

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	1107
Affaires économiques et Plan	1113
Affaires sociales	1119
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale	1127

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 30 avril 1987 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission s'est réunie pour entendre **M. Jacques Valade, Ministre délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur.**

Dans le domaine de la recherche, le ministre a rappelé que cette dernière s'appuyait en France à la fois sur des organismes publics (C.N.R.S., I.N.S.E.R.M., C.N.E.S., I.N.R.A. ...) et sur la prise en considération de la recherche privée.

M. Jacques Valade a souligné, à cet égard, l'importance que revêt la gestion du fonds de recherche et de technologie. Il a insisté sur l'aspect prioritaire des transferts de technologie et du passage de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, et a évoqué à ce sujet la nécessaire collaboration avec l'industrie.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le ministre a successivement abordé les deux problèmes d'actualité : la prochaine rentrée universitaire et l'aménagement du troisième cycle des études médicales.

M. Jacques Valade a tout d'abord rappelé la double mission qui incombe aux universités, tant pour le développement des connaissances générales, que pour l'octroi d'une formation professionnelle débouchant sur des emplois. Pour la rentrée 1987-1988, le ministre a été amené à prendre un certain nombre de dispositions concrètes. Dans la région parisienne, et grâce aux cent

millions supplémentaires dégagés en janvier 1987, l'ouverture de neuf départements d'I.U.T. nouveaux est prévue, pour lesquels les collectivités locales pourront être associées au financement initial et aux dépenses de personnels (parfois jusqu'à concurrence de 50 % de ces dépenses) ; par ailleurs, le ministère a prévu la mise en place de cinq D.E.U.G. décentralisés en région parisienne (Versailles, Malakoff, Saint-Quentin, Melun et Paris 13ème) offrant une capacité d'accueil supplémentaire pour 1 200 étudiants. La solution tendant à conforter les universités existantes a été préférée à la création d'une 14ème université parisienne.

En province, 1 655 nouveaux étudiants pourront bénéficier de la délocalisation de D.E.U.G. à Dunkerque et Boulogne, de l'ouverture de nouveaux départements d'I.U.T. et de l'extension des capacités d'accueil d'universités existantes (Grenoble, La Réunion, Nice, Toulouse).

Enfin, en région parisienne, les élèves de terminale des 400 établissements publics et privés sont appelés à formuler leurs préférences relatives à leur inscription universitaire, par minitel, afin de rechercher une meilleure adéquation entre l'offre et la demande.

Le ministre a ensuite évoqué l'aménagement du troisième cycle des études médicales. La situation actuelle, instaurée par la loi de 1982, conduit à conférer le titre "d'interne" à tous les étudiants entrant en troisième cycle, qu'ils aient ou non passé avec succès le concours de l'internat.

Répondant à la nécessité d'une information minimale des patients comme de la communauté internationale relative à la formation effective des praticiens, les propositions formulées par le ministère tendent :

- à la formation des spécialistes par la voie d'un internat de quatre ou cinq ans ;

- à la formation des généralistes par un "résidanat" de deux ans.

Il est à noter que ces aménagements ne porteront pas atteinte au statut des résidents, leur traitement de base étant le même que celui des internes, et qu'ils n'emporteront aucun appauvrissement de la qualité de la formation des médecins généralistes.

Enfin, la création de postes "d'assistants des hôpitaux" ouverts, tant aux internes qu'aux résidents, devrait constituer un dispositif intermédiaire, avant l'accession au poste de chef de clinique réservé aux internes qui auront réussi le clinicat.

En réponse aux questions posées par M. Paul Séramy, le ministre a précisé que :

- la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur ne remplaçait pas celle de 1968, à laquelle elle fait d'ailleurs référence. En conséquence, le fait que 18 universités soient encore régies par la loi de 1968, que 41 autres appliquent seulement partiellement la loi de 1984 et que 15 établissements aient d'ores et déjà adopté les statuts prévus par la loi de 1984, a pour effet d'instaurer une période expérimentale offrant aux universités des options de fonctionnement compatibles avec la diversité des situations. Au-delà de cette période expérimentale, qui devrait s'achever à la fin de l'année civile 1987, le ministère disposera d'un recul suffisant pour déterminer, après concertation, des règles communes à l'ensemble des établissements ;

- l'arrêté du 15 mars 1986 fixant les règles relatives à la première inscription des étudiants en première année de premier cycle dans les universités est toujours en application ;

- la création d'une université du Pacifique répond à une nécessité pour la France qui doit assurer le rayonnement de la culture française dans cette partie du monde.

A **M. Jean Delaneau** qui lui demandait si un dispositif conduisant à réserver le titre d'ancien interne des hôpitaux aux seuls praticiens ayant assuré au minimum quatre années d'internat ne suffirait pas à contenter l'ensemble des parties concernées, **M. Jacques Valade** a fait valoir que cette affaire de terminologie était véritablement importante et qu'il était absolument nécessaire qu'il ne subsiste aucune ambiguïté sur la formation réelle du médecin.

A **M. Paul Loridant** qui l'interrogeait sur la réforme du C.N.R.S. en cours, le ministre a répondu qu'il s'agissait, non d'une réforme profonde de cet organisme, mais d'un aménagement de sa gestion ; il a regretté que les syndicats du personnel aient été absents lors de la discussion sur le décret organique au sein du comité paritaire.

A **Mme Hélène Luc** qui soulignait l'impossibilité pour les collectivités locales d'assurer à la fois les charges résultant de la décentralisation en matière d'enseignement et celles relatives aux investissements et aux frais de personnel des universités, il a indiqué que ces dernières n'étaient que facultatives et ne répondaient pas, contrairement aux premières, à une obligation.

