérés sur chaque élément du potentiel fiscal.

Il n'en demeure pas moins que, selon nous, le plafonnement de la prise en compte de l'effort fiscal n'est pas justifiable, même si l'on comprend le souci du Gouvernement de ne pas créer de disparités trop grandes.

En effet, les disparités demeurent, notamment pour les communes structurellement déséquilibrées où le taux d'effort dépasse bien souvent le ratio de 1,4.

Tel est l'objet de l'amendement n° 21.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 6 rectifié et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 21.

**M. Paul Girod, rapporteur.** La motivation de la commission des finances n'est pas exactement la même que celle qui a conduit notre collègue M. Vizet à proposer l'amendement n° 21.

La commission avait considéré, en première lecture, que le plafonnement à 1,2 aurait été souhaitable, même s'il avait alors fallu prévoir quelques soupapes de sécurité pour les communes dont l'effort fiscal était supérieur à ce taux.

Le texte qui nous revient de l'Assemblée nationale prévoit un plafonnement à 1,4. Pour être tout à fait franc, je souhaiterais qu'un accord puisse se faire sur un plafonnement à 1,3.

Pourquoi 1,3 et non pas 1,7? Tout simplement parce que la notion d'effort fiscal, qui est importante, doit cependant être tempérée par le fait que si l'on augmente trop la capacité d'intégration de cette référence dans le système général de la DGF, on donne indirectement une prime à la mauvaise gestion. C'est la raison pour laquelle la commission des finances propose le coefficient de 1,3. Elle ne peut donc évidemment pas approuver le coefficient de 1,7, ce que M. Vizet comprendra certainement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 21 et 6 rectifié?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 21. En effet, nous sommes absolument certains que le coefficient de 1,7 ferait disparaître tous les effets de l'indice synthétique, ce qui, évidemment, n'est pas l'objectif recherché.

S'agissant de l'amendement n° 6 rectifié, présenté par la commission, le Gouvernement s'en remet à la sagesse - plutôt positive - du Sénat.

**M. Paul Girod, rapporteur.** La sagesse est, de toute façon, positive!

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 21.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Je me prononcerai en fait contre les deux amendements en discussion, en espérant que l'appel à la sagesse du Sénat, sollicité à l'instant par M. le ministre, sera entendu.

Je refuse, en effet, de considérer que les responsables locaux seraient tous suspects de manipuler la pression fiscale afin d'obtenir des dotations plus importantes. Ce type de procès qui, hélas, est fréquent, n'est pas raisonnable. Personnellement, je ne connais aucun élu qui s'amuse à augmenter les impôts sur les ménages simplement pour obtenir des dotations supplémentaires. S'il en existe, qu'on nous le dise!

Or c'est le seul argument évoqué en permanence pour justifier que le coefficient doit rester à 1,2. L'Assemblée nationale souhaite le fixer à 1,4 et notre commission à 1,3. Je considère, pour ma part, que l'Assemblée nationale s'est montrée raisonnable et que nous devrions retenir sa proposition.

C'est pourquoi je ne suis favorable ni à l'amendement n° 21 ni à l'amendement n° 6 rectifié.

**M. Alain Vasselle.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Je m'interroge à propos de l'amendement n° 6 rectifié, présenté par la commission, après l'explication de M. le rapporteur concernant la proposi-

tion d'introduire la DGF comme critère de calcul de la dotation de solidarité urbaine en faveur des communes.

M. le rapporteur a fait valoir, avec talent, que le critère de l'effort fiscal était un élément important dans le calcul de la DSU, en tant qu'il permettait de tenir compte, en remplacement de la DGF si besoin était, de la capacité réelle de la collectivité à faire face aux besoins importants provoqués par la situation dans laquelle elle se trouve.

M. le rapporteur a toutefois proposé de tempérer quelque peu l'effet de l'application de l'effort fiscal en faisant jouer un coefficient minoré par rapport à celui qu'avait proposé l'Assemblée nationale, puisque, dans le texte initial - si ma mémoire est bonne et si ce qui vient d'être rappelé est exact - il était de 1,2. L'Assemblée nationale l'a porté à 1,4 et la commission des finances du Sénat le ramène à une intermédiaire de 1,3. Je ne ferai pas l'affront de dire que cela ressemble à une discussion de marchands de tapis!

Mon intervention est uniquement justifiée par le fait que M. Paul Girod, quand il s'est prononcé contre mon amendement, tout à l'heure, a fait valoir que l'effort fiscal était un critère permettant précisément de tenir compte de la situation réelle des communes.

**M. René Régnauld.** Tout à fait!

**M. Alain Vasselle.** C'est la raison pour laquelle je serais assez tenté de m'en tenir à la proposition de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire à un coefficient de 1,4.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je m'attendais à cette intervention de notre collègue M. Vasselle, lorsque j'ai fait remarquer tout à l'heure que l'effort fiscal était un élément déterminant du calcul de la DSU. Je lui rappellerai simplement deux éléments.

Tout d'abord - il l'a reconnu lui-même - au départ, le Sénat avait fixé le plafonnement à 1,2 et l'Assemblée nationale à 1,4. Nous sommes revenus à 1,3, parce que cela représente une position intermédiaire sur laquelle, je pense, nous pouvons espérer recevoir l'accord de l'Assemblée nationale.

L'exagération de la prise en compte de l'effort fiscal peut très facilement aboutir à une reconnaissance de gestion hasardeuse. Le taux de 1,3 est déjà très loin de la moyenne, car 30 p. 100 de plus que la moyenne, c'est énorme en matière d'effort fiscal!

**M. René Régnauld.** Cela arrive!

**M. Paul Girod, rapporteur.** Si cela n'arrivait pas, personne ne proposerait 1,7!

Quant à 40 p. 100, c'est vraiment très important et j'ai d'ailleurs eu l'occasion de m'entretenir longuement de ce sujet avec les députés ce matin. Je pense donc que 1,3 est un coefficient raisonnable.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Je ne confonds pas les collectivités dont les apports d'impôts économiques ou de taxes professionnelles sont importants et celles qui n'en ont pas du tout. Or, en comparant les collectivités qui se trouvent dans ces deux cas extrêmes, on s'aperçoit que la variation de l'effort fiscal est tout à fait considérable. Par conséquent, si le dispositif défendu par M. le rapporteur vise en quelque sorte à privilégier les collectivités qui n'ont pas trop à demander à l'effort fiscal parce qu'elles

ont d'autres ressources par ailleurs, c'est une raison supplémentaire pour tenir compte de cet effort fiscal, ainsi que l'Assemblée nationale a bien voulu le reconnaître.

Il ne s'agit pas ici d'une discussion de marchands de tapis, mais nous devons reconnaître objectivement que certaines collectivités locales sont dans cette situation malgré elles - nous n'avons pas à leur faire un procès à cet égard - et, lorsque les impôts sur les ménages sont relativement élevés, cela mérite bien que la solidarité inter-vienne.

**M. Robert Vizet.** Très bien !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 21, 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'amendement n° 6 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-12 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

#### ARTICLE L. 234-13 DU CODE DES COMMUNES

**M. le président.** Sur le texte proposé pour l'article L. 234-13 du code des communes, je suis saisi d'un amendement n° 23 rectifié, présenté par MM. Althapé et Vasselle, et visant, dans le premier alinéa du texte présenté, à supprimer les mots : « et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20000 habitants ».

La parole est à M. Althapé.

**M. Louis Althapé.** Nous proposons de revenir au texte initial s'agissant des bourg-centres.

Ce critère appelle quelques réflexions, car quelle ville ne joue pas un rôle dans l'animation du milieu rural ?

En fait, l'extension proposée par l'Assemblée nationale paraît avoir pour objet de couvrir la situation des villes comprises entre 10 000 et 20 000 habitants qui ne perçoivent ni la DSU ni la dotation ville-centre.

Est-ce à la DSR de jouer ce rôle de substitut pour les communes urbaines qui ne sont éligibles à aucune de ces deux dotations ?

Comment expliquer aux communes rurales de la deuxième fraction de la DSR que celle-ci, qui constitue déjà la portion congrue et la variable d'ajustement de la dotation d'aménagement du territoire, va être amputée de 20 millions de francs par extension abusive d'une dotation dite de solidarité rurale, qui était présentée comme devant réduire les écarts de strate et compléter en priorité les ressources des petites communes les plus défavorisées de notre territoire ?

Comment justifier une telle disposition, sachant que la catégorie des villes de 10 000 à 20 000 habitants a connu une des plus fortes progressions de la DGF depuis la réforme de 1985, à savoir 375 francs par habitant contre 330 francs pour la moyenne nationale, et seulement 284 francs par habitant pour les communes de moins de 5 000 habitants, qui ont vu leur situation relative se dégrader ?

L'affectation de la DSR à toutes les communes de moins de 10 000 habitants était déjà contestable. Le Gouvernement la justifiait en faisant remarquer qu'elle

couvrait ainsi la moitié de la population française, l'autre moitié, le monde urbain, étant couvert par la DSU.

L'extension à des communes urbaines est donc inacceptable. C'est toute l'architecture de ce texte, sa philosophie, la vocation de la DSR qui sont remises en cause par une telle disposition.

Si les communes de 10 000 à 20 000 habitants ont des difficultés, ce dont je ne doute pas, ces problèmes ne sauraient être réglés que par l'extension de la solidarité urbaine ou du concours ville-centre provisoirement gelé, mais qui devrait, tout comme la dotation touristique, être réexaminé dans son affectation et dans ses critères.

L'article 31 a précisément pour objet de dresser un bilan en 1995 des effets du gel des critères de sélection et de répartition de ce concours.

Il apparaît donc hautement souhaitable, en résumé, de renvoyer les dispositions à prendre pour cette catégorie de communes soit à une modification de la DSU, soit à la réforme globale de la DGF qui ne saurait être repoussée au-delà de 1995 mais en aucun cas en effectuant un prélèvement sur la DSR.

**M. Paul Masson.** Très bien !

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Au cours de la discussion générale, j'ai eu l'occasion de m'étendre par avance assez longuement sur ce sujet.

Je souhaite que l'on remette les choses en perspective.

Dans l'architecture du texte est prévue la division de la population française en deux camps - non : le mot est excessif - en deux catégories - non : le mot est également excessif - disons en deux moitiés, ceux qui sont plus urbains que la moyenne française, ceux qui sont plus ruraux que la moyenne française.

Il se trouve que la césure de la population se trouve à 10 000 habitants. C'est une coïncidence qui, d'une certaine manière, pourrait presque passer pour providentielle car, en France, on aime les chiffres ronds, et il se trouve que la séparation est fixée à ce seuil.

Evidemment, comme toute séparation, celle-ci crée un certain nombre de perturbations et, juste en dessous comme juste au-dessus de 10 000 habitants, on trouve des collectivités à caractère un peu intermédiaire.

Dans la dotation de solidarité rurale a été individualisée une première part destinée à « épauler » un certain nombre de communes choisies selon un critère un peu grossier - mais nous en reparlerons tout à l'heure à l'occasion de la DDR - à savoir l'animation de leur environnement. Sont visés les chefs-lieux de canton et les communes qui comptent au moins 15 p. 100 de la population du canton.

Nous avons eu un débat très approfondi, en première lecture, sur la définition de ce critère.

Mais font aussi partie de cette catégorie un certain nombre de communes qui, bourgs-centres ou non, disposent d'un nombre relativement élevé de logements sociaux mais qui se trouveraient, puisqu'elles sont situées dans la partie la plus rurale de la population française, exclues du bénéfice éventuel de la dotation de solidarité urbaine, réservée par définition aux communes de plus de 10 000 habitants.

Depuis le début de la discussion, il a été prévu que, bien que se situant dans la moitié des « plutôt ruraux », ces communes pourraient cependant bénéficier de la DSU prévue pour les « plutôt urbains ». C'est une pénétration modeste - soixante-dix à soixante-douze communes, si j'ai bonne mémoire - du système des urbains dans celui des ruraux.



Y a-t-il lieu d'envisager un phénomène symétrique de pénétration du concept de centralité au bénéfice d'un milieu rural pour certaines des communes qui comptent plus de 10 000 habitants ?

L'Assemblée nationale a répondu positivement à cette question, et elle a pris comme critère d'éligibilité à cette « dotation de centralité » - appelons la ainsi pour l'instant - le fait que la ville doit être une sous-préfecture - il y a donc là un parallélisme avec les chefs-lieux de canton - et qu'elle ne doit pas se trouver dans un des cas d'élimination quasi systématique de la capacité de recevoir la dotation bourg-centre. Je n'insiste pas, vous connaissez les quatre cas d'exclusion.

