

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Service des Commissions.

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages.
Affaires économiques et Plan.....	1015
Affaires sociales	1021
Finances, Contrôle budgétaire et Comptes économiques de la Nation.....	1023
Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale.....	1029
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.	1049

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Jeudi 9 mai 1985. — *Présidence de M. Richard Pouille, vice-président.* — La commission a, tout d'abord, procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 244** (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à l'application du **Code de conduite des conférences maritimes** établi par la convention des Nations Unies conclue à Genève le 6 avril 1974 (**M. Josselin de Rohan, rapporteur**). Elle a donné un *avis défavorable* à l'**amendement** de M. René Régnauld tendant à remplacer, à l'**article 2**, les mots « à titre habituel et principal » par les mots « à titre général et permanent ».

La commission a, ensuite, examiné les **amendements au projet de loi n° 247** (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, modifiant le décret du 9 janvier 1852 sur l'**exercice de la pêche maritime** (**M. Josselin de Rohan, rapporteur**).

A l'**article premier**, elle a donné un *avis défavorable* à l'**amendement n° 1** de M. Yvan Renar, déjà satisfait par le texte du projet de loi. Elle a ensuite émis un *avis défavorable* sur l'**amendement n° 2** en considérant que la répression de la pollution en mer et dans les estuaires devait faire l'objet d'un texte spécifique, alors que l'application de dispositions du code rural soulèverait des difficultés techniques.

Par coordination avec sa position lors de l'examen de l'**amendement n° 2**, la commission a donné un *avis défavorable* à l'**amendement n° 3** sur l'**article 2** et à l'**amendement n° 4** insérant un **article additionnel avant l'article 4**.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Robert Laucournet** sur le **projet de loi n° 158** (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la **maîtrise d'ouvrage publique** et à ses rapports avec la **maîtrise d'œuvre privée**.

Le rapporteur a marqué en préambule l'importance de ce projet de loi non seulement pour les auteurs de la commande publique — et au premier chef pour les collectivités locales — et pour les professionnels de la maîtrise d'œuvre, mais aussi

pour tous nos concitoyens puisque sa finalité est l'amélioration de la qualité des constructions publiques qui constituent un élément majeur du cadre de vie.

M. Robert Laucournet a, tout d'abord, retracé l'historique des textes réglementant la définition et la rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture. La réforme de 1973 s'était fixée pour objectifs principaux d'inciter à la diminution du coût final des investissements, de déterminer une rémunération correspondant à la valeur du service à attendre des maîtres d'œuvre et de préciser les estimations du coût des ouvrages. Elle a été unanimement saluée comme novatrice, mais, après quelques années de pratique, elle a révélé quelques insuffisances tenant à sa complexité et à l'insuffisance des définitions relatives aux missions. Une réflexion nouvelle apparaissait d'autant plus nécessaire aujourd'hui que la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a abrogé la disposition législative qui servait de support aux textes réglementaires relatifs à la définition des barèmes de rémunération des maîtres d'œuvre pour les ouvrages commandés par les collectivités locales.

Le rapporteur a, ensuite, présenté le contenu de la réforme proposée par le projet de loi :

— l'*article premier* définit le champ d'application du projet de loi ;

— les *articles 2 à 4* traitent de la maîtrise d'ouvrage. L'*article 2* définit la notion de maître d'ouvrage ainsi que les fonctions qu'il doit assumer ; les *articles 3, 4 et 5* énumèrent les attributions que le maître d'ouvrage peut confier à un mandataire ; enfin, l'*article 6* autorise le recours à un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique ;

— les *articles 7 à 15* sont consacrés à la maîtrise d'œuvre. L'*article 7* énumère les différents éléments qui la constituent ; l'*article 8* pose les principes de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre ; quant aux *articles 9 à 15*, ils mettent en place un mécanisme original en renvoyant à des négociations entre les partenaires concernés le soin de fixer le détail de toutes les dispositions relatives à la maîtrise d'œuvre ;

— enfin, parmi les dispositions diverses, M. Robert Laucournet a spécialement mentionné celle qui figure à l'*article 17*, qui vise notamment le cas où des motifs d'ordre technique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.

M. Bernard-Michel Hugo (Yvelines) a affirmé son souci de conserver aux collectivités locales la maîtrise d'ouvrage ; il a regretté que l'on ne puisse pas avoir connaissance du projet de loi sur l'architecture au moment où commence la discussion sur le projet de loi relatif à la maîtrise d'ouvrage publique ; il a enfin souligné la nécessité de prévoir des dispositions dans le présent projet de loi qui soient de nature à permettre la participation des artisans et des petites entreprises aux commandes publiques.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles.**

A l'*article premier*, relatif au champ d'application de la loi pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage publique, la commission a adopté un amendement du rapporteur sur le troisième alinéa (2°) visant à préciser que le terme « groupements » s'appliquait à toutes les personnes morales visées à ce 2°. **M. Georges Berchet** est intervenu sur cet article pour obtenir des éclaircissements sur le dernier alinéa. **M. Bernard-Michel Hugo (Yvelines)** est également intervenu sur cet article.

A l'*article 2*, définissant les compétences du maître d'ouvrage public, la commission a adopté un amendement visant à insérer au début de la deuxième phrase du deuxième alinéa le choix de la localisation de l'opération envisagée, un second amendement tendant, dans la dernière phrase du quatrième alinéa, à supprimer les mots : « de transport » afin de ne pas mettre hors du champ d'application de l'article des opérations telles que la construction de barrage, un troisième amendement qui vise à compléter *in fine* l'article, en permettant au maître d'ouvrage de confier les études nécessaires à l'élaboration du programme et à la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle à une personne publique ou privée. Ce dernier amendement reprend, pour l'essentiel, le texte du dernier alinéa de l'article 6.

MM. Richard Pouille, René Régnauld et Georges Berchet sont intervenus sur cet article.

A l'*article 3*, relatif à la délégation des attributions du maître d'ouvrage, la commission a adopté un amendement tendant à ajouter la « mobilisation des financements » à la liste des attributions pouvant être confiées à un mandataire ; par un second amendement, elle a soumis la réception de l'ouvrage à l'accord du maître de l'ouvrage ; enfin, après les interventions de **MM. Georges Berchet, Richard Pouille et René Régnauld**, la commission a adopté un troisième amendement tendant à préciser que les investissements exécutés par le mandataire pour

le compte d'une collectivité territoriale sont considérés comme réalisés directement par cette collectivité et font l'objet d'une inscription budgétaire en recettes et dépenses dans les comptes de celle-ci. L'article 3 ainsi modifié a été adopté à l'unanimité par la commission.

A l'article 4, qui énumère les personnes pouvant se voir confier les attributions de maître d'ouvrage, la commission a adopté deux amendements du rapporteur : le premier permettant, dans des conditions fixées par décret, aux organismes privés d'habitation à loyer modéré d'être mandataires, pour l'exercice des missions définies aux 1°, 2°, 4° et 5° de l'article 3, au profit de maîtres d'ouvrage autres que des organismes d'habitation à loyer modéré ; le second précisant que les règles de passation, d'exécution et de règlement des contrats signés par le mandataire sont celles applicables au maître d'ouvrage. La commission a ensuite adopté l'article 4 ainsi modifié.

L'article 5 a été adopté sans modification par la commission.

Sur l'article 6, relatif à l'intervention éventuelle d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique, la commission a adopté un amendement du rapporteur visant, au quatrième alinéa (b), à maintenir dans le champ d'application de la loi les personnes qui assureraient des missions de conduite d'opération avant la promulgation de la présente loi, un amendement rédactionnel au cinquième alinéa et un amendement de coordination visant à supprimer le dernier alinéa de l'article, cet alinéa ayant été repris à l'article 2.

Sur l'article 7, relatif à la maîtrise d'œuvre, la commission a adopté deux amendements du rapporteur visant à supprimer le deuxième alinéa pour le reprendre au douzième alinéa de cet article, un amendement au quatorzième alinéa ajoutant la nécessité de garantir la permanence d'une synthèse architecturale répondant au programme. M. Georges Berchet est intervenu sur l'avant-dernier alinéa pour obtenir des éclaircissements sur la désignation du titulaire du contrat de travaux. Sur sa proposition, la commission a adopté un amendement précisant qu'il pouvait y avoir plusieurs titulaires de contrat de travaux.