A **Mme Danielle Bidard-Reydet**, le ministre a répondu qu'il s'attachait au développement de la formation continue dans les universités et au recrutement de jeunes chercheurs.

A **M. Adrien Gouteyron** qui s'inquiétait de l'opportunité de la mise en place d'un D.E.U.G. finalisé pour les instituteurs, le ministre a fait savoir que cette proposition était à l'étude.

Enfin, **M. Jacques Valade** a répondu à **M. Jacques Habert** qu'il y avait pour l'instant statu quo sur le problème du doctorat et que l'échéance du 30 septembre 1987 avait été reportée.

La commission a ensuite désigné M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis du projet de loi n° 185 (1986-1987) relatif au développement du mécénat.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 29 avril 1987.- Présidence de M. Jean François- Poncet, président.- La commission a procédé à l'examen du **rapport pour avis de M. Bernard Hugo** sur le **projet de loi n° 160 (1986-1987)** relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie.

M. Bernard Hugo a rappelé que le texte du projet de loi relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie, était le résultat d'une large concertation interministérielle qui a rassemblé les ministères de l'intérieur, de l'environnement, de l'équipement, de l'agriculture et de l'industrie.

Il se propose d'organiser la sécurité civile, c'est-à-dire la préparation et la mise en oeuvre des moyens de secours contre les accidents et les catastrophes de toute nature, mais aussi de prévenir les risques dits majeurs, qu'ils soient naturels ou technologiques, par des mesures de prévention, l'information des populations et l'édition de sanctions.

Le rapporteur a présenté le contenu du titre Premier qui précise l'organisation administration de la sécurité civile avec au sommet le ministre chargé de la sécurité civile, puis, à un échelon intermédiaire entre l'Etat et le département, le préfet du département siège de la zone de défense, enfin le représentant de l'Etat dans le département.

Les plans d'organisation des secours, les plans O.R.S.E.C., n'étaient jusqu'à aujourd'hui qu'une création réglementaire simplement mentionnée dans la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Le texte du projet de loi distingue le plan O.R.S.E.C. national déclenché par le Premier ministre, les plans O.R.S.E.C. de zone déclenchés par le préfet de zone et les plans O.R.S.E.C. départementaux déclenchés par le Commissaire de la République.

Les plans O.R.S.E.C. ne sont pas les seuls plans de secours. L'article 8 du projet de loi mentionne aussi les plans particuliers d'intervention (P.P.I.) qui précisent les mesures à prendre aux abords des installations ou ouvrages dangereux.

Enfin, le titre Premier règle le problème du remboursement des frais engagés par les collectivités locales, sur le principe d'une solidarité élargie. Ne seront pas remboursées par la collectivité bénéficiaire, les dépenses engagées par les collectivités du même département, ni, dans le cas de déclenchement d'un plan O.R.S.E.C., les dépenses exposées par l'Etat et les collectivités de la même zone de défense.

Le rapporteur a insisté sur le rôle que doivent jouer des collectivités locales dans l'organisation de la protection civile dans le cadre de la zone de défense et du département.

Présentant ensuite le titre II du projet de loi intitulé "Prévention des risques majeurs et protection de la forêt contre l'incendie", **M. Bernard Hugo** a souligné l'importance des sujets évoqués en rappelant que les incendies de forêt ont dévasté, en 1985, 57 000 hectares et 55 000 hectares en 1986, que les avalanches font chaque année des dizaines de victimes et que l'on estime à 20 000 km² les zones inondables en France.

Le rapporteur a évoqué les accidents récents, Tchernobyl, la pollution du Rhin par l'usine Sandoz, qui

ont sensibilisé récemment l'opinion publique au problème des risques technologiques qui concerne en premier lieu le nucléaire, les barrages et les industries chimiques.

Le titre II du projet de loi recense et modifie les dispositions applicables aux secteurs d'activité qui ne sont pas couverts par des dispositions de protection de l'environnement afin de tenir compte de la nécessité de prévenir les risques et de mieux informer le public.

Pendant, sur le problème de l'information du public, le rapporteur a insisté sur la nécessité de reconnaître un véritable droit à l'information.

Les textes visés par le titre II sont : le code de l'urbanisme qui ne mentionne pas, curieusement, les risques naturels et les risques technologiques dans sa partie législative ; les textes relatifs aux plans d'exposition aux risques naturels qui sont harmonisés avec le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure sur le problème des plans des surfaces submersibles ; le code rural et le code du domaine public pour les barrages et prises d'eau établis sur les cours d'eaux domaniaux ou non domaniaux ; les textes relatifs aux canalisations de transport de produits chimiques et d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés.

Enfin, le projet prévoit que les installations et ouvrages dangereux devront constituer des garanties financières.

S'agissant de la prévention des incendies de forêts, le projet de loi propose une simplification de la procédure de délimitation du périmètre de protection et de reconstitution forestière pour les zones particulièrement exposées à ce risque.

Il prévoit que les départements pourront faire l'avance aux communes des travaux de protection contre le feu ; il institue un système d'astreinte pour les travaux de débroussaillage ; enfin, il augmente les sanctions

applicables aux incendiaires, qu'il s'agisse d'incendies volontaires ou involontaires.

Cet exposé a été suivi d'un large débat dans lequel sont intervenus notamment **MM. Louis Minetti, Fernand Tardy, Richard Pouille, Marc Lauriol, Robert Laucournet, Gérard Larcher et René Trégouet.**

M. Fernand Tardy s'est déclaré favorable à tout renforcement des prérogatives des collectivités locales en matière de sécurité civile et de lutte contre les incendies de forêt.