De la sorte, soixante-dix communes rurales vont bénéficier de la DSU, pour un montant de près de 35 millions de francs, et l'Assemblée nationale nous propose de faire entrer soixante-deux communes de 10 000 à 20 000 habitants dans le système de la centralité en milieu rural, pour 30 millions de francs. Pratiquement, il y a parallélisme de traitement, interpénétration du critère d'une moitié dans l'autre pour des communes à la marge.

Voilà une première raison qui nous pousse à accepter le raisonnement de l'Assemblée nationale, qui porte sur des sommes comparables et un nombre de communes comparable.

Mais il y a une seconde raison : il est vrai que les sous-préfectures isolées de 10 000 à 20 000 habitants jouent effectivement un rôle d'animation dans le secteur qui les entoure. En effet, les services rendus à la population à caractère urbain par le milieu rural dit profond repose, pour une grande part sur l'existence de ce style de sous-préfectures.

La commission des finances, après avoir mûrement réfléchi, a accepté, à la majorité, la proposition de l'Assemblée nationale, qu'elle a cependant fortement nuancée sur un point.

L'Assemblée nationale avait ainsi prévu qu'une commune de ce type, mais à caractère plutôt urbain, pourrait recevoir la totalité de la dotation bourg-centre et la totalité de la DSU. Encore faut-il savoir que la dotation bourg-centre n'est calculée que sur l'effectif d'habitants au « taquet », le basculement étant déclenché à 10 000 habitants.

La commission des finances a considéré que ce mécanisme était excessif et elle a envisagé une attribution plus modérée, en ce sens qu'une commune qui a des problèmes sociaux et qui perçoit la DSU, mais qui est en même temps éligible au système bourg-centre - qu'elle soit d'ailleurs au-dessus ou en dessous de la limite de 10 000 habitants - verrait son attribution bourg-centre diminuer de moitié au motif qu'elle reçoit la DSU, sans pour autant que les communes de moins de 10 000 habitants soient écartées du bénéfice futur de la dotation diffuse des communes de moins de 10 000 habitants.

Nous aboutissons, par conséquent, à un système dans lequel la centralité est prise en compte, mais ramenée à la moitié de son montant quand la dotation de solidarité urbaine est présente, au-dessus comme en dessous de la limite de 10 000 habitants, ce qui permet de prélever un peu moins sur la partie diffuse de la dotation rurale, puisqu'on peut ramener le prélèvement à 20 millions de francs.

En résumé, pour la pénétration du système de solidarité urbaine dans le milieu dit rural, il faut 35 millions de francs pour soixante-dix communes, tandis que, pour la pénétration du système rural de bourg-centre dans le système urbain, il faut 20 millions de francs pour un nombre de communes équivalent.

Je crois honnêtement que le système est équilibré. Il permet d'éviter les effets de seuil trop brutaux autour de la frontière de 10 000 habitants et, ainsi modifié, avec une réduction relative de la dotation bourg-centre pour les communes touchant la DSU, le texte de l'Assemblée nationale semble acceptable.

J'espère vous avoir convaincu, monsieur Althapé, et je vous suggère donc de bien vouloir retirer votre amendement, car je crois que nous pouvons parvenir à un consensus.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je comprends tout à fait le souci exprimé par M. Althapé.

Ce que vous souhaitez, c'est qu'à travers une dotation accordée à des chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants le prélèvement soit tel que la dotation de solidarité rurale ne se trouve pas amputée, afin de lui garder toute son efficacité.

Pour cela, nous avons deux garanties : la première consiste à circonscrire étroitement à soixante-dix le nombre de chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants, éligibles ; la seconde consiste à veiller à ce que la population prise en compte se limite au seuil de 10 000 habitants, même si ces communes se situent entre 10 000 et 20 000 habitants.

Je puis donc vous assurer que la DSR restera consacrée, dans son immense majorité, aux communes rurales et aux bourgs-centres. Nous répondons ainsi à votre légitime préoccupation.

Toutefois, nous ne pouvons pas, me semble-t-il, laisser à l'écart cette catégorie de communes qui, entre les métropoles régionales, d'une part, et le milieu rural, d'autre part, jouent un rôle intermédiaire de rayonnement qui, très souvent, profite également au milieu rural. Il s'agit de villes qui exercent toute une série de missions, notamment sur le plan éducatif et culturel, au profit d'un secteur assez large.

Nous devons prendre en compte ces communes - leur nombre est d'ailleurs limité - dans l'élaboration de la nouvelle DGF.

Répondant ainsi à votre souci de veiller à ce que l'une des trois cibles prioritaires, celle des communes rurales, reste préservée, je souhaite, monsieur Althapé, que vous retiriez votre amendement, sachant que, en tout état de cause, vous avez été entendu.

**M. le président.** L'amendement n° 23 rectifié est-il maintenu ?

**M. Alain Vasselle.** Monsieur le ministre, je me suis efforcé d'être le plus attentif possible à votre argumentation pour tenter de comprendre le cheminement qui vous a conduit à accepter un amendement adopté par l'Assemblée nationale différent du dispositif que vous aviez prévu dans votre projet de loi d'origine, sur lequel nous nous sommes prononcés en première lecture.

Votre projet de loi avait fixé le seuil à 10 000 habitants. La commission des finances joue les équilibristes et vous, monsieur le ministre, vous jouez les Salomon !

**M. Etienne Dailly.** Facile !

**M. Alain Vasselle.** Selon vous, aucune collectivité ne doit rester au bord du chemin, et être écartée du bénéfice soit de la dotation de solidarité urbaine, soit de la dotation rurale.

Si la dotation de solidarité rurale était versée uniquement aux communes rurales et, à quelques exceptions près, aux communes bourgs-centres sur la base des cri-



tères qui ont été retenus, et si la dotation de solidarité urbaine profitait, outre aux villes, à un certain nombre de communes rurales soixante-dix exactement, comme l'a rappelé M. Girod des communes ne bénéficieraient ni de l'une ni de l'autre de ces dotations. Elles verraient le train passer sans qu'il s'arrête.

Vous avez donc imaginé un dispositif permettant à ces dernières communes de bénéficier de cette dotation. C'est la raison pour laquelle vous avez introduit le seuil de 10 000 habitants.

Monsieur le ministre, entre le moment où le Sénat examinait ce texte en première lecture et aujourd'hui, j'ai organisé dans mon département - je suis le président de l'association départementale des maires - une tournée. J'ai rencontré, à ce jour, les deux tiers des maires des 693 communes que compte mon département, dont plus de 600 ont moins de 2 000 habitants.

J'ai donc rencontré une forte proportion de maires de communes rurales. Nous leur avons expliqué le contenu de la réforme de la dotation globale de fonctionnement et nous avons porté à leur connaissance l'amendement de l'Assemblée nationale qui permet à des communes de 20 000 habitants de bénéficier de la dotation de solidarité rurale.

Monsieur le ministre, que vous dire pour que vous compreniez la réaction des maires des communes rurales ? Ce fut un tollé général !

Bien entendu, on peut essayer de justifier auprès de ces maires le rôle que jouent les bourgs-centres. Les maires le comprennent lorsqu'il s'agit d'un bourg-centre qui compte 3 000, 5 000, 6 000 habitants. Mais quand ils apprennent qu'il s'agit de communes de 10 000, 15 000, voire 20 000 habitants, au potentiel fiscal sans aucune comparaison avec les leurs, ils considèrent comme une véritable provocation le fait qu'elles puissent bénéficier de la dotation de solidarité rurale.

Monsieur le ministre, vous auriez été bien inspiré, de même que l'Assemblée nationale et le Sénat, dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, de prévoir, comme le suggérait avec beaucoup de pertinence M. Althapé, que ces communes, qui connaissent sans doute des difficultés puissent bénéficier d'une dotation mais pas de la dotation de solidarité rurale.

**M. René Régnault.** Tout à fait !

**M. Alain Vasselle.** Ce pourrait être soit par le biais d'une dotation ville-centre, soit par le biais de la DSU dans le cadre d'une réforme que vous pourriez proposer en terme ou que vous auriez pu engager dans le cadre de la réforme sur la dotation globale de fonctionnement.

Cela aurait été mieux perçu par les villes. En effet, comment une commune de plus de 20 000 habitants pourrait-elle s'opposer à ce que, dans le cadre d'un volet de la DSU, on ouvre une partie de la dotation à des communes de 10 000 à 20 000 habitants qui jouent le rôle de bourgs-centres, *a fortiori* s'il s'agit de communes chefs-lieux d'arrondissement de départements qui sont particulièrement dépeuplés et à faible démographie, et où l'on compte un nombre important de communes rurales autour de ces communes chefs-lieux ?

J'ai bien compris que, selon M. le rapporteur, l'équilibre du texte adopté par l'Assemblée nationale tenait au fait que soixante-dix communes rurales étaient éligibles à la DSU et que soixante-deux communes urbaines étaient éligibles à la dotation de solidarité rurale.

Cela ne me donne pas satisfaction. Je considère qu'il faut s'en tenir au minimum à la disposition qui figurait dans le projet de loi initial ; si vous souhaitez aller plus

loin, il sera temps, comme l'a suggéré M. Althapé, au moment où on fera le bilan de l'application de la réforme, de voir s'il y a lieu de prévoir d'autres dispositions en faveur de ces collectivités.

D'ailleurs, monsieur le ministre, vous n'aviez pas prévu, dans votre texte, d'étendre la dotation aux communes de plus de 10 000 habitants ; vous aviez fixé le plafond à 10 000 habitants. Aujourd'hui, parce que l'Assemblée nationale s'est montrée combative, vous pliez et vous acceptez de porter le plafond de 10 000 à 20 000 habitants, même si, M. le rapporteur l'a rappelé, cela aura un effet limité puisque les critères retenus sont ceux d'une commune de 10 000 habitants ; c'est-à-dire que les communes de 20 000 habitants ne percevront pas plus que si elles comptaient 10 000 habitants.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue !

**M. Alain Vasselle.** Nous maintenons donc notre amendement pour que tous les maires de France sachent ce qu'aura été la position du Sénat sur ce point. N'oublions pas que nous sommes là pour défendre, d'abord et avant tout, l'ensemble de cet espace rural qui connaît des difficultés majeures, compte tenu de la conjoncture.

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** J'ai évidemment été très attentif au plaidoyer de M. Vasselle. Il est président départemental d'une association de maires ; je le suis aussi. Dans nos associations, une majorité de communes rurales sont très attentives au maintien de cette dotation de solidarité rurale.

A ce stade du débat, j'avancerai un dernier argument.

Depuis le début de l'élaboration de ce projet de loi, nous avons été confrontés à l'association des maires des grandes villes, à l'association des maires des communes rurales, à celle des maires des villes moyennes, à celle des maires des petites villes, ainsi qu'à l'association des maires des communes du littoral et de celles de la montagne.

Un projet de loi comme celui qui vous est soumis représente un effort puisqu'il tend à faire la synthèse des préoccupations de ces différentes catégories de communes. Mais nous ne devons pas oublier les trois priorités que nous nous sommes fixées et dont, malgré tout, pour l'essentiel, nous ne dévions pas : les communes rurales, les villes qui comptent des quartiers difficiles et l'intercommunalité.

Je ne suis pas certain que, lors des deux étapes suivantes de ce débat, nous pourrions, de la même manière, préserver la part qui doit être assurée et qui doit bénéficier aux communes rurales.

J'ai compris votre argumentation. Bien sûr, ce texte, qui devrait être parfait, est légèrement dénaturé par cet élément. Mais, croyez-moi, pour l'essentiel, nous avons fait en sorte, au cours du long débat à l'Assemblée nationale, que, malgré certaines tentatives, soit préservée la part qui doit revenir aux communes rurales.

Puis-je, dans ces conditions, monsieur Vasselle, monsieur Althapé, espérer votre concours ? Je vous garantis que nous avons la ferme volonté de veiller à ce que, lors de la lecture à l'Assemblée nationale, il ne soit pas porté atteinte à cette priorité en faveur des communes rurales...

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** C'est le fond de l'affaire.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Effectivement !

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** ... pour des questions de procédure.

Si je me suis permis d'ajouter cet argument, c'est précisément parce que je pense d'abord à l'intérêt des communes rurales.

C'est vraiment avec toute ma conviction que je me permets de faire cette demande, dans l'intérêt des communes rurales ; je suis persuadé, tout en comprenant votre argumentation parfaitement légitime, que nous pouvons ce soir nous rejoindre, et ce travail en commun, je vous assure que c'est au bénéfice des communes rurales que nous l'accomplirons.

**M. le président.** Après les nouvelles explications données par M. le ministre, l'amendement n° 23 rectifié est-il maintenu ?

