

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	897
Affaires économiques et Plan	903
Affaires étrangères, Défense et Forces armées	911
Affaires sociales.....	919
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	921
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	923
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	941
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social	947

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 7 décembre 1988.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord entendu **M. Roger Bambuck, secrétaire d'Etat** auprès du ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargé de la **jeunesse et des sports, sur le projet de loi n° 29 (1988-1989) relatif à la répression de l'usage des produits dopants** à l'occasion des compétitions et manifestations sportives.

Le secrétaire d'Etat a indiqué que, malgré les efforts des fédérations sportives et du comité international olympique, le dopage connaissait une progression inquiétante. Pour éradiquer totalement ce fléau, le Gouvernement a décidé de prendre des mesures éducatives, préventives et répressives. L'éducation devra permettre d'insister sur la valeur intrinsèque du sport. La prévention sera améliorée en favorisant la médecine sportive et le suivi médical des athlètes. Enfin, le projet de loi a pour but de sanctionner aussi bien les athlètes utilisateurs de produits dopants que ceux qui pourvoient ces produits ou incitent à les consommer. La France serait ainsi un des premiers pays à se doter de mesures répressives contre le dopage.

Le secrétaire d'Etat a précisé qu'il convenait d'aboutir à l'harmonisation internationale de la lutte contre le dopage afin de rendre plus efficaces les mesures décidées.

Un débat est alors intervenu, auquel ont pris part :

- **M. Jean Delaneau**, qui a interrogé le secrétaire d'Etat sur la concertation européenne pour harmoniser la lutte contre le dopage ; après avoir remarqué que le projet de loi associait les hommes et les animaux, il a demandé si les courses de lévriers faisaient partie du champ d'application du projet ;

- **M. Michel Miroudot**, qui s'est élevé avec force contre la montée du dopage ;

- **M. Ivan Renar**, qui a douté de l'efficacité réelle des mesures proposées en raison de la faiblesse des ressources de la médecine sportive ;

- **M. Jacques Bérard**, qui a demandé si les contrôles anti-dopage touchaient toutes les disciplines et toutes les compétitions, notamment le ski ;

- **M. Maurice Schumann, président**, qui, au nom de **M. François Lesein, rapporteur**, s'est étonné que des pratiques telles que la transfusion sanguine ne soient pas interdites par le projet de loi et a fait part de ses craintes sur la possibilité pour l'athlète de se soigner en raison des contrôles anti-dopages inopinés pendant le temps de l'entraînement. Il a enfin interrogé le secrétaire d'Etat sur les sanctions pénales éventuelles contre les athlètes utilisateurs de produits dopants.

En réponse à ces questions, **M. Roger Bambuck** a apporté les précisions suivantes :

- le dopage progresse de manière importante parce que la morale qui est nécessaire au bon déroulement des épreuves sportives est battue en brèche par le poids de l'argent et les intérêts politiques et sociaux.

- l'éducation doit insister sur le fait que la réussite sportive qui met en péril la santé de l'athlète n'est pas une réussite digne de ce nom ; le sportif de haut niveau ne doit pas "vendre son âme" pour réussir. Si on libéralise les produits dopants, comme certains médecins le demandent, le discours sur l'éthique du sport n'est plus crédible.

- il est difficile de définir le dopage et ses limites. Un athlète pourra toujours se soigner car, d'une part, des seuils d'utilisation des produits inscrits sur la liste des substances dopantes sont prévus et, d'autre part, il n'y a que 300 médicaments interdits alors que 8.000 sont autorisés.

Des pratiques telles que la transfusion sanguine ou l'électrostimulation ne sont pas détectables actuellement.

- les ministres du sport des pays de la C.E.E. se sont réunis à Athènes en juillet dernier pour essayer d'harmoniser les politiques de lutte contre le dopage et les réglementations en matière de vente de médicaments.

- le projet de loi s'applique aux chevaux et aux chiens de traîneau mais non aux courses de lévriers.

- les actions de prévention sont dotées de 3,5 millions de francs dans le projet de budget pour 1989 afin de renforcer les équipements et le personnel du laboratoire national de lutte contre le dopage, ce qui devrait permettre de faire passer le nombre des contrôles de 3.500 actuellement à 8.000 en 1990. Le secrétariat d'Etat a engagé une concertation avec le ministère de la recherche pour parvenir à un mode de contrôle plus efficace et plus rapide. Le projet de loi permettra de faire des contrôles dans toutes les disciplines sportives et dans toutes les compétitions.

- la médecine sportive bénéficie de crédits extra-budgétaires en provenance du fonds national pour le développement du sport. De plus, les municipalités ont mis en place tout un réseau de centres médico-sportifs qui ne sont pas assez fréquentés par les athlètes, notamment pour le suivi médical.

- les sportifs qui seront pris en flagrant délit de dopage subiront de lourdes sanctions administratives. Il n'est donc pas utile de prévoir des sanctions pénales.

M. Roger Bambuck, secrétaire d'Etat, chargé de la jeunesse et des sports, a ensuite présenté le projet de

loi n° 259 (1987-1988) relatif à l'enseignement de la danse.

Il a précisé que son objet était de combler un vide juridique né de la carence de la loi du 1er décembre 1965, pour laquelle aucun décret d'application n'a pu être élaboré.

Il a souligné la nécessité d'une réglementation destinée à organiser les activités liées à l'enseignement de la danse, au sein des associations sportives, et a indiqué que tel était l'objectif de l'arrêté du ministère chargé des sports du 12 avril 1988, qui institue un brevet d'éducateur sportif-option danse. Il a néanmoins précisé que cet arrêté serait rapporté si la loi votée par le Parlement répondait aux besoins particuliers des danseurs sportifs.

M. Jean Delaneau, rapporteur du projet de loi, a rappelé l'émotion suscitée par l'arrêté du 12 avril 1988 parmi les professionnels de la danse et a souligné que celui-ci lui paraissait être en contradiction avec le projet de loi sur plusieurs points, et en particulier sur son champ d'application. Il a par ailleurs interrogé **M. Roger Bambuck** sur la concertation menée entre le ministère de la culture et le secrétariat d'Etat chargé des sports d'une part, entre ce dernier et les professionnels, d'autre part.

M. Jacques Bérard a critiqué l'insuffisante préparation apparente de ce projet de loi, qui confère à l'administration des pouvoirs très étendus.

M. Maurice Schumann, président, a souligné que vingt-trois ans séparaient l'adoption de la loi de 1965 de cet arrêté.

Le secrétaire d'Etat a conclu en indiquant qu'il était en parfait accord avec le ministre de la culture sur ce projet de loi qui dépassait les clivages entre professionnels de la danse artistique et de la danse sportive.

La commission a enfin désigné sept candidats titulaires et sept candidats suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire

chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ont été désignés comme membres titulaires : M. Maurice Schumann, président, M. Adrien Gouteyron, M. Charles Jolibois, M. André Diligent, M. Jean Delaneau, M. François Autain, M. Jacques Carat et comme membres suppléants : M. Albert Vecten, M. Charles Pasqua, M. Jacques Habert, M. Pierre Laffitte, M. Dominique Pado, M. Jules Faigt, Mme Danielle Bidard-Reydet.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 7 décembre 1988 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.-.

La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport de M. Bernard Hugo sur le projet de loi n° 100 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, complétant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à **l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.**

M. Bernard Hugo a indiqué que l'objet principal du projet de loi était le contrôle des importations, des exportations et du transit des déchets dangereux par la transposition en droit français d'une directive européenne du 6 décembre 1984.

Il a rappelé que cette question avait été abordée dès 1983 par la commission de contrôle sénatoriale sur les déchets industriels toxiques, puis il a donné des indications sur l'importance de la production de ces déchets estimée à 300 millions de tonnes pour les pays de l'O.C.D.E.

M. Bernard Hugo a souligné que la multiplication des déchets toxiques dans les pays industrialisés s'accompagnait d'un mouvement d'opinion qui en refuse les conséquences et, en particulier, l'installation de nouveaux sites de stockage.

Le rapporteur a rappelé que, s'il existe des mouvements transfrontaliers de déchets à l'intérieur de la Communauté européenne, des "affaires" récentes ont mis en évidence l'existence d'un trafic important vers

l'Afrique qui offre des possibilités de stockage à des coûts très inférieurs à ceux pratiqués dans le monde occidental.

M. Bernard Hugo a ensuite évoqué le problème de l'importation de déchets ménagers dans le nord de la France. Il a regretté le caractère parfois excessif de ces importations, en soulignant cependant la difficulté d'établir un contrôle généralisé de l'ensemble des déchets. Il a souhaité que des dispositions applicables aux déchets ménagers soient incluses dans le projet de loi tout en restant distinctes de la réglementation très stricte applicable aux déchets dangereux qui sont définis par la directive européenne du 6 décembre 1984.

Le rapporteur a fait observer que la réglementation européenne en matière de déchets dangereux était complète et précise, mais que la législation française ne comportait aujourd'hui aucun dispositif applicable à l'exportation des déchets.

Après cet exposé, la commission a procédé à l'examen des amendements à l'article unique modifiant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975.

Au paragraphe I A, modifiant le texte de l'article 3 de la loi du 15 juillet 1975 et instituant la faculté pour l'administration d'imposer une consignation pour assurer l'exécution de travaux d'élimination de déchets abandonnés, elle a adopté un amendement rédactionnel, après que M. Georges Berchet se fut interrogé sur la possibilité d'instituer un système de garantie bancaire (article 3).

Au paragraphe I, elle a adopté un amendement visant à mettre les dépenses d'exécution des analyses, expertises ou épreuves techniques nécessaires à la charge du détenteur des déchets (article 4-1).

La commission a ensuite adopté un amendement insérant un paragraphe I quinquies, qui allège la procédure des plans d'élimination des déchets prévus à l'article 10 de la loi du 15 juillet 1975.

