

SÉNAT

SESSION DE DROIT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

3^e SESSION EXTRAORDINAIRE (1987-1988)

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	1259
Affaires étrangères, défense et force armées	1273
Affaires sociales	1279
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la nation	1283
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1295
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte de projet de loi portant amnistie	1311
Délégation du Sénat pour les communautés européennes	1315
Délégation du Sénat pour la planification	1321

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 5 Juillet 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.**

Dans son exposé introductif, le ministre d'Etat a tout d'abord indiqué que son action tendrait à faire évoluer progressivement un système éducatif qui s'interroge sur lui-même, et qui est confronté à un certain nombre de défis. Il reste que le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de faire de l'éducation une priorité essentielle, et que cette priorité doit se traduire dans des choix. La décision prise le 1er juin par le Conseil des ministres de dégager 1,2 milliard de francs destiné à des mesures d'urgence a constitué le premier de ces choix, dont les effets se feront sentir dès la rentrée prochaine. A court terme, la priorité reconnue à l'éducation se traduira dans le projet de loi de finances, qui permettra de préparer la rentrée 1989. A plus long terme, il faudra quantifier l'effort à fournir année après année. Que cet effort soit ou non inscrit dans une loi de programme - le Gouvernement n'a pas encore arrêté sa décision sur ce point - il faudra en effet penser en termes de programme pluriannuel pour :

- combler le retard accusé par la France en termes de part du P.I.B. consacrée à l'enseignement supérieur,

- accompagner la croissance des effectifs scolaires dans le second cycle du second degré et des effectifs étudiants, évolution dans laquelle d'autres grands pays nous ont déjà précédés,

- revaloriser la fonction enseignante, ce qui sera un des efforts les plus importants à accomplir dans les dix ans qui viennent.

Mais le secteur de l'éducation ne peut être considéré comme une table rase, et encore moins comme une table d'expérimentation : il faut s'efforcer de changer progressivement ce qui doit changer, en associant à cette évolution toutes les parties concernées -personnels, usagers, acteurs de la vie économique- ne pas chercher à faire de "grande réforme" et ne recourir à des mesures législatives que lorsqu'elles apparaîtront nécessaires.

Rappelant les propos qu'il avait tenus devant la Conférence des présidents d'universités, **M. Lionel Jospin** a indiqué que ses priorités dans le secteur de l'enseignement supérieur étaient la recherche de l'autonomie des universités dans le respect de l'égalité des citoyens, enseignants et étudiants, la lutte contre l'échec, et l'amélioration des conditions d'existence et de travail des étudiants.

Le ministre d'Etat a ensuite donné des indications sur la préparation de la rentrée scolaire et le déroulement des inscriptions universitaires. Pour la rentrée scolaire, les conditions dans lesquelles elle va se faire dépendent pour l'essentiel des choix inscrits dans le budget de 1988. L'effort très important que représentent les mesures urgentes permettra cependant des aménagements non négligeables. En revanche, il n'était plus possible, à cette période de l'année, de prévoir des postes supplémentaires d'enseignants, qu'il n'aurait pas été possible de pourvoir sauf à recourir à l'auxiliaire.

En ce qui concerne les inscriptions et l'accueil dans les universités, ils semblent devoir être assurés dans de bonnes conditions, grâce en particulier au recours au système RAVEL (recensement automatisé des vœux des élèves), le phénomène des "files d'attente" ne peut toutefois être totalement évité, en particulier dans certaines universités parisiennes.

De nombreuses questions ont ensuite été posées au ministre d'Etat.

M. Paul Séramy, rapporteur pour avis du budget de l'éducation nationale (enseignement scolaire) l'a interrogé sur ses positions vis-à-vis des orientations dégagées par ses prédécesseurs et sur ses déclarations relatives au statut des universités, sur l'éventualité d'une loi de programme, sur la politique de décentralisation et la contribution de l'Etat aux investissements scolaires, sur les conséquences de l'équivalence des diplômes dans la C.E.E., sur le statut des maîtres directeurs, la revalorisation de la fonction enseignante et l'aide à l'enseignement privé.

S'associant aux questions de M. Paul Séramy sur le statut des universités et sur la répartition du financement des investissements scolaires, **M. Adrien Gouteyron** a en outre demandé des précisions sur la prise en compte des schémas prévisionnels régionaux de formation, sur les conséquences possibles de la revalorisation des carrières des enseignants sur la grille de la fonction publique, sur les obligations de service des P.E.G.C. et sur l'impact financier, pour les collectivités territoriales, des changements de programmes scolaires et des innovations pédagogiques.

Mme Hélène Luc s'est inquiétée de la baisse de la part du P.I.B. consacrée à l'éducation et des conditions difficiles dans lesquelles se passe la rentrée, en particulier dans les lycées professionnels où tous les élèves ne pourront pas être accueillis. Elle a également évoqué les problèmes de l'encadrement et du recrutement des personnels enseignants, et demandé un relèvement des aides aux familles.

Mme Danielle Bidard-Reydet a souligné l'insuffisance du budget de l'enseignement supérieur, et a demandé au ministre d'Etat si tous les étudiants souhaitant s'inscrire dans une université pourraient être accueillis. Elle l'a également interrogé sur les

recrutements de personnels, sur la situation des vacataires, sur la compensation par l'Etat du manque de ressources des universités recevant des étudiants boursiers dispensés du versement des droits d'inscription, sur l'application de la réforme des études médicales et sur le cas d'un enseignant de l'université qui s'était vu refuser sa titularisation pour des raisons politiques.

M. Jules Faigt a souhaité connaître les orientations du ministre dans le domaine du sport et ses intentions vis-à-vis des écoles occitanes.

M. Jacques Habert a demandé quand s'appliquerait le retour au doctorat unique et quelles seraient ses conséquences pour les étudiants préparant actuellement un doctorat.

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Lionel Jospin** a notamment apporté les précisions suivantes :

- Les mesures prises par les gouvernements précédents seront maintenues chaque fois qu'elles paraissent positives : ainsi le Fonds d'innovation créé le 1er Juin se situe dans la ligne d'initiatives prises par M. Monory.

- La question de la réévaluation des dotations de l'Etat destinées aux équipements scolaires est à l'étude, mais elle est, au premier chef, du ressort du ministère de l'intérieur.

- La revalorisation de la condition des enseignants est un des dossiers les plus importants, mais aussi sans doute le plus difficile, que doit traiter le ministre de l'éducation. Il est en tout cas indispensable de lui trouver une solution si l'on veut assurer les recrutements qui seront nécessaires dans les prochaines années. Mais il doit être traité en concertation avec les intéressés et il ne paraît pas possible qu'un plan de revalorisation puisse commencer d'être appliqué dans le prochain budget.

- **M. Lionel Jospin** a confirmé son intention de réviser le statut des maîtres directeurs, non pour revenir

sur les avantages qu'il comporte mais pour mettre davantage l'accent sur le rôle d'animation de l'équipe pédagogique et de la communauté scolaire qui doit être celui des directeurs d'école.

- A propos de l'équivalence des diplômes et de la coopération européenne en matière d'éducation, le ministre d'Etat a évoqué en particulier le problème de l'harmonisation de la durée de certaines formations. Il a souhaité que la coopération entre les ministres de l'éducation contribue à faire avancer la réflexion sur l'enseignement des langues et la lutte contre l'échec scolaire.

- Sur l'aide à l'enseignement privé, le ministre a affirmé qu'il ne remettait pas en cause les engagements pris pour la réévaluation du forfait d'externat, et a dit son intention d'assurer, conformément à la loi, un traitement équitable de l'enseignement privé.

- Sur le statut des universités, le ministre a noté qu'il n'était pas juridiquement possible d'appliquer concurremment deux lois, et que les textes en vigueur devaient être respectés. Un "toiletage" des textes réglementaires pourra cependant permettre plus de souplesse dans l'application des dispositions de la loi de 1984 relatives au statut des universités.

- Sur l'échec scolaire et les conditions de déroulement de la rentrée, le ministre a dit que tout devrait être mis en oeuvre pour "renverser la tendance" en matière d'échec scolaire, et que nombre des mesures d'urgence prises le 1er juin permettraient d'aller dans ce sens dès la rentrée 1988. Il est convenu que le nombre des places dans les lycées professionnels n'était pas suffisant et que les élèves avaient souvent des difficultés à s'inscrire dans la filière de leur choix.

- Sur la situation de l'enseignement supérieur, **M. Lionel Jospin**, en réponse à Mme Bidard-Reydet, a notamment indiqué que la question des études médicales était actuellement en cours d'examen, et a souligné qu'un

effort était consenti dès cette année pour stopper la diminution des postes d'administratifs techniciens et ouvriers de service (A.T.O.S.). Il a enfin précisé qu'il avait l'intention d'examiner le cas de M. Claude Quin, envers qui des engagements précis avaient été pris par un ministre du précédent gouvernement.

- Sur la question du sport, le ministre a indiqué que le secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse et des sports avait entamé une réflexion sur les rythmes scolaires.

- Sur le doctorat unique, le ministre a confirmé que le retour au régime du doctorat en trois ans s'appliquerait dès la rentrée, mais que, comme par le passé, des assouplissements seraient possibles en fonction des disciplines ou des parcours individuels des candidats au doctorat.

Mercredi 6 Juillet 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.

M. Jack Lang a rappelé qu'il assumait dans le nouveau Gouvernement des tâches correspondant à ses anciennes fonctions, mais également de nouvelles responsabilités (Bicentenaire de la Révolution, grands travaux). Il a souligné sa volonté d'aborder ses nouvelles fonctions dans un esprit de très large concertation, afin d'apporter des solutions concrètes aux questions soulevées dans les différents domaines de sa compétence.

Il a indiqué que, sans connaître encore la part qui serait réservée à son ministère dans le prochain budget, celui-ci figurait parmi les priorités du nouveau Gouvernement.

Dans le secteur culturel, la situation critique du cinéma national constitue la principale préoccupation du ministre : les solutions ne sont pas simples ; elles doivent,

en tout état de cause, procéder d'une volonté collective de l'ensemble des professions concernées.

Trop de réformes ont contribué à déstabiliser le secteur de la communication. Le Gouvernement fera prévaloir, en la matière, le pragmatisme, la concertation et l'ouverture, avec une double ambition : le pluralisme du secteur et la priorité à la création et à l'imagination.

A cette fin, comme le Président de la République en avait avancé l'idée dans sa lettre à tous les Français, le secteur de la communication sera doté d'une autorité indépendante dont la composition devra recueillir l'assentiment le plus large.

Le Gouvernement entend élaborer, au terme de la procédure de consultation qui vient d'être engagée, un projet de loi aussi simple que possible tenant compte des expériences du passé. Celles-ci devraient inciter à doter la nouvelle instance de régulation de pouvoirs de sanction mieux adaptés.

Au-delà de l'instance de régulation, des problèmes de fond devront être résolus. Ainsi :

- Faut-il renforcer le secteur public ? Quels moyens lui donner ? Quelle doit être la vocation des deux chaînes publiques ?

- Faut-il maintenir 5 chaînes généralistes ou préciser la vocation de certaines d'entre elles ?

- Comment établir des rapports équilibrés entre la création cinématographique et la création télévisuelle ?

- Faut-il ou non faire renaître une chaîne musicale et, en ce cas, sur quel réseau ?

- Comment encourager la création sur les chaînes commerciales ? Est-il souhaitable de maintenir la confusion entre producteurs et diffuseurs ou faut-il, comme certains pays, opérer une séparation entre les deux fonctions, en amplifiant l'évolution amorcée par la loi du 30 septembre 1986 ?