**M. Louis Althapé.** Monsieur le ministre, lorsque vous êtes venu voilà quelques semaines devant le Sénat, vous aviez un bon texte. Je n'étais pas forcément partisan du plafond des 10 000 habitants, j'aurais personnellement mis la barre encore plus bas. J'avais néanmoins accepté, comme le Sénat, de voter ce texte.

Aujourd'hui, nous nous retrouvons face à l'évolution proposée par l'Assemblée nationale.

Il en va de la crédibilité du Sénat. L'Assemblée nationale a retenu le plafond de 20 000 habitants pour deux raisons sur lesquelles je ne m'étendrai pas. Aujourd'hui, nombre de communes rurales - et elles sont très largement majoritaires en France - ne comprendraient pas que l'éligibilité à la DSR, cette innovation dans la politique d'aménagement du territoire, soit tout simplement étendue aux communes de 20 000 habitants.

Mes chers collègues, il en va également de la crédibilité de l'action que nous menons pour les communes rurales. Je maintiens donc cet amendement, car je considère que, de temps à autre, les élus que nous sommes doivent apporter leur pierre à l'édifice.

Il s'agit de ma première session parlementaire. Elle fut, pour moi, je l'avoue, un peu difficile. Je me souviens, monsieur le ministre, des arguments qui ont été présentés en faveur du maintien de la dotation touristique. Elle est aujourd'hui intégrée dans la dotation forfaitaire. Son évolution me semble un peu floue. Les sénateurs représentant le milieu rural ne peuvent pas accepter de voir fixer la barre à 20 000 habitants. C'est pourquoi je maintiens l'amendement.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je tiens à rappeler un chiffre et une situation.

La ponction représente 20 millions de francs sur 700 millions de francs. On ne peut pas parler de déséquilibre dans ces conditions. Je rappelle, en outre, que 35 millions de francs sont versés, en compensation, par les communes urbaines aux communes rurales.

Par ailleurs, n'oubliez pas que le Sénat n'a pas le dernier mot en la matière. Je ne voudrais pas voir bouleverser un texte venant de l'Assemblée nationale, qui présente certes quelques inconvénients mais que nous pouvons améliorer, car nous risquerions d'aboutir à une situation bien pire que celle à laquelle nous aurions pu parvenir.

**M. Robert Vizet.** Le GATT, par exemple !

**M. Paul Girod, rapporteur.** J'ai déjà été confronté à de telles situations en tant que rapporteur.

Je tiens à vous mettre en garde contre les risques que nous prenons. J'ai eu l'occasion de m'entretenir, au fond, de cette question avec les rapporteurs de ce texte à

l'Assemblée nationale. J'ai lu très attentivement, comme vous, je le pense, le compte rendu des débats qui s'y sont déroulés.

Le dispositif que je vous propose me semble être le maximum de ce qu'il est possible d'obtenir sur une question aussi délicate. Je répète que la ponction n'est que de 20 millions de francs sur 700 millions de francs. Or nous risquons d'aboutir à une somme de 30 millions de francs, voire de 50 millions de francs.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 23 rectifié.

**M. Christian Bonnet.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Bonnet.

**M. Christian Bonnet.** Je comprends parfaitement le souci exprimé par nos collègues, mais le Sénat représente le monde rural alors que l'Assemblée nationale représente les citadins. Permettez-moi de vous dire, au bénéfice d'une expérience que chacun me reconnaîtra, que nous courrons un risque considérable ; M. le ministre, et M. le rapporteur et tous ceux qui connaissent bien la question l'ont également souligné.

Pour ma part, je me rallie aux arguments de M. le rapporteur.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Ce débat est intéressant. Nos collègues ont développé, c'est le moins qu'on puisse dire, un certain nombre d'arguments. Pour ma part - une fois n'est pas coutume, monsieur Bonnet ! - je rejoins presque votre analyse. Je n'ignore pas, en effet, que nous ne sommes plus en première lecture. Je sais que ce n'est pas à nous que reviendra le dernier mot. Je crains, au point où nous en sommes, que la solution à laquelle nous serions tentés de nous rallier ne soit pire que le mal que nous voulons enrayer.

Je ne mets pas en cause, *a priori*, l'équilibre financier. Mais il est dommage, monsieur le ministre, que vous n'ayez pas rédigé cette disposition de telle manière qu'elle ne suscite pas les réactions que nous avons entendues de la part de nos collègues.

**M. Paul Girod, rapporteur.** C'est vrai !

**M. René Régnauld.** Mais il nous faut bien, à un moment donné, assumer pleinement nos responsabilités. Je crains que la décision que nous serions *a priori* tentés de prendre ne pénalise, en définitive, un peu plus les communes rurales. Or tel n'est pas notre objectif.

Telle est la raison pour laquelle nous ne voterons pas l'amendement de nos collègues. Ils ont soulevé, je le répète, un vrai problème et il est dommage que nous ayons à en débattre à cette heure tardive. Mais, entre deux maux, il faut choisir le moindre. Pour nous, il consiste à ne pas adopter l'amendement n° 23 rectifié.

**M. Alain Vasselle.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à Monsieur Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Ce n'est pas M. Régnauld qui m'amène à prendre la décision à laquelle Louis Althapé et moi-même, après nous être concertés, nous allons en fin de compte nous rallier.

Je tiens à apporter deux précisions complémentaires. En premier lieu, je ne veux pas que vous pensiez que j'étais uniquement préoccupé par l'absence de déséquilibre financier fort au profit des bourgs-centres et au détriment des communes rurales.

Au-delà de cette préoccupation, qui est bien réelle...

**M. Christian Poncelet, président de la commission.** Nous la partageons !

**M. Alain Vasselle.** ... s'en cache une autre que j'ai évoquée lors de l'examen du projet de loi en première lecture et qui concerne les bourgs-centres.

Vous avez reconnu, monsieur le ministre, que cette préoccupation n'était pas infondée. Vous avez pris l'engagement, lors de la première lecture, de voir, lorsque sera dressé le bilan, s'il est nécessaire de revenir en arrière. Mais je ne me fais pas trop d'illusion. Compte tenu du lobbying des bourgs-centres et des communes de 10 000 à 20 000 habitants, il est difficile de croire qu'on pourra revenir sur une telle décision. Il faudra vraiment présenter des arguments forts. Cela dit, je ferme la parenthèse.

Monsieur le ministre, vous êtes président du conseil général d'un département rural. Vous connaissez la réaction des maires ruraux. Vous, monsieur le rapporteur, vous êtes président de l'union départementale des maires, qui compte de nombreux élus ruraux. Vous allez d'autant mieux comprendre mon propos.

Les communes rurales ne comprennent pas qu'on puisse étendre la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale aux communes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants, même si celles-ci jouent le rôle de bourgs-centres et réalisent des équipements qui profitent à l'ensemble des communes environnantes.

On aurait pu prévoir un autre dispositif qui aurait permis d'apporter plus d'argent aux communes rurales qui manquent de ressources financières.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, vous qui êtes président d'un conseil général, et vous, monsieur le rapporteur, une commune rurale ne peut rien faire si elle n'a pas le concours du conseil général, du conseil régional ou de l'Etat. La dotation de solidarité rurale leur permettrait d'acquérir une plus grande autonomie financière et un minimum d'indépendance pour pouvoir réaliser des équipements pour leur population.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** Sur le principe et sur le plan psychologique, les maires de communes rurales risquent, à mon sens, de réagir de manière négative à l'égard de cette disposition.

J'admets que mon peu d'expérience au sein de la Haute Assemblée ne me permet pas d'en connaître tous les rouages et les conséquences dommageables qui pourraient résulter d'une position consistant à persister dans une voie qui ne serait pas la bonne. M. le rapporteur et vous-même, monsieur le ministre, avez l'expérience que je n'ai pas. C'est uniquement pour cette raison que mon collègue Louis Althapé et moi-même répondons à l'appel que vous venez de nous lancer.

Puisque l'Assemblée nationale a toujours le dernier mot et que, lors de la commission mixte paritaire, nous risquons de nous retrouver avec une disposition qui soit encore plus pénalisante pour les communes rurales...

**M. René Régnauld.** Eh oui !

**M. Alain Vasselle.** ... afin de « sauver les meubles », nous acceptons de retirer cet amendement. Mais cela n'enlève rien au fond de notre démarche.

**M. Christian Poncelet, président de la commission.** Exact !

**M. Alain Vasselle.** Nous souhaitons, monsieur le ministre, que vous l'expliquiez et que vous preniez l'engagement que, le moment venu, la loi pourra être améliorée

afin de permettre à ces petites communes qui souffrent de percevoir ce supplément de ressources dont elles ont besoin.

**M. Paul Girod, rapporteur, et M. René Régnauld.** Très bien !

**M. le président.** L'amendement n° 23 rectifié est retiré.

Par amendement n° 24, M. Althapé propose de supprimer le neuvième alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes.

La parole est à M. Althapé.

**M. Louis Althapé.** Cet amendement n'ayant plus d'objet, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 24 est retiré.

Par amendement n° 34, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose d'insérer, après le neuvième alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes, un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Lorsqu'une commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine instituée par l'article L. 234-12 et qu'elle remplit les conditions pour bénéficier de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, la dotation lui revenant à ce dernier titre, calculée selon les modalités prévues ci-dessous, est diminuée de moitié. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** L'Assemblée nationale prévoyait le cumul de la dotation bourg-centre et de la dotation de solidarité urbaine. Nous estimons, quant à nous, que les communes, qu'elles soient en dessous ou au-dessus du seuil de 10 000 habitants, qui perçoivent la DSU ne peuvent prétendre qu'à une dotation bourg-centre diminuée de moitié.

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

**M. Daniel Hoëffel, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix l'amendement n° 34, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Par amendement n° 25, M. Althapé propose, dans le onzième alinéa a) du paragraphe I du texte présenté par l'article 11, pour l'article L. 234-13 du code des communes, de supprimer les mots : « prise en compte dans la limite de 10 000 habitants ».

La parole est à M. Althapé.

**M. Louis Althapé.** Pour les mêmes raisons que précédemment, je retire également cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 25 est retiré.

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

Par amendement n° 26, M. Althapé, propose, dans la première phrase du dernier alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes, de remplacer le nombre : « 430 » par le nombre : « 400 ».

Par amendement n° 35, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose, dans le dernier alinéa du paragraphe I du texte présenté par l'article 11, pour l'article L. 234-13 du code des communes, de remplacer la somme : « 430 millions de francs » par la somme : « 420 millions de francs ».

La parole est à M. Althapé, pour défendre l'amendement n° 26.

**M. Louis Althapé.** Cet amendement n'ayant plus d'objet, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 26 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 35.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cet amendement tend à tirer les conséquences de la réduction de moitié de la dotation bourg-centre perçue par les communes bénéficiant de la DSU, qu'elles soient en dessous ou au-dessus du seuil de 10 000 habitants, et ramène le prélèvement de 430 millions de francs à 420 millions de francs.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 35, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 8, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le troisième alinéa (1°) du paragraphe II du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes :

« 1° Pour 30 p. 100 de son montant, en fonction de la population pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ; »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** L'amendement n° 8 est un amendement de nature rédactionnelle, qui tend à apporter une précision.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

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

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 9 rectifié, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le sixième alinéa (4°) du paragraphe II du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes :

« 4° Pour 10 p. 100 de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare de la commune et le potentiel fiscal moyen par hectare des communes de moins de 10 000 habitants. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il s'agit également d'un amendement de nature rédactionnelle.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 10, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le septième alinéa du paragraphe II du texte présenté par l'article 11 pour l'article L. 234-13 du code des communes :

« Toutefois, sous réserve des dispositions du 4° ci-dessus, chacun des pourcentages de pondération peut être majoré ou minoré pour l'ensemble des communes bénéficiaires d'au plus cinq points dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis du comité des finances locales. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 5 que le Sénat a adopté.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 234-13 du code des communes.

*(Ce texte est adopté.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'ensemble de l'article 11.

**M. René Régnauld.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** S'agissant de l'article 11, je souhaite, monsieur le ministre, que vous soyez convaincu. J'ai besoin que vous nous assuriez que, d'ici à la fin de la navette, la disposition qui nous a longuement retenus tout à l'heure soit libellée d'une manière satisfaisante afin de répondre, en particulier, aux préoccupations qui se sont fait jour ce soir.

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

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 11, modifié.

*(L'article 11 est adopté.)*

#### Articles 14, 21, 24 et 24 bis

**M. le président.** « Art. 14. - L'article L. 234-16 est ainsi rédigé :

« Art. L. 234-16. - La dotation forfaitaire et la dotation perçue par les groupements à fiscalité propre font l'objet de versements mensuels.