Au paragraphe II, elle a adopté :

- un amendement rédactionnel sur l'intitulé du titre VII bis ;

- un amendement insérant un article additionnel dans le titre VII bis et prévoyant des dispositions limitant l'importation de déchets ménagers ;

- un amendement précisant que le dispositif prévu par l'article 23-1 en ce qui concerne les importations, les exportations et le transit ne s'applique qu'aux déchets dangereux, après que se fut ouvert, sur l'opportunité de contrôler l'ensemble des déchets ou les seuls déchets toxiques et dangereux définis par la directive européenne du 6 décembre 1984, un large débat auquel ont participé **MM. Jean François-Poncet, président, Georges Berchet, Richard Pouille, Roland Grimaldi, Jean Arthuis, Paul Malassagne, Bernard Legrand, Jean-Jacques Robert et Josselin de Rohan** (article 23.1) ;

- un amendement précisant que l'accord des Etats intéressés par les opérations de transfert doit être obtenu préalablement à ces opérations (article 23.1) ;

- un amendement précisant que l'obligation d'information des Etats intéressés est à la charge du détenteur des déchets (article 23.1) ;

- un amendement précisant que la charge de la preuve de l'accord du pays destinataire dans le cas d'exportation de déchets, pèse sur le détenteur des déchets (article 23.1) ;

- un amendement supprimant la référence à un décret d'application, cette disposition étant reprise à la fin du titre VII bis (article 23.1) ;

- un amendement limitant le champ d'application de la procédure de rapatriement obligatoire des déchets illégalement importés aux déchets dangereux (article 23.2) ;

- un amendement supprimant la nécessité d'une consultation des Etats intéressés préalablement à

l'injonction de rapatriement des déchets illégalement importés (article 23.2) ;

- deux amendements de coordination sur la procédure de rapatriement forcé des déchets illégalement exportés (article 23.3) ;

- un amendement rédactionnel sur l'article 23.4 qui prévoit que le ministre chargé de l'environnement remet chaque année un rapport au Parlement ;

- un amendement de coordination (article 23.5).

Au paragraphe IV, la commission a adopté deux amendements rédactionnels (article 24).

Elle a alors adopté à l'unanimité le texte du projet de loi ainsi amendé.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Fournier**, président de la S.N.C.F.

M. Jacques Fournier a tout d'abord rappelé que la S.N.C.F. était la plus grande entreprise de France, employant 212.000 agents en 1988 et prévoyant 65 milliards de recettes d'exploitation en 1989. Par ailleurs, elle disposera l'année prochaine de 11 milliards en crédits de paiement et de 16 milliards en moyens d'engagement destinés aux investissements ; elle est ainsi le quatrième grand investisseur national.

L'entreprise est, en outre, présente sur l'ensemble du territoire, grâce à son réseau qui comporte 35.000 km de lignes.

Son régime actuel est celui d'une entreprise publique, avec statut d'établissement public industriel et commercial depuis la loi d'orientation des transports intérieurs. Elle exerce une mission de service public, réalisant notamment les infrastructures de transports indispensables à l'aménagement du territoire et elle assure un rôle quotidien, tant dans les différentes collectivités locales par le biais des conventions passées avec les régions, qu'en banlieue parisienne.

En tant qu'entreprise industrielle et commerciale, elle est soumise à une exigence d'équilibre des comptes et subit la concurrence du transport aérien et des véhicules individuels pour le trafic des voyageurs et surtout du transport routier pour l'acheminement des marchandises.

M. Jacques Fournier a ensuite souligné le fait que la S.N.C.F. arrivait au terme du contrat de plan conclu en 1985 pour la période allant jusqu'en 1989. Il a affirmé que ce contrat constituait un instrument indispensable pour régir les relations entre l'Etat et l'entreprise et avait ainsi clarifié leurs rapports en précisant les contributions de l'Etat en matière d'infrastructures, de tarifs sociaux, de service de banlieue parisienne ou de financement des trains express régionaux. Ces contributions ont d'ailleurs été versées, dans l'ensemble, conformément aux dispositions du contrat de plan.

Celui-ci a également fixé les règles applicables en matière de tarifs, instituant une liberté totale pour les marchandises et une liberté contrôlée pour les voyageurs.

Enfin, le volume des investissements est aussi défini par ce contrat de plan.

Son objectif était l'amélioration de l'excédent brut d'exploitation et l'équilibre des comptes de la société nationale en 1989. Dans ce but, la S.N.C.F. est de très loin l'entreprise publique qui a réalisé les plus forts progrès de productivité ces dernières années.

Ceci s'est traduit par d'importantes réductions d'effectifs, sans licenciement, du fait d'un recrutement pratiquement nul depuis quelques années.

Cette politique a d'ailleurs été mal vécue dans l'entreprise, car elle entraînait des réductions d'emploi, des changements d'affectation et une moindre mobilité au sein de la hiérarchie. Ces difficultés ont, pour une large part, expliqué les mouvements sociaux d'envergure constatés au cours de l'hiver 1986-1987.

Le président de la S.N.C.F. a ensuite précisé que le budget récemment voté par le conseil d'administration

avait clos ce contrat de plan. Ce budget comporte trois sujets de satisfaction : il conduit au quasi-équilibre des comptes pour 1989 (- 188 millions); il envisage une meilleure régulation des effectifs, par une moindre réduction des emplois (6.400 en 1989 au lieu de 9.000 à 10.000 les années précédentes), plus supportable pour l'entreprise, et par le redémarrage d'un certain volume de recrutement (2.200 agents) ; il poursuit, enfin, un net effort d'investissement réparti aussi bien sur le réseau T.G.V. que sur les grandes lignes classiques et la banlieue parisienne.

En revanche, on peut déplorer deux sources de préoccupations : d'une part le poids des charges financières lié à un endettement très lourd, (90 milliards de francs en 1988, en raison, pour partie, de la dette historique imputable aux déficits cumulés ; d'autre part, l'évolution des activités marchandises durement pénalisées par la concurrence du transport routier qui est avantagé par la baisse du prix du pétrole.

Les perspectives de la S.N.C.F. pour 1989 sont tracées par le nouveau contrat de plan en préparation pour la période 1990-1994. Elles s'orientent dans trois directions.

En premier lieu le développement, par l'entreprise, de ses différentes activités, par le renforcement du réseau à grande vitesse, l'amélioration des transports liés à la vie quotidienne et la définition d'une stratégie en faveur du trafic de marchandises.

En second lieu le volet social du plan d'entreprise, qui doit s'attacher, au-delà même des questions strictement salariales, à concevoir un mécanisme d'intéressement du personnel, à promouvoir une politique de formation et de recrutement des hommes et à élaborer un schéma de déroulement de carrière dans l'entreprise.

En troisième lieu, enfin, deux aspects qu'il conviendra d'étudier en concertation avec l'Etat : d'une part, l'allègement de l'endettement, pour la partie ne relevant pas des investissements productifs de la S.N.C.F.. d'autre

part, l'indispensable harmonisation des conditions de concurrence entre les différents modes de transports nationaux.

A l'issue de cette présentation, un large débat s'est ouvert, auquel ont pris part, MM. **Jean François-Poncet, président, Jean Arthuis, Georges Berchet, rapporteur pour avis du budget des transports terrestres, René Trégouët, Gérard Larcher, Jacques Bellanger, Jean-Jacques Robert, Roland Grimaldi, Maurice Lombard, Alain Pluchet et Richard Pouille.**

A ces intervenants, **M. Jacques Fournier** a apporté les précisions suivantes : il a tout d'abord exposé qu'après les graves conflits sociaux observés à la S.N.C.F., voici deux ans, de nouveaux mouvements de grève ne pourraient que desservir l'entreprise et qu'il s'emploierait à les éviter. Il a néanmoins fait observer que le problème de l'évolution salariale se posait à la S.N.C.F., de la même manière que pour les autres secteurs publics, et que s'y ajoutaient différentes questions plus spécifiques à l'entreprise, dont la solution sera recherchée lors des prochaines rencontres avec les syndicats fixées au 12 décembre 1988.

Il s'est également déclaré sensible aux difficultés ressenties localement, tenant à une certaine dégradation dans la qualité du service rendu aux usagers -manque de ponctualité, défaut d'information des voyageurs...- et s'est prononcé pour une meilleure collaboration et concertation avec les responsables et élus des collectivités territoriales.

En matière de sécurité, **M. Jacques Fournier** a affirmé la prééminence de l'exigence de sûreté des transports sur tout autre impératif et a précisé que les réductions d'effectifs n'étaient pas responsables des accidents déplorés au cours de l'année écoulée.

Il a par ailleurs justifié l'utilité d'un contrat de plan, qui permet de connaître par avance l'évolution des tarifs et le volume d'investissement disponible.

Il s'est enfin déclaré favorable à une politique de mobilisation des ressources humaines, afin de restaurer l'image de marque de l'entreprise et de renforcer le capital de sympathie et d'estime dont elle dispose auprès du public.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Jeudi 8 décembre 1988-Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a d'abord désigné, à titre officieux, **M. Jacques Genton** comme **rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 411 (A.N., 9e lég.) de finances rectificative pour 1988.**

La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Xavier de Villepin** sur le **projet de loi n° 38 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.**

Le rapporteur a rappelé la façon dont l'apparition d'une déchirure dans la couche d'ozone au dessus du pôle sud, en 1979, avait brutalement attiré l'attention de l'opinion et confirmé la gravité d'un phénomène soupçonné depuis le début des années soixante-dix : l'appauvrissement, sous l'effet de diverses substances, de l'ozone stratosphérique qui protège la planète de la pénétration des rayons ultra-violets durs.

Il a indiqué les deux principales étapes de la prise de conscience, par la communauté internationale, de la nécessité de protéger la couche d'ozone : convention de Vienne de 1985, simple accord cadre ; protocole de Montréal de 1987, qui prévoit une réduction de moitié sur dix ans de la production et de la consommation des principales substances incriminées.

Dans sa présentation, le rapporteur a distingué deux problèmes.

Le premier concerne l'environnement et résulte de l'appauvrissement de la couche d'ozone. Le rapporteur a ainsi défini l'ozone, décrit son processus de formation et de destruction, puis indiqué les fonctions écologiques qu'il remplit. Il a ensuite rappelé les étapes de la mise en évidence progressive d'une diminution générale de la couche d'ozone, estimée à 3 % depuis 1979, et beaucoup plus sensible, à intervalles saisonniers, au dessus du pôle sud où elle a pu atteindre plus de 40 %. S'agissant de la responsabilité des chlorofluorocarbures industriels dans la genèse de ce phénomène inquiétant, le rapporteur a montré qu'elle n'est pas aujourd'hui contestée, même si elle n'est pas unique, et que les études scientifiques menées récemment estiment que la réduction de moitié de leur production et de leur consommation, comme le prévoit le protocole de Montréal, devrait enrayer la diminution de l'ozone stratosphérique.