M. Louis Minetti a regretté que ce projet ne soit pas l'occasion de débattre des problèmes de fond de la forêt méditerranéenne.

M. Gérard Larcher a souligné les spécificités d'organisation des services de secours et de lutte contre les incendies selon les départements.

En réponse aux intervenants, **M. Bernard Hugo** a rappelé la nécessité de l'association des collectivités locales et le rôle des comités communaux "feux de forêts".

A l'article 5, la commission a adopté un amendement prévoyant l'association des collectivités locales à la préparation et la coordination des mesures de sauvegarde dans la zone de défense.

A l'article 7, elle a adopté un amendement identique s'agissant des mesures de secours dans le département.

A l'article 8, la commission a adopté un amendement qui tend à préciser les modalités de publication des mesures définies par un plan particulier d'intervention.

A l'article 14, elle a adopté un amendement qui abroge une disposition de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement de la montagne devenue sans objet.

A l'article 15, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de cet article qui reconnaît au citoyen, de manière explicite, un droit à

l'information sur les risques majeurs auxquels il peut être soumis ainsi que sur les mesures de sauvegarde qui le concernent.

A l'article 16, la commission a adopté trois amendements qui limitent la prise en considération des risques naturels par le code de l'urbanisme aux seuls risques naturels prévisibles.

A l'article 17, elle a adopté un amendement rédactionnel et précisant les conditions du déclassement des espaces boisés classés.

A l'article 20, elle a adopté un amendement tendant à autoriser le tribunal à faire diffuser un message dans un ou plusieurs journaux, lors d'une condamnation pour incendie volontaire.

Elle a adopté un amendement identique à l'article 24, concernant les incendies volontaires ayant entraîné la mort ou une infirmité permanente.

La commission a adopté un amendement modifiant par coordination l'intitulé du chapitre IV relatif aux risques naturels prévisibles.

A l'article 25, elle a adopté un amendement visant à mieux définir le risque cyclonique.

A l'article 27, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 29, elle a adopté un amendement qui tend à prévoir la consultation des exploitants des entreprises hydrauliques, en cas de dérogation aux règles des débits réservés justifiées par une sécheresse grave.

A l'article 35, elle a adopté un amendement rédactionnel.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption du **projet de loi ainsi amendé**.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 29 avril 1987 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen pour avis du **projet de loi n° 195 (1986-1987)**, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, **sur l'épargne**.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a présenté les trois objectifs du projet de loi assorti d'une lettre rectificative, déposé au mois de mars 1987, à savoir :

- des mesures tendant à encourager la constitution de plans d'épargne en vue de la retraite (P.E.R.) ;
- des mesures tendant à développer les placements des salariés dans l'entreprise (stocks options) ;
- enfin, des mesures destinées à faciliter le rachat d'entreprises par leurs salariés (R.E.S.).

Le rapporteur pour avis a rappelé quelques chiffres relatifs au poids des retraites dans le budget social de la nation (41 %, soit un montant total de l'ordre de 500 milliards de francs en 1986 et un déficit de la branche vieillesse du régime général égal à 13,6 milliards de francs pour 1987).

Le rapporteur pour avis a présenté le contenu du plan d'épargne en vue de la retraite et insisté sur la souplesse de son dispositif.

Il a ensuite analysé les quatre séries de critiques qui ont été faites à ce système.

D'une part, le P.E.R. risque de déstabiliser l'épargne individuelle, notamment au regard des produits d'épargne individuels ou collectifs déjà existants, -notamment les

contrats d'assurance-vie- qui ont drainé en 1986 cinquante milliards de francs.

D'autre part, le P.E.R. ne constitue pas un produit suffisamment attractif faute de réévaluation de ses plafonds et compte tenu de la fiscalité appliquée à la sortie du plan d'épargne.

Par ailleurs, le plan d'épargne ne prend pas suffisamment en compte les modifications dans les conditions d'existence de ses souscripteurs, notamment au regard des licenciements et plus spécialement pour les licenciements après 50 ans.

Enfin, le plan ne tient pas suffisamment compte de la dimension démographique et familiale.

Le rapporteur a ensuite brièvement présenté le contenu du chapitre II sur les opérations d'achats d'actions qui s'inscrivent dans les efforts généraux en vue de favoriser la participation des salariés au développement de leur entreprise, ainsi que le contenu des dispositions du chapitre III sur le rachat d'entreprises par les salariés qui améliorent le dispositif de la loi du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique .

M. Jean Chérioux est alors intervenu pour soutenir la position du rapporteur sur les dispositions relatives à la participation et au rachat d'entreprises par les salariés ; en revanche, il a adopté une position plus réservée sur le contenu du plan pour l'épargne retraite et a émis des doutes sur l'intérêt de procéder à un rapprochement avec l'assurance-vie.

M. Jean Madelain a remercié le rapporteur pour avis pour les précisions qu'il a apportées sur un texte difficile et il a souligné l'intérêt des dispositions du chapitre III pour les rachats et surtout pour les transmissions d'entreprises.

M. Paul Souffrin a estimé que le projet était un texte dangereux au regard du report de l'âge de la retraite qu'il

encouragement, et pour les risques qu'il contient pour les chômeurs.

M. Charles Bonifay s'est associé aux critiques du rapporteur vis-à-vis du plan d'épargne retraite ; sa critique principale porte sur le fait que le projet tente de régler un problème général par une solution particulière à dominante économique et non sociale.

M. Olivier Roux, après avoir remercié le rapporteur, s'est interrogé sur les discriminations fiscales qui sont maintenues par le projet au regard des Français non domiciliés en France.