Sur l'article 8, M. Georges Berchet est intervenu pour évoquer l'inadaptation de la rémunération forfaitaire pour les travaux de réhabilitation.

M. Robert Laucournet a ensuite exposé le contenu des articles 9 à 20, compte tenu des amendements votés par l'Assemblée Nationale. M. Georges Berchet est intervenu sur l'article 13

pour ce qui concerne l'étendue de la compétence reconnue au Gouvernement de distraire certaines clauses des accords nationaux pour la détermination et la rémunération des missions des maîtres d'œuvre privés, sans toutefois pouvoir modifier l'équilibre de cet accord. Il est également intervenu sur l'article 18 pour ce qui concerne la définition d'une opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme. La commission a adopté ces *articles 9 à 20* sans les modifier.

L'ensemble du projet de loi a été adopté par la commission.

AFFAIRES SOCIALES

Vendredi 10 mai 1985. — *Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.* La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Delebarre, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.**

Le ministre a dressé un bilan de la situation du chômage en France tout en constatant que des données globales ne rendent pas toujours compte des mouvements qui se produisent au sein du marché de l'emploi.

Il a analysé également les différentes mesures qui avaient été prises en faveur de l'emploi et leurs résultats : formation et insertion des jeunes, amélioration de la situation du personnel en activité, aménagement du temps de travail, amélioration de la formation initiale...

Le ministre a évoqué les problèmes concernant la flexibilité de l'emploi, le travail temporaire, le travail précaire, l'aide à la réinsertion des immigrés dans leur pays d'origine. Il a, enfin, indiqué les projets de loi qui devaient venir prochainement devant le Parlement.

A **M. Jean Chérioux** qui lui demandait quelles mesures étaient envisagées en faveur des chômeurs en fin de droits, le ministre a répondu que les personnes de plus de cinquante-sept ans verraient leur niveau d'indemnisation amélioré.

A **M. Louis Souvet** qui posait le problème du pointage dans les mairies, le ministre a indiqué que le maire recevrait tous les trimestres les statistiques de l'emploi concernant sa commune.

A **M. Jean Madelain** qui évoquait l'extension des travaux d'utilité collective (T.U.C.) aux adultes, le ministre a précisé que les T.U.C. étaient ouverts aux adultes participant à l'encadrement des jeunes et qu'une expérience de ce genre était en cours en Ille-et-Vilaine.

Le ministre s'est déclaré intéressé par la suggestion de **M. Pierre Louvot** d'étendre aux immigrés en fin de droits la possibilité d'obtenir une aide à la réinsertion dans leur pays d'origine.

Il s'est engagé auprès de **M. André Bohl** à assouplir le système d'embauche des jeunes dans les communes.

Enfin, il a précisé à **M. Jean-Pierre Fourcade** qu'il lui fournirait dès que possible les chiffres concernant l'évolution de la population active non salariée en France.

**FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE
ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

Judi 9 mai 1985. — *Présidence de M. Edouard Bonnefous, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. André Chandernagor, premier président de la Cour des comptes, accompagné de MM. du Pontavice, président de chambre, Charret, conseiller maître, et Delafosse, conseiller référendaire sur le projet de loi n° 2562 (A. N.) portant règlement définitif du budget de 1983.** Les magistrats de la Cour des comptes ont répondu au questionnaire écrit qui leur avait été adressé par la commission.

Interrogé sur les procédures envisageables pour conférer aux visas en dépassement de crédits un caractère réellement exceptionnel, M. du Pontavice a rappelé que ces dépassements devraient en toute logique être évités, car l'administration dispose de nombreuses possibilités pour lui permettre de suppléer aux éventuelles insuffisances des crédits. La procédure du visa est l'autorisation donnée à l'ordonnateur de viser une dépense impérative pour laquelle il n'existe pas de crédits disponibles. Cette procédure d'urgence a cependant été détournée de sa vocation pour permettre d'engager des actions nouvelles, pour lesquelles les dotations apparaissaient insuffisantes. Une fixation réaliste des crédits serait seule susceptible d'éviter un dépassement irrégulier.

Concernant le versement en 1983 de 2 milliards de francs du budget annexe des P. T. T. aux recettes du budget général, M. Charret a rappelé qu'aux termes de la loi organique, un tel versement au titre des recettes non fiscales ne saurait être prédéterminé, et ne peut dans tous les cas être fixé qu'en fonction du solde dégagé par le budget annexe en fin d'année.

Or, ce versement opéré en 1983 excède largement le solde créditeur du compte de pertes et profits pour 1982 et 1983. Au total, le solde — négatif après ce versement — a été

couvert par un prélèvement de trésorerie sur les disponibilités déposées au Trésor (fonds de chèques postaux) ce qui équivaut à une avance de ce dernier aux P. T. T.

Ainsi, les prélèvements excèdent les résultats du budget annexe de 1982 et de 1983, le financement étant assuré par une procédure irrégulière, tant au regard du code des P. T. T. qu'au regard de la loi organique en matière d'avances du Trésor.

Répondant à la troisième question de la commission, M. Charret a rappelé que les irrégularités d'ordre juridique et comptable étaient passibles de sanctions selon des procédures prévues par le règlement général sur la comptabilité publique et la Cour de discipline budgétaire et financière, sous réserve que leur auteur soit identifiable et qu'il ne puisse exciper d'un ordre écrit et préalable du ministre.

M. Delafosse a ensuite dressé une rétrospective de l'évolution des charges de la dette publique depuis 1980. Sa charge totale s'est fortement accrue, passant de 26 à 68,5 milliards de francs entre 1980 et 1983 (soit + 163 p. 100 mais le rythme annuel de hausse a été irrégulier (+ 71,9 p. 100 en 1981 ; + 7,5 p. 100 en 1982 ; + 42,2 p. 100 en 1983).

Le tassement relatif en 1982 est cependant artificiel et résulte principalement de la modification du régime des paiements des intérêts des bons en compte courant (paiement échelonné au lieu d'un paiement total des émissions).

Par ailleurs, la structure de la dette s'est également modifiée au profit de la dette à long terme (21,9 milliards soit 31,9 p. 100 du total en 1983 contre 24,6 p. 100 en 1980) et de la dette extérieure (3 milliards soit 4,6 p. 100 du total en 1983), quasi inexistante jusqu'en 1982.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a observé que la France avait été conduite à s'endetter à une époque où les taux d'intérêt étaient particulièrement élevés. Répondant à une question de **M. André Voisin**, M. du Pontavice a indiqué que les possibilités de conversion des emprunts ou de remboursement par anticipation dépendaient des conventions particulières à chaque emprunt.

Interrogé sur les modes de financement de la dernière augmentation du capital de P. C. U. K., M. Charret a indiqué à la commission que les actes de gestion pour lesquels P. C. U. K.

s'est endetté, deux jours avant de cesser toute activité et de perdre la quasi-totalité de ses éléments d'actif et de passif, afin de pallier les délais apportés à la libération complète de son capital soulèvent divers problèmes qui font actuellement l'objet d'un examen par la Cour à l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion du groupe Péchiney pour les exercices 1982-1984.

Répondant à une dernière question de la commission, M. Delafosse a donné des indications sur les modalités d'apurement du fonds de compensation pour la T. V. A.

M. Chandernagor a en outre évoqué les rapports entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Il a estimé que celles-ci fonctionnaient dans de bonnes conditions. L'effectif actuel, 280 magistrats, devrait être renforcé en 1985 par un recrutement exceptionnel de 110 nouveaux juges.

La commission est ensuite passée, sur le **rapport de M. Josy Moinet**, à l'examen du **projet de loi n° 132 (1984-1985)** autorisant l'approbation d'un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire hongroise relatif à l'**exemption fiscale des instituts hongrois à Paris et français à Budapest**.

M. Josy Moinet a rappelé que la Hongrie a toujours exempté d'impôt l'Institut culturel français à Budapest. La France, considérant l'Institut hongrois à Paris comme un centre culturel et non comme un service de l'ambassade, a pour sa part refusé de l'exonérer jusqu'en 1971 ; à cette date, la Hongrie a envisagé de retirer son exemption à l'Institut français de Budapest ; la France a alors accepté d'exonérer de tout impôt l'Institut hongrois de Paris ; l'accord dont il est demandé au Sénat d'autoriser l'approbation vise à entériner cette situation de fait.

La commission a décidé de **proposer** au Sénat l'**adoption** du **projet de loi n° 132**.

