

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Service des Commissions.**BULLETIN DES COMMISSIONS****AFFAIRES CULTURELLES**

Mercredi 19 mai 1982. — *Présidence de M. Léon Eeckhoutte, président.* — La commission a procédé à la désignation de **M. Charles Pasqua** comme **rapporteur** du projet de loi n° 335 (1981-1982) adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, sur la **communication audiovisuelle**.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 19 mai 1982. — *Présidence de M. Robert Schwint, président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à la désignation de **M. André Bohl** comme **rapporteur officieux** du projet de loi n° 831 A. N., en instance de discussion à l'Assemblée Nationale, portant **réforme des prestations familiales**.

Après un vote, elle a également désigné **M. Louis Boyer** par neuf voix contre cinq en faveur de Mme Monique Midy et un

bulletin blanc, comme **rapporteur officiel** du projet de loi n° 853 A. N. en instance de discussion à l'Assemblée Nationale, **modifiant l'article L. 680 du code de la santé publique relatif aux activités de secteur privé dans les établissements d'hospitalisation publics.**

La commission a, ensuite, procédé à l'audition de **M. Georges Denizet, rapporteur du Conseil économique et social**, sur les quatre projets de loi relatifs aux **droits des travailleurs**, en cours de discussion à l'Assemblée Nationale (A. N. n° 742, 743, 744 *rectifié* et 745).

M. Georges Denizet a, tout d'abord, exposé qu'il était très sensible au fait que la commission ait souhaité entendre le rapporteur du Conseil économique. Il a rappelé les conditions dans lesquelles ce Conseil avait été saisi de cinq avant-projets de loi relatifs aux droits des travailleurs — deux d'entre eux ayant été ultérieurement fusionnés — ainsi que la procédure applicable au Conseil économique.

Le Conseil n'a fourni aucune appréciation globale sur l'ensemble puisqu'il n'y a pas eu délibération commune mais cinq avis distincts.

Il n'est pas de la tradition du Conseil économique et social d'émettre des avis « globalement favorables » ou « globalement défavorables » sur les textes sur lesquels il est consulté puisqu'il se prononce non point sur les textes eux-mêmes mais sur les projets d'avis formulés par la section compétente.

Il n'est donc pas possible de dire que le Conseil a été globalement favorable ou globalement défavorable à la réforme proposée. M. Georges Denizet a précisé qu'il avait été aidé dans son travail par deux co-rapporteurs mais qu'ils n'avaient disposé que d'un temps très bref — quatre semaines — pour étudier les avant-projets, ce qui fait que l'un d'entre eux, l'avant-projet relatif aux institutions représentatives, n'a pu être discuté.

M. Georges Denizet a, ensuite, abordé rapidement les cinq avis formulés. En ce qui concerne celui sur l'avant-projet de loi relatif à la négociation collective, il a été le plus longuement délibéré et le « mieux voté ». Cet avis a fait sienne l'ambition du Gouvernement de faire en sorte que la politique contractuelle demeure la pratique privilégiée du progrès social et a émis le vœu que chaque travailleur soit à court terme couvert par une convention collective mais il a également insisté de façon très ferme sur la nécessité de maintenir cette législation dans le cadre d'un droit qui stimule et non pas d'un droit qui contraint.

L'avant-projet de loi relatif au développement de l'expression des travailleurs dans l'entreprise, qui constitue aujourd'hui un « volet » du projet de loi relatif aux libertés des travailleurs est l'un des deux textes au sujet desquels la section compétente a proposé au conseil de se prononcer par un vote de principe. Plusieurs formulations ont été proposées par voie d'amendements. Celle qui suggérerait d'émettre un avis favorable au projet gouvernemental n'a recueilli que 38 voix contre 97 et 15 abstentions. Deux autres amendements tendant à approuver le projet de loi, mais à titre expérimental, ont également été repoussés.

Ceux qui ont voté l'avis, par 88 voix contre 45 et 19 abstentions, tout en affirmant « adhérer à l'esprit du projet de loi », estiment qu'au moment où sont modifiés ou en voie de modification le rôle et l'avenir des différentes institutions par lesquelles passe aujourd'hui l'expression collective des travailleurs, il conviendra, avant d'envisager de nouvelles formes d'action, de dresser un bilan des effets des différentes mesures mises en œuvre par les projets de loi faisant suite au rapport Auroux.

Pour les groupes du Conseil qui ont pris l'initiative de déposer cette proposition d'ajournement, le droit d'expression directe et collective des salariés que le projet de loi institue, risque de porter atteinte aux prérogatives des organisations syndicales pour les uns et du personnel d'encadrement pour les autres.

La minorité du conseil estimait, au contraire, que l'accession d'un plus grand nombre de personnes, notamment des plus jeunes, à un certain niveau de formation, ajouté à la multiplication des sources d'information, entraîne une modification du comportement des travailleurs dans le sens d'une appréciation plus qualitative de leur travail et, surtout, de leur responsabilité. Pour cette minorité du Conseil, il est irréaliste de refuser de tenir compte de telles aspirations alors qu'elles n'appartiennent déjà plus au domaine de la prospective mais constituent un phénomène de société.

L'avis du conseil sur l'avant-projet de loi relatif au règlement intérieur et au droit disciplinaire — qui constitue le premier volet du projet de loi relatif aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, a recueilli 54 voix contre 48 et 51 abstentions. D'une manière générale, cet avis ne formule pas de critiques susceptibles de modifier profondément le dispositif du projet de loi dont il approuve la démarche. Il marque cependant deux réserves principales. L'une concerne la notion de respect des

droits et libertés des personnes dans l'entreprise et donc porteuse d'interprétations ou trop restrictives ou trop extensives. Par ailleurs, le conseil aurait préféré la notion de « droits fondamentaux des personnes » à celle de « droits et libertés » qui lui paraît mal adaptée au contexte juridique et social d'un règlement intérieur d'entreprise.

