

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
Affaires culturelles	1341
Affaires économiques et Plan	1347
Affaires étrangères, défense et forces armées	1349
Affaires sociales	1357
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation	1373
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale	1383
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	1407
Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ..	1411

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 27 avril 1989.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord entendu **M. Jacques Boutet, président du conseil supérieur de l'audiovisuel** qui a répondu aux questions de **M. Adrien Gouteyron, rapporteur des crédits de la communication** sur les thèmes suivants : l'installation du conseil supérieur de l'audiovisuel, l'attribution des canaux du satellite de diffusion directe TDF1, la réflexion sur l'avenir du secteur public de l'audiovisuel, le conflit à Radio France à propos de France-Info, le bilan du deuxième exercice des chaînes privées de télévision, la télévision sans frontières.

Dans ses réponses, **M. Jacques Boutet** a indiqué :

- que, dans la répartition des tâches au sein du C.S.A., l'articulation des responsabilités de chacun des membres en fonction des différents supports avait été jugée préférable à l'institution de "commissions horizontales" par thèmes à laquelle avait procédé la commission nationale de la communication et des libertés;

- que, pour l'attribution des canaux de TDF1, les choix du C.S.A. avaient été guidés, au-delà des critères fixés par le législateur (intérêt pour le public, diversification des opérateurs) par le souci d'affirmer la vocation européenne du satellite et de minimiser les problèmes techniques de réception pour le public; que, compte tenu de la faiblesse des équipements de départ, et partant de l'audience, l'attribution des canaux à des chaînes en clair financées par la publicité aurait été irréaliste; que la duplication d'une grande chaîne n'aurait pas présenté grand intérêt

pour le public; que le C.S.A. avait demandé aux opérateurs de s'entendre pour la compatibilité et la gestion des terminaux avant le 30 septembre prochain, faute de quoi il trancherait la répartition des charges à dire d'experts; que la demande de TF1, qui portait sur les cinq canaux, avait été écartée au nom de la diversification des opérateurs souhaitée par le législateur; que celle de la Bundespost pour la radio avait été jugée irrecevable car non-conforme à la réglementation française qui exige que les autorisations soient conférées à des sociétés; qu'il n'avait pas été possible, eu égard à la rareté des fréquences, d'accéder à la demande des opérateurs qui demandaient au préalable un réseau hertzien au sol pour rentabiliser leurs chaînes thématiques ; que les obligations conventionnelles des opérateurs seraient variables, "raisonnables" mais révisables dans trois ans, qu'elles traduiraient le souci du C.S.A. de défendre la production française et d'affirmer la spécificité respective des programmes diffusés ; que Canal Plus Allemagne permettrait de donner une dimension européenne à un groupe de communication français et de diffuser la culture française ; que, compte tenu des investissements considérables qu'elle avait financés grâce à la redevance, il était normal que la SEPT ait accès au satellite, mais qu'en cas d'échec des négociations qu'elle mène actuellement avec certains partenaires étrangers, son cas serait reconsidéré à la fin de l'année ; que le C.S.A. ne voyait pas d'inconvénient a priori à admettre T.V.5 sur le satellite en attendant l'occupation des canaux par les chaînes attributaires, mais qu'aucune demande ne lui avait été adressée ;

- que le C.S.A. avait fait savoir, le 25 avril, dans un communiqué, ses propositions pour l'avenir du secteur public de l'audiovisuel;

- qu'à la demande de médiation que lui avait faite la société des personnels de Radio France pour la réintégration de M. Jérôme Bellay, directeur de France-Info, le C.S.A. avait répondu ne pouvoir s'immiscer dans

un litige relevant du droit du travail qu'il appartenait aux tribunaux d'apprécier et à propos duquel, par ailleurs, aucune atteinte au pluralisme n'avait été relevée;

- que le C.S.A. recevait actuellement les chaînes privées de télévision pour dresser le bilan de leur deuxième exercice et que le principal grief qu'il faisait à la Cinq -seule jusqu'alors entendue- relevait moins d'une appréciation mathématique de quotas que d'un problème général de comportement qui conduisait la chaîne "à vivre en marge de la légalité"; que les graves difficultés financières qu'elle connaissait seraient aggravées avec l'entrée en vigueur, le 1er juillet prochain, de l'interdiction de couper plus d'une fois les oeuvres audiovisuelles par de la publicité ; que M6 avait également des problèmes financiers mais que ses efforts pour respecter ses engagements devaient être relevés;

- que le C.S.A. n'avait pas été consulté sur la position défendue par la France dans la négociation européenne sur la télévision sans frontières, position par ailleurs déjà largement arrêtée au moment de l'installation du conseil.