Elle a, ensuite, examiné, sur le **rapport de M. Josy Moinet**, le **projet de loi n° 156 (1984-1985)** autorisant l'**approbation** d'un **avenant à la Convention fiscale** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République du Sénégal**, tendant à éviter les **doubles impositions** et à établir des règles d'assistance réciproques en matière fiscale, signée le 25 mars 1974 (ensemble un protocole).

M. Josy Moinet a rappelé l'importance des relations franco-sénégalaises : la France est, notamment, le premier partenaire commercial du Sénégal et son premier fournisseur de services.

L'avenant dont il est demandé au Sénat d'autoriser l'approbation a pour objet de modifier le régime d'imposition des rémunérations ayant le caractère de redevances ; celles-ci étaient, jusqu'à présent, imposables dans l'Etat de la résidence du bénéficiaire ; elles pourront, à l'entrée en vigueur de l'avenant, faire également l'objet d'une retenue à la source ne pouvant excéder 15 p. 100.

Les versements s'effectuant dans le sens Sénégal—France, l'avenant permettra donc une majoration des recettes fiscales du Sénégal.

Il s'inscrit, de ce fait, dans une perspective de coopération entre ce pays et la France.

La commission a décidé de **proposer au Sénat l'adoption du projet de loi n° 156.**

Puis elle est passée, sur le **rapport de M. Josy Moinet, à l'examen du projet de loi n° 213 (1984-1985) autorisant la ratification d'un avenant à la Convention fiscale entre la République française et les Etats-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et la fortune** signée le 28 juillet 1967 et modifiée par les avenants du 12 octobre 1970 et du 24 novembre 1978.

M. Josy Moinet a indiqué, en premier lieu, le nombre de personnes concernées par cet avenant : en 1984, 22 300 citoyens américains séjournèrent en France, et 189 000 Français résidaient aux Etats-Unis ; il a, ensuite, souligné l'importance de son objet, qui consiste, principalement, à intégrer l'impôt sur les grandes fortunes dans le champ d'application de la Convention.

Sur ce point, l'avenant confirme, en premier lieu, les mesures prises unilatéralement par la France au cours de l'année 1983. L'application à l'impôt sur les grandes fortunes des critères de la résidence fiscale, fixés par la Convention, et l'exonération pendant cinq ans des citoyens américains à compter de leur arrivée en France seront dorénavant consacrées par un accord bilatéral.

L'avenant précise, en second lieu, les modalités d'imposition des non-résidents ; M. Josy Moinet a relevé le caractère favorable de ces modalités pour les personnes résidant sur le sol américain.

Il a, alors, souligné que le principal facteur d'imperfection de l'avenant résidait dans l'impossibilité d'imputer sur l'impôt sur les grandes fortunes françaises les impôts locaux sur la fortune américains, dénommés « property taxes ». Une double imposition des résidents français possédant des biens aux Etats-Unis pourrait en résulter. Cette imperfection découle, toutefois, de la structure fédérale des Etats-Unis, et ne peut donc être éliminée par une convention fiscale ; M. Josy Moinet a suggéré une solution consistant, pour la France, à admettre unilatéralement l'imputation de la « property tax » sur l'impôt français.

M. Josy Moinet a, ensuite, évoqué les autres stipulations de l'avenant qui ont trait à la modification du partage du droit d'imposition des intérêts et des revenus des artistes et sportifs professionnels.

Il a, enfin, relevé que l'avenant ne réglait pas certains points sur lesquels la France et les Etats-Unis restent en litige ; la France continue à refuser le bénéfice de l'avoir fiscal aux sociétés mères américaines ; certains Etats américains persistent, d'autre part, à imposer le bénéfice des filiales de sociétés étrangères selon la méthode de la répartition unitaire, qui pénalise, dans certains cas, les groupes de sociétés français.

Insistant, toutefois, sur l'apport positif de l'avenant, M. Josy Moinet a conclu à l'adoption du projet de loi n° 213.

M. Gamboa a souligné les réserves émises par son groupe sur cet avenant.

M. Edouard Bonnefous, président, a relevé le risque de découragement qu'entraîne, pour les étrangers, l'application des dispositions fiscales françaises.

La commission a alors décidé de **proposer** au Sénat d'adopter le **projet de loi n° 213**.

Puis elle a examiné, sur le **rapport de M. Josy Moinet**, le **projet de loi n° 214 (1984-1985)** autorisant l'**approbation** d'un **avenant à la Convention du 19 décembre 1980** entre le **Gouvernement de la République française** et le **Gouvernement du Royaume de Norvège** en vue d'éviter les **doubles impositions**, de prévenir l'évasion fiscale et d'établir des **règles d'assistance administrative réciproque** en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole et un protocole additionnel.).

M. Josy Moinet a indiqué que les observations formulées à propos de l'avenant à la Convention franco-américaine étaient, dans l'ensemble, valables pour cet avenant dont l'objet essentiel est l'introduction de l'impôt sur les grandes fortunes dans le champ d'application de la convention fiscale franco-norvégienne.

Toutefois, la Norvège imposant déjà la fortune, il n'a pas été nécessaire de prévoir d'exonération temporaire des citoyens norvégiens, mais seulement un système d'imputation de l'impôt versé à l'étranger.

La commission a décidé de **proposer au Sénat d'adopter le projet de loi n° 214.**

Elle a, ensuite, désigné **M. Yves Durand** comme **rapporteur du projet de loi n° 255 (1984-1985) relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations**, adopté par l'Assemblée Nationale. Elle a également décidé de demander au Sénat le **renvoi pour avis** de la proposition de loi n° 198 (1984-1985) relative à la réforme de la **dotation globale d'équipement** des communes présentée par M. Régnauld et le groupe socialiste, et a désigné **M. René Monory** **rapporteur pour avis** de ce texte.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mardi 7 mai 1985. — *Présidence de M. François Collet, secrétaire.* — La commission a, tout d'abord, procédé à l'examen du rapport de M. Pierre Ceccaldi-Pavard sur le projet de loi n° 248 (1984-1985) adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés.

Dans un exposé liminaire, le rapporteur a souligné la portée de ce projet de loi, malgré la brièveté de son dispositif. Il a, en effet, indiqué que ce texte tend à prévenir les dangers provoqués, pour la navigation maritime ou l'environnement, par des navires ou engins flottants abandonnés par leur propriétaire, soit à la suite des saisies ou d'incidents graves de navigation, soit pour se soustraire à une action de police. Après avoir fait observer sur ce point que les pouvoirs publics ne peuvent actuellement intervenir que sur des épaves dangereuses ou lorsqu'un navire accidenté ou en état d'avarie présente un danger pour l'environnement en raison des substances se trouvant à son bord, M. Pierre Ceccaldi-Pavard a précisé que ce projet tend pour l'essentiel à combler un vide juridique de notre législation maritime en étendant aux navires et engins flottants abandonnés les mesures d'intervention et de police applicables aux épaves maritimes.

Ainsi, l'article premier du projet de loi a-t-il pour objet de doter l'administration de pouvoirs d'intervention étendus : pouvoir de procéder à la réquisition des personnes et des biens ; pouvoir d'intervenir d'office, aux frais et risques du propriétaire, de l'armateur ou de l'exploitant, lorsque ceux-ci, dûment mis en demeure, ont refusé ou négligé d'agir ; possibilité de prononcer la déchéance des droits du propriétaire et de vendre au profit de l'Etat le navire ou l'engin flottant abandonné lorsqu'il n'a pas été revendiqué.

Le rapporteur a, par ailleurs, noté que ce projet de loi élargit les possibilités d'action de l'administration en lui permettant d'intervenir sans mise en demeure préalable, en cas d'urgence.

Puis, M. Pierre Ceccaldi-Pavard a indiqué que l'Assemblée Nationale a estimé préférable d'adopter un texte autonome regroupant, au sein d'articles distincts, l'ensemble des dispositions susceptibles d'être appliquées aux navires et engins flottants abandonnés, plutôt que de leur étendre, par référence, la réglementation relative aux épaves maritimes.

Elle a, en conséquence, adopté une nouvelle rédaction de l'article premier qui précise le champ d'application de la loi et définit la notion d'abandon selon qu'il s'agit d'un navire ou d'un engin flottant.

Elle a, d'autre part, introduit deux articles additionnels, ayant respectivement pour objet : le premier, d'énumérer les moyens d'intervention et de police mis à la disposition de l'administration pour mettre fin aux dangers présentés par les navires et engins flottants abandonnés (article premier *bis*) ; le second, de préciser les conditions dans lesquelles la déchéance des droits de propriété peut être prononcée et la vente au profit de l'Etat effectuée (article premier *ter*).