- La France souhaite-t-elle avoir un réseau de satellites et engager avec ses partenaires des négociations en vue d'une "coexistence pacifique dans l'espace" ? il faut en effet que l'effort national de création ne soit pas réduit à néant par des images venues d'ailleurs.

- Comment relancer le film d'animation ?

De nombreuses questions ont ensuite été posées au ministre :

- **M. Jean Delaneau** a rappelé que les discussions en cours pour la préparation de la directive "télévision sans frontière" faisaient craindre l'adoption, à terme, d'un dispositif moins protecteur des auteurs que celui dont la France s'est dotée avec la loi du 3 Juillet 1985. Il a sollicité l'intervention du ministre pour lever les obstacles constatés à l'octroi des subventions aux municipalités et associations qui reprennent des salles de cinéma en déclin. Il lui a également demandé s'il entendait réunir le Conseil national de la cinématographie créé en 1983 qui n'a encore jamais siégé, et s'il donnerait suite au projet de loi sur la danse déposé par le précédent Gouvernement.

- **M. Marc Lauriol** a souligné que la crise du cinéma était plus précisément une crise de son exploitation en salle et a interrogé le ministre sur la politique nationale qu'il entendait mettre en oeuvre pour empêcher la fermeture des salles de cinéma.

- **M. Pierre-Christian Taittinger** s'est enquis des modalités de gestion du futur opéra de la Bastille et a suggéré une amélioration de la politique d'achat des différents fonds d'acquisition des oeuvres d'art contemporain ainsi que l'institution d'une politique de vente de certaines des oeuvres détenues par ces fonds; enfin il a demandé au ministre de veiller sur la bonne application de la loi relative au mécénat par les services du ministère des finances.

- **M. Ivan Renar** a interrogé le ministre sur les actions qu'il jugeait prioritaires au sein d'un ministère aux compétences élargies et a exprimé la crainte que cette

priorité ne bénéficie qu'aux grands travaux ; il a demandé quelle politique serait menée en faveur de l'élargissement des publics de la culture et comment seront conciliés conservation du patrimoine et création contemporaine ; il a également interrogé le ministre sur le développement des enseignements artistiques. Il s'est inquiété des mesures qui seront adoptées pour assurer la protection et la promotion de l'identité culturelle française dans la perspective du marché unique européen, des difficultés de diffusion du court- métrage et a demandé au ministre de dresser un bilan et d'indiquer les mesures qu'il comptait prendre pour les Fonds régionaux d'art contemporain (F.R.A.C.) Enfin il a regretté que le Gouvernement renonce à proposer l'abrogation de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et la renationalisation de TF1.

- **M. Jacques Carat** a souligné l'importance de la crise du cinéma et a indiqué qu'un des problèmes majeurs résidait dans l'absence de production de véritables films cinématographiques. Il a déploré que l'aide à la multiplication des copies de films ne soit pas poursuivie et a souligné la difficulté des exploitants à obtenir des copies. Il a interrogé le ministre sur la politique qu'il comptait mener en faveur de la diffusion des créations théâtrales parisiennes en province, notamment par l'intermédiaire d'une aide aux "tourneurs". Enfin, il a estimé à son tour que la privatisation de TF1 avait conduit à une régression culturelle et que le changement de statut de cette chaîne devait être un objectif pour le moyen terme.

- **M. Hubert Martin** a demandé si le Gouvernement comptait proposer un abaissement de la T.V.A. sur la vidéo lors de la prochaine discussion budgétaire, et si une révision des délais de diffusion des films, actuellement pénalisants pour la vidéo, était envisagée. Il a suggéré, pour remédier à la "mort" du cinéma dans les zones rurales, que des copies de films soient effectuées sur des

bobines de 16 mm, de nombreuses salles rurales n'ayant pas les moyens de s'équiper en 35 mm.

- **M. Marcel Vidal** a regretté la faiblesse des subventions accordées par le Gouvernement pour la restauration du patrimoine rural non protégé (20 à 25% des travaux à engager), notamment pour les petites communes qui sont dans l'incapacité de réunir les financements complémentaires et a demandé au ministre si les conventions liant l'Etat, les départements, les communes et les syndicats communaux pour la restauration du patrimoine allaient être ravivées. Il s'est inquiété de savoir si les enveloppes budgétaires allouées par l'Etat aux associations régionales ou départementales pour la promotion de la musique allaient être actualisées. Il a souhaité savoir s'il serait possible de bénéficier d'une aide de l'Etat lorsque des échanges culturels étaient prévus entre le département ou la région et l'étranger.

- **M. Maurice Schumann, président**, a demandé au ministre de lui confirmer que les oeuvres d'art seraient exonérées lors du rétablissement de l'I.G.F. et a souhaité que la même mesure soit adoptée en faveur des monuments historiques classés et inscrits ouverts au public. Tout en soulignant le caractère positif des crédits inscrits au budget de la culture par le décret d'avances du 10 juin 1988, il s'est inquiété de l'équilibre des crédits d'investissement entre Paris et la province. Il s'est enfin ému du pouvoir de la publicité sur la création télévisuelle avant de demander au ministre de confirmer que le projet de loi qui viendra en discussion à l'automne portera exclusivement sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de l'interroger sur ses préférences quant à la composition de cette instance, au mode de désignation de ses membres et à ses compétences.

Dans les réponses qu'il a apportées, le ministre a donné les précisions suivantes :

- l'autorité régulatrice du secteur de l'audiovisuel a deux types de pouvoirs, les uns de gestion, les autres de

"magistrature". On peut s'interroger sur l'opportunité de confier à un même organisme ces deux catégories de fonctions, sans perdre de vue la nécessité d'accroître les pouvoirs de sanction ;

- il est regrettable que TF1 ait été privatisée, mais il n'est pas question de la renationaliser : "on ne joue pas au ping-pong avec les institutions". Néanmoins, il faut obtenir de la chaîne, et des autres télévisions commerciales, qu'elles adoptent un "esprit de service public". La détention d'une fréquence hertzienne est un privilège qui implique une contrepartie à l'égard de la collectivité nationale, de ses créateurs et de ses artistes ;

- le décret d'avances comprend des crédits destinés aux grands travaux parce qu'une interruption des chantiers pour des raisons budgétaires aurait été contraire à la rationalité financière ;

- le Premier ministre a rendu un arbitrage favorable à l'exonération des oeuvres d'art de l'impôt sur les grandes fortunes. En revanche, le système instauré par la loi du 5 janvier 1988 en faveur des monuments classés ouverts au public paraît difficilement transposable dans un dispositif d'imposition annuelle ;

- l'Etat ne peut prendre à sa charge la conservation de l'intégralité du patrimoine et c'est pourquoi les taux de subvention pour la restauration du patrimoine rural non protégé sont aussi faibles ; dans le même esprit, il est souhaitable que les taux attribués pour les monuments protégés tiennent compte de la capacité contributive des collectivités propriétaires ;

- les discussions en cours à l'échelon européen pour la préparation de la directive "télévision sans frontière" et du "livre vert" sur les droits d'auteurs inspirent la méfiance. Le Gouvernement adoptera une attitude combative : il est hors de question que l'Europe se fasse au détriment de l'identité de ses pays membres. La commission de Bruxelles devrait s'inspirer de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés

européennes relative au livre, au cinéma et à la vidéo qui considère que les biens culturels ne sont pas des produits comme les autres ;

- aucune décision n'est encore prise pour le projet de loi sur la danse déposé par le précédent Gouvernement. Plusieurs textes ont vu le jour depuis quinze ans sans jamais aboutir. Il faut mettre un terme à cette situation : il n'est pas exclu que l'actuel projet de loi soit maintenu sous réserve d'améliorations ;

- il est impossible de faire vivre un cinéma national sans exploitation en salle ; "la salle, c'est à la fois une économie et une esthétique". Les films ressemblent de plus en plus à des téléfilms, ce qui explique que les gens n'aient pas envie de sortir pour les voir. La France ne doit pas accepter le déclin de son cinéma ;

- pour l'Opéra de la Bastille, il est nécessaire de compléter l'équipe de direction et de définir un nouveau statut ;

- la loi relative au développement du mécénat va dans le bon sens ; on peut regretter néanmoins qu'elle soit restée trop timorée sur le problème des fondations : il faut que la France puisse disposer d'un régime authentiquement libéral pour ces institutions ;

- une refonte globale de la législation relative au secteur de l'audiovisuel n'est pas souhaitable, mais un "toiletage" pourrait se révéler le cas échéant nécessaire pour construire une télévision pluraliste et créative (par exemple pour le problème spécifique de la séparation des fonctions de diffusion et de production s'il ne peut être réglé par une simple révision des cahiers des charges des chaînes de télévision).

La commission a ensuite désigné comme rapporteurs :

- **M. Jean Delaneau** pour le projet de loi n° 259 (1987-1988) relatif à l'enseignement de la danse ;

- **Mme Hélène Luc** pour sa **proposition de loi n° 273** (1987-1988) tendant à créer un **statut d'inspecteur pédagogique régional de l'enseignement technique** ;

- **M. Pierre-Christian Taittinger** pour la **proposition de loi n° 289** (1987-1988) de **M. José Balarello** relative à la **publicité subliminale**.

M. Maurice Schumann, président, a enfin présenté une communication sur **l'application des lois au 30 juin 1988** ressortissant à la commission des affaires culturelles :

L'application des lois promulguée avant le 15 septembre 1987 n'a pas connu de modification majeure.

En ce qui concerne les lois promulguées après le 15 septembre 1987, la situation est la suivante :

1°) Pour la loi de programme n° 88-12 du 5 janvier 1988 relative au patrimoine monumental.

Est paru le décret n° 88-389 du 21 avril 1988 relatif à la convention-type permettant de bénéficier de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit prévue à l'article 795 A du code général des impôts (article 5).

Le rapport sur l'utilisation des crédits et sur la simplification de la gestion du patrimoine monumental (article 4) qui devait être déposé avant le 6 avril 1988 n'est toujours pas publié.

2°) Pour la loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques.

Sont parus :

- Le décret n° 88-247 du 15 mars 1988 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Comité des enseignements artistiques (article 15).

- Le décret n° 88-605 du 6 mai 1988 fixant les conditions de reconnaissance des établissements d'enseignement artistique (article 9).

- Le décret n° 88-709 du 8 mai 1988 définissant les conditions dans lesquelles certaines personnes peuvent

apporter leur concours aux enseignements artistiques du premier et du second degré (article 7).

En revanche, le décret relatif aux modalités d'inscription des titres et diplômes de l'enseignement artistique sur la liste d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique (article 10) a été soumis, le 19 février 1988 au Conseil supérieur de l'éducation nationale mais n'a pas encore été publié.

3°) Aucun décret d'application n'est paru pour la loi n° 87-979 du 7 décembre 1987 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 6 juillet 1988 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a officiellement confirmé **M. Guy Cabanel**, nommé à titre officieux le 23 juin 1988, comme rapporteur sur le **projet de loi n° 303 (1987-1988)** autorisant l'approbation d'une convention entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens.**

La commission a aussitôt entendu le **rapport de M. Guy Cabanel** sur le **projet de loi n° 303 (1987-1988)** précité.