En réponse à une question de **M. Jean Delaneau** qui exprimait la crainte que le décret sur les quotas de diffusion des oeuvres européennes et françaises aux heures de grande écoute ne pénalise la sixième chaîne, **M. Jacques Boutet** a par ailleurs indiqué que ce décret faisait l'objet d'une nouvelle concertation après un premier projet jugé trop contraignant.

Il a enfin déclaré à **M. Ivan Renar** qui déplorait, d'une part, l'insuffisant pluralisme de l'information et, d'autre part, l'apparition, avec le satellite, d'une "télévision à deux vitesses", que le C.S.A. n'avait été jusqu'alors saisi d'aucune plainte des journalistes quant à leur indépendance et qu'il était regrettable de ne pouvoir admettre, pour des raisons de viabilité économique, les chaînes en clair sur le satellite, mais que l'on pouvait raisonnablement espérer une diminution du coût des

équipements de réception des chaînes cryptées à assez brève échéance.

La commission a ensuite entendu **M. Jean Maheu, président directeur général de Radio France.**

Dans un exposé liminaire, **M. Jean Maheu** a récapitulé les problèmes auxquels il s'est trouvé confronté depuis sa nomination en février dernier :

- l'accès au satellite de diffusion directe: Radio France, a-t-il rappelé, vient d'obtenir deux canaux sur TDF1;

- l'avénir des formations musicales, avec les revendications respectives de l'orchestre national de Radio France et de l'orchestre philharmonique et, pour ce dernier, les demandes formulées pour l'opéra de la Bastille;

- le dossier de l'information, avec la nomination d'un nouveau directeur de l'information à Radio France, **M. Ivan Leviï**, et le départ de **M. Jérôme Bellay** de la direction de France-Info;

- l'élaboration d'un projet d'entreprise pour Radio France;

- le problème du confort d'écoute pour la réception des diverses stations de Radio France.

Puis, **M. Adrien Gouteyron** a longuement interrogé **M. Jean Maheu** sur l'avenir de France-Info et le départ de son directeur fondateur **M. Jérôme Bellay**. Soulignant le succès incontestable de France-Info, il lui a demandé si, comme l'affirmait un article paru le matin même, la station, lancée à "l'écart tant des syndicats que des structures bureaucratiques de Radio France", connaissait "un dénigrement interne proportionnel à sa réussite sur la bande FM". Relevant par ailleurs que le titre du nouveau directeur de France-Info n'était pas exactement le même que celui qu'avait **M. Jérôme Bellay**, il l'a interrogé sur la signification de ce changement et sur les responsabilités et les pouvoirs qu'aurait sur France-Info le directeur de l'information de Radio France, **M. Ivan Leviï**. **M. Jean**

Maheu a répondu qu'il ne serait pas "l'instrument d'une récupération bureaucratique d'une opération considérée comme un succès"; qu'élément de diversification des produits radiophoniques de Radio France, France-Info était un atout pour le secteur public et qu'il lui donnerait les moyens de poursuivre sa tâche; que, cependant, il y avait eu jusqu'alors une sorte "d'insularité" de son personnel qui n'était pas souhaitable et que le changement de titre de M. Pascal Delannoy par rapport à celui qu'avait M. Jérôme Bellay répondait au souci de montrer qu'il n'y avait pas "d'extra-territorialité" de France-Info par rapport à Radio France et à son directeur de l'information.

Répondant toujours à **M. Adrien Gouteyron**, **M. Jean Maheu** a dit son attachement à la programmation généraliste de France Inter, et son inquiétude quant à l'évolution du budget de Radio France.

Il est revenu enfin, en réponse à une question de **M. Michel Miroudot** sur le problème de la participation de l'orchestre philharmonique de Radio France à l'opéra de la Bastille et sur la mise au point qu'il a faite récemment à ce sujet dans le journal "Le Monde".

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 25 avril 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- La commission a tout d'abord examiné les **amendements au projet de loi n° 250 (1988-1989)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **code de la voirie routière** (partie législative).

Après un large débat auquel ont participé **MM. Louis de Catuelan, Jean Simonin, Jean François-Poncet, président, et Claude Prouvoeur**, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 6, présenté par M. Louis de Catuelan, qui vise à annexer au plan d'occupation des sols, les plans d'alignement des communes ainsi que les décisions de classement et de déclassement des voies qui seront regroupés dans un plan de voirie routière.