Tout en approuvant la solution retenue par l'Assemblée Nationale, le rapporteur a, toutefois, fait observer que ce projet de loi confère des droits exorbitants à l'administration de nature à porter atteinte au droit de propriété, et qu'il importe en conséquence d'entourer leurs conditions d'exercice de garanties sérieuses contre des interventions abusives. Il a, alors, indiqué qu'il proposerait à la commission plusieurs modifications répondant pour l'essentiel à une double préoccupation : préserver les droits des propriétaires et ceux de leurs créanciers et prendre davantage en compte l'intérêt des collectivités territoriales.

Passant à l'examen des articles, la commission a adopté, après les observations de MM. François Collet et Luc Dejoie, une nouvelle rédaction de l'article premier afin de préciser davantage le champ d'application de la loi et de mieux circonscrire la définition de l'abandon d'un navire ou d'un engin flottant.

A l'article premier *bis* relatif aux moyens d'intervention accordés à l'administration, elle a adopté un amendement tendant à préciser que les frais et risques liés à l'intervention pourront être également mis à la charge de l'armateur ou de l'exploitant, ainsi qu'un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'*article premier* ter, relatif à la déchéance des droits de propriété, elle a adopté trois amendements : le premier a pour objet de bien différencier les degrés d'intervention de l'administration entre la cessation du danger et celle de l'état d'abandon qui nécessite une nouvelle mise en demeure ; le deuxième tend à préciser que la vente au profit de l'Etat ne pourra intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de déchéance et à réserver les droits des créanciers privilégiés et hypothécaires ; le troisième, enfin, répond principalement au souci de conférer aux autorités compétentes, et notamment aux collectivités territoriales qui ont engagé des frais au titre des mesures d'intervention, le droit de se faire rembourser en priorité sur le produit de la vente.

A l'*article 2*, qui prévoit des dispositions spécifiques pour la cargaison et à l'*article 3* qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application de la loi, la commission a adopté deux amendements d'ordre rédactionnel.

Elle a, en revanche, adopté sans modification l'*article 4* qui étend le champ d'application de la loi à l'outre-mer.

Enfin, l'ensemble du projet de loi ainsi modifié a été adopté.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Michel Crépeau, ministre du Commerce, de l'Artisanat et du Tourisme** sur le **projet de loi n° 237 (1984-1985)**, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à **l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée**.

Dans un exposé liminaire, le ministre a rappelé que le droit français ne comporte pas de statut de l'entrepreneur individuel. Cette lacune a pour conséquence l'engagement de la totalité du patrimoine personnel et familial de l'entrepreneur en cas de faillite ou de décès. La rigueur des dispositions de l'article 2092 du Code civil incite les entrepreneurs, désireux de limiter leur responsabilité, à constituer des sociétés de façade. Au-delà du caractère malsain de cette situation, il a estimé que le contexte actuel rend indispensable, pour préserver le tissu économique et social constitué par les entreprises individuelles, de faciliter leur transmission par l'application d'une fiscalité moins dissuasive.

Pour atteindre ces objectifs, deux solutions se présentaient : le patrimoine d'affectation et la société unipersonnelle.

Le ministre a précisé que ces deux formules se heurtaient à des dogmes juridiques, le patrimoine d'affectation à la théorie de l'unité du patrimoine et, la société unipersonnelle à la conception contractuelle de la société.

Après avoir indiqué que le patrimoine d'affectation avait été à l'origine de ses réflexions, le ministre a estimé que cette formule, pourtant précisée par des études émanant d'éminents spécialistes et préconisée par de nombreuses propositions de loi, constituait « une fausse solution simple ». En effet, cette formule aurait nécessité l'élaboration d'un dispositif complexe pour organiser l'affectation des biens et la publicité de celle-ci, pour contrôler la consistance du patrimoine et pour articuler la législation relative au patrimoine d'affectation avec les régimes matrimoniaux.

En définitive, et conformément à l'opinion émise par le Garde des Sceaux, le Gouvernement a retenu la solution de la société unipersonnelle, déjà expérimentée en Grande-Bretagne et en République fédérale d'Allemagne, alors que le patrimoine d'affectation n'existe dans aucun pays à l'exception de la Belgique mais sous la forme embryonnaire d'un projet de loi. De plus, au-delà de ce souci d'harmonisation des législations européennes, la société unipersonnelle présente l'avantage de la simplicité puisqu'elle se fonde dans une forme juridique connue : la société à responsabilité limitée (S.A.R.L.).

M. Michel Crépeau a estimé que ce nouveau concept de société « à associé unique », loin de provoquer un bouleversement de nos conceptions juridiques, se borne à entériner l'évolution des conceptions en matière du droit des sociétés. Pour sa part, le ministre a considéré que le fondement contractuel de la société est illusoire dans la mesure où l'accord des volontés a fait place à un acte unilatéral d'adhésion à une institution.

Enfin, il a insisté sur la nécessité d'aboutir à un texte simple instituant un cadre comportant un minimum de formalités pour la constitution et le fonctionnement de la société unipersonnelle, sans pour autant méconnaître l'impératif de la protection des tiers que rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un seul associé.

Interrogé par **M. Jean Arthuis, rapporteur**, qui a souligné l'absence d'un dispositif fiscal et social susceptible de rendre attractive la société unipersonnelle et critiqué les contraintes pesant sur le gérant de la S.A.R.L. « à associé unique », le ministre a indiqué :

— que le projet de loi constitue un texte général qui ne saurait comporter des dispositions contingentes relevant de l'annualité de la loi de finances ;

— que le légitime souci, exprimé par le rapporteur, de doter l'entrepreneur individuel d'un statut social ne doit pas aggraver le déséquilibre démographique des régimes sociaux des non-salariés.

A l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jean Arthuis et Pierre Ceccaldi-Pavard**, le ministre a estimé que la constitution d'une société unipersonnelle par un artisan ne devrait pas lui faire perdre le bénéfice des exonérations et des réductions de taxe professionnelle, prévues par la législation fiscale.

Enfin, la commission a procédé à l'audition conjointe de **MM. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, Michel Giraud, président de l'association des maires de France, et Pierre Salvi, président de l'assemblée des présidents des conseils généraux**, sur une éventuelle réforme de la dotation globale d'équipement des communes.

Après avoir rappelé que les espoirs suscités par l'institution de la dotation globale d'équipement, conçue comme un facteur d'autonomie, avaient été déçus lors de sa mise en place, M. Michel Giraud s'est interrogé sur les raisons de l'inadaptation de ce concours au financement des investissements des communes. Il a indiqué que les études qui avaient servi de base à la création de la D. G. E. reposaient sur l'hypothèse d'un taux moyen de participation de l'Etat de 10 p. 100 alors que, depuis 1975, l'aide de l'Etat ne représentait plus que 7 p. 100 du montant des investissements communaux. Par ailleurs, la progressivité de la globalisation laisse subsister en dehors de la D. G. E. près de la moitié des crédits destinés aux communes.

En outre, le Gouvernement a choisi de faire transiter par la seconde part de la D. G. E. des départements les crédits destinés à l'équipement rural. De plus, un contrôle insuffisant, au regard du critère des opérations nouvelles, des dépenses éligibles au bénéfice de la D. G. E. a entraîné un dépassement des crédits. Or les déficits qui s'imputent sur le montant de la D. G. E. de l'année suivante diminuent le total des crédits disponibles. Enfin, l'objectif de péréquation, poursuivi par le Gouvernement, contribue à diminuer le montant des crédits affectés directement aux investissements réalisés par les communes.

M. Michel Giraud a indiqué que le constat de l'inadaptation de la D. G. E. communale avait conduit l'association des maires de France à définir les principes, adoptés à l'unanimité par son bureau et son comité directeur, qui doivent présider à une

réforme de ce concours. Il a rappelé que l'association des maires de France n'avait pas souhaité imposer comme un préalable à cette réforme une augmentation des sommes affectées à la D. G. E. communale.

Il a indiqué que l'association des maires de France considère que la réforme de la D. G. E. ne doit pas modifier la répartition actuelle de ce concours entre les différentes catégories de communes. Par ailleurs, le retour du mécanisme des subventions spécifiques doit être limité aux communes de moins de 2 000 habitants afin de circonscrire le champ de cette exception au principe de la globalisation, indissociablement lié à la décentralisation.