L'autre réserve concerne le droit disciplinaire et plus particulièrement la procédure en matière de sanction. La crainte a été exprimée que les garanties procédurales envisagées n'aient, dans les petites entreprises, des effets contraires. Certains employeurs, en effet, pourraient être tentés, procédure pour procédure, de renoncer aux sanctions intermédiaires pour recourir d'emblée au licenciement. Le Conseil économique recommande donc que le recours au conseil de prud'hommes soit réservé aux seules sanctions susceptibles d'avoir une incidence immédiate sur la présence du salarié dans l'entreprise, sa carrière ou sa rémunération. Le souci essentiel manifesté a été d'inciter à la recherche de solutions susceptibles de rendre le texte mieux applicable et, surtout, d'éviter qu'il ne se retourne contre les travailleurs.

Le Conseil économique et social n'a pas été en mesure d'émettre un avis sur l'avant-projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel.

Il peut paraître paradoxal que ce projet de loi, véritable « monument législatif » à lui seul, tant par la matière dont il traite que par les conséquences qu'il implique, n'ait pas fait l'objet d'un projet d'avis. Mais, en raison du grand nombre d'observations et de propositions d'amendements présentées au nom de leur groupe, par les membres de la section, force a été de constater qu'il était pratiquement impossible, dans les quelques heures qui restaient avant la clôture du délai fixé par le Gouvernement, d'effectuer quelques rapprochements que ce soit entre le maximalisme dans la proposition et le maximalisme dans l'opposition.

L'avis concernant le projet de loi relatif aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail a été voté par 85 voix contre 26 et 45 abstentions.

Le Conseil économique et social a estimé que, sur les principes, ce projet de loi n'allait pas sensiblement au-delà des propositions qu'il avait lui-même formulées à l'occasion d'un avis sur l'hygiène et la sécurité dans le travail en date du 14 mai 1980.

Le Conseil a notamment approuvé la fusion des commissions d'amélioration des conditions de travail avec les comités d'hygiène et de sécurité en réaffirmant que leurs fonctions sont complémentaires.

Comme on pouvait s'y attendre, les questions de seuil et de crédits d'heures ont évidemment fait problème à l'occasion de la délibération de ce texte. Mais l'avis du Conseil économique et social rappelle qu'il est « vain d'opposer les impératifs de la production et ceux de la sécurité » de même qu'il serait « dérisoire de tenter de comparer le coût de la prévention au coût économique, social et, surtout, humain des accidents et des maladies professionnelles ».

S'agissant plus particulièrement du temps dont les représentants du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail doivent pouvoir disposer librement pour s'acquitter de leurs missions, le Conseil a estimé qu'il n'était pas opportun de confier à la loi le soin d'en fixer les limites en précisant que : « Procéder ainsi ne pourrait que figer des moyens dont l'importance ne peut être qu'évolutive en fonction de la nature de l'activité, de la fréquence des risques ». Le Conseil trouverait plus judicieux et plus réaliste que cette question du nombre d'heures de délégation pour les représentants du personnel au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail soit réglée par voie conventionnelle.

Le Conseil s'est, à nouveau, inquiété du cas où les travailleurs se trouveraient exposés à un risque imminent. Rappelant la procédure qu'il avait suggérée dans un avis du 14 mai 1980, le Conseil économique et social a réaffirmé que « le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail doit pouvoir prendre, dans le cadre de ses attributions, toute initiative que la situation exige ».

Une très longue discussion a eu lieu pour tenter de déterminer les modalités de ce droit.

Bien que certains aient plaidé en faveur d'un droit direct des représentants du personnel à faire cesser la production, la très grande majorité des conseillers a estimé qu'il pourrait être dangereux de confier une telle responsabilité à des salariés en raison des conséquences non pas seulement matérielles mais physiques qu'un tel arrêt pourrait entraîner. En outre, il a été réaffirmé que la sécurité ressortit à la responsabilité exclusive, civile et pénale du chef d'entreprise et qu'il convient d'écarter toute mesure qui pourrait l'exonérer d'une telle responsabilité.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social a déclaré que ce qui compte ce n'est pas de donner à des représentants du personnel, même investis collectivement d'une mission de sécurité, le droit d'arrêter la machine mais celui d'obtenir les moyens effectifs de faire cesser le danger.

Le Conseil économique s'est inquiété, en outre, du problème que pose la responsabilité des personnels d'encadrement en matière d'accidents. Le vœu a été émis qu'en raison de la complexité de ses différents aspects et, notamment, sur le plan juridique, elle fasse rapidement l'objet d'une étude approfondie préparant les décisions appropriées.

Parvenu au terme de cette analyse des travaux du Conseil économique, M. Denizet a tenté de dégager les principales préoccupations qui se sont manifestées à l'occasion des débats.

Nombre de conseillers, siégeant dans les groupes les plus divers, se sont inquiétés des risques que cette réforme, par son ampleur immédiate, peut faire courir aux entreprises, risques que certains considèrent comme existentiels et que d'autres redoutent dans le domaine de l'indispensable compétitivité.

Il ne s'agit pas là seulement de l'aspect financier même si, dans la situation qui est actuellement celle des entreprises françaises, et dans le contexte économique, nombre de conseillers estiment que le coût de la réforme n'est peut-être pas aisément supportable. D'autres considérations ont, en effet, retenu l'attention d'une fraction importante des membres du Conseil économique et social. L'une d'elles, plus majoritaire que d'autres, est que la mise en œuvre des propositions avancées impose une évolution telle que les entreprises risquent de ne pouvoir y faire face en raison de l'inadaptation des mentalités et des structures. Cette réaction pourrait se résumer ainsi : « ce n'est peut-être pas obligatoirement trop mais c'est probablement trop à la fois ».