Cette réduction de la production et de la consommation des chlorofluorocarbures soulève cependant un second problème, d'ordre économique et industriel, a jugé **M. Xavier de Villepin**. Il a décrit alors le marché mondial de ces produits, tant en ce qui concerne leur production, estimée à environ 1,165 million de tonnes, que leurs utilisations.

Il a noté ensuite les efforts entrepris par les pouvoirs publics et par les industriels. Les producteurs s'efforcent de mettre au point des produits de substitution non nuisibles à la couche d'ozone, et les utilisateurs devront s'efforcer de rationaliser leur consommation de substances réglementées.

Le rapporteur est alors passé à la description des principales dispositions de la convention. Il a insisté en particulier sur son article 2 qui prévoit une réduction progressive de moitié de la production et de la consommation des chlorofluorocarbures sur une période de dix années, et une stabilisation au niveau atteint en 1986 pour les halons. Il a également résumé l'article 4 qui réglemente les échanges commerciaux ayant trait à ces

substances, avec les Etats non parties au protocole. Enfin, il a rapidement énuméré les autres dispositions, relevant au passage que le protocole pourrait bien entrer en vigueur le 1er janvier 1989, comme prévu, si la France le ratifie avant la fin de l'année.

Jugeant pour finir que le protocole de Montréal est un accord exemplaire et équilibré, il a invité la commission à émettre un avis favorable à son approbation.

Un débat s'est ensuite instauré auquel ont pris part notamment **MM. Michel d'Aillières, Jean-Pierre Bayle, le président Jean Lecanuet** et le rapporteur.

Le rapporteur a précisé, en particulier à M. Michel d'Aillières, l'efficacité de la solution apportée par le protocole au problème de la couche d'ozone.

Il a également confirmé à M. Jean-Pierre Bayle la nature des liens qui relie le problème de l'appauvrissement de la couche d'ozone et le réchauffement relatif de la planète.

La commission a ensuite **adopté à l'unanimité** des présents les **conclusions** du rapporteur, **favorables à l'approbation** du **protocole de Montréal**.

La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Jacques Genton sur le projet de loi n° 112 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la **ratification de deux protocoles au traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963**.

Ces deux protocoles, signés le 22 janvier 1988, créent un conseil franco-allemand de défense et de sécurité et un conseil franco-allemand économique et financier qui illustrent, a estimé le rapporteur, le caractère privilégié, exceptionnel et exemplaire des relations bilatérales entre la France et la R.F.A.

Le rapporteur a d'abord rappelé la genèse et l'évolution du traité de l'Elysée, véritable charte de

l'entente franco-allemande, dont la signature en 1963 consacrait l'aboutissement du processus de réconciliation engagé entre les deux pays.

Toutefois, après l'épisode regrettable du préambule adopté par le Bundestag en mai 1963 lors du débat de ratification du traité de l'Elysée, la mise en oeuvre de ce traité se traduit, pendant plus d'une décennie - particulièrement dans le domaine de la défense et de la sécurité-, par une relative atonie des relations franco-allemandes.

Il fallut attendre 1974 pour qu'une nouvelle impulsion soit donnée à ces relations bilatérales, incluant à partir de 1982 une relance de la coopération franco-allemande en matière de sécurité. C'est dans la ligne de cet approfondissement de la coopération, a estimé le rapporteur, que s'inscrivent les deux décisions aujourd'hui soumises à l'approbation du Parlement.

Analysant les dispositions du protocole portant création d'un conseil franco-allemand de défense et de sécurité, le rapporteur a indiqué que ses compétences, précisées à l'article 4 du protocole, s'exerceraient dans quatre domaines principaux :

- en ce qui concerne l'élaboration de conceptions communes dans le domaine de la défense et de la sécurité, il a estimé qu'en dépit des progrès réalisés au cours des dernières années, la tâche du nouveau conseil serait particulièrement ardue, compte tenu des positions spécifiques des deux pays ; l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Parlement allemand précise ainsi que le protocole n'implique pas l'obligation d'adopter une stratégie particulière ;

- s'agissant des manoeuvres communes et de la coopération militaire bilatérale, le rapporteur a rappelé que les armées des deux pays avaient déjà une longue expérience d'exercices en commun et d'échanges importants, notamment dans le domaine de la formation

des officiers, et considéré que cette coopération devait être favorisée par le nouveau conseil ;

- abordant la constitution d'unités militaires mixtes, le rapporteur a décrit précisément la composition, la mise en place et les missions de la brigade d'active franco-allemande, forte de 4.200 hommes, dont l'encadrement est en place depuis le 1er octobre 1988 et qui doit être pleinement opérationnelle à l'été 1990 ; il a souligné le caractère hautement symbolique et politiquement opportun de cette expérience appelée à avoir des prolongements ultérieurs ;

- concernant enfin l'interopérabilité des matériels et la coopération en matière d'armements, le rapporteur, après avoir regretté que ces aspects de la coopération bilatérale n'aient pas toujours fait jusqu'ici l'objet de la priorité requise, a estimé qu'ils devaient se situer désormais au premier plan des activités du nouveau conseil, tout en précisant que la logique de cette coopération ne pouvait être, au bout du compte, qu'une logique européenne.

Après s'être félicité de ce que le présent protocole réaffirme, dans son préambule, la nécessité de la dissuasion nucléaire, le rapporteur a conclu cette partie de son exposé en estimant que la création du conseil franco-allemand de défense et de sécurité allait incontestablement dans le bon sens, l'approfondissement de la coopération bilatérale constituant le meilleur moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique et un élément majeur -fût-ce à long terme- vers l'europanisation du système de sécurité de l'Europe occidentale.

Analysant ensuite les dispositions du protocole portant création d'un conseil franco-allemand économique et financier, le rapporteur a estimé que l'examen annuel par ce nouveau conseil des budgets nationaux devait naturellement s'exercer dans le respect des compétences du Parlement. Il s'est interrogé sur les dispositions effectivement prises concernant la mise en place du

secrétariat du nouveau conseil prévu à l'article 5 du protocole.

Le rapporteur a ensuite rappelé les réserves que cette nouvelle institution a suscitées de la part de la Bundesbank, qui craignait qu'il n'en résulte une limitation de son indépendance. Ces réticences ont conduit le gouvernement fédéral à préciser, dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis au Parlement allemand, que la situation juridique de la Bundesbank n'est en rien affectée par le protocole, dont il résulte que le conseil économique et financier n'est qu'un organe consultatif et que ses activités ne réduisent ni la marge d'action, ni l'indépendance de la Bundesbank.

Ainsi se trouve illustrée, a estimé le rapporteur, la vigilance dont il convient de faire preuve pour que le scepticisme européen -sur le plan monétaire notamment- n'emporte pas et réduise, dans le cas particulier, le conseil franco-allemand économique et financier à une dimension essentiellement formelle.

Cela dit, le rapporteur a considéré qu'un triple bénéfice pouvait être attendu des travaux de ce conseil bilatéral : un confort mutuel accru des politiques économiques nationales, une contribution à la création progressive de l'union économique et monétaire européenne ; et une solidarité franco-allemande accrue dans les instances internationales.

Il s'est enfin réjoui de la création simultanée d'un conseil économique et financier et d'un conseil de défense et de sécurité, destinés à donner un nouvel élan à la coopération bilatérale dans les deux domaines, décisifs pour l'avenir, où l'application du traité de l'Elysée avait laissé le plus à désirer.

Au terme de cette analyse, le rapporteur a estimé que, par delà l'amorce d'un souffle nouveau donné aux relations franco-allemandes, la création de ces deux conseils devait être considérée, non comme la mise en place d'un quelconque axe franco-allemand, mais comme

la manifestation d'un engagement commun pour l'édification d'une véritable union européenne.

Il a conclu en soulignant le rôle utile que les Parlements des deux pays pouvaient et devaient jouer en ce sens, dans l'esprit des propositions formulées par les rapporteurs de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre les commissaires, à l'occasion duquel **M. Jean-Pierre Bayle** s'est félicité du symbole constitué par la simultanéité des débats qui se sont déroulés sur ce projet de loi à l'Assemblée nationale et au Bundestag et a souhaité que les calendriers permettent qu'il en aille de même lors des débats devant le Sénat et devant le Bundesrat.

Le président Jean Lecanuet a estimé que la création du conseil de défense et de sécurité et du conseil économique et financier franco-allemands constituait une nouvelle étape, s'ajoutant à bien d'autres, sur la voie du renforcement de la coopération franco-allemande et de la construction européenne. Tout en considérant qu'il s'agissait d'un geste dont la portée était avant tout politique, et malgré les incertitudes qui demeurent -notamment en matière monétaire-, il s'est félicité du nouvel engrenage ainsi créé dans deux dimensions -la défense et l'économie- très délicates mais essentielles pour la coopération bilatérale comme pour la construction communautaire.

La commission, après avoir approuvé les observations du rapporteur quant à l'opportunité d'un suivi parlementaire de la mise en oeuvre du traité de l'Elysée et des protocoles qui y sont adjoints, a alors **approuvé ses conclusions favorables à l'adoption du projet de loi**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de deux protocoles au traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération franco-allemande en date du 22 janvier 1963.

AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 8 décembre 1988 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, puis de M. André Rabineau, secrétaire. La commission a procédé à un échange de vues sur les **principales dispositions du projet de loi n° 114 (1988-1989) portant diverses mesures d'ordre social et notamment les amendements nouveaux adoptés par l'Assemblée nationale.**

La commission a tout d'abord examiné les articles premier A et B modifiant la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dite "loi Méhaignerie" afin de voir dans quelles mesures ces dispositions répondaient aux problèmes du logement posés dans les grandes villes et assuraient l'équilibre des relations entre les bailleurs et les locataires.

Elle a ensuite examiné l'article 6 bis relatif aux établissements d'accueil pour handicapés et constaté que ces amendements posaient au moins autant de problèmes qu'ils n'entendaient en résoudre, la question des capacités d'hébergement restant posée.

A l'article 2, le rapporteur, Mme Hélène Missoffe, a souligné que la modification de cet article par le sous-amendement du groupe centriste n'avait pas donné totalement satisfaction aux travailleurs indépendants dans la mesure où les débats de l'Assemblée n'avaient pas complètement éclairé la signification du texte de ce sous-amendement.

Les commissaires ont donc jugé utile d'obtenir des précisions complémentaires sur l'interprétation à donner

à ces dispositions et ont évoqué le cas des entreprises de production de spectacles vivants ou d'oeuvres cinématographiques ou de fiction audiovisuelle, ce point n'ayant pas été réglé du tout dans le texte adopté par l'Assemblée nationale alors qu'il l'était dans le texte du Sénat.