M. Michel Giraud a ensuite indiqué que l'association des maires de France s'opposait au système optionnel préconisé par le comité des finances locales. En effet, l'ouverture aux communes de 2 000 à 10 000 habitants d'un droit d'option entre le taux de concours et les subventions spécifiques se traduirait par une complexité accrue des mécanismes de la D. G. E. et par la mise en concurrence des communes rurales avec des collectivités plus importantes.

S'agissant des modalités de répartition des subventions spécifiques, l'association des maires de France a été guidée par la volonté d'éviter l'instauration d'une tutelle tant étatique que départementale. Pour atteindre cet objectif, l'association propose l'institution, dans chaque département, d'une commission de maires, représentative des communes de 2 000 habitants ou moins et de tous les arrondissements. Les maires seraient désignés par l'association départementale des maires ou, à défaut, par le collège des maires des communes de 2 000 habitants ou moins. Le président du conseil général ou son délégué siègerait dans cette instance. Le représentant de l'Etat serait entendu, à sa demande, par la commission.

S'agissant des attributions de la commission des maires, cet organisme détiendrait un pouvoir de décision tant pour la détermination de la nature des opérations subventionnables que pour la fixation du taux ou du barème des subventions.

La commission proposerait au commissaire de la République la liste des opérations à subventionner qui serait arrêtée par ce dernier. Toutefois, le représentant de l'Etat aurait la faculté de demander à la commission de procéder à une nouvelle délibération. Par ailleurs, le président de l'association des maires de France a fait valoir que les arguments invoqués

par le Gouvernement pour refuser un tel pouvoir de décision à la commission et notamment l'objection issue de la nature étatique des crédits à répartir, ne résiste pas à l'analyse. En effet, dès 1976, le conseil général a reçu compétence, en matière d'investissements relatifs à la voirie communale, pour arrêter la liste des opérations subventionnées ainsi que les modalités d'attribution de ces crédits en provenance du budget de l'Etat.

Enfin, M. Michel Giraud a indiqué que la nouvelle procédure d'attribution des subventions spécifiques doit s'accompagner d'une révision des règles édictées par le décret du 10 mars 1972. En l'occurrence, il a estimé nécessaire d'assouplir les dispositions relatives au caractère préalable de la demande et au versement de la subvention sur justification de la conformité de l'équipement réalisé avec les caractéristiques prévues par la décision attributive.

En réponse à **M. Paul Girod**, rapporteur de la proposition de loi (n° 198 — Sénat — 1984 1985) présentée par M. René Régnauld et les membres du groupe socialiste du Sénat, le président de l'association des maires de France a indiqué :

— que la réforme introduite par la loi du 29 décembre 1983 avait accru de manière significative la part de la D. G. E. réservée aux communes de moins de 2 000 habitants ;

— que les décisions de la commission des maires devraient en toute logique être incluses dans le champ du contrôle de légalité, tel qu'il a été défini par la loi du 22 juillet 1982.

Interrogé par **MM. Raymond Bouvier** et **Charles Jolibois**, le président de l'association des maires de France a estimé que les maires composant la commission chargée de répartir les subventions devraient être élus par leurs pairs.

A la suite de cette intervention, M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales, a analysé les causes de l'inadaptation de la D. G. E. des communes. Il a considéré que l'inconvénient majeur de la D. G. E. réside dans l'inutile complexité d'un système qui accorde une large place à la péréquation.

Par ailleurs, l'extrapolation aux communes de la distinction entre les autorisations de programme et les crédits de paiement contribue à obscurcir le système mis en place.

En outre, il a estimé que le véritable problème réside non pas dans l'inégale répartition de la D. G. E. entre les différentes strates de communes mais dans l'insuffisance du montant de ce concours.

Exprimant une opinion personnelle, M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que le droit d'option, préconisé par le comité des finances locales, pourrait constituer un facteur supplémentaire de complexité.

Dans l'hypothèse de l'adoption d'un système ne retenant que deux catégories de communes, il a considéré que le seuil de 2 000 habitants devrait être relevé afin de prendre en considération la situation préoccupante, au regard de leurs besoins en équipement, des communes comptant entre 5 000 et 7 000 habitants. Par ailleurs, il a estimé que les réformes successives de la D. G. E. se sont effectuées au détriment des communes moyennes. Une éventuelle refonte de la D. G. E. devrait tendre à faire coïncider la part de D. G. E. attribuée à chaque catégorie de communes avec le poids relatif de celle-ci dans le total des investissements réalisés par les communes.

Après avoir rappelé les différentes hypothèses concernant les modalités d'attribution des subventions spécifiques, il a indiqué que le comité des finances locales s'était rallié à la position défendue par l'association des maires de France.

Toutefois, M. Jean-Pierre Fourcade a insisté sur la nécessité d'une représentation accrue du conseil général au sein de la commission d'élus.

En réponse à M. Paul Girod, rapporteur de la proposition de loi relative à la réforme de la D. G. E. des communes et à **M. François Collet**, le président du comité des finances locales a indiqué :

— que les subventions, compte tenu de la modicité des crédits alloués, devraient être réservées à un nombre restreint d'équipements importants ;

— qu'à titre personnel, il émettait des réserves sur l'institution de la commission de maires telle qu'elle était conçue par l'association des maires de France.

M. Raymond Bouvier, après avoir estimé que le mécanisme du taux de concours présente l'avantage de la simplicité a toutefois considéré que dans l'hypothèse d'une réforme de la D. G. E. communale le seuil de population en dessous duquel les communes pourraient recevoir des subventions spécifiques devrait être fixé à 3 500 habitants. Par ailleurs, il a fait valoir que la commission des maires ne disposerait pas du recul nécessaire pour la définition d'une politique d'investissement. En outre, chargée de répartir la pénurie des crédits,

cette instance endosserait la responsabilité et donc l'impopularité des choix effectués. En conséquence, il a estimé que c'est au conseil général que devrait revenir la charge de répartir les subventions spécifiques.

Intervenant en sa qualité de président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, M. Pierre Salvi a considéré que le débat instauré sur les différentes modalités de répartition des subventions spécifiques ne saurait occulter le fond du problème, constitué par l'insuffisance des crédits alloués au titre de la D. G. E. communale. Il a indiqué que la modicité du montant de la D. G. E. résultait, d'une part, de la progressivité de la globalisation des crédits de l'Etat et, d'autre part, de l'importance de la fraction des crédits de paiement attribuée aux opérations engagées antérieurement à l'institution de ce nouveau concours de l'Etat.

S'agissant des différents groupes démographiques de communes retenues par l'association des maires de France et le comité des finances locales, M. Pierre Salvi a considéré qu'il conviendrait d'élever de 2 000 à 5 000 habitants le seuil en dessous duquel les communes relèveraient du régime des subventions spécifiques.

S'agissant des modalités de répartition des subventions spécifiques, il a rappelé la vocation intercommunale du département et l'importance du rôle dévolu au conseil général dans l'attribution de subventions aux communes. A cet égard, il a indiqué que le total des subventions allouées aux communes par le conseil général du Val-d'Oise s'élève déjà à 8 p. 100 du budget départemental.

S'agissant des modalités de répartition des subventions spécifiques, il a émis des doutes sur le bien fondé du système proposé par l'association des maires de France dans la mesure où la commission supporterait la responsabilité de la gestion de la pénurie des crédits.

Par ailleurs, le mécanisme proposé par le Gouvernement réintroduit une tutelle du représentant de l'Etat sur les communes. En l'occurrence, l'intervention du conseil général constituerait une voie moyenne, préservant l'esprit de la décentralisation. Si cette position n'était pas retenue, il conviendrait d'instituer une commission mixte associant les conseillers généraux aux maires des communes concernées.

Enfin, après avoir déploré l'instabilité législative qui affecte la décentralisation il a estimé indispensable de procéder à une refonte de la fiscalité locale afin de doter les communes et les départements de ressources localisées, maîtrisées et évolutives. Il a rappelé que cette nécessité l'avait conduit à présenter une proposition de loi tendant à instituer une commission nationale de réforme de la fiscalité locale (n° 163, 1984-1985).