C'est dans cette optique que, d'une manière générale, pour les petites et moyennes entreprises — dont il ne faut pas oublier qu'elles emploient largement plus de la moitié des effectifs salariés — le Conseil économique et social s'est efforcé de suggérer que soient prévues des adaptations susceptibles de favoriser l'application des mesures envisagées en limitant, pour elles, une aggravation des contraintes et des charges.

Deux autres préoccupations majeures se sont manifestées concernant la négociation collective et le droit syndical.

S'agissant de la législation qui règle les rapports conventionnels, le Conseil économique a estimé qu'une politique contractuelle ne peut être que volontariste. Ainsi, plutôt que de retenir

L'obligation annuelle de négocier, il a préféré énumérer les matières qui devraient faire, selon des périodicités variables, l'objet de négociations au niveau de l'entreprise.

Par ailleurs, le Conseil s'est déclaré hostile à la procédure du droit de veto accordé aux organisations syndicales représentatives non signataires d'une convention ou d'un accord d'entreprise. A ce sujet, les uns rappellent que bien des avantages acquis depuis trente ans par les travailleurs ont résulté d'accords qui n'avaient pas été signés par toutes les centrales syndicales. A cette argumentation, certains opposent la nécessité de « moraliser » la négociation collective en obligeant toutes les organisations syndicales à prendre leurs responsabilités sans avoir la possibilité de s'en remettre aux autres du soin d'accepter des solutions de compromis.

Considérant que le bénéfice de la pratique actuelle est loin d'être négligeable, le Conseil économique et social pense qu'il est de l'intérêt des travailleurs de sauvegarder toutes les garanties qu'assure la pluralité syndicale.

A ce sujet, plusieurs groupes de représentation ont émis la crainte que certaines dispositions qui vous sont proposées ne remettent en cause le principe même de cette pluralité.

Pour le Conseil, il y a là un redoutable point d'interrogation parce que, pour la majorité de cette assemblée, il serait paradoxal que la démocratie syndicale soit menacée au nom de la démocratie dans l'entreprise. Il n'y avait pas, cependant, au Conseil économique, de la part des organisations syndicales, d'opposition globale à ces projets dans leur principe. Les majorités qui se sont exprimées à l'occasion des très nombreux scrutins, et qui ont été diverses selon l'objet des votes, se sont toujours articulées autour d'un axe syndical. De ce fait, même les craintes économiques engendrées par l'ampleur immédiate de cette réforme n'auraient sans doute pas empêché le Conseil de réserver à certains de ces projets un accueil moins mitigé si cette menace ressentie par beaucoup n'avait pas été présente en permanence dans ses débats.

Pour terminer, M. Denizet a repris la conclusion qu'il avait déjà formulée au Conseil économique et social, selon laquelle « de même qu'il serait abusif de prétendre de façon systématique que tout renforcement des droits des travailleurs est contraire, voire nuisible, au développement économique des entreprises, de même il serait irréaliste de proposer, dans cette voie, des mesures par trop ambitieuses qui pourraient, par leur application immédiate, compromettre la réussite de la réforme projetée et les résultats que les travailleurs sont en droit d'en attendre. »

A la suite de cet exposé un large débat s'est engagé. **M. Jean Chérioux** a, tout d'abord, regretté que le Parlement ne puisse pas disposer, en ce qui concerne les travaux du comité, d'autres éléments que l'avis publié. Il a ensuite demandé quelques précisions sur la portée des observations formulées par le Conseil économique et social en ce qui concerne le projet de loi relatif aux libertés des travailleurs dans l'entreprise.

M. Georges Denizet a repris l'essentiel des points exprimés dans l'avis du Conseil et rappelé l'inquiétude manifestée par certains membres quant aux droits et libertés concernés.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur l'absence dans le projet de la protection de certaines libertés qui lui paraissent essentielles, notamment la liberté du travail et la liberté des personnes. **M. Georges Denizet** lui a précisé que cette question n'avait pas été évoquée par la section qui s'était plus particulièrement penchée sur les problèmes que posaient l'application de l'alcootest et les fouilles corporelles dans les entreprises.

Il a rappelé, en ce qui concerne le droit d'expression, l'adhésion du conseil à l'esprit du projet tel qu'il est défini par l'exposé des motifs ; mais il lui était apparu que, dans l'état actuel, le droit d'expression devait passer davantage par les institutions représentatives et l'encadrement, et qu'avant toute nouvelle réforme il convenait de dresser le bilan des mesures figurant dans le « rapport Auroux ».

M. Georges Denizet a précisé que la question des conseils d'atelier n'avait pas été évoquée. Il a enfin rappelé que, sur cet article, certains avaient estimé que le droit d'expression portait atteinte aux compétences soit des organisations syndicales, soit de l'encadrement.

M. Jean Madelain s'est enquis du sens des observations du conseil sur l'avant-projet relatif aux institutions représentatives. **M. Georges Denizet** lui a rappelé les conditions dans lesquelles le projet d'avis avait été repoussé, l'ensemble de l'avant-projet n'ayant pu être examiné.

M. Pierre Louvoit a souhaité essentiellement relever le sentiment d'inquiétude qui transparaissait à travers l'avis du Conseil économique.

Il a rappelé que, si les droits des travailleurs étaient très largement proclamés, leurs devoirs et responsabilités étaient totalement occultés. Il a également insisté sur les problèmes que peut poser la double négociation prévue par l'un des textes qui risque, selon lui, d'aboutir à un certain équilibre

de la politique contractuelle. Il a souhaité obtenir de M. Georges Denizet des précisions sur la position du Conseil en ce domaine.