Après avoir salué l'action de M. Claude Estier à la présidence du groupe d'amitié France-Algérie, **M. Guy Cabanel, rapporteur**, s'est réjoui de ce que le présent projet de loi, adopté par le Conseil des ministres le 29 juin 1988, soit soumis à l'examen du Parlement quinze jours seulement après la signature, le 21 juin dernier, de la convention franco-algérienne relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens. Cette célérité exceptionnelle doit permettre son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

Après avoir rappelé la multiplication des enlèvements internationaux d'enfants à l'époque contemporaine et les actions entreprises sur le plan international pour lutter contre ce phénomène à l'origine de problèmes humains très douloureux, le rapporteur a souligné la situation

particulièrement poignante des enfants déplacés issus de couples franco-algériens. Il a précisé l'importance quantitative unique de ce contentieux franco-algérien -qui représente, en s'en tenant aux seules données statistiques officielles, 225 dossiers intéressant plus de 400 enfants- et marqué que l'opposition fondamentale entre les droits français et algérien en matière de droit de la famille créait un vide juridique particulièrement difficile à combler.

Evoquant ensuite l'historique des négociations, le rapporteur a rappelé que l'élaboration de la convention avait donné lieu à huit années de difficiles pourparlers bilatéraux. En dépit d'un échange de lettres franco-algérien du 18 septembre 1980 posant le principe d'une convention bilatérale, il n'a pas été possible, pendant de longues années, de lever les obstacles sur la voie de la conclusion d'un tel accord.

Toutefois, et parallèlement à ces négociations, plusieurs actions ont été entreprises pour tenter de résoudre les cas individuels, tandis que les associations soutenant les mères concernées poursuivaient et amplifiaient leurs activités.

C'est dans ce contexte -a indiqué le rapporteur- que les négociations, qui paraissaient dans l'impasse, ont connu un dénouement soudain et inattendu le mois dernier, la partie algérienne témoignant d'une nouvelle volonté politique d'aboutir. Ainsi fut signée le 21 juin 1988 une convention spécifique fixant le principe de la libre circulation des enfants de couples mixtes franco-algériens entre les deux pays et affirmant le droit de ces enfants à voir leur père et leur mère.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a ensuite analysé les dispositions de la convention. Inspirée des principes désormais reconnus par la communauté internationale sur les droits de l'enfant, la convention s'inscrit dans le contexte d'un renforcement général de la coopération judiciaire et administrative entre les deux pays : le chapitre I de la convention organise cette coopération entre les deux pays autour des ministères de la justice des

deux Etats, désignés comme "autorités centrales", et prévoit une assistance judiciaire automatique, sans considération de ressources, en raison de la nature même du contentieux ; il organise enfin, selon les cas, une consultation ou une information originale des consulats dans le cadre de leurs fonctions en matière de protection consulaire.

Tandis que le chapitre IV comporte des dispositions finales usuelles, les chapitres II et III constituent -a estimé le rapporteur- le coeur de la convention et tentent d'apporter des solutions pragmatiques au problème spécifique des enfants issus de couples séparés franco-algériens.

Le chapitre II, a-t-il précisé, prévoit des règles de nature à assurer le maintien des relations entre l'enfant et chacun de ses parents séparés, où qu'ils résident : la juridiction compétente sera celle du lieu du domicile conjugal, entendu comme "lieu de vie familiale commune" (article 5) ; l'article 6 instaure une relation obligatoire entre la fixation d'un droit de garde et l'attribution d'un droit de visite ; l'article 7 rappelle les dispositions pénales existantes pour non-présentation d'enfants ; l'article 8 garantit le retour effectif des enfants à l'issue d'une visite transfrontière en traitant de la reconnaissance et de l'exécution des décisions ; l'article 9 précise que les décisions judiciaires seront désormais assorties d'une autorisation de sortie du territoire national ; les articles 10 et 11 traitent enfin de l'exécution provisoire et de l'exécution forcée, permettant de recourir à la force publique pour assurer le retour effectif de l'enfant sur le territoire d'où il est parti.

Le chapitre III comporte enfin, a indiqué le rapporteur, des dispositions transitoires destinées à permettre le règlement des dossiers actuellement en litige. L'article 12 institue à cette fin, pour une durée d'un an, une commission paritaire qui, saisie par l'un des parents, aura le pouvoir d'émettre des avis motivés qui pourront servir, le cas échéant, à une nouvelle décision du

juge. Le rapporteur a toutefois observé que les décisions de la commission ne seront pas exécutoires et regretté que des incertitudes demeurent quant à l'application de cet article 12.

Au terme de cette analyse, **M. Guy Cabanel, rapporteur**, a estimé que la convention proposée comporte des acquis importants et représente un incontestable progrès. Ses dispositions paraissent constituer un dispositif efficace pour l'avenir et sont caractérisées par la recherche du pragmatisme. Elles apportent satisfaction à plusieurs demandes prioritaires des mères concernées. Leur portée pratique potentielle est enfin soulignée par l'ampleur exceptionnelle de la communauté algérienne en France (725.000 personnes).

Toutes ces raisons conduisent, a poursuivi le rapporteur, à approuver la présente convention. Elles ne sauraient cependant conduire à passer sous silence un certain nombre d'incertitudes ou d'ambiguïtés juridiques non plus que les limites du texte proposé, qui ne concerne en particulier que les enfants légitimes. On ne saurait davantage, a estimé le rapporteur, préjuger de l'efficacité de la convention en ce qui concerne l'apurement du passé.

Ces observations faites, le rapporteur a conclu en demandant à la commission de proposer l'approbation d'une convention attendue depuis des années et dont la conclusion même, par delà les dispositions techniques, traduit une volonté politique, elle-même gage d'espoir pour l'avenir, de résoudre les douloureux problèmes posés.

La convention du 21 juin 1988 viendra ainsi s'inscrire à l'actif de relations franco-algériennes dont la dimension humaine est exceptionnelle et sur lesquelles ce délicat dossier des enfants issus de couples mixtes séparés a trop longtemps pesé.

Un débat s'est ensuite instauré entre les commissaires.

Le **président** a d'abord estimé que le texte proposé marquait un incontestable progrès mais ne réglerait pas

l'ensemble des problèmes posés. Il a à cet égard évoqué la délicate question de la nationalité des enfants concernés.

M. Xavier de Villepin est ensuite intervenu pour souhaiter la mise en place de moyens d'information sur l'application de la convention, d'une part, et pour évoquer le problème général du taux d'échec des mariages mixtes, d'autre part.

Revenant sur les conditions de conclusion de la convention, **M. Claude Estier** a fait état des contacts qu'avait eu, avec les autorités algériennes en février 1988, une délégation du groupe d'amitié France-Algérie du Sénat. Il a évoqué le souhait, alors manifesté par les autorités algériennes, de voir ce dossier évoluer grâce à l'"audace" et à la "bonne volonté" que devraient manifester les parties en présence. **M. Claude Estier** a par ailleurs indiqué à la commission que l'Assemblée populaire algérienne venait d'autoriser la ratification de la convention, témoignant ainsi d'une "bonne volonté" manifeste.

Abordant le problème de l'exécution forcée du droit de visite transfrontière, **M. Michel Crucis** a demandé au rapporteur des précisions sur l'âge d'applicabilité de plein droit de cette disposition.

Après avoir évoqué le rôle respectif du pouvoir politique et des diplomates dans la conclusion de la convention, **M. Jean-Pierre Bayle** a émis le souhait que le magistrat français qui avait été chargé de fonctions de médiation dans la phase particulièrement difficile précédant l'adoption de la convention puisse faire partie de la commission paritaire dont la composition devrait également, a estimé **M. Jean-Pierre Bayle**, comporter des parlementaires.

Enfin, **M. Jean-Pierre Bayle** a informé la commission du problème nouveau susceptible de résulter de la volonté affirmée par les autorités algériennes d'assurer la scolarisation, dans le système éducatif

algérien, des enfants de couples franco-algériens résidant en Algérie.

Après avoir remercié les intervenants pour les compléments d'information qu'ils ont apportés à la commission, le rapporteur, répondant à ses collègues, a notamment indiqué que l'âge d'applicabilité des dispositions de la convention était celui de la majorité légale.

Puis la commission, sur la suggestion de son rapporteur, a émis le souhait que le Parlement soit tenu informé par le Gouvernement, d'une part, de la composition, de la convocation et de la mise en place de la commission paritaire prévue à l'article 12 de la convention, et d'autre part, du bilan d'activités de cette commission sous la forme d'un rapport qui serait établi dans l'année suivant l'achèvement de ses travaux.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a **adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi n° 303 (1987-1988) autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relative aux enfants issus de couples mixtes séparés franco-algériens.**

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 5 juillet 1988 - Présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements au **projet de loi n° 311 (1987-1988)**, adopté par l'Assemblée nationale, **modifiant certaines dispositions du code du travail relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et prorogeant les exonérations de cotisations de sécurité sociale liées aux contrats de qualification, dont M. André Rabineau est le rapporteur.**

L'amendement n° 1 présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau tendait à supprimer l'article 2 afin d'éviter que l'Etat ne se substitue aux employeurs dans la prise en charge des cotisations sociales.

Après avoir entendu le rapporteur, **M. André Rabineau**, qui a précisé que les contrats de qualification avaient permis de développer l'embauche de jeunes de 16 à 25 ans dans une proportion notablement augmentée depuis l'exonération des charges sociales patronales, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement du groupe communiste.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **projet de loi n° 309 (1987-1988)**, adopté par l'Assemblée nationale, **relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires, dont M. Charles Descours est le rapporteur pour avis.**

Le rapporteur pour avis a brièvement rappelé le contexte financier de la sécurité sociale et la portée du projet de loi, dont la commission avait débattu lors d'une précédente séance. Il a notamment précisé que l'Assemblée nationale avait reconduit pour dix-huit mois les dispositions du plan de financement.

M. Jean Chérioux s'est interrogé sur la possibilité d'une reconduction limitée à un an.

M. Charles Bonifay a estimé qu'un délai d'un an risquait de s'avérer peu réaliste et qu'il serait donc plus raisonnable de ne pas modifier le texte de l'Assemblée nationale.

Puis la commission a décidé de s'en tenir au principe d'une reconduction provisoire de dix-huit mois, sous réserve que le Gouvernement s'engage à présenter d'ici là un texte de fond sur la sécurité sociale, donnant lieu à un débat spécifique.

En conséquence, la commission a émis un avis favorable sur les articles premier, 2 et 3 du projet de loi.

A l'article 4, **Mme Hélène Missoffe** a approuvé la baisse du taux de T.V.A. sur les boissons non alcooliques tout en s'étonnant des conditions dans lesquelles cette disposition a été insérée dans un texte concernant le financement de la sécurité sociale.

Puis la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption de l'article 4, ainsi que sur **l'ensemble du projet de loi**.

****La commission a enfin procédé à la désignation de candidats appelés à assurer la représentation du Sénat au sein de divers Conseils.**

Elle a désigné **M. Henri Belcour** pour le Haut Conseil Supérieur du secteur public, conformément à l'article 53 de la loi n° 82-155 du 11 février 1982 ; **M. Marc Boeuf**, pour le Conseil d'administration du Centre national d'Ophthalmologie des Quinze Vingts (application du décret n° 76-169 du 13 février 1976), en remplacement

de M. Georges Benedetti élu député ; **M. Guy Penne**, pour le Conseil supérieur de la Coopération (en application du décret n° 76-356 du 20 avril 1976) en remplacement de M. Robert Schwint élu député.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE
ET COMPTES ÉCONOMIQUES
DE LA NATION**

Mardi 5 juillet 1988 - Présidence de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, puis de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a en premier lieu désigné **M. Jacques Oudin comme rapporteur du projet de loi n° 309 (1987-1988) adopté par l'Assemblée nationale, relatif au prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires.**

Puis la commission a procédé, sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur**, à l'examen de ce projet de loi.