Jeudi 9 mai 1985. — *Présidence de M. Jacques Larché, président, puis de M. Charles de Cuttoli, vice-président, puis de M. François Collet, secrétaire.* — La commission a, tout d'abord, procédé à la **nomination de rapporteurs** pour les textes suivants :

— **M. Luc Dejoie** a été désigné comme **rapporteur du projet de loi n° 271 (1984-1985)** relatif à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et dans la gestion des biens des enfants mineurs ;

— **M. Etienne Dailly** a été désigné comme **rapporteur de sa proposition de loi constitutionnelle n° 258 (1984-1985)** tendant à réviser les **articles 34 et 46 de la Constitution** en vue d'assurer une meilleure sauvegarde des institutions et une meilleure protection du régime des libertés publiques.

La commission s'est, ensuite, interrogée sur l'opportunité de se saisir pour avis de trois textes touchant au droit des sociétés et au droit financier :

— le projet de loi n° 255 (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à l'émission de certaines valeurs mobilières par les associations ;

— le projet de loi n° 2653 (A. N.) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (sous réserve de son adoption par l'Assemblée Nationale) ;

— la proposition de loi n° 2 (1984-1985) de M. Charles Pasqua et les membres du groupe R. P. R., apparentés et rattachés administrativement, relative au commerce de banque.

Elle s'est également interrogée sur l'opportunité de se saisir pour avis du projet de loi n° 158 (1984-1985), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

En définitive, elle n'a décidé de se saisir pour avis que du **projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier** pour lequel elle a désigné **M. Etienne Dailly** comme **rapporteur**.

En ce qui concerne le projet de loi relatif à la maîtrise d'ouvrage **public**, après l'intervention de **M. Daniel Hoeffel** et compte tenu de ce que la commission des affaires culturelles s'était déjà elle-même saisie pour avis, elle a décidé de ne pas désigner de rapporteur.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Rausch**, président de l'association des maires des grandes villes de France, sur une éventuelle réforme de la dotation globale d'équipements des communes.

Après avoir rappelé que la question des finances locales a toujours été une des priorités de l'association des maires des grandes villes de France, **M. Jean-Marie Rausch** a indiqué que trois points essentiels, du point de vue des grandes villes, devaient être examinés en ce qui concerne la réforme de la D. G. E. des communes : les conséquences de la création de la D. G. E. et de son évolution, l'importance des investissements à réaliser dans un proche avenir en milieu urbain, enfin les propositions de l'association des maires des grandes villes de France pour améliorer le système en vigueur.

M. Jean-Marie Rausch a tout d'abord souligné que l'instauration de la D. G. E. s'est traduite dès l'origine par un frein aux investissements lourds. Il a démontré que d'une manière générale le passage du régime des subventions spécifiques à celui de la D. G. E. a entraîné une diminution des subventions de l'Etat aux grandes villes. Là où les grandes villes se voyaient accorder auparavant de l'Etat 10 p. 100 voire 20 p. 100 de la dépense totale à réaliser, elles ne disposent plus aujourd'hui que de 2 p. 100 au titre du taux de concours. Le président de l'association des maires des grandes villes de France a montré ensuite que cette perte de ressource s'est trouvée accentuée lors de la réforme de 1983 où il a été décidé de réserver la seconde part de la dotation (15 p. 100 du total) aux seules communes de moins de 2 000 habitants. Selon **M. Jean-Marie Rausch**, les villes de plus de 20 000 habitants qui représentent 40,31 p. 100 de la population française et 46,20 p. 100 de l'investissement communal, n'ont reçu en 1983 que 38,38 p. 100 de la D. G. E. et 32,58 p. 100 en 1984.

M. Jean-Marie Rausch a ensuite examiné les perspectives d'investissement au cours des prochaines années dans les grandes villes. Il a souligné que des investissements considérables restaient encore à réaliser en ce qui concerne l'eau, l'assainissement et le traitement des ordures ménagères, ainsi que dans les domaines de la culture et des loisirs où les villes-centres

jouent un rôle clé et qu'enfin, le développement économique et la défense de l'emploi nécessitent une action sur l'environnement des entreprises qui pèsera de plus en plus sur les budgets des grandes villes.

Le président de l'association des maires des grandes villes de France a présenté alors les propositions de son organisation. Compte tenu du fait que l'enveloppe globale de la D. G. E. ne pourra pas connaître une augmentation dans l'avenir, la seule solution consiste, selon M. Jean-Marie Rausch, en une révision de la répartition de l'enveloppe disponible conformément à l'esprit initial de la loi qui visait à encourager en priorité l'effort d'équipement des communes.

A l'opposé de la réforme envisagée par le Gouvernement, qui tend encore à accroître la péréquation entre les catégories de communes au détriment des communes de plus de vingt mille habitants qui investissent régulièrement, l'association des maires des grandes villes de France propose, en priorité, de redresser la situation des communes de plus de vingt mille habitants en figeant la répartition entre les trois catégories de communes distinguées dans le projet de réforme du Gouvernement à partir de la répartition constatée pour la D. G. E. en 1983.

Dans ces conditions, la solution la plus simple consisterait à opérer la répartition des crédits de la D. G. E. entre les catégories de communes à partir de la part relative d'investissement total.

M. Jean-Marie Rausch a insisté sur le fait qu'en tout état de cause un tel réajustement ne résoudrait pas le problème de l'inadaptation de la D. G. E. au financement de grosses opérations. Dans ces conditions, il a estimé que la question de la mise en place à côté de la D. G. E. de subventions spécifiques méritait d'être posée.

En outre, il serait indispensable que la mise en place de ces subventions s'accompagne d'une refonte totale du régime des prêts aux collectivités locales qui voient en effet le niveau de ces prêts stagner et la part des emprunts à taux privilégié se réduire d'année en année.

En conclusion, le président de l'association des maires des grandes villes de France a posé la question de savoir si, dans le cadre de sa politique de décentralisation, le Gouvernement ne cherchait pas volontairement à freiner l'investissement des collectivités locales et a estimé qu'une réduction du taux d'intérêt des prêts accordés aux collectivités locales serait une réforme plus importante que celle de la dotation globale d'équipement.

M. Paul Girod, rapporteur de la commission, a posé un certain nombre de questions à **M. Jean-Marie Rausch**. Il a demandé d'abord s'il lui semblait que le calcul de la globalisation avait été fait de manière équitable par rapport au montant antérieur des subventions spécifiques. Il a souligné, à ce sujet, que les chiffres fournis par le comité des finances locales ne lui paraissaient pas présenter un caractère d'homogénéité suffisant d'une année sur l'autre. Il a demandé si l'association des maires des grandes villes de France avait établi une liste précise des opérations d'investissements qui seraient susceptibles de bénéficier de subventions spécifiques. Il a demandé enfin quelle diminution du taux d'intérêt des prêts aux collectivités locales il faudrait prévoir, selon cette association, pour obtenir un soutien financier équivalent au montant de la D. G. E. En ce qui concerne ces prêts, il a estimé qu'en 1985 la diminution de la part des emprunts à taux privilégié avait été stoppée.

Après avoir souligné que c'était la notion même de D. G. E. qui était remise en cause, **M. Jacques Larché** a estimé pour sa part que, dans la région d'Ile-de-France, cet arrêt de la dégradation des conditions financières des prêts n'avait pas été constaté.

En réponse à ces questions, **M. Jean-Marie Rausch** a précisé que, malgré les assurances données par le ministère de l'intérieur, l'association des maires des grandes villes de France n'était pas en mesure de confirmer que le calcul de la globalisation avait été fait d'une manière satisfaisante.

Il a souligné que son association ne demandait pas un retour au système antérieur de la D. G. E. mais seulement, pour permettre la réalisation de certains investissements, l'attribution de subventions spéciales à certaines opérations.

Il a cité en particulier le domaine de la culture comme devant être placé hors du champ de la globalisation.

M. Jean-Marie Rausch a confirmé qu'un allègement des taux d'intérêt apporterait une aide financière bien plus substantielle aux communes qu'une légère augmentation de la D. G. E.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. René Régnault**, premier signataire de la proposition de loi n° 198 (1984-1985) relative à la réforme de la dotation globale d'équipement des communes.