« La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale font l'objet d'un versement annuel, avant la fin du troisième trimestre de l'exercice au titre duquel elle est versée. » - *(Adopté.)*

« Art. 21. - I. - Dans le titre de la section II du chapitre II du titre VI du livre II et dans le premier alinéa de l'article L. 262-10 du code des communes, les mots : "du département" sont remplacés par les mots : "de la collectivité territoriale".

« II. - Le 1° de l'article L. 262-10 du code des communes est ainsi modifié :

« 1° Les références : "L. 234-6" et "L. 234-7" sont remplacées par les références : "L. 234-4" et "L. 234-6".

« 2° La référence : "L. 234-12" est supprimée. » - *(Adopté.)*

« Art. 24. - L'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 29. - Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Mayotte et les circonscriptions administratives des îles

Wallis-et-Futuna bénéficient des dispositions des articles L. 234-7 et L. 234-8 du code des communes. Elles reçoivent dans les conditions fixées à l'article L. 234-9 du même code une quote-part de la dotation d'aménagement instituée par cet article.

« Cette quote-part est calculée par application au montant de la dotation d'aménagement du rapport existant, d'après le dernier recensement général, entre la population de chaque territoire ou de chaque collectivité territoriale, majorée de 10 p. 100, et l'ensemble de la population nationale.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles particulières de répartition entre les communes et les circonscriptions administratives de cette quote-part. » - (*Adopté.*)

« Art. 24 *bis*. - Pour tenir compte de la situation financière particulière des communes des départements et territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, le montant total de la dotation forfaitaire attribuée à ces communes en application des dispositions des articles 20 et 24 ci-dessus est majoré en 1994 d'une somme de 30 millions de francs, prélevée sur la dotation d'aménagement instituée par l'article L. 234-9 du code des communes. La répartition de cette majoration entre les communes concernées est fixée par décret en Conseil d'Etat. » - (*Adopté.*)

#### Article 25

**M. le président.** « Art. 25. - Après le premier alinéa de l'article 31 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En 1994, 25 p. 100 au plus de la croissance annuelle des sommes consacrées à la dotation globale de fonctionnement des départements sont affectés à la dotation de fonctionnement minimum prévue à l'article 34. »

Sur cet article, la parole est à M. Moreigne.

**M. Michel Moreigne.** L'article 25 a trait à la dotation globale de fonctionnement des départements. On voit bien qu'elle subit la faible progression de l'enveloppe totale. Mais la quasi-stabilisation de son évolution présente un danger pour les départements les plus défavorisés.

L'article 25 permet d'attribuer 25 p. 100 au plus de la croissance annuelle des sommes consacrées à la dotation globale de fonctionnement à ces départements. Cette mesure constitue un premier pas, mais il nous paraît insuffisant compte tenu de la faible évolution de l'enveloppe.

Nous souhaiterions être assurés que les 25 p. 100 en question seront bien versés aux départements. L'expression « au plus » nous semble inquiétante. Elle laisse supposer que tel pourrait ne pas être le cas. Pour cette raison, nous serons très attentifs à l'examen de l'amendement n° 11.

**M. le président.** Par amendement n° 11, M. Paul Girod, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit l'alinéa présenté par l'article 25 pour être inséré après le premier alinéa de l'article 31 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 :

« En 1994, 25 p. 100 de la croissance des sommes consacrées à la dotation globale de fonctionnement des départements sont affectés à la dotation de fonctionnement minimum prévue à l'article 34. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Paul Girod, rapporteur.** J'ai le sentiment d'avoir obéi à un appel. En réalité, nous avons suivi une logique. Compte tenu de l'aspect de solidarité qui sous-tend ce

projet de loi, il nous semblait normal que les départements défavorisés reçoivent bien le quart de la croissance de la DGF des départements. Nous allons, je crois, dans le sens de M. Moreigne, ce qui me fait déguster par avance le vote positif qu'il émettra sur un amendement de la commission ! (*Sourires.*)

**M. Michel Moreigne.** Je ne suis pas aussi rebelle que vous le pensez !

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Favorable.

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

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

(*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 25, ainsi modifié.

(*L'article 25 est adopté.*)

#### Article 26

**M. le président.** « Art. 26. - L'article 34 *bis* de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est ainsi modifié :

« 1° Le I est ainsi rédigé :

« I. - Il est institué un mécanisme de solidarité financière entre des départements contributifs et des départements bénéficiaires au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements, afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

« En outre, afin d'aider des communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées, une part de la contribution fixée au III est affectée au financement de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes. Fixée à 160 millions de francs pour 1994, cette part est réduite de 40 millions de francs par an à compter de 1995 et supprimée en 1998. Les ressources ainsi dégagées sont attribuées à la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article 34. »

« 2° Le dernier alinéa du III est supprimé. »

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

**M. René Régnauld.** L'Assemblée nationale a réservé les moyens dégagés par la disparition progressive de la DPSU aux départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale.

Il était en effet important de ne pas compliquer, de ne pas « polluer », surtout, le système de redistribution entre les départements. Il fallait plutôt aider encore plus les départements très largement décrochés par rapport aux autres et dont notre collègue Michel Moreigne s'était fait le brillant avocat, en vain ici.

Malgré tout, il a été entendu à l'Assemblée nationale, ce dont je me réjouis, et lui au moins autant que moi !

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

Je mets aux voix l'article 26.

**M. Robert Vizet.** Le groupe communiste vote contre.

(*L'article 26 est adopté.*)

**Article 26 bis et 26 ter**

**M. le président.** « Art. 26 bis. - Le 2° de l'article 32 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est complété par les mots : « ainsi que, dans la mesure où elles sont compensées par l'Etat, des sommes correspondant aux exonérations sur les propriétés non bâties prévues à l'article 1586 D du code général des impôts ; ». - (Adopté.)

« Art. 26 ter. - I. - Le dernier alinéa de l'article 36 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est abrogé.

« II. - Le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée est abrogé. » - (Adopté.)

**Article 27**

**M. le président.** « Art. 27. - I. - Le I de l'article 1648 B du code général des impôts est ainsi rédigé :

« I. - Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle comprend deux fractions.

« 1° La première fraction est dénommée : « dotation de développement rural ». Son montant est arrêté par le comité des finances locales et est au minimum égal aux ressources dégagées par l'application du 4° du II de l'article 1648 A bis.

« Bénéficiaire de cette dotation :

« a) Les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25 000 habitants ;

« b) Les communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de celles bénéficiant, soit de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-12 du code des communes, soit des attributions du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France en application des dispositions de l'article L. 263-15 du même code, soit des attributions de la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue au I de l'article L. 234-13 dudit code ;

« c) Les communes de moins de 20 000 habitants des départements d'outre-mer et celles de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

« Les crédits de la dotation de développement rural sont répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes et de groupements concernés, de la population, du potentiel fiscal et, le cas échéant, pour les groupements, du coefficient d'intégration fiscale. La répartition peut également tenir compte du nombre de communes et de groupements situés en zone de montagne. Cette répartition est effectuée dans des conditions telles que les crédits consacrés aux communes n'excèdent pas 30 p. 100 des sommes déléguées aux représentants de l'Etat dans les départements.

« Les attributions sont arrêtées par le représentant de l'Etat dans le département, sous forme de subventions, après avis de la commission d'élus prévue ci-dessous. Ces subventions sont attribuées pour les groupements de communes en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels et pour les communes en vue de la réalisation d'investissements locaux.

« La commission évalue les attributions en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations

d'emplois sur le territoire des communes ou des groupements considérés.

« La commission comprend, outre les membres de la commission prévue à l'article 103-4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, des représentants des maires des communes concernées dont la population est comprise entre 2 000 et 25 000 habitants et des représentants des présidents des groupements de communes concernés dont la population est comprise entre 2 000 et 35 000 habitants, désignés dans les mêmes conditions que les autres membres de la commission.

« La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 234-2 du code des communes.

« 2° La seconde fraction est répartie par application des dispositions du II. Son montant est fixé par le comité des finances locales par différence entre les ressources prévues à l'article 1648 A bis et les sommes nécessaires à l'application des dispositions du 1° ci-dessus. Les sommes ainsi dégagées ne peuvent être inférieures à 90 p. 100 du montant des ressources définies aux 1°, 2° et 3° du II de l'article 1648 A bis. »

« II. - Les crédits consacrés aux communes visées au 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts sont diminués de dix points en 1995.

« Le rapport prévu à l'article 31 étudiera les modalités et les conséquences d'une réforme consacrant progressivement la totalité de la dotation de développement rural aux groupements de communes à fiscalité propre. »

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

**M. René Régnauld.** L'article 27 est beaucoup plus sérieux encore puisqu'il a trait à la dotation de développement rural, qui a été conçue pour être - et elle doit le demeurer - un véritable outil d'aménagement du territoire destiné à aider les communes qui jouent un rôle dans l'animation et le développement rural.

Les transformations proposées, au cours de la première lecture notamment, ont considérablement perverti l'esprit de la disposition, d'abord parce que les montants mis en place sont insuffisants.

La loi de 1992 prévoyait d'affecter un milliard de francs à cette dotation en 1994. Or vous n'avez inscrit que 560 millions de francs dans le budget. Il est vrai que le FCTP, qui alimente cette dotation, subira l'année prochaine une ponction importante de la part de l'Etat. Comme quoi, au-delà du discours sur le nouvel élan relatif à l'aménagement du territoire, on retrouve des dispositions bien contradictoires dans les faits !

L'esprit de la disposition a été perverti, ensuite, parce que la transformation proposée aboutit au saupoudrage.

La part réservée aux groupements ne sera que de 330 millions de francs au lieu des 700 millions de francs prévus et l'évolution des prochaines années ne permet pas d'espérer une augmentation prochaine des crédits. C'était pourtant l'occasion et le moyen d'aider le milieu rural, de le développer et de le restructurer.

La part réservée aux bourgs-centres se trouve plus que saupoudrée. L'Assemblée nationale a rectifié le texte dans le bon sens puisqu'elle l'a portée à 70 p. 100 en 1994 et à 80 p. 100 en 1995. Elle propose même d'aller jusqu'à 100 p. 100 par la suite.

Elle a réservé les subventions aux seules communes pour la réalisation d'investissements. C'est un pas positif, même si des critiques demeurent.



Si j'ai bien écouté notre rapporteur, notre commission des finances nous propose de revenir au texte initial. Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, nous y sommes fondamentalement opposés, comme nous sommes fortement opposés aux dispositions qui vont nous être proposées.

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements déposés par M. Paul Girod, au nom de la commission.

L'amendement n° 13 tend à rédiger ainsi la dernière phrase du huitième alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 1648 B du code général des impôts :

« Ces subventions sont attribuées en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels. »

L'amendement n° 14 rectifié vise après le huitième alinéa du texte proposé par l'article 27, pour le paragraphe I de l'article 1648 B du code général des impôts, à insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Ces subventions peuvent également être attribuées, dans la limite de la moitié des crédits consacrés aux communes, en vue de la réalisation d'investissements locaux, aux communes qui, sans être éligibles à la première fraction de la dotation de solidarité rurale instituée par le I de l'article L. 234-13 du code des communes, jouent un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité pour les populations du monde rural. L'attribution par habitant versée à chacune de ces communes ne peut être supérieure à l'attribution moyenne par habitant revenant la même année, dans le même département, aux communes bénéficiaires de la première fraction de la dotation de solidarité rurale. Les communes visées par les dispositions des deuxième à huitième alinéas du I de l'article L. 234-13 dudit code ne peuvent toutefois bénéficier d'une attribution au titre de cette part. »

L'amendement n° 15 rectifié a pour objet de rédiger comme suit la première phrase du paragraphe II de l'article 27 :

« II. - La part des crédits consacrés aux communes visées au 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts est diminuée de cinq points en 1995. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre ces trois amendements.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je vais, en deux mots, expliquer la position de la commission des finances sur l'article 27, qui concerne la dotation de développement rural, comme M. Régnauld vient de le rappeler.

Cette dotation, consacrée en principe à l'investissement - en tout cas, c'est ainsi qu'elle avait été créée - est divisée en deux parts : l'une est attribuée aux groupements de communes par le préfet sur des projets de développement, l'autre va aux communes autrefois bourgs-centres, sous réserve d'un certain nombre de communes qui vont sortir du dispositif et pour lesquelles est prévu un marche-pied de sortie à hauteur de la moitié de ce qu'elles avaient touché l'année dernière.

Restent évidemment les communes. Il existe plusieurs cas de figure.