La commission a constaté les divergences qui séparent les textes des deux assemblées en ce qui concerne les articles 8 et 13, relatifs aux études médicales, et l'article 16 quater, dans lequel l'Assemblée nationale a modifié la composition du conseil d'administration de la Maison de Nanterre en supprimant la vice-présidence revenant au représentant de la ville de Paris.

La commission a également évoqué l'introduction d'un article 16 bis A nouveau par l'Assemblée nationale, modifiant les conditions de nomination des chefs de service hospitaliers.

La commission a ensuite examiné deux dispositions relatives au S.I.V.P. qui vont au-delà de mesures retenues par les partenaires sociaux dans l'accord du 24 octobre 1988, souhaitant trouver la mesure entre la sanction des manquements au respect de ce protocole et du contrat signé entre les parties intervenantes et le caractère non dissuasif pour les entreprises des dispositions répressives.

M. Hector Viron a souhaité connaître la position de la commission à l'article 22 relatif à l'emploi des travailleurs intérimaires pour effectuer des travaux urgents de sécurité.

Mme Hélène Missoffe, rapporteur, a précisé que les éclaircissements apportés par l'Assemblée nationale correspondaient en tout point à ce qu'elle-même avait exprimé en séance publique devant le Sénat.

Enfin, à l'article 26 ter relatif au crédit d'heures accordé aux représentants syndicaux au comité central d'entreprise, M. Hector Viron a souhaité que la commission mixte paritaire ne modifie pas cet article.

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

Mercredi 7 décembre 1988 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'examen de certains amendements aux crédits ou aux articles rattachés de la deuxième partie de la loi de finances pour 1989.

Après intervention de MM. Jean Francou, rapporteur spécial, Emmanuel Hamel, Roger Chinaud, Geoffroy de Montalembert, la commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements II-37, II-38, II-39, II-40, II-41, II-42, II-43 rectifié, II-44, II-45, II-46, II-47, II-48, à l'article 34.

Après intervention de M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'amendement II-57 (article additionnel avant l'article 52), et à l'amendement II-58 à l'article 52.

Sur proposition de M. André Fosset, rapporteur spécial, la commission a décidé d'adopter trois amendements au budget des charges communes : le premier tend à diminuer de 4,1 milliards de francs les crédits du titre V (dotations en capital du secteur public) ; le deuxième tend à diminuer de 1,077 milliard de francs les crédits du titre I (dotation à la caisse nationale des banques et de l'industrie) ; le troisième tend à réduire de 4 milliards de francs les crédits du même titre (charges de la dette).

La commission a enfin décidé de donner un avis défavorable à l'amendement II-36 à l'article 31.

M. André Fosset, rapporteur spécial, a précisé que, se situant dans la logique de la poursuite des privatisations approuvée par la majorité sénatoriale, sa proposition était complétée par le maintien du compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation. A cette fin, la commission a supprimé l'article 40 du projet de loi de finances pour 1989, qui en poursuivait la clôture.

Afin de poursuivre complètement cette logique, **M. André Fosset** a souligné qu'il aurait fallu inscrire, en recettes et en dépenses, dans ce compte d'affectation le produit des privatisations, qui pourrait être, comme l'an passé, de 50 milliards de francs.

Les contraintes de la procédure budgétaire empêchent le Sénat d'effectuer cette inscription. Pour compenser les réductions de crédits proposées sur le budget des charges communes, **M. André Fosset** a estimé qu'il était toujours loisible au Gouvernement de poursuivre les cessions de capital des entreprises nationalisées.

M. Christian Poncelet, président, a enfin porté à la connaissance de la commission le projet, auquel il a souscrit, de **la constitution d'une mission d'information chargée d'étudier la situation matérielle et professionnelle des personnels soignants non médecins des établissements hospitaliers publics privés et privés à but non lucratif et de proposer les mesures destinées à améliorer la qualité de la vie professionnelle en milieu hospitalier.**

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

Mercredi 7 décembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a tout d'abord procédé à un échange de vues complémentaire sur le programme de ses déplacements au cours de l'année 1989.

Après que **M. Jacques Larché, président**, a rappelé que la commission avait précédemment évoqué la possibilité de se rendre dans le sud-est asiatique et plus particulièrement au Viêtnam, il a souligné l'intérêt institutionnel des réformes en cours en Union soviétique. Il a proposé qu'une délégation puisse se rendre dans ce pays afin d'y étudier les nouveaux rapports en cours d'élaboration entre la fédération et les républiques socialistes soviétiques.

Après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, Charles Lederman et Jacques Thyraud**, la commission a approuvé le principe d'un tel déplacement et a souhaité que le nombre de membres de la délégation puisse être porté à cinq afin d'assurer une représentation aussi large que possible des groupes composant le Sénat. La date choisie devra cependant tenir compte du calendrier des réformes en cours et, notamment, du renouvellement du Soviet Suprême.

Puis la commission a **procédé à la nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **M. Marcel Rudloff** pour le **projet de loi n° 107** (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le **code de procédure pénale** et relatif à la **détention provisoire** ;

- **M. Marcel Rudloff** pour la **proposition de loi n° 106** (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la **révision des condamnations pénales**.

Elle a ensuite procédé, à titre officieux, à la **nomination de M. Daniel Hoefel** comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 402** (A.N., 9ème lég.) relatif au **décal de réorganisation des services extérieurs de l'Etat**, à la composition paritaire du conseil d'administration du **centre national de la fonction publique territoriale** et aux fonctionnaires territoriaux à temps non complet.

Elle a ensuite désigné **M. Etienne Dailly** **rapporteur** pour la **proposition de résolution n° 110** (1988-1989) présentée par MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfus-Schmidt, tendant à modifier l'**article 103 du Règlement du Sénat**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Marcel Rudloff** sur le **projet de loi n° 32** (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, portant **dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles**.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a tout d'abord indiqué que les deux volets que comporte ce projet de loi ont une nature et une portée différentes.

S'agissant des dispositions relatives au droit de l'urbanisme, il a précisé que le projet de loi tend à valider, à la suite d'annulations contentieuses, diverses dispositions réglementaires fixant un régime transitoire d'élaboration des documents d'urbanisme intervenues en application des lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et n° 85-729 du 18

juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.

S'agissant des dispositions relatives aux agglomérations nouvelles, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a indiqué qu'elles regroupaient :

- une mesure ponctuelle de validation d'un arrêté préfectoral portant révision du périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines ;

- un dispositif à caractère permanent ayant pour objet de maintenir une forme de coopération renforcée dans les agglomérations nouvelles même après l'achèvement des opérations de construction et d'aménagement, et d'instituer un système de majorité renforcée pour le retrait des communes qui, à ce moment-là, souhaiteraient sortir du périmètre de l'agglomération.

Le rapporteur a observé qu'il convenait d'exprimer des réserves sur le principe des validations, très discutables sur le plan juridique, bien que fondés en opportunité pratique.

Se référant à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière, il a néanmoins constaté que les modalités de validation prévues par le projet de loi s'y conformaient et tendaient à résoudre des situations juridiques incertaines concernant quelques 900 plans d'occupation des sols et environ 50.000 actes pris chaque année en application de ceux-ci.

A l'issue de cette présentation générale, **M. Jacques Larché, président**, s'est montré inquiet du resserrement du carcan s'imposant aux communes comprises dans les périmètres d'agglomérations nouvelles et a fait ressortir que l'article 5 du projet de loi tendait, en fait, à interdire la sortie de ces communes, lors de l'achèvement des opérations d'aménagement et de construction.

M. Luc Dejoie s'est également interrogé sur le risque d'assimilation entre les conditions de majorité renforcée imposées par l'article 5 pour le retrait des communes

d'une agglomération nouvelle et les conditions de sortie actuelles des syndicats intercommunaux.

M. Charles Lederman a estimé, pour sa part, que les articles premier, 2 et 3 du projet de loi illustraient le danger pour la liberté d'action des communes de ne pas connaître au départ le calendrier d'application des dispositions législatives transitoires ; il a en outre contesté le principe de la pérennisation des structures de coopération des agglomérations nouvelles. Constatant que les maires n'étaient pas au courant de cette réforme, il a estimé que cette disposition avait un caractère prématuré et que la hâte mise à l'examiner n'était pas particulièrement justifiée en l'occurrence.

M. Paul Masson a, à son tour, exprimé la crainte d'une assimilation possible des conditions de sortie prévues par l'article 5 avec celles concernant les syndicats intercommunaux et a souligné que l'agglomération nouvelle n'était pas nécessairement la structure la plus proche des usagers et la plus économique à gérer, compte tenu de ses charges fixes.

En réponse aux questions des intervenants, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a indiqué que quelques communes seulement avaient fait connaître leur intention de sortir des agglomérations nouvelles, et qu'il était, pour sa part, favorable au principe d'un renforcement de la coopération intercommunale.

Passant à l'examen des articles, la commission a ensuite adopté sans modification l'article premier, qui valide les actes réglementaires et non réglementaires relatifs aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols élaborés selon les modalités du décret n° 83-851 du 23 septembre 1983 dont l'illégalité a été prononcée par plusieurs tribunaux administratifs, ainsi que les actes pris par les communes sur le fondement de ces documents. Puis, sur proposition du rapporteur, elle a adopté un article additionnel après l'article premier tendant à la validation, à titre provisoire, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1990, des actes réglementaires et non

réglementaires pris sur le fondement du plan d'occupation des sols et du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur sauvegardé de Strasbourg, censurés l'un et l'autre par le tribunal administratif de cette ville ; le groupe communiste s'est abstenu et le groupe socialiste n'a pas pris part au vote.

La commission a adopté ensuite sans modification l'article 2 qui tend à donner une base légale au décret n° 86-517 du 14 novembre 1986 et à valider les actes relatifs aux zones d'aménagement concerté élaborées selon ce décret, ainsi que l'article 3 qui précise l'interprétation législative à donner à l'article 9-III de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, en ce qui concerne la transformation des périmètres provisoires des zones d'aménagement différé en zones d'aménagement différé, pour faire suite à un avis du Conseil d'Etat relatif à un décret d'application qui aurait excédé l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire par l'article 9-III susvisé.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 4 devenu sans objet, le Conseil d'Etat ayant annulé le jugement du tribunal administratif de Versailles qui avait lui-même annulé l'arrêté préfectoral de révision du périmètre de l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Enfin, estimant qu'il était prématuré de discuter des conditions d'évolution des agglomérations nouvelles alors que les décrets d'achèvement ne devraient pas intervenir avant quatre ans pour les premiers d'entre eux, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 5, M. Charles Lederman, au nom du groupe communiste, votant cette suppression.