M. René Régnauld a présenté les objectifs que poursuivent les auteurs de cette proposition de loi. La première année d'application de la dotation globale d'équipement annoncée par la loi du 2 mars 1982 et instituée par la loi du 7 janvier 1983 a fait l'objet de jugements très contradictoires. Elle a notamment révélé des difficultés telles pour les petites et moyennes communes qu'elles ont amené les signataires à proposer une réforme de la répartition de la dotation globale d'équipement. Tout en adhérant à la notion de globalisation qui va de pair avec celle de décentralisation, la proposition tend à attribuer des aides spécifiques adaptées à la situation des plus petites communes. M. René Régnauld a estimé que le mécanisme actuel de répartition paraît répondre de façon satisfaisante à la situation des grandes villes qui investissent régulièrement. Pour celles-là, le montant global de la part de l'Etat au budget d'investissement est comparable, dans le système de la dotation globale d'équipement, avec ce qu'il était auparavant.

En revanche, il lui apparaît qu'il est inadapté à la situation des communes qui investissent peu et de manière irrégulière et pour lesquelles il convient d'offrir des aides exceptionnelles spécifiques en rapport avec le montant d'un investissement important.

M. René Régnauld a ensuite précisé que la proposition de loi, afin de tenir compte de la différence de nature entre les catégories de communes, prévoyait de répartir la D. G. E. entre ces différentes catégories de communes selon trois seuils de population :

— une première part pour les communes de plus de 20 000 habitants ;

— une deuxième part pour les communes comprises entre 5 000 et 20 000 habitants ;

— une troisième part pour les communes de moins de 5 000 habitants.

Les communautés urbaines et districts bénéficieraient de la première part.

Il a indiqué ensuite que les communes de plus de 20 000 habitants continueraient de percevoir la D. G. E. selon le système actuellement en vigueur, qui est bien adapté à leur situation propre. En revanche, les communes dont la population est inférieure à 20 000 habitants verraient leur D. G. E. partagée en deux fractions dont l'une serait répartie directement selon des critères physiques et financiers, et dont l'autre serait

attribuée sous forme de subventions spécifiques dans le cadre départemental. La répartition entre les deux fractions serait de 50 p. 100 chacune pour les communes comprises entre 5 000 et 20 000 habitants et de 30 p. 100 et de 70 p. 100 pour les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants.

M. René Régnault a enfin précisé que pour la répartition des crédits de l'Etat sous forme de subventions spécifiques, une commission de coordination des équipements communaux, composée de deux tiers d'élus municipaux et d'un tiers d'élus départementaux, présidée par un maire, aurait la responsabilité de définir la nature des opérations prioritaires à subventionner et de fixer les taux minimaux et maximaux de subvention. Dans le cadre établi par cette commission, le représentant de l'Etat dans le département fixerait la liste des opérations à subventionner pour l'année en cours après avis de la commission départementale.

M. Paul Girod, rapporteur de la commission pour la proposition de loi, a interrogé M. René Régnault sur la position du Gouvernement à l'égard du contenu de cette proposition de loi. Il l'a interrogé sur le bien-fondé de la répartition des communes en trois catégories démographiques, ainsi que sur les compétences respectives du représentant de l'Etat et de la commission départementale.

M. Marc Bécam, après avoir souligné que la dotation globale d'équipement, dans l'état actuel, ne constituait qu'un montant extrêmement faible de ressources locales et tout en reconnaissant que la dotation globale posait des problèmes spécifiques pour les petites communes rurales en dessous de deux mille habitants, s'est déclaré très réservé sur la remise en cause de la globalisation pour les communes plus importantes. Il a souligné le caractère arbitraire d'une répartition sur des critères purement démographiques qui ne peuvent avoir la même signification dans les petits départements de province ou dans la région parisienne. Il a mis en garde contre un retour en arrière sur le plan de l'autonomie locale.

M. Michel Rufin a interrogé l'auteur de la proposition de loi sur la définition de la commune rurale, rappelant que dans son propre département, seules deux communes sur près de cinq cents dépassaient le seuil des cinq mille habitants. Il a estimé que les pouvoirs nouveaux qu'attribuait la proposition de loi au représentant de l'Etat remettaient en cause les acquis de la décentralisation au profit d'un retour à la tutelle préfectorale.

M. Charles Ornano a remarqué que la proposition de loi ne précisait pas le nombre de membres de la commission de coordination pour le financement des équipements communaux.

En réponse à ces différentes interventions, **M. René Régnault** a apporté un certain nombre d'éléments supplémentaires :

— Il a indiqué que cette proposition de loi avait été élaborée après que le Gouvernement ait retiré les amendements qu'il avait déposés au cours de la dernière session parlementaire et a précisé que le principe de cette proposition de loi avait été examiné en commun avec le Gouvernement.

— Il a souligné le fait que le mécanisme prévu par l'article 5 de la proposition sauvegardait l'autonomie locale dans la mesure où c'était la commission départementale qui fixait la nature des opérations à subventionner et la fourchette des taux de subvention.

Ce système a paru aux auteurs de la proposition de loi préférable à l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire au président du conseil général ou à un maire désigné par ses collègues. Il a souligné que le préfet n'aurait pas un pouvoir absolu puisqu'il devrait respecter les orientations fixées par la commission et lui soumettre pour avis la liste des opérations à subventionner. Il a précisé enfin que la proposition de loi ne fixait pas le nombre de membres de cette commission, mais que dans son esprit elle pourrait comprendre en moyenne une dizaine de membres.

M. René Régnault a rappelé que les auteurs de la proposition de loi considéraient que le régime actuel de la D. G. E. était satisfaisant pour les grandes villes pour qui, en comparant les moyennes sur une longue période, l'adoption du régime de la D. G. E. ne s'est pas traduite par une diminution de la contribution de l'Etat au budget d'investissement, tout en constituant un progrès considérable au plan de l'autonomie locale.

Il s'est déclaré d'accord avec **M. Marc Bécam** pour rechercher un dispositif simple, mais a estimé que le régime de subvention devait intéresser non seulement les petites communes rurales, mais aussi les villes nouvelles qui ont de gros problèmes d'équipement. Il s'est déclaré hostile à un système d'option laissé à la commune qui serait source de difficultés, pourrait remettre en cause la réalisation des programmes d'investissement à chaque renouvellement au conseil municipal et entraînerait des distorsions à l'intérieur des groupements de communes dont les différentes composantes adopteraient des systèmes divergents.

Il a confirmé que la commission départementale devrait être élue par les représentants des collectivités locales. Il a souligné que la moitié au moins des représentants des communes serait l'émanation des communes et groupements de moins de cinq mille habitants.

Il a, enfin, précisé que le montant des crédits versés sous forme de subventions prendrait en compte entre autres paramètres le nombre total de communes faisant partie de la catégorie de population concernée.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport** de **M. Jean Arthuis**, à l'examen du **projet de loi n° 237** (1984-1985), adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à **l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée**.

Dans un exposé liminaire, M. Jean Arthuis a souligné le hiatus existant entre, d'une part, l'importance des entreprises individuelles qui constituent la trame du tissu économique et social de la France et, d'autre part, l'indigence de la condition juridique qui leur est réservée. En effet, notre ordonnancement juridique, pourtant développé, ne comporte pas de droit de l'entreprise.

Cette inexistence, en droit français, d'un statut de l'entreprise personnelle a pour conséquence l'engagement de la totalité du patrimoine de l'entrepreneur individuel, en cas de faillite. En effet, par application de l'article 2092 du code civil, « quiconque s'est obligé personnellement est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers, présents et à venir ».

Dans ces conditions, les entrepreneurs, désireux de limiter leur responsabilité, sont tentés de recourir à la technique sociétaire pour constituer, par le truchement d'« hommes de paille » ou de personnes complaisantes, des sociétés de façade, qu'elles soient anonymes ou à responsabilité limitée. Ces détours, rendus onéreux par le formalisme du droit des sociétés, n'apportent pas de valeur ajoutée à notre économie.

Confronté à cette discrimination entre l'entrepreneur, personne physique, dont la responsabilité est totale et illimitée, et l'associé d'une société par actions, dont la responsabilité se cantonne à ses apports, le Gouvernement disposait de deux solutions : la société unipersonnelle et le patrimoine d'affectation.

Le rapporteur a souligné le caractère pragmatique et réaliste du choix effectué en faveur de la société unipersonnelle qui retient le cadre juridique éprouvé de la S.A.R.L. tout en s'inspirant des législations en vigueur en Grande-Bretagne et en République fédérale d'Allemagne.

En outre, la solution du patrimoine d'affectation, préconisée par les rapports de MM. Champaud et Bredin et par l'étude du centre de recherche du droit des affaires, aurait suscité des difficultés notamment pour le contrôle de la consistance des biens affectés.