Certaines communes veulent - c'est le texte du Gouvernement - réaliser en groupements des investissements pour l'emploi, pour le développement économique ou pour la maîtrise de l'environnement. Le texte du Gouvernement prévoit qu'elles sont éligibles, dans une proportion moindre que celle qui était souhaitée par le Sénat -

une partie de 30 p. 100 au lieu d'une partie de 40 p. 100 - à des subventions attribuées par le préfet après avis d'un comité d'élus. Cette procédure est assez voisine de celle de la DGE deuxième part.

D'autres communes remplissent un rôle équivalent à celui d'un bourg-centre, mais ne répondent pas au critère des 15 p. 100 de population d'un canton, alors qu'elles rayonnent sur leur environnement. Tous les élus locaux connaissent bien ce cas de figure, département par département.

Le Sénat avait prévu un dispositif de rattrapage leur permettant de recevoir des subventions au plus égales à ce qu'elles auraient reçu avec le système du calcul de la dotation bourg-centre si elles avaient satisfait au critère des 15 p. 100. C'était une manière de corriger les erreurs dues au système purement national et quelque peu sommaire du critère des 15 p. 100.

L'objection formulée par l'Assemblée nationale provient du fait que la DDR étant une dotation d'investissements et la dotation bourg-centre une dotation de fonctionnement, on mélangea fonctionnement et investissement. La commission des finances reconnaît que, sur ce point, l'Assemblée nationale n'a pas tort. Entre nous, cela ne change rien à la possibilité, pour une commune, de recevoir une subvention équivalente, au plus, à ce qu'elle aurait eu, au titre de la DGF, en fonctionnement en tant que commune-centre. Il lui suffit simplement qu'elle l'affecte à un investissement et le problème est réglé.

Est-il pertinent de supprimer le dispositif de rattrapage prévu par la commission des finances du Sénat, comme l'a fait l'Assemblée nationale, qui a cru s'en tirer en permettant aux communes de présenter des investissements de toute nature ? En effet, si vous lisez le texte de l'Assemblée nationale, c'est bien ainsi qu'est prescrit le système d'attribution aux communes !

La commission des finances ne pense pas que cette suppression soit pertinente. Cela reviendrait à créer une nouvelle DGE deuxième part et inciterait pratiquement toutes les communes à présenter des projets d'investissements de toute nature au titre du développement rural. Ce n'est évidemment pas le but de l'opération !

J'ai par conséquent proposé au Sénat de rétablir le dispositif de rattrapage consacré à des opérations d'investissements de toute nature au seul profit des communes sélectionnées comme quasi-bourgs-centres par le comité des élus et le préfet, de maintenir le dispositif de première lecture pour les autres communes susceptibles de demander une subvention pour des opérations de développement économique ou de maîtrise de l'environnement et, enfin, de garder le système traditionnel pour les groupements.

Reste maintenant le problème de la frontière entre la part de DDR affectée aux communes et celle qui est affectée aux groupements.

La doctrine de l'Assemblée nationale est claire : à terme, seuls les groupements à fiscalité propre seront éligibles au système de la DDR. Je rappelle que la philosophie du Sénat était différente puisqu'il tenait à ce que les communes gardent un droit de tirage important de la DDR.

L'Assemblée nationale a ramené notre proportion de DDR communale de 40 p. 100 à 30 p. 100 et elle envisage son extinction complète assez rapidement. Il semblerait qu'un accord soit possible sur la base de 30 p. 100 pour les communes, dont la moitié au plus est réservée aux quasi-bourgs-centres, pour 1994 et 25 p. 100 pour 1995. Ensuite, nous verrons.



La commission des finances subordonne toutefois cette acceptation à la confirmation d'un engagement qu'elle a cru entendre prendre par le Gouvernement sur ce que seront les procédures de détermination des périmètres des futures communautés de communes, avec l'assurance qu'aucune commune ne sera contrainte d'adhérer à une communauté de communes. Le passage à la fiscalité directe ne devra découler que de la volonté clairement exprimée de chacune des communes intégrées.

La commission des finances demande au Sénat d'adopter ses trois amendements.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** La position du Gouvernement sur l'intercommunalité est claire. Il souhaite qu'elle soit librement consentie et qu'elle puisse progresser. Il s'efforce de la stimuler grâce à des dispositions concernant en particulier la DGF.

L'intercommunalité repose actuellement sur le principe du libre choix des communes, qui ne doivent nullement être contraintes d'entrer dans une structure intercommunale. C'est bien dans cet esprit que les schémas départementaux de coopération intercommunale sont élaborés, des schémas qui, soit dit en passant, ne se limiteront pas aux seules communautés de communes et de districts. Ils préserveront aussi la place des SIVOM.

Au cas où il subsisterait néanmoins un quelconque doute dans votre esprit, je suis tout prêt à réfléchir à la manière de clarifier les choses, mais je ne pense pas que ce soit nécessaire.

Cela dit, le Gouvernement est favorable à ces trois amendements.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je vous remercie, monsieur le ministre.

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

**M. René Régnauld.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Régnauld.

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, mon explication vaudra pour les trois amendements.

Monsieur le rapporteur, je vous ai bien entendu lorsque vous avez demandé au Gouvernement de rappeler sa position sur l'intercommunalité et son caractère volontaire. J'ai cru comprendre que vous n'écartiez pas l'argument selon lequel des communes pouvaient obtenir à la fois le bénéfice de la DGE et le bénéfice de la DDR. Soyons clairs : ce n'est pas normal !

L'objet de la DDR est bien d'aider au développement rural par le biais de l'intercommunalité, autrement dit grâce à des projets locaux, sans qu'il soit précisé, pas même dans le texte de l'Assemblée nationale, qu'il s'agit de projets de toute nature. Ce ne sont que des projets d'investissements locaux, mais à caractère intercommunal et portés par l'intercommunalité.

Si nous avons dû procéder à une partition de la dotation de développement rural à la suite de l'adoption de la loi du 6 février 1992, c'est parce que nous savions tous que, la première année et même la deuxième année, le nombre de groupements constitués et de projets élaborés ne serait pas suffisant pour consommer en totalité l'enveloppe de la DDR. C'est pourquoi il convenait de décider que la partie restant disponible serait directement affectée aux communes.

Selon l'esprit de la loi du 6 février 1992, la DDR est destinée au financement de projets intercommunaux, dans le cadre de l'aide au développement rural.

L'Assemblée nationale a donc le mérite de respecter la loi du 6 février 1992, qui, pour être « notre » loi, n'en est pas moins la loi de la France. Les députés l'ont bien interprétée et leurs modifications vont dans le bon sens. Ils ont bien compris que le Sénat s'était égaré lors de la première lecture.

Il n'est pas question, pour autant, de contraindre les communes à coopérer pour bénéficier de la dotation de développement rural, même lorsque celle-ci sera intégralement réservée à des projets intercommunaux portés par des groupements. Il reste que les communes qui auront choisi de ne pas adhérer devront supporter les conséquences éventuelles de leur choix. Lorsque vous ne voulez pas vous rendre dans un théâtre, vous ne payez pas votre billet, mais vous ne pouvez pas vous plaindre, après, de ne pas avoir pu assister au spectacle !

Ce dispositif comporte une logique, celle du volontariat. Lorsqu'une commune adhère à des projets intercommunaux, elle en assume les inconvénients éventuels comme elle en escompte les avantages. Il est donc juste que le financement de ces dispositions soit réservé exclusivement à cette fin.

L'Assemblée nationale va dans le bon sens. Dans la mesure où la commission nous invite à ne pas la suivre sur ce point, nous voterons contre les trois amendements qu'elle nous propose.

**M. Alain Vasselle.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Vasselle.

**M. Alain Vasselle.** En ce qui concerne la dotation de développement rural, le problème, qui se pose à moi, mais aussi à nombre de nos collègues, tient au maintien d'une part de la dotation au profit des communes de moins de 10 000 habitants. Cela revient pratiquement à permettre aux bourgs-centres de bénéficier encore de la manne financière de la dotation de développement rural.

En effet, les communes bourgs-centres pourront bénéficier de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de développement rural, en plus des dotations auxquelles elles ont droit par ailleurs. Je considère que cela aura des effets pervers, dont on mesurera les conséquences au terme d'une année d'application de la loi.

Cela étant, je vous fais confiance, monsieur le ministre, et j'espère que, le moment venu, nous reviendrons sur cette question.

C'est en fait un autre point qui m'amène à intervenir en cet instant.

Je veux, en effet, mettre l'accent sur le danger que présente l'existence de communautés de communes ou de districts comprenant des communes de plus de 25 000 habitants qui peuvent jouer le rôle de bourgs-centres. En effet, il faut bien concevoir que la dotation de développement rural n'est tout de même pas extensible à l'infini.

Quand des communes de cette importance réalisent des équipements structurants, ceux-ci « dévorent » une masse substantielle de crédits. Dès lors, il ne restera plus que des miettes de la dotation de développement rural pour les équipements que voudront réaliser les communes rurales elles-mêmes.

Si un saupoudrage de crédits au profit de toutes les petites communes n'est certes pas souhaitable, l'effet pervers du système réside dans le fait que les concours parti-

culiers vont venir conforter le bourg-centre, alors que les petites communes n'auront pas les moyens suffisants pour mener une véritable politique de développement local dans l'intercommunalité, compte tenu du poids que représente, dans la structure intercommunale, la ville ou le bourg-centre.

Je voulais profiter de cette deuxième lecture pour signaler encore ce danger. J'espère me tromper, mais mon expérience personnelle me montre que ce risque est réel.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Nous partageons l'inquiétude de M. Vasselle et nous essayons de résoudre le problème qu'il pose du mieux que nous pouvons.

Pourquoi les bourgs-centres sont-ils l'objet d'un souci particulier ? Si nous voulons que l'intercommunalité se réalise avec des bourgs-centres et des communes plus petites, mieux vaut que ces dernières ne se sentent pas « piégées » par la commune-centre...

**M. Michel Moreigne.** C'est vrai !

**M. Paul Girod, rapporteur.** ... dans la mesure où la communauté ne serait créée que pour capter des moyens financiers. Si le bourg-centre disposait de tels moyens avant la constitution de la communauté, ce genre de soupçon peut être au moins fortement atténué.

C'est cela qui sous-tend la logique de la DGF renforcée, voire l'orientation de la DDR plutôt en direction des bourgs-centres.

Ce n'est peut-être pas le meilleur moyen de résoudre le problème, mais il est difficile d'en trouver un autre.

Par ailleurs, contrairement à ce que l'on peut penser ou à ce que certains disent ici ou là, personne ne conteste – en particulier pas moi – la nécessité de l'intercommunalité. Encore faut-il que celle-ci se réalise sur des projets, au service d'une stratégie bien définie, affirmée et acceptée. Or nous avons le sentiment, à tort ou à raison, que, dans le mouvement de l'intercommunalité qui balaie le pays en ce moment, une part des créations de groupements est inspirée par d'autres motifs.

C'est une des raisons pour lesquelles nous avons tenu à l'unicité de catégorie entre les districts et les communautés de communes. Faute de cette unicité, appliqué mécaniquement, le système aboutirait, vous le savez bien, à des DGF excessives dès la deuxième année. D'ailleurs, je ne suis pas certain que ce que certains ont décrit en ce qui concerne l'éclatement de la DGF des groupements et l'éclatement de la DGF à partir de la DGF des groupements ne reste pas une menace pour les années qui viennent.

Peut-être serons-nous amenés un jour à nous demander si l'appui à l'intercommunalité ne devrait pas passer par l'investissement beaucoup plus que par le fonctionnement, ce qui serait un bouleversement complet du système actuel...

**M. René Régnauld.** Ce sera l'occasion !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Ce serait l'occasion, mon cher collègue, si vous n'aviez pas exagérément chargé la barque de la dotation globale de fonctionnement des groupements : vos lois, il faut bien que nous les respections ! Il faudrait alors que vous acceptiez à la fois qu'on consacre toute la DDR aux groupements et qu'on réduise sensiblement la DGF des mêmes groupements. Cela ne me semble pas être dans votre optique, pour l'instant.

Nous essayons donc de naviguer entre les deux écueils, au plus près, en nous efforçant de laisser le moins de morceaux de quille dans la passe ! Encore une fois, ce

n'est peut-être pas la meilleure solution, mais on n'en a pas trouvé de moins mauvaise.

**M. Louis Althapé.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Althapé.

**M. Louis Althapé.** Je voterai, bien sûr, les amendements que nous propose la commission.

Je relève cependant qu'on n'a pas du tout évoqué la question des services publics. Je regrette que, dans un texte comme celui-ci, on n'ait pas au moins fait avancer l'idée d'une dotation pour les services publics en milieu rural.