La commission a ensuite **adopté**, sous réserve d'un amendement de forme à l'intitulé, **l'ensemble du projet de loi ainsi modifié**, le groupe communiste s'abstenant et les socialistes ne prenant pas part au vote.

Puis la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 102 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

M. Raymond Bouvier, rapporteur, a exposé que le projet de loi poursuivait deux catégories d'objectifs : d'une part, lutter contre la fraude électorale et la prévenir, d'autre part, aménager certaines modalités de fonctionnement des conseils municipaux. Il a souligné que l'Assemblée nationale avait modifié de façon très sensible le texte d'origine puisque le projet soumis au Sénat comportait 34 articles tandis que le projet gouvernemental n'en comportait que 9. Les modifications ainsi apportées par l'Assemblée nationale concernent essentiellement les points suivants :

- une réforme des sanctions pénales applicables aux fraudeurs, opérée par la généralisation de la peine de la privation des droits civiques pour une durée de 2 à 10 ans, par l'octroi au tribunal de la possibilité d'ordonner la publication ou l'affichage de la condamnation et par l'augmentation du montant minimum et maximum des amendes encourues ;

- l'adoption d'un mécanisme de vérification préalable des candidatures aux élections municipales, afin d'empêcher l'enregistrement des candidatures ne répondant pas aux conditions légales ;

- l'aménagement d'un certain nombre d'étapes dans le déroulement des opérations de vote ou de dépouillement (affectation d'un périmètre géographique à chaque bureau de vote ; présentation par les électeurs, dans les communes de plus de 5.000 habitants, d'un titre d'identité comportant une photographie ; obligation, à compter du 1er janvier 1991, de recourir aux urnes transparentes ; distinction des opérations de dénombrement des émargements et des opérations de dépouillement ; institution d'enveloppes de "centaines" destinées à

regrouper par paquets de 100 les enveloppes contenant les bulletins entre la fin du décompte et les opérations de dépouillement) ;

- institution d'une commission de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20.000 habitants et possibilité, pour les communes de 3.500 habitants et plus, d'utiliser des machines à voter.

Après avoir également exposé les dispositions du projet de loi concernant le code des communes, le rapporteur a estimé que l'ensemble du projet de loi devait être apprécié compte tenu des préoccupations suivantes :

- le souci de sanctionner sans aucune complaisance la fraude électorale et de renforcer les mécanismes destinés à la prévenir. Il a remarqué qu'il fallait se garder d'une tentation consistant à affirmer, dans un souci de consensus à tout prix, que le mal est très généralement partagé et que chacun, à quelque tendance politique qu'il appartienne, devrait battre sa coulpe ;

- l'attention apportée aux difficultés pratiques suscitées par les mesures proposées. Il a cité, à cet égard, le coût des urnes transparentes ainsi que, beaucoup plus importantes, les conséquences pratiques de la signature, par l'électeur lui-même, de la liste d'émargement ;

- enfin, le problème que pose la suppression du paragraphe III de l'article L 71 du code électoral, qui autorise à voter par procuration les électeurs ayant leur résidence et exerçant leur activité professionnelle hors du département où se trouve leur commune d'inscription.

M. François Giacobbi, après avoir passé en revue les différents points du projet de loi, est intervenu sur le problème du vote par procuration. Il a estimé que la suppression de cette possibilité aboutirait à instaurer un véritable "vagabondage électoral" puisque la notion de domicile électoral serait désormais supplantée par la notion de résidence.

Il a estimé qu'il était inopportun d'empêcher, de fait, un électeur désireux de rester inscrit là où ses sentiments

et son histoire l'incitent à l'être, à exercer son droit de vote. Il a déploré que la suppression du vote par procuration risque d'entraîner une augmentation du taux d'abstention et s'est interrogé sur l'opportunité de légiférer sans tenir compte des réalités sociologiques dans une matière aussi sensible que le droit de vote. Il a conclu en proposant à la commission de supprimer l'article 3 du projet qui abroge le paragraphe III de l'article L 71 du code électoral.

M. Guy Allouche a exposé qu'au contraire il lui semblait normal que l'on vote là où l'on vit. Après avoir remarqué que l'argument financier opposé à l'obligation de recourir aux urnes transparentes était un mauvais argument, il a estimé que la signature de la liste d'émargement par l'électeur lui-même était une mesure pratiquement impossible à mettre en oeuvre et de nature à dissuader certaines catégories d'électeurs d'exercer leur droit de vote. Il a suggéré à la commission de remplacer ce système par un mécanisme consistant à faire détenir par deux assesseurs de sensibilités différentes et de façon simultanée deux listes d'émargement.

M. Charles Jolibois a également estimé que la signature par l'électeur de la liste d'émargement lui paraissait impraticable et dissuasive. Il a déclaré se rallier à la proposition de M. François Giacobbi consistant à supprimer l'article 3 du projet de loi au motif qu'on ne pouvait empêcher les Français de conserver des liens affectifs avec leur commune d'origine.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, après avoir remarqué qu'une loi votée à l'unanimité demandait un surcroît d'analyse et souligné que le but du projet de loi était louable, a donné son accord à l'obligation de recourir aux urnes transparentes mais a contesté l'opportunité de contraindre les électeurs à signer eux-mêmes la liste d'émargement. Il a déclaré que la proposition de loi de M. Guy Allouche, consistant en la tenue d'une double liste d'émargement, lui paraissait intéressante et suggéré à la commission que le mécanisme des procurations ne soit

interdit que pendant une certaine durée et dans les seules communes dans lesquelles des fraudes avaient été constatées.

M. Daniel Hoeffel, après avoir exposé que selon lui, l'imagination des fraudeurs serait toujours apte à contourner les réglementations les plus précises, s'est déclaré hostile à l'émargement par l'électeur -système complexe et dissuasif- et a souhaité que de nouvelles techniques de vote soient étudiées.

M. Auguste Cazalet a également déploré la complexité du système proposé par le projet de loi et a déclaré se rallier à la proposition de **M. Guy Allouche**.

M. Félix Ciccolini a estimé que la signature par l'électeur de la liste d'émargement serait un facteur de désordre et qu'il était préférable de retenir la proposition de **M. Guy Allouche**. En ce qui concerne les procurations, il a estimé que l'essentiel était de n'être inscrit qu'à un seul endroit et qu'il n'existait aucune bonne raison d'interdire le vote par procuration, dès lors que, par exemple, l'on pouvait se marier par procuration.

Après que **M. Guy Allouche** eut suggéré d'inscrire sur les cartes électorales le numéro d'INSEE de chaque électeur, **M. Charles Lederman** est intervenu pour exposer qu'il ne fallait pas oublier, au moment où l'on instaurait des procédures complexes, que certains électeurs étaient illettrés. Après avoir condamné le système permettant à un électeur illettré d'apposer son empreinte digitale sur la liste d'émargement, ce qui lui paraît véritablement désagréable, il s'est déclaré d'accord sur la proposition de **M. Guy Allouche**. Il a souhaité que l'établissement même de procurations donne lieu à un contrôle très strict et que les moyens techniques permettant de résoudre le problème des doubles inscriptions soient rapidement mis en oeuvre. Après avoir annoncé le dépôt, par son groupe, d'amendements tendant à conférer un caractère pluraliste aux commissions de contrôle de l'établissement des listes électorales, il a suggéré que la vérification de l'identité des électeurs

puisse s'opérer par tout titre comportant une photographie et non pas seulement au moyen des titres figurant sur une liste déterminée.

M. Etienne Dailly, après avoir également souligné que la signature par l'électeur lui-même de la liste d'émargement était une procédure irréaliste et dissuasive, a exprimé sa conviction que les textes actuellement en vigueur permettaient de résoudre la plupart des problèmes évoqués, pour peu que ces textes soient effectivement appliqués.

M. Pierre Salvi, après avoir formulé une remarque identique au sujet de la procédure d'émargement, a fait part de son expérience personnelle en matière de procuration, soulignant le sérieux avec lequel la procuration à laquelle il avait été contraint de recourir lors du dernier référendum, avait été établie et il a estimé que la complexité des systèmes que le projet de loi proposait d'instituer était elle-même génératrice de fraudes potentielles et dissuasive à l'égard des électeurs.

M. Jacques Larché, président, a alors estimé qu'il convenait de poursuivre l'examen des articles de ce projet de loi après avoir donné mandat au rapporteur de formuler des propositions d'amendements consistant à substituer au mécanisme de la signature par l'électeur, celui de la tenue d'une double liste d'émargement ; à maintenir le droit actuel en matière de droit de procuration et à étudier le renforcement des sanctions pénales instauré par l'Assemblée nationale.

Après de nouvelles interventions de **MM. François Giacobbi, Pierre Salvi, Charles Jolibois, Etienne Dailly, Bernard Laurent et Charles Lederman**, la commission a décidé de renvoyer la suite de l'examen de ce projet à une nouvelle réunion fixée au lendemain jeudi 8 décembre.

La commission a enfin examiné le rapport de **M. Etienne Dailly** sur la proposition de résolution n° 110 (1988-1989) présentée par **MM. Etienne Dailly**,

Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfus-Schmidt, tendant à modifier l'article 103 du règlement du Sénat.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé l'objet de l'article 103 du règlement qui précise que les dépenses du budget du Sénat sont réglées par exercice budgétaire et qu'une commission spéciale de 10 membres est chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

Il a en outre exposé que la commission spéciale était désignée selon la procédure prévue pour la nomination des commissions permanentes, mais qu'eu égard à son effectif et à la répartition des sénateurs entre les différents groupes, il pouvait se trouver qu'un ou plusieurs groupes ne fussent pas représentés au sein de cette commission.

A ce propos, le rapporteur a indiqué que, précisément, le président du groupe communiste, Mme Hélène Luc, à l'occasion d'un rappel au règlement, s'était émue de l'absence de représentation de son groupe au sein de la commission spéciale qui aurait dû être désignée à l'ouverture de la session d'automne, et qu'elle avait demandé au président du Sénat d'envisager une modification du règlement afin de garantir que tous les groupes politiques fussent, de plein droit, représentés au sein de la commission spéciale.