Puis la commission a examiné les **amendements au projet de loi n° 244 (1988-1989)** adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux **groupements européens d'intérêt économique et modifiant l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 sur les groupements d'intérêt économique.**

A **l'article 4**, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 9, présenté par M. Luc Dejoie et les membres du groupe R.P.R., tendant à proposer que les décisions collégiales d'un groupement européen d'intérêt économique (G.E.I.E.) puissent aussi résulter d'un acte signé par tous ses membres.

A **l'article 7**, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 8, présenté par M. André Fosset, prévoyant que le régime fiscal du groupement d'intérêt économique (G.I.E.) s'applique au G.E.I.E.

A **l'article 8**, après une intervention de **M. Jean Arthuis**, elle a donné un avis défavorable à l'amendement

n° 10, présenté par M. Luc Dejoie et les membres du groupe R.P.R., qui vise à permettre la transformation d'un G.E.I.E. en société, sans donner lieu à dissolution ou à création d'une personne morale nouvelle.

A l'article 15, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 11, présenté par M. Luc Dejoie et les membres du groupe R.P.R., ayant pour objet de préciser que le bail du G.I.E. est régi par les dispositions du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953. Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 12, des mêmes auteurs, tendant à prévoir, dans un article additionnel après l'article 15, le régime de responsabilité applicable aux actes accomplis pendant la période de formation des G.I.E. Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 13, présenté par M. Luc Dejoie et les membres du groupe R.P.R., précisant dans un article additionnel après l'article 15 ter, que les décisions collégiales d'un G.I.E. puissent résulter d'un acte signé par tous ses membres.

A l'article 16, elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 14, présenté par M. Luc Dejoie et les membres du groupe R.P.R., autorisant la transformation d'un G.I.E. en société sans dissolution ni création d'une personne morale nouvelle.

M. Josselin de Rohan a ensuite rendu compte de sa participation aux travaux de la Conférence "The Money and Ships 1989" qui s'est tenue à Londres les 18 et 19 avril dernier.

Il a notamment fait part de l'inquiétude des armateurs européens face à la concurrence des chantiers japonais et coréens et insisté sur l'urgence de la mise en oeuvre d'un pavillon européen compétitif.

MM. Jean François-Poncet, président, Jean Arthuis, Louis de Catuelan et Richard Pouille sont intervenus au cours de l'échange de vues qui a suivi cette communication.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 26 avril 1989 - Présidence de M. Jean Lecanuët, président. La commission a d'abord procédé à **des nominations de rapporteurs**. Elle a désigné : **M. Guy Cabanel** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 539 (AN, 9e législature)** autorisant l'approbation d'un **amendement à l'article XI de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction** ; **M. Jean-Pierre Bayle** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 541 (AN, 9e législature)** autorisant l'approbation d'une **convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale, et de deux protocoles, l'un relatif aux zones protégées ainsi qu'à la faune et la flore sauvages dans la région de l'Afrique orientale, l'autre relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution des mers en cas de situation critique dans la région de l'Afrique orientale.**

A l'invitation du président, la commission a décidé de **ne pas procéder à la désignation de rapporteurs** pour les **projets de loi n° 538 (AN, 9e législature)** autorisant l'approbation d'une **convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe** et **540 (AN, 9e législature)** autorisant l'approbation d'une **convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à**

la faune sauvage, ces deux textes ayant été retirés de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jacques Genton, rapporteur**, sur les diverses conséquences des nouvelles technologies dans le domaine des armements conventionnels.

M. Jacques Genton a tout d'abord esquissé une analyse des principales caractéristiques des nouvelles technologies appliquées aux armements conventionnels. Il a notamment évoqué les matériaux composites nouveaux, les fibres optiques, les logiciels à grande capacité et à volume réduit, la micro-électronique, l'optronique et les diverses formes d'énergie dirigée, en particulier les lasers. Il a ensuite décrit comment ces technologies nouvelles, conjointement appliquées à certains matériels militaires, en transformaient radicalement les performances. Il a cité à cet égard les progrès en cours dans le domaine des senseurs et notamment des radars, des détecteurs acoustiques, des détecteurs infrarouges et des différents systèmes de détection électromagnétiques ou mixtes. **M. Jacques Genton, rapporteur**, a poursuivi en définissant les performances atteintes par les nouveaux systèmes de commandement de conduite des opérations de transmission et de renseignement (C 3I), par les missiles dits de la "troisième génération" et par les sous-munitions guidées. Il a également évoqué les améliorations que permettent les commandes électriques, les images de synthèse et les dernières générations de viseurs dans le dialogue entre le combattant et sa machine, qu'il s'agisse d'engins terrestres, d'avions ou d'hélicoptères.