M. Georges Denizet, en ce qui concerne le droit d'expression des salariés, a repris l'essentiel de l'avis formulé par le Conseil, à savoir le souhait que cette expression puisse se traduire par les voies existantes.

Il a rappelé également les positions des organisations syndicales sur ce point et reprecisé qu'une majorité assez importante s'était dégagée pour formuler qu'il n'y avait pas lieu de créer actuellement une nouvelle forme d'expression.

En ce qui concerne les deux niveaux de négociations, la majorité du Conseil s'est révélée relativement soucieuse devant le risque d'un transfert de la négociation du niveau de la branche à celui de l'entreprise. Certains syndicats comme Force ouvrière sont manifestement très attachés à la négociation de branche et aux conventions nationales d'autant que s'ajoute à ce double niveau de négociations la menace du droit de veto des organisations majoritaires.

Il semble que la négociation par branche puisse aboutir à des résultats plus favorables. Le Conseil lui est donc plutôt favorable, de même qu'il reste dubitatif en ce qui concerne l'obligation annuelle de négociation et manifeste davantage sa préférence pour que soient énumérées précisément les matières qui pourraient être réexaminées périodiquement.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 18 mai 1982. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé, tout d'abord, à l'examen du projet de loi n° 235 (1981-1982) relatif aux **chambres régionales des comptes** et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la **Cour des comptes** (urgence déclarée). **M. André Fosset, rapporteur**, a présenté les grandes lignes de ce texte.

Après avoir observé que l'institution des chambres régionales des comptes était un fait acquis depuis l'adoption de la loi du 2 mars 1982, le rapporteur a estimé que le projet comportait essentiellement des dispositions à caractère technique.

Rappelant brièvement les missions dont seront investies les chambres régionales des comptes, il a souligné que la Cour des comptes disposera d'une compétence en appel de leurs décisions.

Abordant le contenu même du projet, M. André Fosset a déclaré qu'il comportait essentiellement deux parties. La première tend à mettre en pratique les principes fixés par la loi du 2 mars 1982. Il s'est félicité qu'à cette occasion la qualification juridique des décisions des chambres régionales des comptes soit modifiée dans un sens conforme au souhait du Sénat et retienne la notion de jugement. Il a mis l'accent sur l'extension du contrôle des chambres régionales aux filiales des organismes qu'elles vérifient. Il a enfin évoqué la possibilité ouverte de recourir à des experts. M. André Fosset a ensuite précisé que la seconde partie du projet tendait essentiellement à aménager le statut de la Cour des comptes.

A l'issue de son exposé, le rapporteur a répondu aux questions de divers membres de la commission. Il a confirmé à M. Jean-Pierre Fourcade que le statut des chambres régionales des comptes serait marqué par un parallélisme avec celui de la Cour des comptes. Il a indiqué à M. Pierre Gamboa, qui s'interrogeait sur le statut des experts, qu'il proposerait de l'amender dans un sens plus strict. Il a souligné que le recours à des experts entraînerait probablement des dépenses nouvelles. Le rapporteur a confirmé à M. Henri Goetschy que les associations pourraient être soumises au contrôle des chambres régionales, y compris en Alsace-Moselle et à M. Christian Poncelet que les assemblées locales pourraient formuler des vœux pour que les chambres régionales contrôlent certaines activités.

Répondant à plusieurs questions de M. Maurice Blin, rapporteur général, M. André Fosset est convenu que les chambres régionales ne disposent que d'un pouvoir consultatif en matière de contrôle budgétaire et a confirmé que celles-ci pourront effectuer des contrôles « horizontaux » par catégories de communes.

A l'issue de ce débat, la commission a procédé à l'examen des articles du projet. Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des articles premier, 3, 7, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 18 et 22. Elle a adopté des amendements rédactionnels pour l'intitulé du titre premier ainsi que pour les articles 2, 4, 10, 13, 19, 20, 21 et 23. A l'article 5, elle a décidé, d'une part de limiter le pouvoir d'audition des chambres régionales en fonction du principe hiérarchique et, d'autre part,

d'organiser de façon plus stricte le recours à des experts. A l'article 6, elle a décidé d'harmoniser les conditions d'accès du public aux travaux des chambres régionales avec les dispositions de la loi du 2 mars 1982. A l'article 11, elle a introduit pour le procureur général près la Cour des comptes la possibilité d'adresser des recommandations écrites aux commissaires du Gouvernement. A l'article 12, un débat s'est instauré entre MM. Edouard Bonnefous, président, André Fosset, rapporteur, Maurice Blin, rapporteur général, Christian Poncelet et Camille Vallin, sur l'opportunité de nommer des personnalités qualifiées du secteur privé comme rapporteurs ou conseillers maîtres en service extraordinaire à la Cour. A l'article 17, la commission a étendu à la Cour des comptes les règles relatives aux experts. A l'article 19, après une intervention de M. Jacques Descours Desacres, elle a précisé le caractère obligatoire du rapport particulier en cas de contrôle facultatif de la Cour et précisé les conditions d'accès du public aux travaux de la Cour. Enfin, dans un article additionnel après l'article 23, elle a décidé de prévoir une codification des textes relatifs à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Puis la commission a procédé, sur le rapport de M. André Fosset, à l'examen du projet de loi n° 286 (1981-1982) — dont elle est saisie pour avis — relatif aux **présidents des chambres régionales des comptes** et au **statut des membres des chambres régionales des comptes**.

M. André Fosset a, tout d'abord, fait observer que le corps des magistrats des chambres régionales des comptes, tout en étant distinct de celui des magistrats de la Cour des comptes, n'en comporterait pas moins des liens avec ce dernier dans la mesure où les décisions des chambres seraient susceptibles d'appel et que leurs présidents seraient intégrés à la Cour des comptes au moment de leur prise de fonction.