Je prendrai l'exemple des regroupements pédagogiques. Ils coûtent très cher et les communes ne savent plus comment les financer. Dans mon département, il va être mis fin à un regroupement pédagogique parce qu'il coûte plus de 450 000 francs pour trente-cinq élèves et que les collectivités sont incapables d'assumer une telle charge.

**M. René Régnauld.** Là, il faudrait du fonctionnement !

**M. Louis Althapé.** En effet, mon cher collègue.

Quoi qu'il en soit, la grande leçon que je tire de ce débat, monsieur le ministre, c'est que l'on va étudier très attentivement l'évolution de la situation à bien des égards. Je tiens donc à introduire cette idée de dotation particulière permettant de maintenir les services publics. Par exemple, pour les regroupements pédagogiques, on pourrait imaginer l'attribution d'une dotation sous réserve de la passation d'un contrat – pour une certaine durée – entre un certain nombre de communes souhaitant maintenir ce service public essentiel qu'est l'école.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** C'est un autre débat qui s'ouvre !

Au cours de la préparation de ce projet de loi, que j'ai eu l'occasion de suivre d'assez près, s'agissant de la définition des bourgs-centres, avait été envisagé le critère de l'existence de services de centralisation, en particulier de services publics. Par conséquent, l'éligibilité à la dotation bourgs-centres aurait pu être liée à la présence de services publics. C'était évidemment une manière d'appuyer le maintien des services publics.

Malheureusement, c'est un critère encore plus difficile à manier que celui des 15 p. 100. C'est la raison pour laquelle, dans la DDR, nous maintenons ce dispositif de rattrapage.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 14 rectifié, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié, accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 27, modifié.

**M. René Régnauld.** Le groupe socialiste vote contre.

**M. Robert Vizet.** Le groupe communiste également. (L'article 27 est adopté.)

#### Articles 30 bis, 30 ter, 30 quater et 31

**M. le président.** « Art. 30 bis. - Au deuxième alinéa de l'article 38 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 précitée, la référence : "L. 234-7" est remplacée par la référence : "L. 234-6". » - (Adopté.)

« Art. 30 ter. - A l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, les mots : "au 3° de l'article L. 234-10" sont remplacés par les mots : "au 2° du III de l'article L. 234-12". » - (Adopté.)

« Art. 30 quater. - L'article L. 252-3 du code des communes est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un district renonce à percevoir les ressources prévues au 1° du a de l'article L. 231-5, il peut se transformer de plein droit en syndicat de communes. Cette transformation n'entraîne pas création d'une nouvelle personne morale. Ce syndicat de communes est subrogé dans l'ensemble des droits et obligations dudit district. » - (Adopté.)

« Art. 31. - Le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 30 avril 1995 un rapport présentant le bilan de l'application des dispositions de la présente loi. Ce rapport devra notamment mettre en évidence les conséquences du gel des critères de sélection et de répartition des concours particuliers de la dotation touristique et de la dotation ville-centre. » - (Adopté.)

**M. le président.** Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

#### Vote sur l'ensemble

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

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce débat a été fort intéressant. Je dois dire que j'y ai d'abord vu la confirmation du caractère éminemment provisoire de ce texte élaboré dans la précipitation, voire dans l'improvisation.

Cela signifie que beaucoup des dispositions qu'il contient, sinon la totalité, sont, en quelque sorte, à l'essai. Un bilan sera tiré en 1995, et il faudra peut-être alors légiférer de nouveau.

J'ai le sentiment que nous aurions pu, dès à présent, aller plus au fond des choses, quitte à prolonger le débat.

Des idées ont été émises ici et là. Nous aurions pu, dans un esprit de concertation, aller plus loin en ce qui concerne la DDR, la dotation touristique, l'extension de la dotation de solidarité rurale, la péréquation et la redistribution, ainsi que sur la prise en compte des services publics. Nous aurions pu également débattre sur la question de savoir si l'aide à la coopération doit être réservée à l'investissement ou si elle doit aller et à l'investissement et au fonctionnement.

Au fil des heures, le débat a enrichi notre réflexion. Il aurait été de nature à nous faire déboucher sur une répartition de la dotation globale de fonctionnement qui soit davantage orientée vers la solidarité entre les territoires, que ce soient les territoires urbains et ruraux, les territoires plus riches et ceux qui le sont moins, pour faire progresser la redistribution.

Si tel avait été le chemin emprunté, nous aurions pu, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, adhérer au projet de répartition de la DGF.

Il n'a pas été suivi, même si je reconnais que des fractions de parcours ont été empruntées. C'est pourquoi le groupe socialiste votera contre le projet de loi tel qu'il ressort des travaux du Sénat.

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

**M. Robert Vizet.** A la fin de l'examen en deuxième lecture de cette réforme de la dotation globale de fonctionnement, notre groupe ne peut que regretter que peu de modifications aient été apportées au texte initial.

Nous sommes en fait restés dans l'attente d'un véritable débat sur l'ensemble de la situation financière des collectivités locales. Nous sommes restés, quant à l'essentiel, sur une impression de désengagement de l'Etat vis-à-vis de la DGF, qui contraint les collectivités locales à participer de force à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Et pourtant, le rôle moteur des collectivités territoriales dans l'économie, notamment en matière d'investissements, est bien reconnu.

Cette situation, qui tend à imposer aux collectivités locales une nouvelle dose d'austérité, de-ci, de-là pigmentée d'un doigt de solidarité, n'est acceptable ni pour le présent ni pour l'avenir, pas plus qu'au regard des enjeux qui conditionnent ce dernier. Une remise à plat globale de la fiscalité locale, des concours aux collectivités locales, des conditions de financement de leurs investissements, est nécessaire.

Le groupe communiste et apparenté n'est satisfait ni du débat ayant eu lieu sur la DGF, ni de celui qui a été mené lors de la discussion du budget, notamment lors de l'examen des articles 20 à 23.

Dans ce contexte, nous attendons du Gouvernement une véritable loi-cadre sur les finances locales, prenant en compte les aspirations réelles des élus locaux et de leurs populations.

En conclusion, nous confirmons notre vote négatif sur l'ensemble du projet de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Machet.

**M. Jacques Machet.** Monsieur le rapporteur, je voudrais vous remercier du travail que vous avez accompli tout au long de l'examen de ce projet de loi. Je remercie également M. le ministre, en rappelant, comme il l'a fait durant la soirée, que rien n'est parfait, mais que l'on doit rechercher en permanence, tous ensemble, à améliorer les conditions de travail de nos collectivités.

Il est certain que si la dotation globale de fonctionnement n'était pas une question aussi importante, elle n'aurait pas suscité une discussion comme celle que nous venons d'avoir ou celle qui a eu lieu à l'Assemblée nationale.

Il y a un problème de ressources, un problème de moyens, certes ; mais il y a aussi et surtout un problème humain, un problème de volonté politique. Partageons notre pouvoir, partageons nos moyens pour aller au-delà de nous-mêmes grâce à l'intercommunalité, grâce à nos comités de communes, à nos districts, et prévoyons la même politique pour les deux, car, vous avez raison, monsieur le ministre, il faut que les choses soient claires.

Il nous faudra même dépasser le plan de l'intercommunalité et, à partir de là, envisager des échéances.

Le problème des déchets, par exemple, devra être traité sur le plan départemental. C'est un exemple, mais je pense qu'il nous faudra considérer tous les problèmes dans une optique un peu plus large.

En tout cas, chaque jour, tout doucement, les choses avancent, et c'est ainsi que l'on pourra mettre en œuvre une véritable politique d'aménagement du territoire.

**M. le président.** La parole est à M. Masson.

**M. Paul Masson.** Je voudrais joindre mes remerciements et ceux de mon groupe à ceux qui ont déjà été adressés, à la fois, à M. le rapporteur pour la qualité de son rapport, pour la clarté de ses exposés, et à M. le ministre, qui a fait preuve, tout au long de ce débat, de beaucoup de talent et de beaucoup de compréhension à l'égard des positions des uns et des autres.

Nous avons eu ce soir un débat de qualité, qui est tout à fait à l'honneur de notre assemblée, dans la compréhension mutuelle et dans le respect des opinions réciproques. Cela nous reconforte par rapport à ce que nous avons vécu en d'autres moments... (*Sourires.*)

Je dois dire que le débat de ce soir est un parfait reflet des problèmes qu'évoque, dans l'esprit de nombreux maires, l'aménagement du territoire.

C'est un grand débat qui est lancé. C'est tout à l'honneur du Gouvernement de l'avoir relancé, mais il fait sortir aussi, parfois, des oppositions que je qualifierai d'apparentes, je veux parler des oppositions entre les villes et les campagnes.

Chacun sait que, dans la réalité, on ne trouve pas de situations aussi tranchées. Ce qui est difficile, c'est de faire passer, dans les textes, toutes les nuances, les particularismes et les différences d'un territoire aussi riche que le nôtre.

Comment un critère peut-il parvenir à rendre compte de situations aussi délicates que celles que nous décrivons et que nous connaissons les uns et les autres ?

Je crois que nous avons raison quand nous disons qu'il n'y a pas de promotion possible dans l'aménagement du territoire s'il n'y a pas des villes fortes qui, en-dehors de Paris et la région parisienne, consolident l'ensemble du territoire.

Mais nous avons également raison quand nous disons que le tissu intersticiel deviendra inexistant si les bourgs-centres et la capacité de rayonnement que ces bourgs représentent pour la campagne environnante ne sont pas, eux aussi, consolidés.

Je dirai également aussi qu'il n'y aura pas de véritable démocratie en France si le pouvoir central cède à une tentation technocratique conduisant à un étiolement, à une disparition progressive de nos petites communes rurales.

Trente-six mille communes, ce sont trente-six mille points de démocratie rapprochée, et personne ne peut imaginer que, dans un univers un peu trop réglementé par l'ordinateur, l'on puisse un jour envisager, de gaieté de cœur, la suppression de ces trente-six mille communes.

C'est pourquoi le compromis est toujours délicat à établir.

Je remercie M. le ministre et M. le rapporteur d'avoir, ce soir, cherché à marcher au plus près, en évitant de laisser, comme vous le disiez, monsieur le rapporteur, des morceaux de quille dans les récifs, à l'approche du port.

Je ne crois pas que nous ayons fait ce soir œuvre définitive. Sans doute, la sagesse gouvernementale et les expériences des uns et des autres nous permettront-elles d'ajuster nos points de vue.

Je voudrais faire un sort particulier aux apports, de qualité, de MM. Vasselle et Althapé à ce débat. Tous deux ont fait preuve de beaucoup de maîtrise du sujet, en même temps que de beaucoup de compréhension quant à l'attitude de notre assemblée à l'égard de l'Assemblée nationale.

Voilà ce que je tenais à dire ce soir, au nom du groupe du RPR. Bien entendu, je confirme notre vote favorable sur le projet de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Bonnet.

**M. Christian Bonnet.** Je ne voudrais pas que mon silence puisse laisser à penser que le groupe des Républicains et Indépendants se désintéresse de ce débat.

A défaut d'une simplification, sans doute difficile à trouver dans une matière aussi délicate, ce texte comporte tout de même deux éléments positifs : d'une part, le sauvetage d'une DGF, dont chacun avait compris, depuis les débats qui s'étaient instaurés cet été, au comité des finances locales, qu'elle était menacée dans son existence même ; d'autre part, la définition de priorités très nettes inscrites dans les trois volets du bloc « aménagement du territoire » de la réforme que vous venez de présenter.

Dans ces conditions, le groupe auquel j'ai l'honneur d'appartenir, qui félicite M. le ministre et M. le rapporteur pour leur connaissance du sujet et les améliorations qu'ils ont apportées au projet de loi, votera, bien évidemment, cette réforme.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, les propos de notre éminent collègue Christian Bonnet me conduisent, moi aussi, à ne pas laisser penser par notre silence, en cet instant, que le groupe du Rassemblement démocratique et européen se désintéresse en quoi que ce soit du problème qui vient d'être longuement débattu ici, dans des conditions auxquelles je me plais à rendre hommage.

Au demeurant, la présence de notre groupe fut suffisamment affirmée au banc de la commission par celle de l'un de ses membres en la personne de l'excellent rapporteur qu'a été M. Paul Girod.

Quelle que soit l'heure, quelle que soit la fatigue de chacun d'entre nous après les débats qui nous ont occupés toute la nuit dernière, notre groupe est là pour approuver, par son vote, le texte qui résulte de nos travaux, pour remercier le rapporteur de son remarquable travail et pour dire au Gouvernement qu'il a été sensible à ses efforts et aux promesses qu'il a bien voulu faire au Sénat. Notre groupe espère qu'elles seront tenues !

**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.*)

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Daniel Hoeffel, ministre délégué.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, au nom du Gouvernement, je tiens à remercier le Sénat d'avoir, en deuxième lecture, enrichi le débat.