Après avoir évoqué l'attachement de tous les Français à un système de protection sociale aujourd'hui largement généralisé, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a souligné l'importance, la pérennité et l'actualité du problème posé par son financement. A cet égard, il a rappelé les facteurs profonds du déséquilibre structurel entre l'évolution des dépenses et celle des recettes, marquée par une constante détérioration du rapport actifs-inactifs, et indiqué que le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale faisait état d'un déficit prévisionnel pour 1989 de l'ordre de 30 milliards de francs.

Il a ensuite rappelé que le présent projet de loi s'inscrivait dans la lignée de onze plans d'urgence successifs depuis 1976 destinés à améliorer l'équilibre du

ystème de sécurité sociale, et indiqué en outre que, par un décret du 22 juin 1988, le Gouvernement venait de majorer les cotisations des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

Il a enfin souligné que, si le projet de loi initial du Gouvernement portait pérennisation du mécanisme de prélèvement supplémentaire sur les revenus, instaurant en quelque sorte un début de fiscalisation de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale n'avait accepté qu'une simple prorogation du système jusqu'à la fin de 1989.

A cet égard, et pour conclure, il a insisté sur le caractère nécessairement transitoire du dispositif évoqué et sur l'importance d'une réflexion approfondie impliquant l'ensemble des partenaires sociaux et destinée à aboutir à un projet de réforme globale du système de sécurité sociale, inévitable selon lui.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Après un large débat sur l'opportunité de n'autoriser ce prélèvement que pour un an auquel ont pris part **MM. Jacques Oudin, rapporteur, René Régnauld, Emmanuel Hamel, Stéphane Bonduel, Jacques Descours Desacres, Maurice Couve de Murville, Paul Loridant et Christian Poncelet, président**, la commission a décidé d'adopter sans modification l'article premier, portant prélèvement annuel de 1 % sur certains revenus non soumis à prélèvement obligatoire, l'article 2, instituant un prélèvement social permanent de 1 % sur les produits de placements soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, et l'article 3, portant fixation du taux de retenue pour pension applicable aux fonctionnaires civils et militaires.

La commission a toutefois tenu à souligner l'importance qu'elle attachait, de façon unanime, à ce que le Gouvernement s'engage à organiser, dans des délais raisonnables, un large débat sur l'avenir du régime de

sécurité sociale, visant à définir un plan de réforme générale du système.

L'article 4 (nouveau), instituant l'application du taux super-réduit de T.V.A. aux boissons non alcoolisées, a donné lieu à un large débat auquel ont notamment participé **MM. Jacques Oudin, rapporteur, René Régnault, Emmanuel Hamel, Jacques Descours Desacres, Maurice Couve de Murville**, et au cours duquel ont été soulignés à la fois le nécessaire respect de l'objectif d'harmonisation européenne des taux de T.V.A. et la gravité du fléau de l'alcoolisme, contre lequel il convient de lutter par tous les moyens.

A l'issue de ce débat, la commission n'a pas adopté un amendement proposé par son rapporteur tendant à substituer le taux réduit de T.V.A. au taux super-réduit.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 1 et 2 au **projet de loi n° 309 (1987-1988)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **prélèvement sur certains revenus au profit de la sécurité sociale et à l'augmentation de la retenue pour pension des fonctionnaires.**

Mercredi 6 juillet 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de **M. Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**, et de **M. Pierre Richard, directeur général adjoint de la Caisse et président du directoire du Crédit local de France.**

M. Robert Lion a, en premier lieu, rappelé les principales évolutions du groupe de la Caisse des dépôts en 1987.

L'activité bancaire s'est développée de manière satisfaisante, l'encours des dépôts progressant de 156 à 207 milliards de francs ; la clientèle de l'établissement

(notaires, organismes publics divers...) s'est montrée particulièrement intéressée par les certificats de dépôts proposés par celui-ci. Toutefois, le résultat net a enregistré un recul, du fait de la diminution des plus-values encaissées sur les marchés financiers.

Le second grand type d'activité de la Caisse, la gestion centralisée de l'épargne liquide, a été marqué, en 1987, par un net redressement de la collecte réalisée par les caisses d'épargne au titre des différents livrets (collecte négative de 4 milliards de francs, contre 36 milliards en 1986). Ce redressement résulte d'un renversement de tendance, intervenu à la fin du premier semestre 1987. Les emplois traditionnels de la Caisse (prêts aux organismes de logement social et aux collectivités locales, placements sur les marchés financiers) ont pu ainsi être préservés. Au sein de ces emplois, la part des placements a nettement augmenté - passant de 10,6 % en 1986 à 15 % en 1987 -, cette augmentation permettant de rétablir la liquidité de l'établissement. En revanche, les prêts aux collectivités locales ont constamment diminué, le Crédit local de France assurant désormais l'essentiel du financement de celles-ci.

La troisième des missions de la Caisse consiste à assurer la gestion de diverses institutions publiques (Caisse nationale de prévoyance, C.N.R.A.C.L., I.R.C.A.N.T.E.C., Crédit local de France, notamment). Parmi ces institutions, la Caisse nationale de prévoyance a connu une progression satisfaisante de son chiffre d'affaires ; la C.N.R.A.C.L. est, pour sa part, toujours en déficit, en dépit d'un très net redressement.

M. Robert Lion a ensuite évoqué les placements financiers de la Caisse, observant notamment que la gestion prudente de ces placements (opérés à raison de 80 % en obligations) a évité à celle-ci de subir de trop fortes moins-values lors de la crise boursière d'octobre 1987.

Le directeur général de la Caisse des dépôts a, enfin, mentionné le très net redressement des filiales de l'établissement : la S.C.E.T. et les principales entreprises de services sont désormais bénéficiaires, de même que les activités d'accession à la propriété ; malgré un redressement, les activités de gestion locative sont, en revanche, toujours déficitaires en raison du niveau encore insuffisant des loyers.

Concluant, **M. Robert Lion** a relevé les trois objectifs majeurs que s'est fixés la Caisse des dépôts : donner plus d'autonomie aux diverses entités qui composent le groupe (le Crédit local de France et la Caisse nationale de prévoyance ont, ainsi, accédé à une plus grande indépendance), passer d'une gestion très administrative à une gestion d'entreprise (par le développement de la comptabilité analytique, du contrôle de gestion et, à terme, par l'intéressement du personnel), préparer, enfin, l'ouverture à l'Europe, pour laquelle l'établissement a conclu ou conclura à l'avenir des alliances avec d'autres établissements financiers.

Intervenant à l'issue de l'exposé de **M. Robert Lion**, **M. Pierre Richard**, président du directoire du Crédit local de France, a, en premier lieu, rappelé les principales évolutions des finances locales. Les collectivités locales poursuivent leur effort d'investissement, tout en améliorant leur situation financière. L'autofinancement s'est développé, du fait d'une forte croissance du volume des impôts locaux, qui devrait avoisiner 4 % en 1988 ; cette augmentation du volume des impôts locaux résulte essentiellement de l'accroissement spontané des bases, les taux restant stables.

Dans ce contexte, le Crédit local de France souhaite accroître son effort en faveur des collectivités locales ; à cet effet, le nouveau statut, caractérisé par une plus grande souplesse, est particulièrement appréciable. L'activité de prêt - qui a atteint 33 milliards de francs en

1987 - s'accompagne désormais le plus souvent de conseils aux collectivités locales sur leur gestion financière.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur les possibilités de diminution du taux des emprunts souscrits par les collectivités locales auprès du Crédit local de France, sur l'avenir des livrets défiscalisés dans la perspective du grand marché européen et sur les leçons qu'il convient de tirer des événements récemment survenus sur le marché à terme d'instruments financiers.

M. Jacques Descours Desacres a évoqué la situation de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale et a souligné que l'accroissement spontané des bases des impôts locaux résultait principalement de l'absence de révision de celles-ci.

M. Robert Vizet a relevé le désengagement de la Caisse des dépôts vis-à-vis des collectivités locales et des entreprises publiques. Il a demandé quelles seraient les conséquences de l'ouverture européenne sur la situation du personnel de la caisse.

M. Stéphane Bonduel a indiqué que les caisses d'épargne n'étaient pas toujours aptes à proposer des formules de prêts diversifiées et adaptées aux collectivités locales. Il a proposé que les villages de vacances financés par la Caisse soient plus largement ouverts aux ressortissants de la Communauté européenne.

M. Paul Loridant a souhaité connaître les modalités d'intervention de la Caisse sur le marché monétaire. Il s'est interrogé sur la nature de ses rapports avec l'association française des banques et sur les perspectives de banalisation du livret A. Il a, enfin, évoqué l'intervention de la Caisse en matière de réseaux câblés, les perspectives de baisse des taux d'intérêt, les modalités de renégociation des emprunts des collectivités locales qu'il a jugées peu avantageuses.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité connaître l'analyse effectuée par la Caisse des dépôts à propos de la crise boursière d'octobre 1987 ; il a évoqué les

conséquences, pour la Caisse, du plan récemment adopté en faveur du logement social, la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et les prélèvements divers opérés sur les ressources de la Caisse par l'Etat. Il a, enfin, relevé que le Conseil économique et social avait récemment admis qu'il serait dangereux, pour les collectivités locales, de modifier le régime actuel du compte d'avances sur impôts locaux.

Répondant aux intervenants, **M. Pierre Richard** :

- a souligné l'importance de l'effort effectué par le Crédit local de France pour limiter, par des mesures de refinancement, la progression de la charge de la dette des collectivités locales, cette progression étant quasiment nulle aujourd'hui ;

- a relevé un mouvement de baisse des taux des prêts consentis, les prêts à taux fixe étant désormais facturés à 9,60 % ; quant au taux actuel des prêts à taux variable indexé, il s'établit aujourd'hui à 7,60 % ;

- a indiqué qu'une atténuation de l'obligation de placement des fonds libres des collectivités locales au Trésor serait avantageuse pour les petites communes ;

- a souligné, enfin, que l'allègement de la dette des organismes d'H.L.M. serait bénéfique aux collectivités locales puisque celles-ci garantissent cette dette.

M. Robert Lion a ensuite indiqué :

- que la trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale était restée excédentaire ces dernières années, l'excédent moyen s'élevant à environ 10 milliards de francs ;

- que les villages de vacances V.V.F. devraient à l'avenir s'ouvrir davantage aux ressortissants de la Communauté européenne, cette ouverture étant toutefois rendue difficile par l'absence d'étalement des vacances ;

- que les débuts du plan d'épargne en vue de la retraite apparaissaient relativement modestes, s'agissant des

plans commercialisés par le réseau des caisses d'épargne tout au moins ;

- que le déficit de la C.N.R.A.C.L., qui sera d'environ 3 milliards en 1988, suppose un relèvement de 2 à 3 points du niveau des cotisations en 1989 ;

- que l'ouverture européenne ne devrait pas remettre en cause le statut du livret A, en raison de la spécificité du financement du logement social adossé aux ressources du livret A ;

- que l'éventualité de la banalisation du livret A aurait des conséquences négatives sur le réseau de la poste ;

- que la crise survenue sur le M.A.T.I.F. n'avait pas affecté le résultat net de la Caisse des dépôts ; l'utilité, pour les épargnants, des couvertures opérées sur ce marché ne doit pas être oubliée ;

- que l'effort global de la Caisse en faveur du logement locatif social n'a pas connu de réduction, même si le volume des prêts au logement a diminué en raison de la contraction des ressources tirées du livret A ;

- que la Caisse des dépôts était probablement aujourd'hui le premier opérateur en matière de réseaux câblés, cette activité n'étant rentable qu'à moyen terme ;

- que la régulation du marché monétaire appartenait essentiellement à la Banque de France et non à la Caisse des dépôts.