Il a souligné également que le statut des magistrats des chambres régionales s'inspirait à la fois de celui des magistrats des tribunaux administratifs et de celui des magistrats à la Cour des comptes.

Après avoir fait remarquer que la responsabilité de président de chambre régionale correspondait à une fonction mais non à un grade, M. André Fosset a, d'une part, fait état de ses réserves quant au coût de la réforme prévue par le projet et a, d'autre part, regretté les lacunes de ce dernier texte en ce qui concerne l'organisation en sections des chambres régionales.

M. Edouard Bonnefous, président, a alors évoqué les difficultés de donner un véritable esprit de corps aux magistrats des chambres régionales et de leur garantir une autorité suffisante vis-à-vis des collectivités et des organismes qu'ils auraient à contrôler.

Puis le rapporteur pour avis a procédé à une analyse des articles du projet en faisant état de la concertation qui s'était instaurée entre la commission des lois et la commission des finances, saisie pour avis, pour la préparation des amendements mis au point par cette dernière.

Il a notamment souligné l'importance que les deux commissions attachaient à ce que des sessions de formation soient organisées et rendues obligatoires pour les magistrats des chambres régionales. Il a également insisté sur le fait que les conditions de recrutement des magistrats étaient du domaine de la loi et a estimé que les commissaires du Gouvernement devaient être soumis, comme les autres magistrats, au pouvoir disciplinaire du conseil supérieur des chambres régionales.

M. Christian Poncelet a alors interrogé le rapporteur pour avis sur la façon dont le projet avait concilié le principe du caractère inamovible des magistrats avec l'obligation de mobilité à laquelle ils devaient être soumis ainsi que sur le recrutement, l'organisation et le rôle des auxiliaires de vérification dont les chambres allaient pouvoir disposer.

M. René Ballayer a, enfin, estimé exagérément rigoureuses les conditions d'âge et d'ancienneté qui devaient être requises, d'après la commission des lois, pour l'exercice des fonctions de magistrats des chambres régionales.

La commission a ensuite entendu une communication du rapporteur général sur le calendrier de ses prochains travaux.

Elle a enfin décidé de demander à se saisir pour avis du projet de loi n° 335 (1981-1982), adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, sur la communication audiovisuelle et a désigné M. Jean Cluzel comme rapporteur pour avis de ce projet.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LEGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,
DU REGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GENERALE**

Mardi 18 mai 1982. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 273 (1981-1982), adopté par l'Assemblée Nationale, portant suppression des tribunaux permanents des forces armées en temps de paix et modifiant le code de procédure pénale et le code de justice militaire, dont M. Marcel Rudloff est le rapporteur.

A l'article premier, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 3, présenté par M. Albert Voilquin au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, qui tend à supprimer cet article.

Passant à l'examen des amendements à l'article 3, pour l'article 697-1 du code de procédure pénale relatif à la compétence des juridictions spécialisées, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 50, présenté par le Gouvernement, précisant que l'infraction doit être commise « dans l'exécution du service ». Il en a été de même pour le sous-amendement n° 51, à l'amendement n° 13 de la commission.

Pour l'article 698 du code de procédure pénale relatif aux règles de procédure, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 52 à l'amendement n° 15 de la commission, présenté par le Gouvernement. Pour l'article 698-7 du code de procédure pénale, relatif à la cour d'assises spécialisée, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 53 présenté par le Gouvernement. Il en a été de même pour l'amendement n° 54, présenté par le Gouvernement, à l'article 699 du code de procédure pénale qui règle le problème de la compétence pendant la période transitoire et du transfert des affaires aux tribunaux territoriaux des forces armées.

En revanche, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 55, présenté par le Gouvernement, à l'article 699-1 du code de procédure pénale, qui tend à donner compétence aux juridictions militaires dans des situations de crise internationale comportant des risques imminents de conflit armé.

Pour l'article 702 du code de procédure pénale, relatif aux crimes et délits contre la sûreté extérieure de l'Etat, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 56 présenté par le Gouvernement.

A l'article 6, relatif aux tribunaux aux armées, elle a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 57 à l'amendement n° 35 de la commission présenté par le Gouvernement.

A l'article 9 (article 97 de l'annexe relatif aux tribunaux aux armées), la commission a également donné un avis défavorable aux amendements n° 58 et 59 présentés par le Gouvernement.

A l'article 12, relatif au reclassement du personnel de la justice militaire dans les services judiciaires, elle a émis un avis favorable sur les amendements n° 1 et 2, présentés par MM. Yvon Bourges et Jacques Valade et les membres du groupe R. P. R., ayant pour objet d'assurer aux officiers et sous-officiers appartenant au cadre des officiers-greffiers et commis-greffiers, le maintien des dispositions de leur actuel statut.

Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président. — La commission a ensuite examiné l'amendement déposé par le Gouvernement à l'article 7 du texte élaboré par la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

M. Léon Jozeau-Marigné, rapporteur, a rappelé à la commission les termes de l'accord qui, lors de la commission paritaire, avait recueilli l'unanimité moins une abstention et qui a été remis en cause à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement. L'article 7 du texte de la commission paritaire prévoyant un système électoral mixte (scrutin majoritaire pour les circonscriptions d'un ou deux sièges; scrutin proportionnel au plus fort reste pour les circonscriptions de trois sièges et plus) a été modifié par un amendement tendant à revenir au texte gouvernemental.

Après un débat auquel ont participé MM. Marc Bécam, Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff et le rapporteur, la commission s'est prononcée contre l'amendement et par voie de conséquence pour le rejet global du texte de la commission paritaire ainsi amendé.

Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — La commission a ensuite entendu le rapport supplémentaire de M. Pierre Schiélé sur la proposition de loi n° 259 rectifiée (1981-1982) modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative

aux **droits et libertés des communes, des départements et des régions** présentée par MM. Pierre Schiélé, Pierre Carous, Philippe de Bourgoing, Jean-Marie Girault, Claude Mont, Bernard Legrand, Roger Boileau et Louis le Montagner que la commission avait déjà adoptée dans sa séance du 28 avril dernier.

Le rapporteur a proposé à la commission l'adoption d'un nouveau texte. La nouvelle proposition de loi est issue de la procédure de concertation établie d'un commun accord entre le Gouvernement et le Sénat à l'occasion de la discussion le 6 mai 1982 de questions orales avec débat sur les nouvelles conditions du contrôle de légalité des actes des autorités locales.

Le texte proposé apporte une clarification appréciable des dispositions de la loi du 2 mars 1982. Pour cela, il propose de réécrire entièrement les articles 2, 3, 4, 45, 46, 47 et 69 de cette loi.

L'article 2 relatif à la commune est désormais entièrement consacré à la définition du caractère exécutoire des actes. Comme l'a décidé le Conseil constitutionnel, le caractère exécutoire de ces actes sera subordonné non seulement à leur publication et à leur notification, mais également à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. En revanche, comme l'avait souhaité la commission dans le texte qu'elle avait précédemment adopté, l'accusé de réception délivré par les services du représentant de l'Etat ne pourra être une condition du caractère exécutoire des actes. Il pourra être utilisé comme mode de preuve de la transmission. Afin de faciliter les relations entre les élus et les comptables et éviter l'accroissement des formalités ou les retards mis au paiement, il sera possible au maire, sous sa responsabilité, de certifier le caractère exécutoire des actes.

En ce qui concerne la portée de l'obligation de transmission, que les auteurs de la proposition de loi initiale avaient souhaité réduire, le nouveau texte soumis par le rapporteur substitue à l'énumération adoptée en dernière lecture par l'Assemblée Nationale une énumération plus explicite rappelant avec précision les diverses catégories d'actes soumis à la transmission.

L'article 3 est entièrement consacré à la définition de la procédure nouvelle du recours contentieux qui est mise à la disposition du représentant de l'Etat. Le texte, dans un deuxième alinéa, rétablit la possibilité pour le représentant de l'Etat d'informer le maire, à la suite d'une demande motivée de celui-ci, de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif

un acte des autorités communales qui lui a été transmis. Le texte apporte également quelques précisions susceptibles de faciliter le déroulement de la procédure.

Enfin, l'article 4 de la loi du 2 mars 1982 relatif au recours du citoyen auprès du représentant de l'Etat a été entièrement réécrit. La possibilité de recours est élargie à toute personne physique ou morale. Cette procédure apparaît comme une facilité nouvelle, comme l'avait voulu initialement le Sénat, destinée à rendre l'accès à la justice plus aisé.

Des dispositions parallèles sont introduites concernant les actes des autorités départementales et régionales. Un article de la proposition de loi, l'article 4, rétablit les dispositions antérieurement en vigueur du droit local dans les départements d'Alsace-Moselle. Au cours de la **discussion générale**, tout en approuvant l'économie générale du texte, MM. Guy Petit, Jacques Larché, Jacques Eberhard et Marcel Rudloff se sont interrogés sur la portée du délai de quinzaine imposé aux autorités locales pour la transmission de leurs actes au représentant de l'Etat. M. Guy Petit, notamment, aurait souhaité que la notion de délai elle-même soit supprimée dès lors qu'il était clairement établi que la transmission était une condition du caractère exécutoire. La commission a mandaté son rapporteur afin qu'il demande au Gouvernement de préciser l'interprétation qu'il convient de donner quant au non-respect éventuel du délai de quinzaine par les autorités locales.

Sous réserve de ces observations et de modifications rédactionnelles, la commission a **adopté** le texte proposé par son rapporteur.

Mercredi 19 mai 1982. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a, tout d'abord, procédé sur le **rapport de M. Paul Pillet**, à l'examen du projet de loi n° 286 (1981-1982) relatif aux **présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes**. Dans un exposé liminaire, M. Paul Pillet a rappelé que le projet de loi s'inscrivait dans la logique décentralisatrice du Gouvernement. En effet, le projet de loi précise la composition du corps des membres des chambres régionales et tend à assurer l'impartialité de ces magistrats. Sa composition apparaît comme amplement inspirée de celle de la Cour des comptes et des tribunaux administratifs. En ce qui concerne le recrutement des membres des chambres régionales, le rapporteur a fait observer que le projet de loi fait largement appel au recrutement extérieur.

S'agissant de l'impartialité des membres des chambres régionales, le projet de loi reconnaît certaines garanties aux magistrats, telle l'inamovibilité, le bénéfice du privilège de juridiction prévu à l'article 679 du code de procédure pénale et l'intervention du conseil supérieur des chambres régionales des comptes en matière disciplinaire. Quant à l'impartialité des magistrats des chambres régionales, le projet de loi édicte des règles qui sont rigoureuses. Toutefois, le projet apparaît à certains égards comme un texte inachevé. En effet, le projet de loi, qui n'instaure pas un véritable statut de magistrat, ne comporte pas les garanties d'un recrutement de qualité. Le rapporteur a fait observer que la qualité de magistrat des membres des chambres régionales n'est pas pleinement assurée; à cet égard, les magistrats des chambres régionales, auxquels le statut général des fonctionnaires continue d'être appliqué, constituent des fonctionnaires magistrats. En ce qui concerne le recrutement de candidats en dehors des anciens élèves de l'École nationale d'administration, M. Paul Pillet a fait observer que le projet de loi ne détermine pas les conditions d'ancienneté et de durée de services publics que doivent remplir les candidats. S'agissant de magistrats inamovibles, ces précisions relèvent du domaine de la loi.