Le rapporteur pour avis a alors répondu aux différents intervenants et a tout d'abord expliqué dans quelle optique il proposait un amendement favorable aux chômeurs de longue durée de plus de 50 ans.

Il a indiqué à **M. Jean Madelain** que le coût de cinq milliards de francs du projet avait été estimé sur la base de deux millions de souscripteurs potentiels. Il a reconnu avec **M. Paul Souffrin** qu'il importait de mener un débat sur l'avenir des régimes de retraite, mais il a souligné l'importance de la réflexion sur le maintien d'une activité après 65 ans, en s'appuyant sur des statistiques internationales.

Le président Jean-Pierre Fourcade est alors intervenu et a insisté sur quatre points.

Tout d'abord le projet de loi n'est pas un projet social mais un texte sur l'épargne destiné à conforter le développement de notre économie ; il doit être examiné dans ce sens.

Par ailleurs, le projet évoque une question importante qui est celle de l'équilibre à trouver entre l'avantage fiscal immédiat proposé par le système du plan d'épargne retraite et les conditions d'imposition en sortie de plan.

Au regard des conditions de pénalisation en sortie de plan, celles-ci lui semblent procéder de la logique normale d'un système d'incitation à l'épargne longue bien que le

problème posé par les chômeurs de longue durée ayant plus de 50 ans soit sérieux et justifie l'amendement proposé par le rapporteur.

Enfin, la France se doit d'avoir, comme tous les grands pays développés, un système complémentaire de retraite par capitalisation à côté d'un système de base et des systèmes complémentaires par répartition.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

A l'article 2, elle a adopté deux amendements. Le premier préconise un effort plus significatif en faveur de la natalité, en permettant une majoration des versements dès le premier enfant avec un avantage supplémentaire à compter du troisième.

Le deuxième amendement prévoit la réévaluation annuelle des plafonds de versements sur un P.E.R., afin que ce dernier conserve sur le long terme un caractère attractif.

A l'article 7, la commission a adopté à l'unanimité un amendement exonérant de pénalités fiscales le cas des retraits effectués par des chômeurs de longue durée âgés de plus de cinquante ans et relevant du régime de solidarité.

Enfin, à l'article 9, après un large débat, il est apparu que le problème de la "cohabitation" des avantages fiscaux attachés d'une part aux contrats d'assurance-vie et d'autre part au P.E.R. était fondamental, et qu'il convenait d'interroger à ce sujet le ministre.

Sous réserve de ces amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de ce texte.

M. Pierre Louvot a présenté ensuite à la commission son rapport sur la proposition de loi n° 147 (1986-1987) de M. Jean-Pierre Fourcade, tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics.

Il a indiqué que cette proposition de loi n'avait pour but que de combler une carence législative qui s'est manifestée à deux niveaux : absence de procédure adaptée au règlement pacifique des conflits dans les services publics et vide législatif dans le domaine du déroulement de la grève.

Le rapporteur a rappelé les dispositions de la loi du 31 juillet 1963 (art. L. 521-2 à L. 521-5 du code du travail) ainsi que la législation complémentaire relatives à des corps de fonctionnaires et agents particuliers. Il a exposé également la jurisprudence qui s'est développée en la matière.

Il a examiné la réglementation du droit de grève des agents publics dans certains pays occidentaux.

Il a étudié, ensuite, les dispositions de la proposition de loi :

- Mise en oeuvre d'une procédure de médiation préalable à tout dépôt d'un préavis de grève ;

- Organisation d'un service minimal lorsqu'une grève est déclenchée ;

- Sanctions complémentaires destinées, d'une part, à permettre aux usagers des services publics d'engager la responsabilité des grévistes devant les juridictions civiles et, d'autre part, à placer en dehors du statut qui régit son emploi tout agent qui refuse de déférer à une réquisition.

Il a, enfin, indiqué les positions prises par les partenaires sociaux sur le texte :

- adhésion complète du Conseil national du patronat français (C.N.P.F.), de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.) et de l'Union patronale des syndicats professionnels du Gers ;

- adhésion sous condition de la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.), de la Confédération générale des petites et moyennes

entreprises (C.G.P.M.E.) et de la Confédération générale des cadres (C.G.C.) ;

- rejet de Force ouvrière (F.O.) et de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.) ;

- silence de la Confédération générale du travail (C.G.T.) et de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (A.P.C.M.).

Un débat général s'est instauré ensuite.

Mme Hélène Missoffe, tout en approuvant la proposition de loi, a attiré l'attention du rapporteur sur la situation particulière des femmes pour l'organisation d'un service minimal et sur celle de certains fonctionnaires empêchés d'accomplir leur travail contre leur gré.

M. Jean Cauchon a approuvé les buts poursuivis par la proposition de loi et s'est inquiété de savoir si le texte était applicable ou non aux entreprises privées.

M. Henri Belcour s'est interrogé sur la nature des organisations syndicales susceptibles de déposer un préavis de grève.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que le but de sa proposition de loi était de limiter le droit de réquisition aux seuls personnels destinés à faire fonctionner le service minimal afin de se rapprocher du code de comportement applicable aux Etats-Unis ou en Italie. Le système proposé est ainsi plus limité et précis que le système législatif actuel.

M. Louis Boyer a jugé nécessaire d'adapter la proposition de loi en raison de la désaffection constatée des salariés vis-à-vis des syndicats, le texte ayant pour objet d'obliger les grévistes à adopter un comportement plus responsable.