M. Etienne Dailly a indiqué qu'à la suite de cette demande, le Sénat avait reporté la désignation de la commission spéciale et que le Président du Sénat avait chargé les quatre vice-présidents de proposer une modification du règlement susceptible de garantir à tous les groupes qu'ils seraient représentés à la commission spéciale.

Il a précisé que les vice-présidents étaient tombés d'accord pour considérer qu'il était hautement souhaitable que tous les groupes fussent représentés au sein de cette commission, mais qu'il convenait de n'augmenter l'effectif de 10 membres que dans le cas où, en application de la

règle de proportionnalité, un ou plusieurs groupes se trouveraient privés de représentation.

Le rapporteur a indiqué que la procédure ainsi envisagée s'inspirait des dispositions du règlement relatives à la désignation des bureaux des commissions permanentes qui prévoient que lorsqu'un (ou plusieurs groupes) n'est pas représenté au bureau du Sénat en application du principe de la proportionnalité, le nombre des secrétaires est augmenté afin d'assurer la représentation du ou des groupes concernés.

Il a en outre précisé que les sénateurs non inscrits n'étaient pas représentés au sein du bureau des commissions permanentes et que le président du Sénat avait estimé qu'il n'y avait pas non plus lieu d'assurer leur représentation au sein de la commission spéciale.

Le rapporteur a ensuite présenté le dispositif de la proposition de résolution puis il a ajouté qu'il lui semblait souhaitable de rapprocher la rédaction proposée pour le second alinéa de l'article 103 de celle retenue à l'article 13 du règlement.

Il a enfin proposé de compléter l'article 103 par un alinéa additionnel précisant les modalités d'établissement de la liste des candidats et la procédure de désignation de la commission spéciale, chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

Le rapporteur a conclu sa présentation en rappelant qu'il était urgent de statuer sur cette proposition de résolution, dans la mesure où il fallait pouvoir appliquer le nouveau dispositif avant la fin de la session et que celui-ci devait avoir préalablement reçu l'approbation du Conseil constitutionnel.

La commission a adopté à l'unanimité l'article unique ainsi modifié.

Judi 8 décembre 1988. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord été

appelée, en application de l'article 11, alinéa 1 du Règlement, à se prononcer sur la **nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de résolution n° 101 (1988-1989)** présentée par M. Charles Pasqua et les membres du groupe du rassemblement pour la République, tendant à la création d'une **commission d'enquête** sur les faits auxquels ont donné lieu les **opérations financières sur le capital de la Société générale**.

M. Charles Lederman s'est d'abord interrogé sur l'opportunité de l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution.

M. Daniel Hoeffel a souhaité qu'il soit bien marqué que cette nomination ne signifiait pas nécessairement l'inscription à l'ordre du jour de l'examen du rapport.

Après les interventions de **M. Jacques Larché, président**, qui a précisé qu'il ne s'agissait, en l'occurrence, que de désigner un rapporteur, conformément au règlement et aux usages établis, de **MM. Guy Allouche et Raymond Bouvier**, la commission a élu, au scrutin secret, par dix voix contre quatre et un bulletin blanc, **M. Hubert Haenel**, la candidature de M. Michel Dreyfus-Schmidt ayant été proposée par M. Guy Allouche.

La commission a ensuite poursuivi l'**examen du rapport de M. Raymond Bouvier sur le projet de loi n° 102 (1988-1989)** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant **diverses dispositions du code électoral et du code des communes** relatives aux **procédures de vote** et au **fonctionnement des conseils municipaux**.

Abordant l'examen du titre premier du projet de loi qui modifie le code électoral, la commission a adopté, à l'article premier A relatif à l'impression d'un emblème sur les bulletins de vote, un amendement tendant à supprimer toute possibilité, y compris pour les élections régionales, de faire figurer un tel emblème, après les interventions de

M. Michel Dreyfus-Schmidt qui a estimé qu'il conviendrait également d'interdire les sigles reprenant en initiales le nom d'une personne non candidate dans la circonscription, et de **M. Bernard Laurent** qui s'est également prononcé pour la suppression de tout emblème.

Elle a supprimé, après notamment les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Jolibois**, l'article premier B affectant un périmètre géographique à chaque bureau de vote.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles premier C à premier E relatifs aux machines à voter.

Un large débat s'est ensuite ouvert sur l'article premier, qui prévoit de faire apposer à chaque électeur sa signature ou son empreinte digitale sur la liste d'émargement, au cours duquel sont intervenus :

- **M. Charles Jolibois** qui a souhaité la consultation de l'association des maires de France et s'est inquiété de l'organisation de cette procédure dans les communes de moins de 3.500 habitants ;

- **MM. Bernard Laurent et Michel Rufin** qui se sont associés à cette préoccupation, le dispositif ne leur paraissant pas convenir aux communes rurales ;

- **M. Jacques Larché, président**, qui a rappelé que la fraude n'était jamais qu'un phénomène marginal soumis à contrôle juridictionnel ;

- **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui a souhaité que le seuil au-dessous duquel ne s'imposerait pas cette obligation soit abaissé à 2.500 habitants ;

- **M. Pierre Salvi** qui s'est prononcé en faveur d'un seuil de 5.000 habitants déjà utilisé par le code électoral pour la vérification de l'identité des électeurs ;

- **M. Guy Allouche** pour défendre son amendement tendant à imposer l'obligation de la tenue simultanée par les membres du bureau de vote de deux listes d'émargement identiques, chacun des deux exemplaires

étant détenu par un membre du bureau désigné par le président en tenant compte de la diversité des candidats ou des listes en présence ;

- **M. Félix Ciccolini** qui a rappelé l'objectif poursuivi par la commission de ne pas allonger considérablement les opérations de vote et ne pas dissuader certains électeurs de venir voter et a proposé de donner mandat au rapporteur pour adapter l'amendement en y introduisant, le cas échéant, la notion de seuil ;

- **M. Charles Lederman** qui a observé que le dispositif devait être égal pour tous car la suspicion devait peser sur tout le monde ou sur personne ;

- **M. Charles Jolibois** qui a craint que le système soit complexe et source de litiges ;

- **M. Marcel Debarge** qui a considéré comme discutable l'établissement d'un seuil.

La commission a ensuite adopté l'amendement reprenant le principe des deux listes d'émargement mais n'a rendu cette double liste obligatoire que dans les communes de 3.500 habitants au moins, **M. Charles Lederman** votant contre, **MM. Jacques Larché, président, Pierre Salvi et Marcel Debarge** s'abstenant sur le principe du seuil.

La commission a supprimé l'article premier bis relatif à la présentation par les électeurs d'un document attestant de leur identité, le rapporteur ayant fait observer que cet article, qui reprend une disposition réglementaire du code électoral mais supprime de la liste des pièces d'identité celles qui ne comportent pas de photographie, risquait de poser un problème constitutionnel au regard des principes de l'égalité des citoyens devant la loi et du caractère égal et universel du suffrage, et après les interventions de **MM. Bernard Laurent**, favorable à la suppression, et de **Michel Dreyfus-Schmidt** qui a estimé indispensable la présence d'une photo sur la pièce d'identité.

La commission a adopté sans modification l'article premier ter qui rend obligatoire à compter du 1er janvier 1991 le recours aux urnes électorales transparentes, se réservant toutefois d'interroger le ministre sur les modalités de prise en charge financière de cette mesure.

Après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a supprimé, par coordination, l'article 2 qui prévoit les formules de substitution à la signature de la liste d'émargement pour les électeurs se trouvant dans l'impossibilité de signer.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 2 bis qui distingue les deux opérations de décompte et de dépouillement, l'article 2 ter relatif aux tables de dépouillement, l'article 2 quater permettant l'identification des enveloppes regroupant les bulletins.

S'agissant des dispositions relatives au vote par procuration, la commission a supprimé les articles 3 et 5 du projet de loi. Elle a en revanche adopté l'article 4 qui permet à un mandataire de ne détenir qu'une seule procuration établie en France. Elle a adopté également l'article 5 bis relatif aux commissions de contrôle des opérations de vote.

Aux articles 5 ter à 5 undecies relatifs aux dispositions pénales, après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et Pierre Salvi** qui a estimé souhaitable de renforcer encore les sanctions jusqu'à la dégradation civique pour ceux qui portent atteinte à la démocratie, et de **M. Charles Lederman** qui a estimé cette sanction beaucoup trop lourde, la commission a adopté deux amendements ayant pour objet de supprimer les articles 5 quater et 5 nonies, un amendement tendant à introduire dans l'article 5 undecies les dispositions des deux articles supprimés en vue de regrouper dans un même article les dispositions concernant la privation des droits civiques et un amendement précisant que le nouvel article L. 116-1 introduit dans le code électoral et qui généralise la peine

obligatoire de la privation des droits civiques s'applique sans préjudice de l'application de l'article 28 du code pénal qui sanctionne déjà de dégradation civique les actes criminels.

A l'article 5 duodecies qui exclut du champ de l'inéligibilité des salariés de la commune, ceux qui exercent un travail saisonnier, la commission a adopté un amendement du rapporteur excluant également ceux qui exercent une activité saisonnière pour la commune.

Puis la commission a adopté, sur amendement du rapporteur, un article additionnel après l'article 5 duodecies réduisant à deux membres d'une même famille le champ des incompatibilités familiales dans les conseils municipaux des communes de plus de 500 habitants.

Puis la commission a adopté sans modification les articles 5 terdecies et 5 quaterdecies relatifs au régime des déclarations de candidature aux élections municipales.

Passant au titre II relatif au fonctionnement des conseils municipaux, la commission a adopté sans modification l'article 6 relatif à la procédure de démission des membres du conseil municipal, l'article 7 qui aménage les conditions d'effectif du conseil municipal pour l'élection d'un nouveau membre, l'article 8 qui prévoit l'expiration de plein droit du mandat du maire en cas d'inversion du résultat des élections municipales, l'article 9 relatif aux conséquences de la démission du maire et des adjoints ainsi que les articles additionnels 10 et 11 relatifs aux instances de représentation des communes associées faisant partie de communes fusionnées de moins de 100.000 habitants.

Enfin, la commission a adopté un article additionnel dans un titre III nouveau, tendant à préciser le calendrier d'entrée en vigueur du projet de loi.