En conclusion, le rapporteur a fait observer qu'une double préoccupation explique les amendements qu'il présente à la commission :

- accentuer le caractère de magistrat des membres des chambres régionales des comptes ;
- assurer les conditions d'un recrutement de qualité.

Puis, M. Charles Lederman a émis des réserves qui tiennent :

- à l'interdiction du droit de grève ;
- à la rigueur des incompatibilités ;
- à la composition du conseil supérieur des chambres régionales.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par son rapporteur.

A l'article 2 qui définit les grades qui composent la hiérarchie des membres des chambres régionales, la commission a adopté un amendement qui tend à préciser que les membres des chambres régionales des comptes constituent un corps de magistrats.

A l'article 3 qui traite des fonctions des présidents des chambres régionales des comptes, la commission a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

La commission a ensuite adopté un amendement présenté par son rapporteur qui tend à insérer *après l'article 4 un article additionnel nouveau*. Cet article additionnel a pour objet de préciser la nature des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations, les promotions et les mutations des magistrats des chambres régionales des comptes.

A l'article 5, relatif au serment que doivent prononcer les magistrats et, après l'intervention de MM. Jacques Eberhard, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman, la commission a adopté un amendement qui rétablit la formule que prononcent les magistrats de l'ordre judiciaire et les magistrats de la Cour des comptes.

Après l'intervention de M. Charles Lederman, la commission a décidé d'adopter sans modification l'article 6 qui interdit aux magistrats des chambres régionales toute action concertée de nature à arrêter le fonctionnement de ces chambres.

Puis la commission a adopté, sans modification, les dispositions de l'article 7 qui rendent applicable aux magistrats des chambres régionales le « privilège de juridiction » prévu à l'article 679 du code de procédure pénale.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 8 du projet de loi qui soumet les magistrats des chambres régionales à une obligation de résidence dans le ressort de la chambre régionale à laquelle ils appartiennent.

Puis, la commission a adopté les dispositions de l'article 9 qui édictent des incompatibilités entre les fonctions de magistrat et l'exercice d'un mandat électif.

A l'article 10, qui édicte des incompatibilités territoriales, la commission a adopté un amendement qui tend à limiter l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme local.

La commission a ensuite adopté l'article 11 qui prévoit l'incompatibilité des fonctions de magistrat avec la situation de comptable de fait.

La commission a adopté l'article 12 qui interdit aux magistrats des chambres régionales d'être détachés auprès d'une collectivité territoriale ou d'un organisme soumis au contrôle de la chambre régionale à laquelle ils appartiennent.

Abordant le *titre III*, qui traite du recrutement et de l'avancement des magistrats, la commission a adopté l'article 13 qui précise que les conseillers de deuxième classe sont recrutés parmi les anciens élèves de l'école nationale d'administration.

A l'article 14, qui instaure un recrutement extérieur des conseillers de deuxième classe, la commission a adopté un amendement qui tend à préciser les conditions d'âge et de services publics que doivent remplir les candidats extérieurs.

A l'article 15, qui prévoit un recrutement extérieur au niveau des conseillers de première classe, la commission a adopté un amendement qui introduit des conditions d'âge et de durée des services publics.

A l'article 16, qui prévoit un recrutement extérieur de conseillers hors classe, la commission a adopté un amendement qui précise les conditions d'âge et de services publics qui sont requises des candidats. Puis la commission a adopté, sans modification, l'article 17 qui précise la composition de la commission chargée d'examiner les titres des candidats au recrutement extérieur.

A l'article 18, qui prévoit l'intervention d'un décret pour déterminer les conditions que doivent remplir les candidats au recrutement extérieur, la commission a adopté un amendement qui tend à limiter le champ d'application du décret à la détermination des grades que doivent détenir les candidats.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 19 qui prévoit l'institution d'un conseil supérieur des chambres régionales des comptes. De même, elle a adopté, sans modification, l'article 20 qui précise la composition du conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

A l'article 21, la commission, par coordination avec l'adoption de l'article additionnel nouveau après l'article 4, a adopté un amendement qui tend à supprimer les dispositions de cet article.

A l'article 22, qui définit les modalités de nomination aux fonctions de président de chambre régionale, la commission a adopté un amendement qui tend :

— à préciser que les présidents des chambres régionales sont issus, pour un tiers au moins et pour la moitié au plus, du corps des magistrats des chambres régionales ;

— à prévoir les conditions d'âge et de services publics que doivent remplir les candidats aux fonctions de président ;

— à indiquer que les nominations à la Cour des comptes seront effectuées en surnombre et que ce surnombre sera résorbé sur le tour extérieur ;

— à fixer une durée d'exercice des fonctions de président de chambre régionale qui ne peut être inférieure à cinq ans ;

— à indiquer qu'avant leur affectation en qualité de président d'une chambre régionale, les intéressés doivent suivre un stage pratique de six mois à la Cour des comptes.

A l'article 23, qui traite du régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales, la commission a adopté un amendement qui tend à affirmer l'unité du régime disciplinaire de l'ensemble des magistrats des chambres régionales. Puis la commission a adopté, sans modification, les dispositions des articles 24 et 25 qui définissent les caractéristiques de la procédure disciplinaire en vigueur devant le conseil supérieur des chambres régionales.

A l'article 25, qui précise le régime disciplinaire des commissaires du Gouvernement, la commission a adopté un amendement qui tend à limiter l'exercice du pouvoir disciplinaire du ministre de l'économie et des finances aux seules fonctions de commissaire du Gouvernement.