M. Paul Souffrin a estimé que le texte était une atteinte grave au droit de grève en raison du délai de 30 jours qu'il instaure avant tout préavis de grève et par le

fait qu'il méconnaît les dispositions particulières concernant certains fonctionnaires et agents publics.

M. Jean-Pierre Fourcade a répondu qu'il s'était inspiré de la loi de 1963 qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents des services publics sans méconnaître pour autant les règles particulières qui ont été édictées par la suite.

M. Jean Chérioux a estimé que les droits de certains ne devaient pas s'exercer au détriment de ceux des autres travailleurs et usagers ; ces derniers ne voulant plus être pris en otage.

M. José Balarello s'est déclaré partisan de ce texte car il a observé un dévoiement du droit de grève consistant à gêner ceux qui travaillent. Il a émis le souhait que le délai accordé au médiateur soit raccourci à dix jours.

M. Charles Bonifay a attiré l'attention sur les dangers de la logique adoptée par le texte, le problème évoqué étant devenu un problème de société. Selon lui, seuls la discussion et l'accord avec les organisations syndicales peuvent insérer ce problème du droit de grève dans notre société.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué qu'il avait voulu mettre en place un système logique et cohérent afin de mettre fin à la tutelle administrative qui régit actuellement les services publics.

La commission a, ensuite, **adopté la proposition de loi** à une large majorité et a émis le souhait qu'elle soit prochainement inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 28 avril 1987 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé sur le **rapport de M. Paul Girod à l'examen des amendements présentés sur la proposition de loi n° 128 (1986-1987) adoptée par l'Assemblée nationale tendant à modifier certaines dispositions relatives aux casinos autorisés.**

La commission a émis un avis défavorable sur la motion n°3 présentée par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer la question préalable.

La commission a également émis un avis défavorable sur les amendements :

- n° 4 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à supprimer l'article premier autorisant l'introduction des machines à sous dans les casinos ;

- n° 5 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à supprimer l'article premier bis instituant un droit de timbre minoré pour l'entrée dans les salles où seront installées les machines à sous ;

- n° 6 présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à supprimer l'article 2

modifiant les dispositions de l'article L. 29 du code des débits de boisson.

- premier rectifié bis présenté par MM. Jean Puech, Guy Malé et Georges Mouly tendant à l'abrogation de l'article L. 29 du code précité.

Puis **M. Paul Girod**, en tant que rapporteur du **projet de loi n° 80 (1986- 1987) modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale**, a souhaité que la commission lui donne mandat, dans l'éventualité où le Gouvernement demanderait au terme de la séance publique de ce jour une seconde délibération de l'article 4 du projet de loi, pour rapporter sur le champ et donner un avis favorable à tout amendement tendant au rétablissement d'un taux maximum fixé par la loi pour la cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale, c'est à dire un retour à la position initiale de la commission.

Mercredi 29 avril 1987. -Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu **M. Alain Carignon, ministre délégué** auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, **chargé de l'environnement sur le projet de loi n° 160 (1986-1987) relatif à l'organisation de la sécurité civile, à la prévention des risques majeurs et à la protection de la forêt contre l'incendie.**

Dans son exposé introductif, le ministre a indiqué que les problèmes d'organisation de la sécurité civile et de la lutte contre les incendies de forêts ont constitué, dès le printemps 1986, l'une des préoccupations prioritaires du Gouvernement. Il a indiqué que ces sujets avaient fait l'objet d'une communication conjointe du ministre de l'Intérieur et de lui-même au conseil des ministres.

M. Alain Carignon a insisté sur la nécessité de tout entreprendre pour que les risques naturels et technologiques ne débouchent pas sur des catastrophes,

tout en reconnaissant que la plus extrême vigilance ne permettrait sans doute pas toujours de les éviter .

Le ministre a ensuite rappelé la structure du projet de loi. Il s'est prononcé en faveur d'un système d'information adapté qu'il considère comme un gage d'efficacité indispensable, au même titre que la maîtrise de l'urbanisation.

Sur le problème particulier de la lutte contre les incendies de forêts, **M. Alain Carignon** a précisé que les mesures envisagées par le projet de loi permettent une simplification de la réglementation, un alourdissement des sanctions et une incitation au respect de l'obligation de débroussaillage.

Résumant la politique du Gouvernement qu'il qualifie de "démarche volontariste et sécuritaire", le ministre a évoqué l'expérience actuellement entreprise dans le département de l'Isère, dont les enseignements ont inspiré certaines dispositions du projet de loi.

A cours du débat qui s'est engagé, **M. Alain Carignon** a été amené à répondre aux interventions de **MM. René-Georges Laurin**, rapporteur, **François Giacobi**, **Alphonse Arzel**, **Louis Virapoullé**, **Paul Masson**, **Christian Bonnet**, **Bernard Laurent** et **Marcel Rudloff**, qui se sont tous félicités du dépôt du projet de loi.

En réponse à **MM. René-Georges Laurin** et **François Giacobi**, le ministre a précisé que les plans particuliers d'intervention concernent environ 450 établissements en France parmi lesquels 48 installations nucléaires, 327 installations industrielles et 80 barrages. Il a indiqué que l'intervention éventuelle du conservatoire national de la forêt méditerranéenne pour la prise en charge du refinancement des opérations de débroussaillage exécutées d'office par les communes et aux frais du département pourrait faire l'objet d'une réflexion d'ensemble. Le ministre a insisté sur la nécessité d'imposer aux propriétaires forestiers, certes avec

prudence, l'obligation de mise en valeur agricole ou pastorale de certains terrains jugés particulièrement sensibles.