Le rapporteur a, ensuite, indiqué que malgré ses réticences initiales il proposerait à la commission d'accepter la modification de l'article 1832 du code civil, que rend nécessaire une éventuelle création d'un statut de société civile agricole à responsabilité limitée.

Puis M. Jean Arthuis a indiqué que le projet de loi doit être infléchi dans le sens d'un alignement du statut de l'entreprise unipersonnelle sur celui des S.A.R.L. En conséquence, il proposera à la commission, d'une part de supprimer les dérogations au droit commun des S.A.R.L. et, d'autre part, de lever l'interdiction faite à une personne physique d'être l'associé unique de plusieurs S.A.R.L.

En conclusion, M. Jean Arthuis a fait valoir qu'en l'absence d'un statut fiscal et social de l'entrepreneur, la S.A.R.L. « à associé unique » serait dénuée de tout caractère attractif. En conséquence, il a estimé nécessaire d'élaborer un tel statut par voie d'amendements introduisant des articles additionnels.

La commission a décidé de donner mandat à son rapporteur pour qu'il lui présente, lors de sa prochaine réunion, des amendements tendant à élaborer un statut fiscal et social de l'entrepreneur et à définir une formule de société civile agricole à responsabilité limitée.

A l'article premier, qui modifie la rédaction de l'article 1832 du code civil, la commission a adopté, après l'intervention de MM. François Collet et Marcel Rudloff, deux amendements tendant à préciser que l'acte unilatéral ne constitue qu'une modalité subsidiaire par rapport au contrat pour la création d'une société.

A l'article 2, relatif à l'institution de la S.A.R.L. « à associé unique », elle a adopté un amendement qui vise, d'une part, à prévoir l'hypothèse d'une S.A.R.L. devenue unipersonnelle et, d'autre part, à préciser que « l'associé unique » exerce les pouvoirs dévolus à l'assemblée d'une société à responsabilité limitée.

A l'article 3, la commission a, tout d'abord, adopté un amendement qui tend à unifier le régime applicable aux S.A.R.L., qu'elles soient unipersonnelles ou pluripersonnelles.

En outre, la commission a adopté un amendement de suppression de la rédaction proposée pour l'article 36-2 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales qui interdit à une même personne physique d'être l'associé unique de plusieurs S.A.R.L.

A l'article 4, relatif à la procédure d'évaluation des apports en nature, elle a adopté un amendement précisant que « l'associé unique » est responsable de la valeur attribuée à ces apports, en l'absence de recours à un commissaire aux apports.

Puis, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 4 qui étend aux augmentations de capital, par des apports en nature, la dispense d'un recours à un commissaire aux apports, prévue pour la constitution d'une S.A.R.L.

Après les interventions de MM. François Collet et Marcel Rudloff, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 6 qui institue une procédure dérogatoire au regard du droit commun des S.A.R.L. pluripersonnelles en ce qui concerne l'approbation des conventions intervenues entre la société et l'associé unique ou le gérant.

La commission a, ensuite, adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 6 dont l'objet est d'exclure de la procédure de contrôle les conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales.

Puis la commission a adopté des amendements tendant à la suppression des articles 7 et 8, rendus inutiles par la nouvelle rédaction de l'article 2.

Enfin, la commission a décidé de supprimer l'article 10 bis qui tend à soustraire aux tribunaux de commerce le contentieux des S.A.R.L. dont l'objet est une exploitation agricole.

Puis, la commission a procédé à l'examen de l'avis présenté par M. Paul Girod, rapporteur du projet de loi n° 252 (1984-1985), adopté avec modifications par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, relatif à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. Après avoir rapporté la position adoptée par la commission des lois en première lecture, le rapporteur a précisé qu'il entendait, en deuxième lecture, intervenir sur quelques points précis. MM. Jean Arthuis, Marc Bécam et Marcel Rudloff sont alors intervenus pour souligner l'importance du projet de loi.

La discussion générale étant close, le rapporteur a présenté des amendements que la commission a adoptés.

A l'article premier (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme) la commission a précisé que les vices entachant la procédure de concertation préalable ne pouvaient entraîner la nullité des autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol.

A l'article 3, elle a maintenu la définition actuelle des terrains à bâtir.

A l'article 6, la commission a limité l'institution de plein droit du droit de préemption urbain aux zones U des communes de plus de 10 000 habitants et aux zones NA des mêmes communes à condition que l'opération d'aménagement ait été prise en considération. Aux articles 8 (art. L. 213-4) et 11 (art. L. 142-5), deux amendements maintenant la référence à la notion de prix du marché ont été adoptés. A l'article 8 (art. L. 213-7) il a été décidé de ne plus autoriser la commune à renoncer à la mutation dès lors qu'elle avait demandé la fixation judiciaire du prix du bien préempté.

La commission a supprimé les articles L. 142-12 (proposé par l'article 11 du projet) et 11 bis du projet de loi, qui soumettent à autorisation préalable la division volontaire d'un bien foncier, par vente ou location.

A l'article 27, elle a adopté deux amendements supprimant le caractère centralisateur des nouvelles règles relatives à l'attribution des logements H. L. M.

Tenant compte du caractère spécifique de la législation applicable en Alsace-Moselle, elle a enfin décidé de supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme et d'introduire *in fine* un article nouveau maintenant, en l'attente de plan d'occupation des sols, les droits actuels des maires en matière de délivrance des permis de construire.

DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Jeudi 9 mai 1985. — *Présidence de M. Jacques Genton, président.* — La délégation a entendu M. Josy Moinet lui présenter son rapport sur la nouvelle Convention de Lomé III, qui lie la Communauté à soixante-six pays du groupe 'Afrique Caraïbe Pacifique (A. C. P.). Le rapporteur a tout d'abord évoqué le contexte économique et politique assez difficile qui a conditionné les négociations. Il a aussi rappelé la situation critique de nombreux pays du tiers monde, en particulier africains, qui cumulent stagnation économique et pénurie alimentaire. Il a également fait état des tensions auxquelles ont donné lieu les négociations : des divergences se sont fait jour entre les Dix sur leur conception des politiques d'aide au développement ; les pays A. C. P. ont mal interprété certaines novations que la Communauté tentait d'introduire à la suite du mémorandum Pisani et, en particulier, le « dialogue sur les politiques » et la référence aux droits de l'homme. Dans ces conditions, M. Josy Moinet a considéré que l'accord auquel on est finalement parvenu a le mérite de préserver l'acquis des liens privilégiés A. C. P. - C. E. E. et peut donc être considéré comme globalement satisfaisant, même si, à bien des égards, la Convention de Lomé III ne sera que la reconduction de la précédente. Le rapporteur a toutefois indiqué que la simple actualisation des dotations du Fonds européen de développement ne suffirait pas à prévenir le risque de voir le système STABEX connaître de nouvelles difficultés financières. L'examen du projet de conclusions proposé par le rapporteur a donné lieu à un débat auquel ont participé MM. Noël Barrier, Marcel Daunay, Jacques Genton et Robert Pontillon, sur le problème de la référence aux droits de l'homme ainsi que sur les conséquences de l'élargissement de la C. E. E. vers le sud. C'est au sujet de ce dernier point qu'a été adopté à l'initiative de M. Robert Pontillon une nouvelle rédaction soulignant plus nettement encore les inquiétudes de la délégation en ce qui concerne les conséquences néfastes que pourrait avoir sur leurs relations privilégiées A. C. P. - C. E. E. un développement de l'aide à l'Amérique latine qui ne serait pas financé par des dotations supplémentaires. A l'issue de cette discussion, le projet de conclusions a été adopté à l'unanimité par la délégation.

La délégation a par ailleurs procédé aux **nominations** suivantes de **rapporteurs** :

— **M. Michel Miroudot** pour la proposition de règlement C. E. E. tendant à décourager la mise en libre pratique des **marchandises de contrefaçon** ;

— **M. Josy Moinet**, pour l'**élargissement** de la **C. E. E.** à l'**Espagne** et au **Portugal** (nouvelles conclusions) ;

— **M. Noël Berrier**, pour le rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles et le débat sur la **réforme des institutions communautaires** ;

— **M. Jean Garcia**, pour la proposition de directive relative à une formation spécifique en **médecine générale** ;

— **M. Marcel Daunay**, pour la proposition de directive relative à l'utilisation des **hormones** dans l'**élevage** ;

— **M. Bernard Barbier**, pour le financement du **budget communautaire** pour 1985.