M. Jean Cluzel a ensuite présenté une **proposition de résolution tendant à saisir l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques des projets de télévision haute définition**. Il a rappelé que le Parlement devrait être informé parfaitement de ces projets dont les conséquences industrielles, commerciales, culturelles et sociales seront importantes pour les économies française et européenne.

La commission a adopté cette résolution à l'unanimité.

Enfin, **M. Christian Poncelet, président**, a fait le point sur **l'application des textes de loi au 15 mars 1988**.

Même si l'on ne peut que souligner à nouveau la difficulté de dresser ici un bilan, compte tenu du fait que de nombreuses dispositions législatives sont parfois subordonnées à des textes d'application non mentionnés, alors que d'autres textes expressément prévus ne devaient en réalité être pris qu'en cas de besoin, la parution des textes réglementaires d'application se poursuit depuis un an à un rythme élevé.

52 décrets ou arrêtés ont en effet été publiés depuis le 15 septembre 1987, contre 39 entre mars et septembre 1987. En outre, cette accélération s'est réalisée malgré le ralentissement du rythme des privatisations qui diminue d'autant le nombre de textes pris pour l'application de la loi n° 86-912 relative à leurs modalités.

On observera en particulier que, s'agissant de la loi de finances pour 1982, le décret en Conseil d'Etat n° 88-190 du 26 février 1988 (J.O. du 27 février 1988, p. 2.739) fixe le plafond de ressources après cessation d'activité des artisans et commerçants en-deçà duquel ceux-ci peuvent bénéficier d'une aide financière.

D'une manière générale, l'application des lois de finances semble se réaliser à un rythme satisfaisant, souvent plus rapide que celui des autres lois dont la commission des finances a été saisie :

- . une seule disposition de la loi de finances pour 1986 reste en attente d'un texte d'application ;
- . deux dispositions seulement de la loi de finances pour 1987 attendent encore un texte réglementaire qui -en outre- devrait paraître prochainement ;
- . si l'on veut bien considérer que six dispositions de la loi de finances pour 1988 devraient, selon les services

compétents, faire rapidement l'objet de textes d'application, seul l'article 69 de cette loi (conditions d'application du crédit d'impôt formation) est en attente d'un texte réglementaire.

S'agissant des autres textes financiers, plusieurs d'entre eux, jusque-là en attente de textes réglementaires d'application, sont désormais entièrement applicables. Il s'agit de :

- la loi relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 12 juin 1967 relative à la Cour des comptes n° 82-594 du 10 juillet 1982 depuis qu'un arrêté du 7 décembre 1987 (J.O. du 15 janvier 1988, p. 707 - 708) est venu aménager le régime d'apurement des comptes des établissements publics nationaux ;

- la loi portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance n° 83-557 du 1er juillet 1983 qui a fait l'objet de trois textes d'application ;

- la loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social n° 86-793 du 2 juillet 1986 car elle a fait l'objet de deux arrêtés dont l'un du 4 novembre 1987 (J.O. du 5 novembre 1987, p. 12.924) définit les conditions de transfert des entreprises du secteur public au secteur privé, notamment s'agissant de la délivrance des autorisations administratives prévues dans le cas particulier des entreprises ne figurant pas sur la liste annexée à l'article 4 de la loi ;

- la loi relative au règlement de l'indemnisation des rapatriés, n° 87-549 du 16 juillet 1987, qui a notamment fait l'objet d'un arrêté du 26 janvier 1988 (J.O. du 3 mars 1988, p. 2.911) qui précise que la durée maximale des prêts de consolidation ne peut excéder 15 ans ou 20 ans à la demande du rapatrié et sous réserve de l'assortiment d'une clause de révision de taux au-delà de la quinzième année.

Enfin, après demandes de renseignements auprès des divers services administratifs compétents, on peut estimer à 15 le nombre de dispositions législatives en attente

véritable d'un texte d'application ou pour lesquelles le retard ne trouve aucune explication technique ou d'opportunité.

Il s'agit souvent de dispositions relativement anciennes, pour lesquelles aucune relance n'est plus effectuée par les services qui pourraient être investis de cette tâche.

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

Mardi 5 juillet 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Louis Le Pensec**, ministre des départements et territoires d'outre-mer, sur le **projet de loi n° 315 (1987-1988)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration de la **Nouvelle-Calédonie**.

Après avoir remercié la commission pour son accueil, **M. Louis Le Pensec** a souhaité rappeler que, si la Nouvelle-Calédonie était aujourd'hui au premier rang de ses préoccupations, il n'entendait pas, pour autant, négliger les autres départements et territoires d'outre-mer dont il a la charge.

Le ministre a ensuite indiqué qu'il ne reviendrait pas sur les circonstances de l'accord du 26 juin, mais qu'il convenait néanmoins d'insister sur la portée historique du dossier de la Nouvelle-Calédonie et de rendre hommage à ceux qui ont su se rejoindre dans la conclusion de cet accord, sans renoncer, pour autant, à leurs divergences de fond sur l'avenir du territoire.

Abordant la présentation du projet de loi, **M. Louis Le Pensec** a souligné que le premier objectif poursuivi par le Premier ministre était la restauration de la paix civile sur le territoire, afin que les populations puissent choisir leur destin en toute liberté ; il a en outre précisé que les nominations récemment intervenues en Nouvelle-

Calédonie s'inscrivaient précisément dans cette perspective et que la période transitoire ménagée par le projet de loi allait être mise à profit pour rattraper les déséquilibres économiques, encourager les investissements privés et mettre en oeuvre une véritable politique de formation.

Le ministre a ensuite exposé le contenu du projet de loi, en soulignant qu'il n'emportait aucune modification du statut de 1988, ni aucune remise en cause des élections qui se sont déroulées, en mai dernier, sur le territoire ; il a mis l'accent sur le rôle du comité consultatif chargé d'assister le haut-commissaire dans sa fonction d'exécutif du territoire, avant de conclure sur l'importance d'un texte qui ne constitue certes qu'une première étape mais qui s'inscrit au sein d'un processus destiné à garantir le respect de la parole de l'Etat et l'impartialité la plus stricte des pouvoirs publics, dans un contexte propice à l'organisation d'une concertation, en vue de l'élaboration d'un nouveau statut applicable pendant les dix prochaines années.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a déclaré qu'il approuvait les motivations du projet de loi et que ni le caractère incertain de l'avenir du territoire, ni un souci de purisme juridique ne pouvaient suffire à justifier une navette. Après s'être interrogé sur l'effectivité du retour à la paix civile sur le territoire, le rapporteur a salué la nomination au poste de préfet délégué pour le développement économique de la Nouvelle-Calédonie, de **M. Jean-François Denis**, dont il avait pu apprécier les qualités à Poindimié. Enfin, il s'est interrogé sur la pertinence d'un recours à un référendum national pour l'approbation du nouveau statut.

M. Louis Virapoullé s'est réjoui de la nomination de **M. Bernard Grasset** au poste de haut-commissaire, en rappelant que celui-ci avait longtemps été sous-préfet à la Réunion ; il a ensuite souligné qu'il était impératif de résoudre le problème culturel en Nouvelle-Calédonie, de renforcer le rôle de la langue française, d'assurer l'égalité

de tous dans l'accès aux services publics, notamment dans le domaine de la santé, et de développer les relations entre les communautés du territoire et entre les diverses collectivités territoriales d'outre-mer.

Le **président Jacques Larché** a rappelé qu'un retour satisfaisant à la paix civile devait emporter, pour tous les Calédoniens, la liberté de s'installer là où ils le souhaitent.

Après avoir regretté que l'ancienne opposition n'ait pas voulu, en son temps, aider le précédent Gouvernement, **M. René-Georges Laurin** a déclaré que la même erreur ne se produirait pas aujourd'hui ; il a ensuite rappelé qu'il était impératif de prendre en compte les résultats de la consultation d'autodétermination du 13 septembre 1987, de ne pas oublier le rôle de la gendarmerie et de réaffirmer qu'il fallait assurer le respect de la loi républicaine et des droits de l'homme en réprimant, sans hésitation, les atteintes qui leur seraient portées d'où qu'elles viennent.

M. Germain Authié est enfin intervenu pour s'interroger sur le sort réservé aux Walisiens et aux Tahitiens de Nouvelle-Calédonie qui sont aujourd'hui inquiets pour leur avenir. Le **président Jacques Larché** a indiqué qu'il rejoignait pleinement ces préoccupations.

En réponse à ces observations et à ces questions, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer a indiqué que le référendum national apporterait la garantie du peuple français et qu'il avait été demandé par les deux parties à l'accord.

Il a ensuite reconnu l'importance de la dimension culturelle du développement de la Nouvelle-Calédonie et indiqué qu'il envisageait de multiplier les relations entre les Calédoniens et les métropolitains ; il a ajouté que les problèmes sanitaires faisaient actuellement l'objet d'une étude et que l'accent serait mis sur le désenclavement physique du territoire ainsi que l'illustre la réalisation prochaine d'une route transversale partant de Koné.

M. Louis Le Pensec a par ailleurs souligné que la paix civile était en voie de restauration sur le territoire et qu'il était particulièrement attentif au respect de la loi républicaine et de l'impartialité de l'Etat.

Le ministre a en outre précisé que ni les Walisiens (8 % de la population), ni les Tahitiens (3,5 %) n'étaient rejetés et qu'il fallait très rapidement leur apporter des éléments de sécurité.

Il a enfin indiqué à **M. Jean Clouet**, qui l'interrogeait sur la portée de la notion de "principales familles politiques du territoire", qui figure tant dans le projet de loi que dans l'accord du 26 juin, que ce terme ne recelait aucune ambiguïté dans la mesure où le comité consultatif serait composé, à parité, des représentants des signataires de l'accord, soit le R.P.C.R. et le F.L.N.K.S., le L.K.S. ayant accepté de se joindre à cette dernière délégation.

Il a également rassuré **M. Jean Clouet**, qui s'inquiétait d'une possible partition du territoire en 1998, en lui précisant que cette hypothèse n'avait pas été envisagée par les deux délégations et que le meilleur antidote était précisément d'assurer le développement des régions défavorisées de Nouvelle-Calédonie. Il a ajouté que le Premier ministre n'excluait pas a priori l'organisation d'un débat parlementaire sur les modalités d'évolution du territoire, et que le Sénat aurait prochainement l'occasion de se pencher sur le statut du territoire et l'évolution des perspectives ouvertes.

A l'issue de cette audition, la commission a procédé à la désignation de **M. Pierre Salvi** en qualité de rapporteur de la proposition de loi n° 310 (1987-1988), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'élection des conseillers généraux et dérogeant aux dispositions de l'article L. 221 du code électoral.

Présentant son rapport sur cette proposition de loi, **M. Pierre Salvi** a tout d'abord rappelé que la loi organique du 30 décembre 1985 relative à la limitation

des cumuls de mandats, dont il avait été rapporteur, avait permis grâce aux amendements adoptés par le Sénat une entrée en vigueur progressive évitant des élections en cascade avant la pleine application du dispositif, fixée au lendemain des élections législatives de 1988.