Le ministre a approuvé les expériences menées en Haute-Corse et rappelées par **M. François Giaccobi**, auquel il a également indiqué que des efforts particuliers seraient accomplis en matière de politique d'information.

En réponse à **M. Alphonse Arzel**, **M. Alain Carignon** a reconnu que la consultation des élus locaux dans le cadre de la procédure d'élaboration des plans O.R.S.E.C. est justifiée.

Le ministre a déclaré partager la préoccupation de **M. Louis Virapoullé** en ce qui concerne la consultation des conseils généraux des départements d'outre-mer sur les mesures d'adaptation de la réglementation en matière de prévention des risques naturels. Il a, en revanche, considéré que la question de l'indemnisation soulevait des difficultés d'autant plus importantes que la loi de 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles ne s'étend pas aux départements d'outre-mer.

En réponse à **M. Paul Masson**, le ministre a reconnu que la publication dans la presse des jugements de condamnations pour incendie involontaire ou volontaire, tout en constituant une innovation intéressante, n'est peut-être pas totalement satisfaisante à une époque de communication essentiellement dominée par la radio et la télévision. Il a indiqué à la commission que la question de l'adaptation de la réglementation en matière d'urbanisme a fait l'objet d'une étude approfondie, dont les conclusions viennent d'être rendues publiques. A cet égard, **M. Alain Carignon** s'est déclaré favorable à un système introduisant de nouvelles servitudes d'utilité publique indemnisables lorsque l'implantation de sites nouveaux pouvant présenter des risques est envisagée. Il a par ailleurs indiqué qu'une autre possibilité complémentaire pourrait être étudiée consistant à adapter le système des procédures d'intérêt général.

Répondant à **M. Christian Bonnet** sur le problème des vacations des sapeurs pompiers volontaires, **M. Alain Carignon** a reconnu qu'il s'agissait d'un problème difficile.

Le ministre a ensuite considéré que la proposition de **M. Bernard Laurent** tendant à ce que les présidents de conseils généraux soient informés préalablement à l'utilisation des moyens des services de secours et d'incendie, mérite d'être retenue.

En réponse à **M. Marcel Rudloff**, le ministre a indiqué que la mise en oeuvre de la nouvelle loi n'aurait aucune conséquence sur des accidents du type de celui des fuites de l'usine Sandoz sur le Rhin, mais que néanmoins, la mise en place d'un système d'alerte unifié pourrait avoir une conséquence positive au niveau international. Il a par ailleurs considéré que le risque nucléaire fait l'objet de nombreuses dispositions du projet de loi et qu'il est absolument indispensable, à cet égard, de crédibiliser l'information, au besoin en recourant à des experts indépendants des exploitants.

Enfin, répondant à **M. Jacques Larché**, **M. Alain Carignon** a indiqué qu'aucune disposition fiscale particulière n'a été prise en matière de frais engagés à l'occasion de débroussaillage. Il a précisé que la publication des conclusions de l'étude réalisée sur l'implantation nucléaire de Nogent-sur-Seine paraissait correspondre à la nécessité d'information du public.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. René- Georges Laurin** à l'examen du projet de loi n° 160 (1986-1987) précité.

Après avoir rappelé que la notion de sécurité civile doit être distinguée de celles de protection civile et de défense civile, le rapporteur a brièvement présenté le système actuel de plan d'organisation des secours (plan Orsec). Institué par une instruction ministérielle du 5 février 1952, ce plan déclenché par le préfet, dans le cadre du département, est destiné à faciliter la mobilisation et

l'engagement de moyens exceptionnels lorsque les moyens ordinaires des services publics de secours ne permettent pas de faire face à une catastrophe de grande ampleur.

M. René-Georges Laurin a indiqué que la généralisation de cette procédure souhaitée par le Gouvernement se traduit par la création de trois échelons correspondant au plan national, au plan zonal se rapportant à la circonscription des zones de défense et au plan départemental. Le rapporteur a ensuite défini les plans particuliers d'intervention (P.P.I.) élaborés par le préfet pour répondre aux risques particuliers dus à la proximité de sites ou d'installations spécifiques.

Le rapporteur a ensuite évoqué les conséquences de la mise en oeuvre de la politique de sécurité, en particulier la possibilité de réquisition des moyens privés, la mise en oeuvre d'un code unifié national d'alarme et d'alerte, la mise au point d'un système d'information du public.

Enfin, il a particulièrement insisté sur les conséquences financières de la mise en oeuvre d'une opération de secours et rappelé à cet égard que bien qu'limité par le principe de solidarité financière entre les différentes collectivités territoriales, le principe actuel suivant lequel la collectivité bénéficiaire des secours peut être appelée à rembourser les dépenses engagées à l'occasion de ces opérations est maintenu.

Abordant l'examen des dispositions relatives à la lutte contre l'incendie, **M. René-Georges Laurin** a dressé le bilan des incendies de forêt qui ont ravagé, 49 811 hectares de forêts méditerranéennes en 1986. Après avoir évoqué les dispositions actuelles telles que le classement des zones sensibles, l'incitation à l'organisation d'associations syndicales chargées de la réalisation d'aménagements de prévention et l'obligation de débroussaillage, le rapporteur a présenté les objectifs retenus par les auteurs du projet de loi tendant :

- à accentuer la politique de prévention,

- à alourdir la répression des infractions, notamment par l'augmentation des amendes, l'instauration de nouvelles sanctions complémentaires et l'impossibilité d'astreinte,

- à réformer l'organisation même de la lutte contre l'incendie en prévoyant que la nomination des officiers de sapeurs-pompiers relève du ministre de l'intérieur et en définissant, d'autre part, les compétences du directeur du service départemental d'incendie et de secours sous l'autorité duquel la lutte contre l'incendie est intégralement placée.