Abordant un second axe de réflexion, **M. Jacques Genton** a indiqué comment les armements conventionnels recourant aux nouvelles technologies bouleversaient la notion de conflit conventionnel, que cela soit sur terre, dans les airs ou en mer. Le rapporteur a insisté à cet égard sur le caractère global, aéroterrestre ou aéromaritime, que revêtirait tout combat entre puissances militaires modernes. Il a également mis en exergue

l'importance décisive de l'information sur le positionnement des moyens adverses ainsi que les diverses modalités de la guerre électronique offensive et défensive. La permanence jour-nuit des combats, la profondeur de la bataille, au cours de laquelle tous les objectifs à l'avant mais aussi très à l'arrière de la ligne théorique de contact entre les deux adversaires, se trouveraient, d'emblée, menacés, ainsi que l'extrême rapidité des opérations lui sont apparues comme les principales caractéristiques d'un éventuel combat futur.

Après avoir évoqué les conséquences de telles évolutions sur la structure et l'organisation des systèmes de forces terrestres aériennes et maritimes, **M. Jacques Genton, rapporteur**, s'est attaché à dégager les principales conséquences des nouvelles technologies sur les relations stratégiques entre Etats. Il a fait valoir que :

- L'avantage de l'Occident dans le domaine des nouvelles technologies ainsi que les caractéristiques des armes conventionnelles nouvelles tendent à compenser en partie le désavantage d'une posture défensive par rapport à une posture offensive. Il a mis en perspective le fait que, devenant plus vulnérables, les unités blindées deviennent d'un intérêt moins décisif. Il a noté que ce phénomène relativisait l'intérêt des réductions unilatérales soviétiques.

- La nouvelle doctrine militaire soviétique en cours d'élaboration, apparemment moins offensive, n'en conférerait pas moins une très grande importance à l'acquisition, comme à l'emploi, des armements conventionnels les plus élaborés. Il a évoqué à cet égard le problème des transferts de technologie sensible au profit de l'U.R.S.S.

- Les nouvelles technologies jouent en faveur d'une intensification de la coopération militaire en Europe occidentale. Leur coût, leur complexité et la nécessaire coopération industrielle transnationale qu'elles imposent favorisent une plus grande coordination des industries militaires européennes. Quant à leur condition d'emploi,

la nécessité qu'elles imposent d'être informé en permanence sur tout le dispositif adverse grâce à des systèmes d'alerte avancés et d'acquisition des objectifs couvrant l'ensemble du théâtre européen, elles rendront indispensable -a noté **M. Jacques Genton**- une forte coordination entre les politiques de défense nationale des Etats ouest-européens.

- Les nouvelles technologies, par leur capacité de frappe précise à distance, permettent d'élever le seuil d'emploi du nucléaire, ce que **M. Jacques Genton** a noté comme étant important dans le cadre de la doctrine OTAN, qui tend à retarder l'emploi du nucléaire en Europe.

Le rapporteur a poursuivi en notant qu'en dépit des différentes données qui militent en faveur des nouvelles technologies conventionnelles, il convenait d'évaluer de manière raisonnable les évolutions en cours et d'éviter des systématisations doctrinales à partir des performances supposées des nouvelles technologies.

Il a évoqué à cet égard les limites et les incertitudes concernant les nouvelles technologies dans le domaine des armements conventionnels. Il a cité leur coût et le risque de désarmement structurel qui en résultait, le cycle sans fin entre l'amélioration des armements défensifs et l'adaptation des armements offensifs à ces améliorations et les aléas techniques, logistiques, opérationnels voire climatiques pesant sur les nouvelles technologies. Il a poursuivi en évoquant les problèmes humains concernant la psychologie et l'endurance du combattant. **M. Jacques Genton, rapporteur**, a conclu en insistant sur le fait qu'il convenait d'éviter que les nouvelles technologies deviennent un élément de plus tendant à la dénucléarisation de l'Europe occidentale, car les nouvelles technologies n'ont pas selon lui la capacité de couplage entre la défense de l'Europe et celle des Etats-Unis qu'ont les armes nucléaires. Malgré leurs performances, a noté le rapporteur, les nouvelles technologies ne pourront empêcher l'inégalité essentielle qui résulte de la disproportion entre la profondeur stratégique du dispositif

du Pacte de Varsovie et l'étroitesse de celle de l'Alliance atlantique. Les nouvelles technologies a conclu **M. Jacques Genton** doivent renforcer la dissuasion conventionnelle occidentale actuellement peu convaincante tout en laissant inchangée la nécessité d'une dissuasion nucléaire.