Le rapporteur a, par ailleurs, souligné que le report du renouvellement triennal des conseils généraux à l'automne 1988, décidé par la loi du 8 janvier 1988 pour éviter les interférences entre élections cantonales et campagne présidentielle, risquait d'entraîner, à quelques semaines d'intervalle, la répétition de scrutins de même nature, dans un nombre important de cantons. Il a en effet indiqué que les dates probables pour le prochain renouvellement par moitié, c'est-à-dire le 25 septembre 1988 pour le premier tour et le 2 octobre 1988 pour le second tour, seraient trop tardives pour permettre de faire coïncider cette consultation avec les élections partielles résultant des vacances occasionnées par l'application de la législation relative aux cumuls de mandats, étant précisé que l'article L. 221 du code électoral fait obligation d'organiser des élections partielles dans un délai de trois mois à compter de la vacance soit, pour les députés élus dès le premier tour et s'étant démis aussitôt de leur mandat de conseiller général, à compter du 6 juin 1988.

M. Pierre Salvi, rapporteur, a enfin proposé à la commission d'adopter dans le texte voté par l'Assemblée nationale, l'article unique de la proposition de loi, qui tend à reporter jusqu'au prochain renouvellement général toutes les élections cantonales partielles résultant des vacances survenues entre le 5 juin 1988 et ce renouvellement, sous réserve, d'une part, de l'application de l'article L. 220 du code électoral ménageant un délai de 15 jours francs entre la date de la convocation et le jour de l'élection, d'autre part, de la non application de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 33 de la loi du 2 mars 1982, qui prévoit le renouvellement du bureau du conseil général dans le délai d'un mois à compter de la vacance du siège du président.

Après les interventions de MM. Jean Clouet, Daniel Hoeffel et Raymond Bouvier, la commission a adopté sans modification le texte de la proposition de loi.

La commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Jean-Marie Girault, le projet de loi n° 315 (1987-1988), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration de la Nouvelle-Calédonie.

Le rapporteur a tout d'abord précisé que le projet de loi opérait un transfert de l'exécutif du territoire au bénéfice du haut-commissaire et instituait un comité consultatif représentant les principales familles politiques du territoire.

Après avoir rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté ce texte dans la rédaction du projet de loi initial, M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a émis quelques réserves sur la rédaction du texte en regrettant tout d'abord que la durée de la période d'administration directe soit liée à l'entrée en vigueur d'un futur statut du territoire et préjuge ainsi des décisions du législateur ; il a ensuite relevé que la rédaction du premier alinéa de l'article 2 pouvait laisser croire que le comité consultatif recevait une compétence consultative générale, alors que le troisième alinéa de ce même article en réduit la portée en distinguant entre les trois catégories de textes pour lesquels la consultation est obligatoire et les autres décisions pour lesquelles la consultation sera laissée à la discrétion du haut-commissaire.

La commission a alors adopté, sans modification, les articles premier et 2 et l'ensemble du projet de loi.

Mercredi 6 juillet 1988. - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président, puis de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans l'après-midi, sur le rapport de M. Marcel Rudloff, rapporteur, la commission a examiné en seconde lecture le projet de loi n° 320 (1987-1988) modifié par l'Assemblée nationale, portant amnistie.

Après avoir indiqué que l'Assemblée nationale avait dans l'ensemble rejoint le Sénat sur le régime des exclusions prévues aux articles 28 et 28 bis du projet, le rapporteur a souligné l'adoption par les députés d'un amendement tendant à exclure explicitement de l'amnistie réelle les délits en relation avec le financement direct ou indirect des campagnes électorales ou des partis politiques.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a ensuite relevé que sur un certain nombre de points, les positions des deux assemblées étaient divergentes :

- sur l'article 2, l'Assemblée nationale a ainsi réintroduit dans l'amnistie réelle les délits d'avortement ou de provocation à l'avortement ;

- toujours à l'article 2, elle a supprimé l'amnistie souhaitée par le Sénat des délits prévus par l'article 146 de la loi du 13 juillet 1967 ;

- à l'article 13, elle a rétabli l'amnistie individuelle des personnes condamnées à l'interdiction de séjour sur le territoire français ;

- à l'article 15, elle a rétabli l'amnistie des sanctions prononcées par les employeurs en lui ajoutant un dispositif sur la réintégration de droit des représentants du personnel ou des délégués syndicaux licenciés pour faute commise dans l'exercice de leurs fonctions ;

- à l'article 28 enfin, les députés ont adopté une nouvelle rédaction du 14° de cet article relatif aux infractions en matière du droit du travail.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé excessive la référence à l'article R. 40 du code pénal ajoutée par l'Assemblée nationale au 3° de l'article 28. Il a jugé suffisant le texte adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale qui exclut de l'amnistie les infractions d'homicide ou de blessures involontaires prévues par les articles 319 et 320 du code pénal

lorsqu'elles ont été commises à l'occasion de la conduite d'un véhicule.

M. René-Georges Laurin a fait état de sa déception à la suite du vote émis par l'Assemblée nationale sur le projet de loi. Il a regretté que l'esprit de concertation manifesté par le garde des sceaux lors de son audition devant la commission des lois n'ait pas eu de "traduction" à l'Assemblée nationale. Il s'est enfin élevé contre une décision prise la veille par le garde des sceaux supprimant les mesures d'isolement dont sont jusqu'à présent l'objet, dans les maisons centrales, les auteurs d'actes de terrorisme.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé souhaitable une audition par la commission du garde des sceaux sur ce point tout en estimant que ce sujet relevait de l'exécution des peines et non de la loi d'amnistie qui exclut, au demeurant, de son champ d'application tous les actes terroristes.

M. Charles de Cuttoli a précisé que, selon un communiqué de dernière minute émanant du premier ministre, les terroristes détenus pour crime de sang devraient continuer à faire l'objet de mesures d'isolement.

M. Daniel Hoeffel a déclaré qu'il suivrait les conclusions du rapporteur sur le projet de loi tout en soulignant que le maintien de la suppression de l'article 15 serait ressenti par les entreprises comme une marque de confiance.

A l'article 2, après les interventions de MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Charles Lederman et Michel Dreyfus-Schmidt, la commission a adopté un amendement supprimant le 8ème alinéa relatif à l'amnistie réelle des délits d'avortement.

M. Charles de Cuttoli a souhaité que le Sénat adopte à nouveau le dispositif prévoyant l'amnistie des délits prévus par l'article 146 de la loi du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes.

A l'article 13, après les interventions de **MM. René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman** et du **président Jacques Larché**, la commission a adopté quatre amendements qui tendent, d'une part, à étendre l'amnistie individuelle à l'ensemble des engagés volontaires de la seconde guerre mondiale et, d'autre part, à supprimer le dispositif relatif à l'amnistie individuelle des personnes condamnées à l'interdiction du territoire français.

Après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur** et **Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a supprimé l'article 15 relatif aux sanctions disciplinaires prononcées par les employeurs.

A l'article 19, elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de conséquence.

A l'article 28 relatif aux exclusions de l'amnistie, la commission, après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, a adopté à l'unanimité des présents un amendement supprimant la référence à l'article R. 40 du code de la route dans le dispositif relatif à l'exclusion de l'amnistie de la délinquance routière.

Toujours à l'article 28, elle a adopté six amendements qui confirment la position adoptée par le Sénat en première lecture concernant notamment :

- le régime d'exclusion des infractions en matière de droit du travail ;
- l'exclusion des délits de contrefaçon en matière sonore et audiovisuelle ;
- l'exclusion de l'amnistie des délits qui, depuis la loi du 4 août 1981, ont donné lieu à plus de trois condamnations pour des faits de même nature, quel que soit le quantum de la peine prononcée ;
- les actes de cruauté envers les animaux prévus par les articles 453 et R. 38, 12° du code pénal.

Puis, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1 présenté par M. Charles de Cuttoli ; elle a considéré comme satisfait l'amendement n° 2 de M. Marcel Lucotte et émis un avis défavorable sur l'amendement n° 3 du même auteur.

La commission a enfin adopté à la majorité le projet de loi ainsi amendé.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée sous la présidence de M. Louis Virapoullé, la commission a examiné les amendements au projet de loi n° 320 (1987-1988) portant amnistie, soumis au Sénat en deuxième lecture.

A l'article 2, sur proposition de M. Marcel Rudloff, rapporteur, elle a émis, après l'intervention de M. Charles Lederman un avis défavorable sur les amendements n°s 4 présenté par M. Henri Bangou et les membres du groupe communiste et apparenté, 5, 6 et 7 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 13, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 8 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 15, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 9 et 10 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

A l'article 19, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 11 et 12 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Toujours à l'article 19, après un débat au cours duquel sont intervenus MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff, rapporteur, Charles de Cuttoli et René-Georges Laurin, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 30 présenté par M. Michel

Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 28, elle a adopté la même position pour l'amendement n° 31 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés.

A l'article 28, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 13 et 14 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Enfin, la commission a considéré comme satisfait l'amendement n° 29 présenté par MM. Jacques Carat et Michel Dreyfus-Schmidt.

Jeu**di 7 juillet 1988.** - **Présidence de M. Jacques Larché, président.** - **Au cours d'une première séance tenue dans la nuit**, la commission a examiné **la motion n° 32** présentée par MM. Marcel Lucotte, Daniel Hoeffel, Josselin de Rohan et Etienne Dailly, **tendant à opposer la question préalable** au projet de loi portant **amnistie**.

M. Daniel Hoeffel a déclaré que la réponse apportée par le ministre chargé des relations avec le Parlement à la question posée par M. Etienne Dailly lors de la séance publique de l'après-midi, sur la décision du garde des sceaux et le communiqué du Premier ministre en ce qui concerne le régime de détention des terroristes, n'avait pas apporté à la majorité du Sénat les précisions qu'elle était en droit d'attendre. Il a souligné que le dépôt de la motion était la conséquence directe de cette situation.

M. Etienne Dailly a rappelé que le garde des sceaux avait, dans une circulaire en date du 5 juillet dernier, pris la décision de rompre l'isolement des terroristes détenus dans les maisons centrales en les soumettant désormais au régime de détention du droit commun. Après avoir souligné l'émotion que cette décision avait suscitée chez le personnel de surveillance et dans tout le pays, il a souligné à quel point cette question avait pesé dans les

débats de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant amnistie.

Evoquant ensuite le communiqué diffusé par le Premier ministre, précisant notamment que les terroristes condamnés pour crimes de sang ne devraient pas "pour l'instant" bénéficier du retour au droit commun, **M. Etienne Dailly** a rappelé les termes de la question précise qu'il avait posée en séance publique au Premier ministre sur le sens de son communiqué, afin de dissiper les inquiétudes de tous ceux qui sont impliqués dans la lutte contre le terrorisme : services de police, gendarmerie, magistrats, personnels pénitentiaires. **M. Etienne Dailly** a estimé que les explications orales fournies par le ministre chargé des relations avec le Parlement au nom du Premier ministre n'ont pas rassuré ceux qui craignent la reconstitution des réseaux terroristes au sein même des maisons centrales.

Telles sont les raisons, a conclu **M. Etienne Dailly**, qui ont conduit les signataires à déposer une motion tendant à opposer la question préalable dont le libellé est le suivant : "En application de l'article 44, 3e alinéa du Règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi portant amnistie n° 320 modifié par l'Assemblée nationale".