Enfin, le rapporteur a abordé le problème de la prévention des risques majeurs, qu'il s'agisse des risques naturels prévisibles ou des risques technologiques en indiquant que l'objectif du Gouvernement ne consiste pas à bouleverser l'arsenal juridique déjà existant mais à le compléter.

En conclusion, **M. René-Georges Laurin** a considéré que les dispositions proposées sont positives mais susceptibles d'être améliorées.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jacques Larché, président, François Giaccobi, Paul Masson et Jacques Grandon**, la commission a procédé à l'examen des amendements.

A l'article premier, définissant la notion de sécurité civile, la commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement insistant sur l'aspect préventif de cette politique.

A l'article 2, déterminant l'objet des plans O.R.S.E.C. et des plans d'urgence et leur champ d'application, la commission a adopté un amendement limitant cet article à la seule définition de ces différents dispositifs. Par coordination, elle a inséré un article additionnel après l'article 2 délimitant leur champ d'application géographique.

A l'article 4, relatif au plan O.R.S.E.C. national, la commission a précisé que le premier ministre seul a compétence pour le déclencher.

A l'article 5, relatif au plan O.R.S.E.C. zonal, la commission a prévu que le président de la commission départementale d'incendie, c'est-à-dire le président du conseil général, serait consulté préalablement à l'élaboration du schéma directeur de formation des personnels et de préparation des moyens de secours par le préfet de zone.

A l'article 6, organisant le transfert des compétences au profit du préfet de région dans le cas de subdivision de la zone de défense, la commission a précisé que l'arrêté du premier ministre peut transférer celles-ci intégralement ou partiellement.

A l'article 7, relatif au plan O.R.S.E.C. départemental, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 8, la commission a proposé une nouvelle rédaction des dispositions relatives à la définition et aux conditions d'élaboration des plans particuliers d'intervention (P.P.I.).

A l'article 9, relatif au pouvoir de réquisition, la commission a, au même titre que les préfets de département ou le ministre chargé de la sécurité, conféré au préfet de zone et au préfet de région, dans l'hypothèse d'un subdivision de la zone de défense organisée dans le cadre de l'article 6, le pouvoir de réquisitionner des moyens privés de secours.

Après l'article 9, la commission a inséré un article additionnel prévoyant les conditions dans lesquelles est organisée la réparation des dommages subis par les personnes requises pour participer à des opérations de secours.

A l'article 11, déterminant l'imputation de la charge financière résultant des opérations de secours, la

commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement tendant à prévoir que les frais de secours en mer peuvent, comme les frais de secours en montagne, faire l'objet d'un remboursement par les personnes secourues.

A l'article 12, relatif aux compétences du directeur du service départemental d'incendie et de secours, la commission a adopté un amendement précisant que dans un premier temps le responsable exerce une mission de contrôle sur l'organisation des services et qu'au moment du sinistre il dirige effectivement les opérations de secours. Elle a également précisé que dans cette hypothèse il n'est pas nécessaire d'obtenir simultanément l'accord des maires intéressés et du préfet concerné. La commission a introduit un article additionnel après l'article 13 étendant aux sapeurs-pompiers non professionnels blessés ou ayant contracté des maladies en service le bénéfice des dispositions sur les emplois réservés.

A l'article 14, la commission a supprimé, pour des raisons de coordination, le second alinéa de l'article relatif à la politique d'information du public.

La commission a ensuite modifié l'intitulé du titre II du projet de loi.

A l'article 15, la commission, par coordination, a réintroduit les dispositions obligeant l'exploitant d'une installation faisant l'objet d'un P.P.I. à participer à l'information générale du public.

La commission a décidé de supprimer l'article 19 mettant à la charge éventuelle des départements les frais engagés par les communes dans l'hypothèse de l'exécution d'office des travaux de débroussaillage.

La commission a ensuite adopté une rédaction nouvelle de l'article 21 définissant les conditions d'exécution de l'obligation de débroussaillage et

prévoyant la possibilité d'assortir cette obligation d'une astreinte.

A l'article 22, autorisant la constitution de partie civile des personnes morales de droit public, dans le cadre d'une action intentée contre des actes d'incendie volontaire, la commission a précisé la notion d'espace forestier.

A l'article 24, relatif à la publicité des jugements, la commission a expressément visé le cas des personnes condamnées en application de l'article 435 du code pénal.

A l'article 25, relatif à la délimitation des zones soumises à des risques naturels particuliers, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 26, relatif au plan d'exposition aux risques naturels prévisibles, la commission a précisé que les P.E.R. ne portent pas uniquement sur le risque d'inondation.

A l'article 27, organisant la substitution du P.E.R. au plan de surface submersible, la commission a adopté plusieurs amendements rédactionnels.

A l'article 29, fixant les dérogations aux règles relatives aux débits réservés, la commission a prévu la consultation préalable de l'exploitant.

A l'article 31, relatif aux procédures d'autorisation des prises d'eau, la commission a adopté un amendement rédactionnel insérant certaines dispositions auxquelles cet article faisait référence dans un autre code.

A l'article 33, complétant les dispositions de la loi n° 65-498 du 29 juin 1965 relative au transport de produits chimiques par canalisations, la commission a précisé que les consignations éventuellement effectuées seraient restituées et non pas remboursées. Elle a, par ailleurs, simplifié la procédure en ne renvoyant qu'à un décret simple, et non à un décret en Conseil d'Etat, la fixation des dispositions relatives aux canalisations n'étant pas d'intérêt général.