La reconnaissance du principe de l'unité du régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales a entraîné l'adoption par la commission d'amendements qui tendent à supprimer les articles 26, 27, 28 et 29 qui définissaient un régime disciplinaire spécial pour les commissaires du Gouvernement.

A l'article 30, qui prévoit la suspension des magistrats des chambres régionales en cas de faute grave, la commission a adopté un amendement qui tend à supprimer la dernière phrase du second alinéa. Puis la commission a adopté les dispositions de l'article 31 qui prévoient la possibilité pour les présidents de chambres régionales de donner un avertissement aux magistrats de ces chambres, en dehors de toute action disciplinaire. La commission a ensuite adopté sans modification, les dispositions de l'article 32 qui prévoient l'application, aux magistrats des chambres régionales des comptes, du statut général des fonctionnaires.

Au titre IV, relatif aux dispositions transitoires, et à l'article 33, qui définit les modalités du recrutement initial des magistrats des chambres régionales, la commission a adopté un amendement qui tend à préciser que, pendant la période transitoire, les dérogations ne pourront porter que sur les proportions du recrutement extérieur. La commission a ensuite adopté, sans modification, les dispositions de l'article 34 qui prévoient l'inter-

vention d'un jury pour examiner les titres des candidats. De même, la commission a adopté l'article 35 qui précise la composition du jury prévu à l'article précédent.

A l'article 36, relatif aux nominations initiales des présidents des chambres régionales, la commission a adopté un amendement qui tend :

— à prévoir que les deux tiers des postes de présidents des chambres régionales seront réservés aux conseillers maîtres et aux conseillers référendaires à la Cour des comptes ;

— à préciser les conditions d'âge et de services publics que devront remplir les candidats aux fonctions de présidents des chambres régionales ;

— à instituer un stage pratique d'une durée minimum de six mois préalablement à la nomination des intéressés en qualité de présidents de chambre régionale.

Enfin, la commission a adopté les dispositions de l'article 37 qui précise la composition de la commission chargée d'apprécier les titres des candidats aux fonctions de président de chambre régionale des comptes.

La commission a ensuite entendu le rapport pour avis de M. Paul Pillot sur le projet de loi n° 285 (1981-1982) relatif aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes. S'agissant d'un rapport pour avis, la commission n'a débattu que des articles pour lesquels son rapporteur pour avis lui proposait des modifications. Elle a, d'autre part, enregistré avec satisfaction l'esprit de concertation dans lequel celui-ci avait pu travailler avec son collègue rapporteur au fond de la commission des finances.

Elle a ensuite adopté les amendements proposés par M. Paul Pillet. Elle a introduit des modifications de forme aux articles 4, relatif au contrôle des filiales et des organismes couvrant plusieurs régions et 21 qui apporte une légère modification à la définition de la gestion de fait. Elle a adopté des amendements identiques aux articles 5 et 17 qui définissent respectivement les pouvoirs des futures chambres régionales des comptes et précisent ceux de la Cour des comptes. Ces amendements ont pour objet de délimiter les pouvoirs des experts auxquels désormais ces juridictions pourront avoir recours. Ils s'inspirent pour cela de la rédaction des codes de procédure civile et pénale. Aux articles 6 et 19, qui précisent les compétences des chambres régionales et de la Cour

des comptes, la commission a adopté deux amendements identiques destinés à harmoniser les dispositions du projet de loi avec celles de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle a tenu, cependant, à préciser que les observations des chambres ou de la Cour des comptes ne pourraient être communiquées au public avant que les ordonnateurs locaux n'aient été mis en position de présenter leur réponse. A l'article 10, qui a pour objet de modifier l'article premier de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, la commission a adopté un amendement de son rapporteur pour avis rappelant que les observations de la Cour devraient prendre pour base les documents nécessaires au jugement des comptes. Elle a également adopté un amendement insérant une modification analogue dans l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 relatif notamment aux observations des chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités territoriales et des régions de leur ressort. A l'article 13, elle a adopté un amendement supprimant dans la loi de 1967 relative à la Cour des comptes, toute référence à la procédure d'apurement administratif. Elle a substitué à celle-ci, pour le jugement des comptes de certains établissements publics nationaux la possibilité pour le premier président de la Cour de déléguer cette compétence aux chambres régionales des comptes. Elle a estimé que, par ce moyen plus souple, le caractère juridictionnel du contrôle serait uniformément maintenu et que la répartition des compétences entre la Cour des comptes et les chambres régionales pourrait s'adapter plus facilement à l'évolution de la politique de décentralisation. Aux articles 14 et 22 enfin, elle a adopté des amendements de coordination avec la modification apportée à l'article 13.

La commission a enfin procédé à l'examen du rapport de M. Paul Girod sur le projet de loi n° 292 (1981-1982) adopté par l'Assemblée Nationale, portant validation des résultats du concours 1976 d'élèves éducateurs et d'élèves éducatrices des services extérieurs de l'éducation surveillée.

Après avoir rappelé que le Sénat avait déjà eu à examiner cette disposition en 1980, lors de la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui était restée inachevée en raison des élections présidentielles, le rapporteur a évoqué les réserves que suscitaient les validations législatives.

Il a proposé à la commission d'accepter de valider le concours annulé par le Conseil d'Etat afin de ne pas porter préjudice aux candidats admis et titularisés.

Il a, ensuite, interrogé la commission sur l'opportunité de régler par voie d'amendements les situations nécessitant une validation qui figuraient dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Après l'intervention de M. Marcel Rudloff, la commission a décidé de mandater le rapporteur afin qu'il obtienne des éclaircissements sur ces problèmes auprès du Gouvernement avant de déposer les amendements.