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a déclaré qu'il était solidaire des membres de la majorité du Sénat.

Après s'être élevé contre la procédure utilisée en séance pour annoncer le dépôt de la motion, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déclaré que la question préalable constituait ici un véritable "détournement de procédure". Il a estimé que les points de divergence entre les deux Assemblées sur le projet de loi portant amnistie étaient, dans l'ensemble, assez réduits et que le débat parlementaire devait se poursuivre. Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur la motion tendant à opposer la question préalable.

M. Etienne Dailly a déclaré qu'il n'émettait pas d'opposition de principe à l'encontre des motions d'initiative sénatoriale tendant à opposer la question préalable dès lors que la Haute Assemblée était saisie en premier lieu des textes en discussion ; le Sénat joue alors, selon son interprétation, le rôle qui incombe le plus souvent à l'Assemblée nationale.

M. Christian Bonnet a mis l'accent sur "le choc émotionnel" que la décision du garde des sceaux avait, en quelques heures, provoqué dans le pays.

La commission a ensuite émis un **avis favorable** à l'adoption de la **motion n° 32** présentée par MM. Marcel Lucotte, Daniel Hoeffel, Josselin de Rohan et Etienne Dailly, tendant à opposer la **question préalable** au **projet de loi modifié** par l'Assemblée nationale portant **amnistie**.

Au cours d'une seconde séance tenue en début de matinée sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission a procédé à la **désignation de candidats** pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** sur le projet de loi portant **amnistie**.

Ont été désignés comme candidats titulaires : **MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Charles de Cuttoli, Louis Virapoullé, Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman**. Ont été désignés comme candidats suppléants : **MM. Auguste Cazalet, Jean Clouet, Bernard Laurent, René-Georges Laurin, Jacques Thyraud, Félix Ciccolini et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**.

Puis la commission a entendu **une communication de M. Jacques Larché, président, sur le contrôle semestriel de l'**application des lois**.

Le contrôle de l'application des textes de loi appelle, au 15 mars 1988, les commentaires suivants :

Il est constaté, en premier lieu, qu'un certain nombre de textes anciens n'ont pas encore reçu tout ou partie des dispositions d'application prévues, au nombre desquels on

peut noter divers textes relatifs à la fonction publique territoriale (lois n°s 84-53 du 24 janvier 1984 et 84-594 du 12 juillet 1984) et à l'outre-mer (lois n°s 84-747 du 2 août 1984 et 85-595 du 11 juin 1985).

D'autres textes -il est vrai plus récents- n'ont pas non plus fait l'objet, sur plusieurs points, des dispositions d'application qui ont été prévues. C'est le cas des lois n°s 86-16 du 6 janvier 1986 et 86-572 du 19 août 1986 en matière de collectivités locales, 86-14 du 6 janvier 1986 et 87-1014 du 18 décembre 1987 en matière de fonction publique, 87-432 du 22 juin 1987 et 87-962 du 30 novembre 1987 en matière de droit pénal, 87-550 du 16 juillet 1987 en matière commerciale, 86-1290 du 23 décembre 1986 en matière de logement, 86-1383 du 31 décembre 1986 s'agissant de l'outre-mer et 87-565 du 22 juillet 1987 en matière de sécurité civile.

La plupart des textes de loi ont toutefois fait l'objet de mesures d'application, en moyenne, dans le délai réputé raisonnable de six mois à un an.

On peut enfin noter que certaines lois ont reçu application, sur certains points, dans des délais particulièrement brefs. C'est le cas des lois n°s 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie.

Présidence de M. Charles de Cuttoli, vice-président.-
Au cours d'une troisième séance tenue dans la nuit, la commission a **examiné**, sur le rapport de **M. Jacques Larché, rapporteur, les amendements au projet de loi portant amnistie**, soumis en nouvelle lecture au Sénat.

Sur proposition de **M. Jacques Larché**, la commission a adopté les amendements suivants :

- à l'article 2, deux amendements tendant, d'une part, à supprimer le 8ème alinéa relatif à l'amnistie réelle des

délits d'avortement et, d'autre part, à rétablir le 10ème alinéa tendant à amnistier les délits prévus par l'article 146 de la loi du 13 juillet 1967 ;

- à l'article 13, elle a adopté deux amendements supprimant le dispositif relatif à l'amnistie individuelle des personnes condamnées à l'interdiction de séjourner ou de pénétrer sur le territoire français ;

- à l'article 15, elle a, dans un amendement, supprimé cet article relatif aux sanctions prononcées par les employeurs et à la réintégration de droit des salariés protégés licenciés ;

- à l'article 19, elle a adopté un amendement de coordination ;

- enfin, à l'article 28 relatif aux exclusions de l'amnistie, elle a adopté quatre amendements tendant à rétablir, sous réserve du cas de l'exclusion des sévices à animaux, le texte adopté par le Sénat en première lecture.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LE PROJET DE LOI PORTANT AMNISTIE**

Jeudi 7 juillet 1988 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président ;**
- **M. Michel Sapin, député, vice-président.**

Elle a ensuite nommé **M. Marcel Rudloff, sénateur** et **M. Jean-Pierre Michel, député, rapporteurs**, respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé qu'il existait dès à présent entre les deux assemblées un large accord sur des dispositions essentielles du projet : champ de l'amnistie réelle, seuils de l'amnistie au quantum, effets de l'amnistie, exclusions de l'amnistie. Il a souligné que le seul désaccord réellement important entre l'Assemblée nationale et le Sénat concernait la réintégration des salariés protégés.

Evoquant la perspective d'un accord sur l'ensemble, **M. Jean-Pierre Michel, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué qu'à l'article 2 du projet de loi, les députés pourraient accepter de se rallier assez largement aux dispositions adoptées par le Sénat.

M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat, a déclaré que lors de son vote en première lecture, la Haute

Assemblée avait souhaité clarifier le projet de loi, en réservant notamment l'amnistie réelle aux délits "circonstanciels" à l'exclusion du droit commun et en "remettant un peu d'ordre" dans le dispositif relatif aux exclusions de l'amnistie.

Après avoir reconnu que le point central du projet, c'est-à-dire les seuils de l'amnistie au quantum, faisaient l'objet d'un accord entre les deux assemblées, **M. Marcel Rudloff, rapporteur pour le Sénat**, a souligné que sur quelques points, les désaccords demeuraient importants, en particulier sur l'article 15 permettant la réintégration des salariés protégés.

M. Charles Lederman a insisté sur l'importance que les membres de son groupe accordaient aux dispositions de l'article 15 sur la réintégration des salariés protégés.

M. Jacques Larché, président, a proposé à la commission de dresser l'inventaire, tout en réservant les votes, des points d'accord possibles entre les deux assemblées sur les dispositions du projet de loi qui n'ont pas été votées conformes au cours des lectures.

M. Michel Sapin, vice-président, s'est déclaré favorable à cette procédure permettant d'explorer les voies d'un éventuel accord.

La commission a donc examiné les articles 1 à 14 du projet de loi.

Après un débat au cours duquel sont notamment intervenus outre **M. Jacques Larché, président**, **M. Michel Sapin, vice-président**, **M. Jean-Pierre Michel, rapporteur**, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, **M. Francis Delattre**, **M. Etienne Dailly**, **M. François Asensi**, **M. Louis Virapoullé**, **M. Charles de Cuttoli**, **Mme Nicole Catala**, **M. Jacques Toubon** et **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a constaté qu'il existait une possibilité d'accord sur l'article 2 mais que des divergences subsistaient à l'article 13.

A l'article 15 relatif à l'amnistie des sanctions prononcées par les employeurs, après un débat au cours

duquel sont notamment intervenus **M. Michel Sapin, vice-président, M. Jacques Larché, président, MM. Marcel Rudloff, Jean-Pierre Michel, rapporteurs, MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Mme Nicole Catala, M. Jacques Toubon et M. François Colcombet**, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur le projet de loi.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mercredi 6 juillet 1988 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord examiné le rapport présenté par M. Xavier de Villepin sur la responsabilité du fait des produits défectueux.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a rappelé les grandes lignes de la directive du 25 juillet 1985 sur le régime communautaire de la responsabilité du fait des produits défectueux, fondée sur une présomption de responsabilité des producteurs. Puis, le rapporteur a souligné l'originalité du texte qui comporte des options quant au champ d'application (exclusion éventuelle des produits agricoles, de la chasse et de la pêche), quant aux limitations des réparations, et surtout quant à l'admission de la preuve, par le producteur, de l'impossibilité de prévoir le défaut générateur du dommage "en l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment de la mise en circulation du produit".

Analysant l'avant-projet de loi de transposition de la directive en droit français, le rapporteur a mentionné qu'il constitue une réforme d'ensemble des dispositions du code civil, allant très au-delà des adaptations de notre droit de la responsabilité aux nouvelles règles communautaires. Exposant les options retenues par l'avant-projet de loi, excluant en particulier le risque de développement imprévisible comme cause exonératoire, le rapporteur en a indiqué les conséquences : renchérissement des produits nationaux intégrant les surcoûts de l'assurance des

risques imprévisibles et pénalisation de l'innovation technologique. Le rapporteur a rappelé la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, qui a déclaré non contraires au Traité de Rome les "discriminations à rebours" imposées par un Etat à ses seuls producteurs nationaux confrontés, y compris sur leur territoire, à la concurrence de produits communautaires soumis à des réglementations moins contraignantes.

Le rapporteur a déduit de ces observations qu'il serait souhaitable que le projet de loi de transposition de la directive en droit français soit l'occasion d'une véritable harmonisation communautaire du régime de responsabilité des fabricants, et non d'une accentuation de disparités qui seraient autant de causes de distorsions de concurrence au détriment des seuls producteurs français.

Après un débat auquel prirent part, outre **M. Jacques Genton, président, MM. Josy Moinet et Guy Cabanel, les conclusions proposées par M. Xavier de Villepin ont été adoptées à l'unanimité.**

La délégation a ensuite examiné le **rapport** présenté par **M. Josy Moinet sur la proposition de directive de libéralisation du secteur bancaire.**

Le rapporteur a rappelé que l'établissement, d'ici au 31 décembre 1992, d'un marché européen sans frontières, concerne, non seulement la libre circulation des marchandises et des personnes, mais également celle des services et des capitaux.

Il a souligné que la création d'un espace financier unique en Europe s'appuie sur trois conditions :

- en premier lieu, la liberté de circulation des capitaux ;
- ensuite, la liberté d'établissement bancaire ;
- enfin, la liberté de prestation des services financiers au-delà des frontières nationales.

La proposition de directive bancaire, adoptée par la Commission le 13 janvier 1988 et qui devrait être adoptée par le Conseil des ministres de la Communauté avant le 30 juin 1989, s'inscrit ainsi dans l'ensemble des mesures tendant à l'intégration financière de la Communauté européenne.

M. Josy Moinet, rapporteur, a ensuite rappelé les diverses mesures d'ores et déjà applicables à la profession bancaire, notamment au regard de la surveillance sur une base consolidée, de la part des risques acceptables, de la garantie des dépôts offerte par les systèmes bancaires nationaux, des règles applicables aux fonds propres, enfin des ratios de solvabilité.