Ce débat n'a pas été improvisé, il a été préparé, le Gouvernement n'a pas demandé l'urgence pour permettre à ce texte, au cours des navettes, d'évoluer dans un sens positif.

Ainsi, la Haute Assemblée, composée de sénateurs qui, tous, ont leurs racines dans nos collectivités locales, et particulièrement dans nos communes, a contribué à l'amélioration du texte tout en souhaitant que nous parvenions à une solution donnant satisfaction aux deux assemblées.

Je voudrais également dire à ceux qui ont accepté de retirer leurs amendements combien le Gouvernement a été sensible à leur geste. Il saura se souvenir des préoccupations qui furent à l'origine de leurs amendements.

Reprenant les propos de M. Masson, je rappellerai que, bien entendu, ce texte se fonde sur le sentiment qu'une étroite complémentarité existe entre toutes les communes de France, au-delà de leur taille. Qu'il s'agisse des métropoles régionales, des villes moyennes, des communes rurales, toutes coucourent au développement et à l'aménagement de notre territoire. Ce n'est pas en renforçant les oppositions entre les différentes catégories qui nous permettrons à ces communes de participer à notre volonté d'aménager le territoire c'est, bien au contraire, en favorisant un esprit de complémentarité.

Je remercie une dernière fois tous les intervenants, quelle qu'ait été leur opinion. Vous avez tous, chacun à votre manière, apporté une contribution constructive à ce débat. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Le Parlement est l'un des rares endroits où un parlementaire peut prendre la parole après un ministre.

Je voudrais, à mon tour, remercier le personnel du Sénat, en particulier celui de la commission des finances, nos collègues de la commission des lois qui a été saisie pour avis en première lecture, vous-même, monsieur le ministre, et vos collaborateurs pour la manière dont ils ont permis au rapporteur de la commission des finances de faire son métier dans l'examen de ce texte.

Je ne sais pas, mes chers collègues, si nous aurons l'occasion de le revoir ici. Tout est possible, y compris le vote conforme de l'Assemblée nationale, qui nous éviterait une commission mixte paritaire.

En tout état de cause, je tiens à dire que j'ai beaucoup apprécié la manière dont ce débat s'est déroulé.

**M. le président.** Je ne doute pas, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, que nos collègues seront sensibles à vos propos.

12

#### DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi organique relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 190, 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.

13

#### 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, relatif à la répression de la contrefaçon et modifiant certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 186, 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.

14

#### DÉPÔT D'UNE RÉOLUTION D'UNE COMMISSION

**M. le président.** J'ai reçu, en application de l'article 73 bis, alinéa 8, du règlement, une résolution, adoptée par la commission des affaires économiques et du Plan sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relatif à l'octroi d'une aide agrimonétaire (n° E-97) et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement CEE n° 3813/92 relatif à l'unité de compte et aux taux de conversion à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune (n° E-153).

Cette résolution sera imprimée sous le numéro 181 et distribuée.

15

#### DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jean Arthuis, rapporteur général, un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993, adopté par l'Assemblée nationale (n° 144, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 182 et distribué.

J'ai reçu de M. René Tréguët 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, portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents des douanes sur la situation administrative de certaines personnes (n° 175, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 183 et distribué.

J'ai reçu de M. Charles Jolibois un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, instituant une peine incompressible et portant diverses dispositions de droit pénal et de procédure pénale (n° 171, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 184 et distribué.

J'ai reçu de M. Etienne Dailly un rapport supplémentaire, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution de MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josse-lin de Rohan et Ernest Cartigny, tendant à modifier l'article 49, alinéa 6, du règlement du Sénat (n° 41, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 185 et distribué.

J'ai reçu de M. Roger Husson un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de résolution de MM. Jean-Pierre Maseret et Charles Metzinger tendant à créer une commission d'enquête sur l'avenir du bassin houiller lorrain (n° 110, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 188 et distribué.

J'ai reçu de M. Philippe François un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi modifié par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (n° 141, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 189 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean Clouet 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 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales (n° 81, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 191 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean Arthuis, 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 d'orientation quinquennale, adopté par l'Assemblée nationale, relative à la maîtrise des finances publiques (n° 152, 1993-1994).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 192 et distribué.

16

### DÉPÔT D'UN AVIS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Bernard Seillier un avis, présenté au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi portant diverses dispositions concernant l'agriculture (n° 90, 1993-1994).

L'avis sera imprimé sous le numéro 180 et distribué.

17

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, jeudi 16 décembre 1993 :

A onze heures quarante-cinq :

1. Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 47, 1993-1994) relatif à la reconnaissance de qualité des produits agricoles et alimentaires.

Rapport (n° 72, 1993-1994) de M. Gérard César, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

2. Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 90, 1993-1994) portant diverses dispositions concernant l'agriculture.

Rapport (n° 148, 1993-1994) de M. Louis Moinard, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Avis (n° 180, 1993-1994) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales.

A quatorze heures quarante-cinq et le soir :

3. Questions d'actualité au Gouvernement.

4. Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

5. Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 124, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, modifiant les dispositions du code du travail applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil en vue d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs, et portant transposition de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 92-57 en date du 24 juin 1992.

Rapport (n° 154, 1993-1994) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales.

6. Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi (n° 171, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, instituant une peine incompressible et portant diverses dispositions de droit pénal et de procédure pénale.

Rapport (n° 184, 1993-1994) de M. Charles Jolibois, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

7. Discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 111, 1993-1994), modifié par l'Assemblée nationale, portant modification de diverses dispositions pour la mise en œuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne.

Rapport (n° 133) de M. Lucien Lanier, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

8. Discussion du projet de loi (n° 213, 1992-1993) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes).

Rapport (n° 91, 1993-1994) de M. André Rouvière, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

9. Discussion du projet de loi (n° 163, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie.

Rapport (n° 169, 1993-1994) de M. Gérard Gaud, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

10. Discussion du projet de loi (n° 168, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'acte modifiant le protocole sur les statuts de la Banque européenne d'investissement habilitant le conseil des gouverneurs à créer un Fonds européen d'investissement.

Rapport (n° 170, 1993-1994) de M. Michel Calda-guès, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

11. Discussion du projet de loi (n° 112, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la

République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990.

Rapport (n° 149, 1993-1994) de M. Xavier de Villepin, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

12. Discussion du projet de loi (n° 113, 1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990.

Rapport (n° 149, 1993-1994) de M. Xavier de Villepin, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

#### **Délai limite général pour le dépôt des amendements**

Conformément à la décision prise le mercredi 8 décembre 1993 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution prévus jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée le jeudi 16 décembre 1993, à une heure quarante-cinq.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

#### **NOMINATION DE RAPPORTEURS**

##### **COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

M. Michel d'Aillières a été nommé rapporteur du projet de loi n° 178 (1993-1994) adopté par l'Assemblée nationale autorisant l'approbation d'un amendement de la convention établissant l'organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques « EUMETSAT ».

##### **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

M. Guy Robert a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 139 (1993-1994) de MM. Edouard Le Jeune et Guy Robert tendant à lever les forclusions qui concernent les conditions d'attribution du titre de combattant volontaire de la Résistance.

##### **COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET DES COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION**

M. René Trégouët a été nommé rapporteur sur le projet de loi n° 175 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence portant aménagement de la législation relative à la garantie des métaux précieux et aux pouvoirs de contrôle des agents de douane sur la situation administrative de certaines personnes.

M. Paul Loridant a été nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 114 (1993-1994), de MM. Paul Loridant et Louis Philibert, tendant à soumettre le passage de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire à un vote du Parlement français.

M. Roland du Luart a été nommé rapporteur de loi n° 136 (1993-1994) de MM. Georges Guillot, Louis Althapé et plusieurs de leurs collègues, tendant à améliorer et à adapter la fiscalité des entreprises agricoles ;

M. Jacques Mossion a été nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 138 (1993-1994) de MM. Jean-Paul Delevoye, Michel Alloncle et plusieurs de leurs collègues, visant à accroître l'effort d'investissement des collectivités locales par la réduction à un an du délai de remboursement par l'Etat de la TVA sur les investissements réalisés par les communes, leurs groupements et leurs établissements publics.



# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mercredi 15 décembre 1993

#### SCRUTIN (N° 79)

*sur l'ensemble du projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, sur le Conseil supérieur de la magistrature.*

Nombre de votants : ..... 317  
 Nombre de suffrages exprimés : ..... 317

Pour : ..... 229  
 Contre : ..... 88

Le Sénat a adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### Communistes (15) :

*Contre* : 15.

##### Rassemblement démocratique et européen (24) :

*Pour* : 21.

*Contre* : 3. - MM. François Abadie, André Boyer et Yvon Collin.

##### R.P.R. (91) :

*Pour* : 90.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. Eric Boyer.

##### Socialistes (69) :

*Contre* : 69.

##### Union centriste (64) :

*Pour* : 63.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

##### Républicains et Indépendants (47) :

*Pour* : 46.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. Roger Chinaud, qui présidait la séance.

##### Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :

*Pour* : 9.

*Contre* : 1. - Mme Joëlle Dusseau.

#### Ont voté pour

Philippe Adnot  
 Michel d'Aillières  
 Michel Alloncle  
 Louis Althapé  
 Maurice Arreckx  
 Jean Arthuis  
 Alphonse Arzel  
 Honoré Baillet  
 José Ballarelli

René Ballayer  
 Bernard Barbier  
 Bernard Barraux  
 Jacques Baudot  
 Henri Belcour  
 Claude Belor  
 Jacques Bérard  
 Georges Berchet  
 Jean Bernadaux

Jean Bernard  
 Daniel Bernardet  
 Roger Besse  
 André Bettencourt  
 Jacques Bimbenet  
 François Blaizot  
 Jean-Pierre Blanc  
 Paul Blanc  
 Maurice Blin

André Bohl  
 Christian Bonnet  
 James Bordas  
 Didier Borotra  
 Joël Bourdin  
 Yvon Bourges  
 Philippe  
 de Bourgoing  
 Raymond Bouvier  
 Jean Boyer  
 Louis Boyer  
 Jacques Braconnier  
 Paulette Brisepierre  
 Louis Brives  
 Camille Cabana  
 Guy Cabanel  
 Michel Caldaguès  
 Robert Calmejane  
 Jean-Pierre Camoin  
 Jean-Pierre Cantegrit  
 Paul Caron  
 Ernest Cartigny  
 Louis de Catuelan  
 Joseph Caupert  
 Auguste Cazalet  
 Raymond Cayrel  
 Gérard César  
 Jean Chamant  
 Jean-Paul Chambriard  
 Jacques Chaumont  
 Jean Chérioux  
 Jean Clouet  
 Jean Cluzel  
 Henri Collard  
 François Collet  
 Francisque Collomb  
 Charles-Henri  
 de Cossé-Brissac  
 Maurice  
 Couve de Murville  
 Pierre Croze  
 Michel Crucis  
 Charles de Cuttoli  
 Etienne Dailly  
 Marcel Daunay  
 Désiré Debavelaere  
 Luc Dejoie  
 Jean Delaneau  
 Jean-Paul Delevoye  
 François Delga  
 Jacques Delong  
 Charles Descours  
 André Diligent  
 Michel Doublet  
 Alain Dufaut  
 Pierre Dumas  
 Jean Dumont  
 Ambroise Dupont  
 Hubert  
 Durand-Chastel  
 André Egu  
 Jean-Paul Emin  
 Pierre Fauchon  
 Jean Faure

Roger Fossé  
 André Fosset  
 Jean-Pierre Fourcade  
 Alfred Foy  
 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  
 Daniel Goulet  
 Adrien Gouteyron  
 Jean Grandon  
 Paul Graziani  
 Georges Gruillot  
 Yves Guéna  
 Bernard Guyomard  
 Jacques Habert  
 Hubert Haenel  
 Emmanuel Hamel  
 Jean-Paul Hammann  
 Anne Heinis  
 Marcel Henry  
 Rémi Herment  
 Jean Huchon  
 Bernard Hugo  
 Jean-Paul Hugot  
 Claude Huriet  
 Roger Husson  
 André Jarrot  
 Pierre Jeambrun  
 Charles Jolibois  
 André Jourdain  
 Louis Jung  
 Pierre Lacour  
 Pierre Laffitte  
 Pierre Lagourgue  
 Christian  
 de La Malène  
 Alain Lambert  
 Lucien Lanier  
 Jacques Larché  
 Gérard Larcher  
 Bernard Laurent  
 René-Georges Laurin  
 Marc Lauriol  
 Henri Le Breton  
 Dominique Leclerc  
 Jacques Legendre  
 Jean-François  
 Le Grand  
 Edouard Le Jeune  
 Max Lejeune  
 Guy Lemaire  
 Charles-Edmond  
 Lenglet  
 Marcel Lesbros