La commission a enfin adopté l'ensemble du projet de loi, le groupe socialiste, MM. Charles Jolibois, Jacques Larché, président, et Pierre Salvi s'abstenant, tandis que M. Charles Lederman

demandait qu'il lui soit donné acte de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de prendre part au vote, compte tenu de la façon trop rapide à ses yeux, dont venait de se dérouler le débat.

Enfin, la commission a procédé à l'**examen d'un amendement à la proposition de résolution n° 110 (1988-1989)** présentée par MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfys-Schmidt, tendant à **modifier l'article 103 du Règlement du Sénat.**

Après avoir relevé que l'objet de cet amendement n° 1 rectifié présenté par M. André Fosset était très éloigné de celui de la proposition de résolution et qu'il convenait d'en étudier plus avant la portée, elle a émis un **avis défavorable** à cet amendement qui tendait à introduire un article additionnel après l'article unique, modifiant l'alinéa 3 de l'article 60 bis du Règlement, afin de prévoir que le scrutin public à la tribune serait de droit, à l'issue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, non plus lors du vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi, mais lors du vote sur le texte élaboré par la commission mixte paritaire et, s'il y a nouvelle lecture, lors du vote sur l'ensemble du projet de loi.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Jeudi 8 décembre 1988 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord examiné le tome I de son **projet de 17ème rapport semestriel d'information** consacré aux **activités des institutions des Communautés européennes entre le 1er mai et le 31 octobre 1988.**

Le président a rappelé que, pour l'examen de ce 17ème rapport, la délégation avait retenu une nouvelle procédure puisqu'un pré-rapport avait fait l'objet d'un débat d'orientation le 27 octobre dernier, certains membres de la délégation ayant souhaité pouvoir se prononcer sur les **orientations** du rapport avant son élaboration définitive.

Le président a également insisté sur le fait que ce rapport semestriel, qui sera précédé d'un résumé, doit s'inscrire dans une réflexion à mener dans les prochains mois sur une éventuelle modification des méthodes de travail de la délégation afin de tenir compte, d'une part des besoins accrus d'information sur l'Europe au Sénat et de la nécessité, d'autre part, d'accroître les contacts avec les commissions permanentes ; l'expérience menée par la délégation de l'Assemblée nationale sera instructive de ce point de vue.

A ce propos, **M. Robert Pontillon** a fait quelques observations sur les conditions de déroulement, en présence de la presse, de l'audition de Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes, par les deux

délégations parlementaires pour les Communautés européennes, et il a souhaité que ces observations soient transmises à M. Charles Josselin, député, président de la délégation de l'Assemblée nationale.

M. Jacques Genton, président, a également rappelé qu'il avait eu l'occasion, au cours du colloque organisé les 19 et 20 octobre dernier par la commission des affaires économiques et du plan, de faire des suggestions pour un meilleur fonctionnement des délégations, ces suggestions viennent de trouver leur traduction dans la proposition de loi qu'il vient de déposer ; au regard des rapports entre la délégation et les commissions permanentes, l'Assemblée nationale a d'ailleurs déjà mis en pratique ces orientations ; il s'agit notamment de permettre aux rapporteurs de la délégation de présenter leurs conclusions devant la commission saisie au fond chaque fois qu'un projet de loi transcrit dans le droit national une directive communautaire.

Résumant ensuite les principaux points abordés par le 17ème rapport d'information, **M. Jacques Genton, président**, a tout d'abord souligné l'importance politique qu'a revêtu l'accord interinstitutionnel conclu entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen dans le domaine budgétaire, dans la ligne du Conseil européen exceptionnel de Bruxelles du 13 février 1988.

On peut d'autre part penser que l'objectif de l'achèvement du marché intérieur, fixé par l'Acte unique, a désormais atteint un seuil d'irréversibilité, qui est confirmé par l'attitude positive des acteurs de la vie économique et sociale, notamment en termes de progression des investissements productifs en Europe.

Un tiers des mesures programmées dans le Livre blanc de la Commission ont déjà été approuvées ; des décisions particulièrement importantes ont été prises ces derniers mois dans des domaines stratégiques, comme ceux relatifs à la libération totale des mouvements de capitaux en Europe au 1er juillet 1990, à la

reconnaissance mutuelle des diplômes, à l'ouverture des marchés publics, aux assurances, ainsi qu'aux transports routiers et aériens.

Certes, des dossiers importants restent en cours d'examen, en particulier au regard de l'harmonisation des taxes fiscales et de la réalisation de l'union monétaire.

En effet, la directive du 24 juin 1988 sur les mouvements de capitaux exige tout d'abord que des décisions soient prises avant le 30 juin 1989 pour supprimer ou atténuer les risques de distorsion, d'évasion et de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux de fiscalité de l'épargne.

De même, la création d'une banque centrale européenne et d'une monnaie unique reste un des défis posés par l'achèvement du marché intérieur.

Sur ces deux dossiers, la réflexion est ouverte puisque la Commission fera d'ici peu au Conseil des ministres de l'économie et des finances des propositions sur lesquelles il statuera d'ici le 30 juin 1989 ; une procédure et un calendrier ont été retenus pour les études sur l'union monétaire européenne et les premiers résultats du travail du comité Delors seront examinés lors du Conseil européen de Madrid de juin 1989.

Enfin, les aspects sociaux de la réalisation du marché unique ne doivent pas être oubliés, et c'est la raison pour laquelle le président a souligné que le rapport de la délégation comporte un chapitre spécial qui leur est consacré ; grâce aux perspectives économiques favorables qu'offre la suppression des entraves aux échanges et à la croissance en Europe, la Communauté dispose à l'heure actuelle d'une opportunité historique de promouvoir l'emploi et d'accroître la prospérité générale de la Communauté.

M. Jacques Genton, président, a conclu qu'au vu des décisions déjà prises par les investisseurs industriels

et de l'intensité des réflexions menées dans les cercles économiques et sociaux, l'Europe est "déjà là".

La délégation a alors adopté le projet de 17ème rapport semestriel d'information.

La délégation a ensuite entendu **M. Jacques Golliet** présenter son **rapport sur les relations entre la Communauté et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (C.A.E.M.)**, qui regroupe, dans une organisation à vocation économique, l'U.R.S.S., la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et les trois Etats extra-européens.

Après avoir souligné la concomitance entre l'examen de ce dossier par la délégation et la tenue, le 1er décembre dernier, d'un colloque sur les relations avec les pays de l'Est, à l'initiative du Cercle de réflexion et d'étude sur les problèmes internationaux (C.R.E.S.P.I.), qu'il préside, le rapporteur a abordé les péripéties de l'entrée en contact des deux organisations. Il a notamment rappelé le refus de la réalité communautaire longtemps manifesté par le C.A.E.M. Ce refus a repoussé à 1973 les premiers contacts et à 1985 les premières perspectives de reconnaissance mutuelle.

L'évolution de 1985 a manifestement résulté des changements politiques intervenus à partir de cette date en U.R.S.S. sous les noms de "perestroïka" et de "glasnost", elle a ouvert la voie à la reconnaissance mutuelle intervenue le 25 juin 1988. Durant cette période intermédiaire, des négociations ont permis de vérifier que le C.A.E.M. était fortement demandeur de relations économiques plus étroites avec la Communauté. Le rapporteur a souligné à cet égard les raisons économiques qui portent les pays de l'Est membres du C.A.E.M. à s'ouvrir à la Communauté : commerce extérieur largement tourné vers celle-ci, demande de produits technologiques avancés afin de moderniser leurs industries. La Communauté, en revanche, ne dirige que

7% de ses exportations vers les pays européens du C.A.E.M.

M. Jacques Golliet, rapporteur, a rappelé que cette négociation s'est concentrée sur le problème des compétences du C.A.E.M. pour passer des accords commerciaux avec la Communauté et sur celui de la "clause de Berlin". Dans le premier cas, la Communauté, se prévalant de la faiblesse des compétences juridiques du C.A.E.M., s'est attachée à assurer la compétence commerciale extérieure des pays de l'Est vis-à-vis d'une organisation dominée politiquement et administrativement par l'U.R.S.S. Dans le second cas, il s'agissait de faire reconnaître l'appartenance du secteur occidental de Berlin à la Communauté. Commentant la déclaration conjointe de reconnaissance mutuelle du 25 juin 1988, **M. Jacques Golliet, rapporteur**, a montré qu'elle satisfaisait sur tous ces points les demandes de la Communauté.

Poursuivant son analyse, le rapporteur s'est interrogé sur les perspectives qui existent, après la reconnaissance mutuelle, dans le domaine des relations intra-européennes. Il a noté, en particulier, le développement remarquable des relations économiques d'Etat à Etat et le dynamisme déployé, notamment en U.R.S.S., par les gouvernants et les chefs d'entreprises d'Etats membres tels que la R.F.A. et l'Italie. Il a, à ce propos, estimé moins inquiétant qu'on ne l'affirme souvent le risque de dérive neutraliste de la République fédérale. Il a d'ailleurs mis l'accent sur les limites que posent au développement des relations commerciales la lourdeur administrative et l'inefficacité relative de l'économie soviétique.

M. Jacques Golliet, rapporteur, a d'autre part rappelé les risques de détournement de trafic que suscite, au détriment de la Communauté, le régime du commerce inter-allemand qui échappe aux règles de la politique commerciale extérieure commune.

Concluant son intervention, le rapporteur a enfin regretté que les Etats membres de la Communauté engagent en ordre dispersé l'avenir de leurs relations économiques et financières avec les pays de l'Est. Il a discerné dans les évolutions récentes, des risques de surenchères se résolvant en aventures financières sans lendemain. Il a donc appelé à une concertation communautaire dans ce domaine.

Au cours de la discussion qui a suivi cet exposé, **M. Robert Pontillon** a demandé que les conclusions de la délégation revêtent une tonalité positive à l'égard de l'évolution actuelle des relations des deux parties du continent. Il a demandé à cet égard que ne soit pas évoqué le caractère ambigu et peu assuré de cette évolution et du concept de "maison commune" européenne.

M. Josy Moinet a estimé que, sur ce dossier, une approche pragmatique et économique devait prévaloir sur l'approche politique qui conduit à mettre l'accent sur les obstacles techniques, politiques, financiers et économiques opposés au développement des relations entre l'ouest et l'est de l'Europe. Relevant que ces obstacles semblaient, sans raison déterminante, peser plus sur les entreprises françaises que sur leurs concurrents italiens et allemands, et s'appuyant sur ce point sur des informations données par **M. André Jarrot**, **M. Josy Moinet** a souhaité que soit mobilisé en direction du C.A.E.M. le dynamisme des entreprises françaises.