De même, elle a adopté deux autres amendements à cet article : l'un conférant aux personnes habilitées à exercer un contrôle, le pouvoir d'obtenir tout document utile, l'autre rédactionnel.

A l'article 34, relatif à l'organisation des transports de produits d'hydrocarbures, la commission a expressément inséré des dispositions plutôt que de renvoyer à un autre code. De même, elle a prévu le libre accès aux installations des personnes habilitées à exercer un contrôle et leur a également conféré la possibilité d'obtenir tout document utile.

Enfin, la commission a adopté un amendement tendant à modifier l'intitulé du projet de loi de façon à tenir compte des modifications introduites dans l'intitulé du titre II.

La commission a ensuite procédé à la nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- M. Marcel Rudloff pour le projet de loi n° 196 (1986-1987) relatif aux **juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie** ;

- M. Louis Virapoullé pour le projet de loi n° 201 (1986-1987), adopté par l'Assemblée nationale, relevant les peines prévues par l'article L. premier du code de la route ;

- M. Jacques Thyraud sur la proposition de loi n° 203 (1986-1987), adoptée par l'Assemblée nationale, transférant le contentieux des décisions du conseil de la concurrence à la juridiction judiciaire ;

- M. Bernard Laurent pour la proposition de loi n° 153 (1986-1987) de M. Claude Huriet tendant à assurer la représentation des retraités au Conseil économique et social ;

- M. Guy Malé pour la proposition de loi n° 171 (1986-1987) de M. Paul Séramy tendant à réformer les compétences des chambres régionales des comptes ;

- **M. Hubert Haenel pour la proposition de loi n° 200 (1986-1987) de MM. Daniel Hoeffel, Marcel Lucotte, Roger Romani et Jacques Pelletier tendant à modifier le régime électoral de la ville de Marseille.**

Puis la commission, sur le rapport de **M. Etienne Dailly**, a **examiné trois motions au projet de loi n° 178 (1986-1987) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.**

Elle a émis un **avis défavorable à la motion n° 53** présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, puis à la **motion n° 1** présentée par M. Germain Authié et les membres du groupe socialiste et apparentés, et enfin à la **motion n° 2** présentée par M. André Méric et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, la commission a tout d'abord **désigné ses candidats** pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances**

Titulaires : MM. Jacques Larché, Etienne Dailly, Roger Romani, Jean-Pierre Tizon, Alphonse Arzel, Félix Ciccolini, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

Suppléants : MM. Daniel Hoeffel, Paul Masson, Louis Virapoullé, Germain Authié, Charles Lederman, Jean-Marie Girault, René-Georges Laurin.

Puis la commission a **procédé à l'examen des amendements**, sur le rapport de **M. Etienne Dailly**, à ce même **projet de loi.**

A l'article premier relatif à l'organisation de la consultation, la commission a donné un **avis défavorable à**

l'amendement n° 21 et au sous-amendement n° 44 à l'amendement n° 4 de la commission, présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Un débat relatif à l'interprétation de l'article 53 de la Constitution et de l'article premier de la loi du 17 juillet 1986 auquel ont participé notamment MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt et Jacques Larché, a accompagné cet examen.

A l'article 3 définissant le corps électoral, la commission a émis un avis défavorable aux amendements n° 22 et n° 23 présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste tendant à porter la condition de résidence de trois à sept ans (amendement n° 22) ou six ans (amendement n° 23).

Elle a ensuite donné un avis défavorable aux amendements n° 24 et n° 25 ainsi qu'aux sous-amendements n° 45 et n° 46 à l'amendement n° 5 de la commission, présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 5 relatif à l'établissement des listes électorales, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 26 et au sous-amendement n° 47 à l'amendement n° 6 de la commission, présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste. Puis, sous réserve d'une transformation purement rédactionnelle, elle a donné un avis favorable au sous-amendement n° 50 à l'amendement n° 6 de la commission, présenté par le Gouvernement.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'amendement n° 27 présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste précisant, au premier alinéa de l'article 5, que le magistrat devant présider la commission administrative est désigné par le Premier Président de la Cour de cassation.

La commission a ensuite, sur la proposition de M. Etienne Dailly, décidé de sous-amender l'amendement

n° 28 présenté par M. Jacques Bialski, relatif à la tenue du fichier des électeurs.

A l'article 6, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 29 présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 7, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 30 présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste et un avis favorable aux amendements n° 31 et n° 32 des mêmes auteurs, tendant à garantir l'impartialité du président et des membres de la commission de contrôle.

A l'article 8 relatif aux compétences et aux pouvoirs de la commission de contrôle, elle a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 51 à l'amendement n° 10 de la commission, présenté par le Gouvernement, et aux amendements n° 34, n° 35 et n° 36 présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 9 relatif à l'organisation de la propagande radiodiffusée et télévisée, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 37 de M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 10 relatif au déplacement des bureaux de vote, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 38 de suppression présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 12, relatif aux modalités de dépouillement, elle a donné un avis défavorable aux amendements n° 40, n° 41 et n° 42 présentés par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste.

A l'article 14 relatif au vote par correspondance, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 43 présenté par M. Jacques Bialski et les membres du groupe socialiste. Elle a donné un avis favorable au

sous-amendement rédactionnel n° 48 à l'amendement n° 17 de la commission et au sous-amendement n° 49 à l'amendement n° 17 de la commission, présentés par M. Bialski et les membres du groupe socialiste.

Enfin, à l'article 18 relatif à la prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes à la consultation, la commission a donné un avis favorable au sous-amendement n° 52 à l'amendement n° 19 de la commission, présenté par le Gouvernement.