Le rapporteur a fait remarquer que la démarche adoptée par la Commission combinait en parallèle l'impératif d'ouverture du marché d'une part, et l'impératif d'harmonisation des conditions de concurrence d'autre part, et qu'à ce titre elle innovait sur quatre points principaux :

- l'institution d'une licence communautaire unique, grâce au principe de la reconnaissance mutuelle, par les Etats membres, de leurs règles de protection des épargnants ;

- l'élargissement du champ d'application de la réglementation par la prise en compte d'un modèle libéral de banque universelle ;

- la mise en oeuvre d'une procédure destinée à garantir le principe de réciprocité vis-à-vis des Etats tiers ;

- enfin, le renforcement du contrôle prudentiel.

Le rapporteur a insisté sur le fait que les banques françaises devront faire face, dès 1990, à un défi sérieux, car si la France dispose d'un éventail complet d'établissements qui ont su conquérir une place remarquable dans leur spécialité, en revanche le secteur bancaire français souffre de certains handicaps,

notamment une relative faiblesse des fonds propres, des coûts de gestion encore trop élevés et surtout un régime fiscal lourd et complexe qui peut le handicaper dans la concurrence.

Il a enfin évoqué les problèmes juridiques, économiques et fiscaux que soulève cette proposition de directive bancaire, spécialement au regard de la fiscalité de l'épargne, car il est à craindre qu'une déréglementation des services financiers en Europe, sans harmonisation préalable suffisante, n'entraîne une délocalisation de l'épargne nationale préjudiciable principalement au financement de l'économie française.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi la présentation de ce rapport et auquel ont pris part **MM. Jacques Genton, président et Xavier de Villepin, M. Josy Moinet, rapporteur**, a apporté des précisions sur les provisions pour risques des banques françaises, et sur l'incidence qu'aurait la création d'une banque centrale européenne vis-à-vis de la réglementation bancaire en cours de mise en place.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué à la délégation qu'à son avis les banques françaises étaient essentiellement confrontées à deux problèmes principaux :

- d'une part, celui de la rémunération des prestations bancaires, qui explique en partie le coût du crédit en France ;

- d'autre part, celui de la rémunération des dépôts à vue.

M. Jacques Genton, président, a noté l'intérêt soulevé par cette proposition de directive bancaire et a suggéré au rapporteur d'attirer l'attention de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'importance de ce dossier.

La délégation a ensuite adopté à l'unanimité les conclusions proposées par son rapporteur.

M. Jacques Genton, président, a enfin présenté une **communication concernant certains aspects sociaux du marché intérieur**, indiquant qu'il lui a paru opportun de soumettre aux membres de la délégation des observations sur l'état actuel du droit communautaire en matière d'égalité d'accès aux prestations sociales, et de porter ces observations à la connaissance du Sénat comme élément de réflexion utile pour l'examen du futur projet de loi instituant une garantie de ressources minimum.

Après avoir rappelé les dispositions du Traité et de l'Acte unique européen en matière sociale, **M. Jacques Genton, président**, a récapitulé le droit dérivé : règlements et directives intervenus pour favoriser la libre circulation des personnes et fondés sur un triple principe : égalité de traitement de tous les ressortissants communautaires ; conservation des droits acquis dans les différents Etats membres et possibilité de totalisation ; droit à "l'exportation" des prestations d'un Etat membre à l'autre.

Puis, le rapporteur a analysé l'interprétation que la Cour de justice des Communautés européennes a donné du Traité et de la réglementation, faisant en particulier systématiquement prévaloir les principes de non discrimination et d'égalité d'accès aux prestations de tous les ressortissants communautaires.

Le rapporteur a donné encore quelques indications sur les particularités du régime français de protection sociale dans le cadre communautaire ainsi que sur les incidences financières de l'application de la non discrimination et de l'égalité d'accès.

M. Jacques Genton, président, a insisté sur les arrêts rendus à l'occasion de recours contre une exigence de résidence que comportait la loi belge de 1974 instituant un "minimum de moyens d'existence" ou "Minimex".

Le rapporteur a souligné que cette jurisprudence n'est pas acceptée sans difficulté mais qu'elle se développe dans le quasi vide juridique qui résulte des blocages au Conseil,

la réglementation des droits sociaux continuant de relever de votes à l'unanimité.

Un débat s'est alors instauré, auquel prirent part **MM. Josy Moinet, Xavier de Villepin et Jacques Golliet** qui ont souligné l'importance de ces observations ; **M. Guy Cabanel** a fait également remarquer que les sujétions d'insertion, qui pourraient être imposées en contrepartie du bénéfice de la future prestation ouvrant un minimum de revenus, pourraient limiter les risques d'abus, ou d'exportation à sens unique d'allocations à la charge du seul contribuable français.

La délégation, compte tenu de l'importance de ce sujet dans le cadre de la préparation de la future loi instituant une garantie de ressources en France, a souhaité que ses conclusions soient transmises, non seulement aux commissions concernées, mais également au ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

Au terme de la discussion, **la délégation a alors adopté à l'unanimité les conclusions présentées par son président.**

Par ailleurs, la délégation a nommé **M. Michel Miroudot rapporteur pour les problèmes posés par l'exercice de la profession d'avocat dans le cadre européen.**

**DELEGATION DU SENAT
POUR LA PLANIFICATION**

Mercredi 6 juillet 1988. - Présidence de M. Bernard Barbier, président. - La délégation a entendu **M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan**, qu'accompagnait **M. Bertrand Fragonard, commissaire général au Plan.**

Dans une allocution liminaire, **M. Bernard Barbier, président**, a fait l'historique de la délégation, rappelé les rapports d'information qu'elle a élaborés et souligné que ses travaux de prospective s'attachaient à "échapper à la dictature du court terme" et à étudier les interdépendances entre les économies européennes.

M. Lionel Stoléru, secrétaire d'Etat, a tout d'abord indiqué que la préparation de l'économie française à l'achèvement du grand marché intérieur européen entrerait dans ses attributions et qu'il présenterait prochainement au Conseil des ministres une communication sur l'avenir de la planification, après avoir tenu une série de séances de travail avec le Premier ministre et avec le ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire. Il a ensuite exposé l'état actuel de ses réflexions :

- Il faut renforcer les liens entre le Plan et le Gouvernement : suivant les orientations données par le Premier Ministre, les travaux menés dans le cadre du Plan doivent correspondre aux centres d'intérêt et aux priorités du Gouvernement.

- Le Plan doit être présent dans la vie quotidienne du Gouvernement car "c'est tous les jours qu'il faut échapper à la dictature du court terme".

- Le prochain Plan aura pour horizon l'année 1992 ; il ne devra pas être un catalogue de vœux mais un recueil de priorités ; le secrétaire d'Etat souhaite élaborer "un Plan qui choisisse et non pas un Plan qui énumère".

- Le Plan à moyen terme doit être complété par une réflexion à long terme de type plus humaniste et plus sociologique : que sera la France dans l'Europe de l'an 2000 ?

- Le prochain Plan ne pourra pas être soumis au Parlement avant la session de printemps 1989.

- Une action nouvelle va être confiée au commissariat général du Plan : l'évaluation des politiques publiques ; le premier point d'application en sera le "revenu minimum d'insertion".

- Le Plan restera un instrument de concertation entre partenaires sociaux mais il devrait être aussi un lieu d'expression pour les "groupes sociaux non organisés".

- Le Plan est enfin un instrument pédagogique, à la fois pour les spécialistes (il agit alors comme "réducteur d'incertitude") et pour le grand public (ce qui exclut de chercher à faire passer plus de deux ou trois messages).

- Dans le monde d'aujourd'hui où la multiplication des aléas a conduit les grandes entreprises multinationales à développer leur planification, le Plan national doit devenir le "plan de l'entreprise-France".

Evoquant le renouvellement des contrats de plan Etat-régions (pour lequel il a compétences liées avec le ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire), le secrétaire d'Etat a donné un certain nombre de précisions :

- Les régions transmettent ces jours-ci leurs propositions au Gouvernement.

- Il est souhaitable que ces propositions ne se limitent pas à des programmes routiers mais fassent une large place aux problèmes de l'habitat et aux phénomènes d'exclusion sociale et constituent de véritables projets de développement régional.

- Un comité interministériel sur l'aménagement du territoire examinera à la fin de l'été les premières propositions des régions (dont le total excède amplement l'enveloppe financière que l'Etat pourra leur consacrer) ; de nouvelles discussions seront organisées ensuite avec les régions en vue de mettre définitivement en forme les contrats.

Après la communication du secrétaire d'Etat, un large débat s'est engagé.

M. Bernard Barbier, président, a insisté sur la nécessité que le Plan comporte ses propres mécanismes d'adaptation à l'imprévu.

M. Pierre Louvot a évoqué le rôle du Plan dans la perspective de l'intégration européenne et approuvé l'intention du Gouvernement de procéder à une évaluation du dispositif du "revenu minimum d'insertion" avant d'instituer un mécanisme durable. Il s'est inquiété du retard pris dans la préparation des contrats Etat-régions. Il s'est déclaré en accord avec l'intention exprimée par le **président Bernard Barbier** de faire porter les travaux prospectifs réalisés sous l'égide de la délégation, sur l'interdépendance des économies européennes et le rapprochement des systèmes nationaux de T. V. A..

M. Gérard Delfau, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits du Plan, s'est tout d'abord réjoui d'être associé aux travaux de la délégation dont il a souligné le grand intérêt. Il a salué le caractère à la fois audacieux et pragmatique de la démarche suivie par **M. Lionel Stoléru**. Il a souhaité qu'au sein des régions, la procédure de préparation des contrats avec l'Etat soit plus décentralisée et il a suggéré que les

procédures d'évaluation des politiques publiques soient appliquées aux crédits affectés à l'emploi.

M. Roland Grimaldi a exprimé son accord avec le secrétaire d'Etat sur la conception du Plan et souhaité que, dans les négociations qui vont s'ouvrir, l'Etat ne cherche pas à uniformiser le contenu des contrats passés avec les régions.

M. Michel Rigou s'est inquiété de ce que la signature des nouveaux contrats n'intervienne qu'en 1989 alors que les conseils régionaux fixeront leur budget au mois de décembre 1988.

M. Jacques Braconnier est intervenu sur le même sujet, puis **M. André Rabineau** a souhaité que les dépenses de formation professionnelle fassent, elles aussi, l'objet de procédures d'évaluation.

M. Bertrand Fragonard, commissaire général au Plan, a alors donné des précisions sur le calendrier de mise au point des contrats Etat-régions. Il en résulte que les travaux de cadrage et les arbitrages seront suffisamment avancés à l'automne pour que l'Etat et les régions puissent les prendre en compte dans leurs procédures budgétaires. Il restera à parachever, au début de 1989, les négociations avec les collectivités locales subrégionales impliquées dans la mise en oeuvre des contrats.

En réponse à **M. Roland Grimaldi**, **M. Lionel Stoléro, secrétaire d'Etat**, a exclu de couler tous les contrats dans un même moule puis, répondant à **M. Pierre Louvot**, il a souligné la volonté gouvernementale de recourir à des procédures très décentralisées pour la distribution du "revenu minimum d'insertion" qu'il considère comme "l'étape ultime d'un système de protection sociale".

Evoquant "la peur de l'Europe" que certains résultats électoraux mettent en évidence, le **secrétaire d'Etat** souhaite que l'on ne présente pas l'intégration européenne seulement comme un défi mais aussi comme une sécurité,

dans un monde de plus en plus dominé par les très grandes puissances. Dans cet esprit, le Plan doit être, selon lui, "le phare rassurant de l'avenir" qui, tout à la fois, indique la direction à suivre et permet de localiser les écueils.

Enfin le **secrétaire d'Etat** a exprimé l'intention d'associer étroitement la délégation à l'élaboration du prochain Plan.