A l'issue de ce débat, la délégation a adopté des conclusions tenant compte de ces différents éléments et mettant particulièrement l'accent sur la nécessité d'un traitement communautaire des problèmes posés par les relations entre la C.E.E. et les pays de l'Est.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
PORTANT DIVERSES MESURES
D'ORDRE SOCIAL**

Jeudi 8 décembre 1988 - Présidence de M. Charles Bonifay, président d'âge - La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- **M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président,**
- **M. Jean-Michel Belorgey, député, vice-président,**
- **Mme Hélène Missoffe et M. Henri Collard, rapporteurs pour le Sénat,**
- **M. Claude Bartolone, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

La commission mixte paritaire a ensuite examiné le titre premier A : "Dispositions relatives au logement".

A l'article premier A, relatif à la limitation des hausses de loyers, elle a adopté le texte de l'Assemblée nationale assorti de deux amendements :

- le premier, proposé par M. Guy Malandain, tendant à préciser que lorsque la hausse de loyer s'applique sur 6 ans, les parties peuvent néanmoins conclure un bail d'une durée inférieure et le renouveler dans les conditions prévues au présent article,

- le second, proposé par Mme Hélène Missoffe, étendant les dispositions du texte aux contrats arrivés à échéance et non encore renouvelés à la date de publication de la loi.

Elle a adopté l'article premier B dans le texte de l'Assemblée nationale.

Elle a inséré, sur proposition de M. Guy Malandain, un article premier C nouveau, assujettissant à la législation applicable aux H.L.M., les logements à loyers moyens gérés par la régie immobilière de la ville de Paris.

La commission mixte paritaire a ensuite examiné le titre premier : "Dispositions relatives à la protection sociale".

A l'article premier relatif à l'exonération totale des charges patronales liées à l'embauche d'un premier salarié, la commission a exprimé sa satisfaction devant l'extension de ladite exonération à l'ensemble des travailleurs indépendants. Cette modification souhaitée par le Sénat a été introduite par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

La commission a également approuvé l'extension par l'Assemblée nationale du bénéfice des dispositions du présent article aux créateurs d'entreprise.

Un débat s'est alors instauré à l'initiative de M. Jean-Pierre Philibert sur les modalités de calcul de la période d'exonération en cas d'embauches successives liées à la démission ou au décès de salariés et il a été décidé d'étendre les cas prévus à tous les événements indépendants de la volonté de l'employeur, la liste de ces événements étant établie par décret.

Après avoir réservé l'examen de l'article 2, elle a adopté dans le texte de l'Assemblée nationale les articles 3 quater, 3 quinquès, 4 bis 1, 4 bis 2, 4 bis 3, 4 ter et 6.

A l'article 6 bis, après un débat auquel ont participé, outre les rapporteurs, MM. Jean-Yves Chamard, Jean-Michel Belorgey, Jean-Pierre Fourcade et

Adrien Zeller, elle a adopté le texte de l'Assemblée nationale assorti d'un amendement présenté par MM. Jean-Michel Belorgey et Claude Bartolone précisant que le maintien en établissement d'éducation spéciale du jeune adulte handicapé est limité à une durée de deux ans, renouvelable.

Puis, elle a maintenu la suppression de l'article 6 ter décidée par l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite **suspendu ses travaux** afin d'obtenir des **informations supplémentaires**, auprès du **ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** sur les dispositions de l'article 2 relatif au déplafonnement des cotisations d'allocations familiales et sur ses conséquences pour les travailleurs indépendants.

A la reprise de ses travaux la commission a commencé l'examen de l'article 2 par un exposé de **M. Claude Bartolone** qui a rappelé la teneur des dispositions votées par l'Assemblée nationale prenant en compte le cas des travailleurs indépendants.

Mme Hélène Missoffe a noté que cet article introduit une modification trop brutale, notamment pour les travailleurs indépendants qui auront à supporter 3 milliards de francs supplémentaires de cotisations d'allocations familiales. A ses yeux, le déplafonnement, dont le principe n'est pas contesté en soi, ne pourrait être que l'aboutissement d'une évolution. Comment s'effectuerait la période transitoire ? Quel en serait le terme ? Une concertation aurait-elle lieu avec l'ensemble des professions concernées ? Le cas des entreprises de production du secteur du spectacle serait-il pris en compte ? Autant de questions laissées sans réponse.

Mme Hélène Missoffe a alors présenté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du paragraphe IV du présent article, afin d'ajouter aux travailleurs indépendants les salariés recrutés par contrat à durée déterminée pour la réalisation d'un spectacle

vivant ou d'une oeuvre cinématographique ou audiovisuelle de fiction.

M. Claude Bartolone, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que la disposition introduite par le Sénat en première lecture, et proposée de nouveau en faveur des entreprises de spectacle vivant et de production cinématographique ou audiovisuelle, n'était pas satisfaisante dans la mesure où les sportifs comme les journalistes étaient également des salariés engagés par contrat à durée déterminée et qu'il n'y avait donc pas de raison de favoriser les uns plutôt que les autres.

M. Jean Delaneau, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles du Sénat, lors de la première lecture, a souligné que la notion de spectacle vivant incluait la participation d'artistes et qu'elle ne visait donc pas les sportifs.

M. Jean-Pierre Philibert a noté que les joueurs de foot-ball étaient engagés par des contrats à temps, ce qui était différent de contrats à durée déterminée. En outre, il a donné sa totale approbation à l'amendement proposé par Mme Hélène Missoffe qui permet de comprendre un grand nombre de cas bien spécifiques au moyen d'un dispositif technique simple.

M. Jean-Michel Belorgey, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale a estimé que la dérogation proposée en faveur des artistes du spectacle vivant soulevait de réels problèmes.

D'une part, il n'apparaît pas satisfaisant de ne prendre en considération qu'une partie des rémunérations versées, de les prendre en compte selon des modalités particulières et de maintenir en revanche les règles applicables lorsqu'il s'agit de déterminer les avantages notamment au titre de l'assurance-chômage.

D'autre part, le champ de la dérogation reste limité à un certain type d'emplois, ce qui excluerait les artistes exerçant leur profession différemment et d'autres types

d'activités présentant pourtant les mêmes caractéristiques.

De la sorte, l'amendement proposé ne peut être retenu même s'il apparaît que des adaptations pourraient être recherchées par la voie réglementaire.

Il lui a semblé préférable de laisser au pouvoir réglementaire la possibilité d'introduire des dérogations relatives aux salariés engagés par contrat à durée déterminée.

En outre, il a jugé que dans le secteur du spectacle vivant comme dans celui du cinéma, le problème de la concurrence avec l'étranger ne se posait pas vraiment.

M. Adrien Zeller a insisté sur l'utilité d'une dérogation en faveur des travailleurs indépendants et notamment des professions libérales pour lesquelles les tarifs sont souvent administrés et les gains représentent à la fois un revenu et la rémunération de l'outil de travail.

M. Jean-Yves Chamard a jugé indispensable de prévoir une procédure spécifique en faveur des entreprises des secteurs de pointe. Il a suggéré la rédaction d'un amendement tendant à limiter l'accroissement du poids des cotisations d'allocations familiales à un certain pourcentage de la masse salariale.

Le président Jean-Pierre Fourcade est alors intervenu pour résumer les points en discussion, au nombre de trois :

1 - la nécessité de prévoir, ou non, un butoir afin de limiter l'accroissement brutal des cotisations d'allocations familiales dues par les entreprises de pointe afin de ne pas les placer dans une situation défavorable face à l'étranger ;

2 - la nécessité de prendre en compte le cas des travailleurs indépendants et d'étaler sur plusieurs années le processus de déplafonnement.

3 - l'élaboration d'une mesure adaptée aux entreprises employant des salariés recrutés par contrat à durée

déterminée dans le spectacle vivant et dans la production d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles de fiction.

MM. Jean-Michel Belorgey et Claude Bartolone ont indiqué qu'ils étaient défavorables à des aménagements du texte de l'Assemblée nationale dans le sens indiqué par le président Jean-Pierre Fourcade.

M. Jean-Michel Belorgey a reconnu que pour beaucoup de travailleurs indépendants, les revenus constituaient à la fois un salaire et la rémunération de l'outil de travail et fait remarquer qu'il s'agissait dès lors d'entamer une réflexion sur les bases et non pas sur les taux des cotisations d'allocations familiales.

Mme Hélène Missoffe a noté que le principe de l'écrêtement rejoignait le principe posé par le Sénat en première lecture et qui avait pour but d'atténuer la brutalité de l'entrée en vigueur de la mesure.

A propos du spectacle, **M. Claude Bartolone** a estimé dangereux de commencer à dresser une liste d'exception au principe posé par l'article.

M. Jean Delaneau lui a indiqué que l'extension à la culture ne pouvait en aucun cas se révéler dangereuse, d'autant moins si le Gouvernement fixait lui-même par décret la liste des professions concernées.

M. Jean-Pierre Philibert a approuvé le principe du renvoi au décret pour l'établissement de cette liste.

M. Claude Bartolone a ensuite indiqué que le cas des travailleurs indépendants était réglé par la rédaction actuelle du paragraphe IV, ce que M. Jean-Yves Chamard a contesté.

Le président Jean-Pierre Fourcade a alors constaté qu'au moins deux désaccords sur trois subsistaient encore et il a interrogé M. Jean-Michel Belorgey sur la possibilité de tenter de les résoudre par la discussion.

M. Jean-Michel Belorgey a jugé que l'état actuel du débat traduisait clairement un désaccord sur l'article 2 et estimé inutile de poursuivre plus avant.

Mme Hélène Missoffe a déploré que le désaccord actuel ait eu pour cause directe les conditions de préparation du projet de loi. Sans concertation ni simulations préalables suffisantes, une réforme d'une telle ampleur ne pouvait recueillir l'assentiment des deux assemblées qui n'ont pas été à même, malgré leurs efforts, de combler les lacunes de la préparation du texte par le Gouvernement.

M. Jean-Michel Belorgey a répondu qu'il aurait peut-être été possible d'arriver tout de même à un examen complet de l'ensemble des questions soulevées par l'article et à un examen satisfaisant de ce texte par les assemblées.

Prenant acte du désaccord exprimé et manifesté par un vote, la commission mixte paritaire a **constaté l'impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun.**