François Lesein  
 Roger Lise  
 Maurice Lombard  
 Simon Loueckhote  
 Pierre Louvot  
 Roland du Luart  
 Marcel Lucotte  
 Jacques Machet  
 Jean Madelain  
 Kléber Malécot  
 André Maman  
 Max Marest  
 Philippe Marini  
 René Marqués  
 Paul Masson  
 François Mathieu  
 Serge Mathieu  
 Michel  
 Maurice-  
 Bokanowski  
 Jacques de Menou  
 Louis Mercier  
 Daniel Millaud  
 Michel Miroudot  
 Hélène Missoffe  
 Louis Moinar  
 Paul Moreau  
 Jacques Mossion  
 Georges Mouly  
 Philippe Nachbar  
 Lucien Neuwirth  
 Charles Ornano  
 Paul d'Ornano  
 Joseph Ostermann  
 Georges Orthily  
 Jacques Oudin  
 Sosefo  
 Makapé Papilio  
 Bernard Pellarin  
 Jean Pépin  
 Robert Piat  
 Alain Pluchet  
 Alain Poher  
 Guy Poirieux  
 Christian Poncelet  
 Michel Poniatowski  
 Jean Pourchet  
 André Pourny  
 Henri de Raincourt  
 Jean-Marie Rausch  
 Henri Revol  
 Philippe Richert  
 Roger Rigaudière  
 Guy Robert  
 Jean-Jacques Robert  
 Nelly Rodi  
 Jean Roger  
 Josselin de Rohan  
 Michel Rufin  
 Pierre Schiélé  
 Jean-Pierre Schosteck  
 Maurice Schumann  
 Bernard Seillier  
 Raymond Soucaret

Michel Souplet  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Pierre-Christian  
Taittinger  
Martial Taugourdeau  
Jean-Pierre Tizon

Henri Torre  
René Tréguët  
Georges Treille  
François Trucy  
Alex Turk  
Maurice Ulrich  
Jacques Valade

André Vallet  
Pierre Vallon  
Philippe Vasselle  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Serge Vinçon  
Albert Voilquin

**Ont voté contre**

François Abadie  
Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
Henri Bangou  
Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Jacques Bellanger  
Monique Ben Guiga  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Jean Besson  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnès  
Danielle  
Bidard-Reydet  
Marcel Bony  
André Boyer  
Jacques Carat  
Jean-Louis Carrère  
Robert Castaing  
Francis  
Cavalier-Benezet  
Michel Charasse  
Marcel Charmant  
William Chervy  
Yvon Collin  
Claude Cornac  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Gérard Delfau

Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Rodolphe Désiré  
Marie-Madeleine  
Dieulangard  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Josette Durrieu  
Bernard Dussaut  
Joëlle Dusseau  
Claude Estier  
Léon Fatous  
Paulette Fost  
Jacqueline  
Frayse-Cazalis  
Claude Fuzier  
Aubert Garcia  
Jean Garcia  
Gérard Gaud  
Roland Huguet  
Philippe Labeyrie  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Charles Lederman  
Félix Leyzour  
Paul Loridant  
François Louisy  
Hélène Luc  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Jean-Luc Mélenchon

Pierre Mauroy  
Charles Metzinger  
Louis Minetti  
Gérard Miquel  
Michel Moreigne  
Robert Pagès  
Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Claude Pradille  
Roger Quilliot  
Paul Raoult  
René Regnault  
Ivan Renar  
Jacques Rocca Serra  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Claude Saunier  
Françoise Seligmann  
Franck Sérusclat  
Michel Sergent  
René-Pierre Signé  
Fernand Tardy  
André Vezinhnet  
Marcel Vidal  
Robert-Paul Vigouroux  
Robert Vizez

**N'a pas pris part au vote**

M. Eric Boyer.

**N'ont pas pris part au vote**

M. René Monory, président du Sénat, et M. Roger Chinaud, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : ..... 314  
Nombre de suffrages exprimés : ..... 314  
Majorité absolue des suffrages exprimés : ..... 158

Pour l'adoption : ..... 228  
Contre : ..... 86

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**SCRUTIN (N° 80)**

sur l'ensemble du projet de loi organique, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Nombre de votants : ..... 317  
Nombre de suffrages exprimés : ..... 317

Pour : ..... 229  
Contre : ..... 88

Le Sénat a adopté.

**ANALYSE DU SCRUTIN****Communistes (15) :**

Contre : 15.

**Rassemblement démocratique et européen (24) :**

Pour : 21.

Contre : 3. - MM. François Abadie, André Boyer et Yvon Collin.

**R.P.R. (91) :**

Pour : 90.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Eric Boyer.

**Socialistes (69) :**

Contre : 69.

**Union centriste (64) :**

Pour : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

**Républicains et Indépendants (47) :**

Pour : 46.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Roger Chinaud, qui présidait la séance.

**Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :**

Pour : 9.

Contre : 1. - Mme Joëlle Dusseau.

**Ont voté pour**

Philippe Adnot  
Michel d'Aillières  
Michel Alloncle  
Louis Althapé  
Maurice Arreckx  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
Honoré Baillet  
José Ballarelo  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Bernard Barraux  
Jacques Baudot  
Henri Belcour  
Claude Belot  
Jacques Bérard  
Georges Berchet  
Jean Bernadaux  
Jean Bernard  
Daniel Bernardet  
Roger Besse  
André Bettencourt  
Jacques Bimbenet  
François Blaizot  
Jean-Pierre Blanc  
Paul Blanc  
Maurice Blin  
André Bohl  
Christian Bonnet  
James Bordas  
Didier Borotra  
Joël Bourdin  
Yvon Bourges  
Philippe  
de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer  
Louis Boyer

Jacques Braconnier  
Paulette Brisepierre  
Louis Brives  
Camille Cabana  
Guy Cabanel  
Michel Caldaguès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jean-Pierre Canteqrit  
Paul Caron  
Ernest Cartigny  
Louis de Catuelan  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Raymond Cayrel  
Gérard César  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Jean Chérioux  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Henri Collard  
François Collet  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Maurice  
Couve de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly  
Marcel Daunay  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
Jean-Paul Delevoeye

François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
André Diligent  
Michel Doublet  
Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Ambroise Dupont  
Hubert  
Durand-Chastel  
André Egu  
Jean-Paul Emin  
Pierre Fauchon  
Jean Faure  
Roger Fossé  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Alfred Foy  
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  
Daniel Goulet  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Paul Graziani  
Georges Gruillot  
Yves Guéna

Bernard Guyomard  
 Jacques Habert  
 Hubert Haenel  
 Emmanuel Hamel  
 Jean-Paul Hammann  
 Anne Heinis  
 Marcel Henry  
 Rémi Herment  
 Jean Huchon  
 Bernard Hugo  
 Jean-Paul Hugot  
 Claude Huriet  
 Roger Husson  
 André Jarrot  
 Pierre Jeambrun  
 Charles Jolibois  
 André Jourdain  
 Louis Jung  
 Pierre Lacour  
 Pierre Laffitte  
 Pierre Lagourgue  
 Christian  
 de La Malène  
 Alain Lambert  
 Lucien Lanier  
 Jacques Larché  
 Gérard Larcher  
 Bernard Laurent  
 René-Georges Laurin  
 Marc Lauriol  
 Henri Le Breton  
 Dominique Leclerc  
 Jacques Legendre  
 Jean-François  
 Le Grand  
 Edouard Le Jeune  
 Max Lejeune  
 Guy Lemaire  
 Charles-Edmond  
 Lenglet  
 Marcel Lesbros  
 François Lesein

Roger Lise  
 Maurice Lombard  
 Simon Loueckhote  
 Pierre Louvot  
 Roland du Luart  
 Marcel Lucotte  
 Jacques Machet  
 Jean Madelain  
 Kléber Malécot  
 André Maman  
 Max Marest  
 Philippe Marini  
 René Marquès  
 Paul Masson  
 François Mathieu  
 Serge Mathieu  
 Michel  
 Maurice-Bokanowski  
 Jacques de Menou  
 Louis Mercier  
 Daniel Millaud  
 Michel Miroudot  
 Hélène Missoffe  
 Louis Moinard  
 Paul Moreau  
 Jacques Mossion  
 Georges Mouly  
 Philippe Nachbar  
 Lucien Neuwirth  
 Charles Ornano  
 Paul d'Ornano  
 Joseph Ostermann  
 Georges Othily  
 Jacques Oudin  
 Sosefo  
 Makapé Papilio  
 Bernard Pellarin  
 Jean Pépin  
 Robert Piat  
 Alain Pluchet  
 Alain Poher  
 Guy Poirieux

**Ont voté contre**

François Abadie  
 Guy Allouche  
 François Autain  
 Germain Authié  
 Henri Bangou

Marie-Claude  
 Beaudeau  
 Jean-Luc Bécart  
 Jacques Bellanger  
 Monique Ben Guiga

Christian Poncelet  
 Michel Poniatowski  
 Jean Pourchet  
 André Pourny  
 Henri de Raincourt  
 Jean-Marie Rausch  
 Henri Revol  
 Philippe Richert  
 Roger Rigaudière  
 Guy Robert  
 Jean-Jacques Robert  
 Nelly Rodi  
 Jean Roger  
 Josselin de Rohan  
 Michel Rufin  
 Pierre Schiélé  
 Jean-Pierre Schosteck  
 Maurice Schumann  
 Bernard Seillier  
 Raymond Soucaret  
 Michel Souplet  
 Jacques Sourdille  
 Louis Souver  
 Pierre-Christian  
 Taittinger  
 Martial Taugourdeau  
 Jean-Pierre Tizon  
 Henri Torre  
 René Tréguët  
 Georges Treille  
 François Trucy  
 Alex Turk  
 Maurice Ulrich  
 Jacques Valade  
 André Vallet  
 Pierre Vallon  
 Philippe Vasselle  
 Albert Vecten  
 Xavier de Villepin  
 Serge Vinçon  
 Albert Voilquin

Maryse Bergé-Lavigne  
 Roland Bernard  
 Jean Besson  
 Jacques Bialski  
 Pierre Biarnès

Danielle  
 Bidard-Reydet  
 Marcel Bony  
 André Boyer  
 Jacques Carat  
 Jean-Louis Carrère  
 Robert Castaing  
 Francis  
 Cavalier-Benezet  
 Michel Charasse  
 Marcel Charmant  
 William Chery  
 Yvon Collin  
 Claude Cornac  
 Raymond Courrière  
 Roland Courteau  
 Gérard Delfau  
 Jean-Pierre Demerliat  
 Michelle Demessine  
 Rodolphe Désiré  
 Marie-Madeleine  
 Dieulangard  
 Michel  
 Dreyfus-Schmidt  
 Josette Durrieu  
 Bernard Dussaut  
 Joëlle Dusseau

Claude Estier  
 Léon Fatous  
 Paulette Fost  
 Jacqueline  
 Fraysse-Cazalis  
 Claude Fuzier  
 Aubert Garcia  
 Jean Garcia  
 Gérard Gaud  
 Roland Huguet  
 Philippe Labeyrie  
 Tony Larue  
 Robert Laucournet  
 Charles Lederman  
 Félix Leyzour  
 Paul Loridant  
 François Louisy  
 Hélène Luc  
 Philippe Madrelle  
 Michel Manet  
 Jean-Pierre Masseret  
 Jean-Luc Mélenchon  
 Pierre Mauroy  
 Charles Metzinger  
 Louis Minetti  
 Gérard Miquel  
 Michel Moreigne

Robert Pagès  
 Albert Pen  
 Guy Penne  
 Daniel Percheron  
 Louis Perrein  
 Jean Peyrafitte  
 Louis Philibert  
 Claude Pradille  
 Roger Quilliot  
 Paul Raoult  
 René Regnault  
 Ivan Renar  
 Jacques Rocca Serra  
 Gérard Roujas  
 André Rouvière  
 Claude Saunier  
 Françoise Seligmann  
 Franck Sérusclat  
 Michel Sergent  
 René-Pierre Signé  
 Fernand Tardy  
 André Vezinhet  
 Marcel Vidal  
 Robert-Paul Vigouroux  
 Robert Vizet

**N'a pas pris part au vote**

M. Eric Boyer.

**N'ont pas pris part au vote**

M. René Monory, président du Sénat, et M. Roger Chenaud, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : ..... 316

Nombre de suffrages exprimés : ..... 316

Majorité absolue des suffrages exprimés : ... 159

Pour l'adoption : ..... 229

Contre : ..... 87

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.