Le **président Jean Lecanuet** est alors intervenu pour remercier le rapporteur pour l'intérêt de sa communication et a invité la commission à autoriser la **publication du rapport de M. Jacques Genton** au titre de l'article 22 du règlement du Sénat.

A **M. Xavier de Villepin** qui l'interrogeait sur la place de la France dans la compétition internationale dans le domaine des nouvelles technologies, **M. Jacques Genton** a répondu en insistant sur l'avance prise dans certains domaines importants par plusieurs firmes françaises, notamment, mais non exclusivement, Aérospatiale, Electronique Serge Dassault, Thomson C.S.F. et Matra.

M. Michel d'Aillières ayant invoqué le coût des nouvelles technologies ainsi que certains aléas concernant leur fiabilité, **M. Jacques Genton** a confirmé qu'il partageait ces deux réserves et qu'il en traitait dans son rapport écrit.

M. Robert Pontillon est intervenu pour souligner l'importance et la nécessité de la coopération européenne mais aussi atlantique dans le domaine des technologies nouvelles. Le **président Jean Lecanuet** a également insisté sur le fait qu'en raison des coûts de recherche comme de la diversité des techniques concernées, les armements recourant aux nouvelles technologies impliquaient une coopération internationale importante.

M. Guy Cabanel a pour sa part souligné les capacités françaises dans le domaine des technologies militaires nouvelles. Il a à cet égard cité certains postes de commande extrêmement sophistiqués, intégrant une très grande variété de données, produits par la société Merlin

Gérin et en place sur les sous-marins nucléaires d'attaque ou les frégates les plus modernes de la marine nationale. Il a également interrogé le rapporteur sur les retombées du programme I.D.S. dans le domaine des armements conventionnels.

Revenant sur le problème du coût des nouvelles technologies, **M. Michel Caldaguès** a montré que ces dernières ne généraient pas toujours des types d'armements qui se surajoutaient à des systèmes d'armes plus traditionnels. Il a indiqué que, bien souvent, un armement nouveau se substituait à plusieurs anciennes générations de système d'armes, ce qui pouvait permettre de compenser en partie les conséquences financières des nouvelles technologies. **M. Michel Caldaguès** a poursuivi en indiquant que, quoique nécessaire, la coopération européenne ne pouvait pas être considérée comme une panacée, notamment en raison des risques de dilution de la volonté politique nationale qu'elle comportait mais aussi des surcoûts qu'elle engendrait dans certains cas.

L'amiral Philippe de Gaulle, tout en insistant sur le risque qu'il pouvait y avoir, selon lui, à surestimer les performances des armements recourant aux nouvelles technologies, a mis en lumière les capacités nationales propres de la France dans le domaine de l'innovation appliquée au secteur militaire. Il a cité à cet égard certains systèmes de transmissions de données tactiques d'origine française adoptés par plusieurs pays de l'OTAN.

M. André Jarrot a approuvé l'amiral Philippe de Gaulle en évoquant le nouveau système français dit Dalas d'aide infrarouge à l'appontage de nuit, qui n'a pas d'équivalent aussi performant au monde.

A l'invitation du **président Jean Lecanuet** la commission a autorisé la publication sous la forme d'un **rapport d'information de la communication de M. Jacques Genton** sur les diverses conséquences des nouvelles technologies dans les armements conventionnels. **M. Claude Estier** a précisé qu'il ne

s'opposait pas à cette publication d'un document utile, mais qui n'engageait pas la commission dans sa totalité.

M. Michel d'Aillières a rendu compte d'un déplacement effectué les 24 et 25 avril dans la IIIème région maritime par MM. **Jean-Pierre Bayle, Guy Cabanel, Jean-Paul Chambriard, André Jarrot, Christian de La Malène, Paul Robert** et lui-même. Il a indiqué que la délégation de la commission avait pu au cours de cette brève mission, grâce à un entretien avec l'amiral Duthoit, mesurer l'importance du théâtre méditerranéen où une certaine baisse de l'activité navale soviétique méritait d'être notée.

M. Michel d'Aillières a ensuite rendu compte des visites effectuées par la délégation qu'il présidait sur le sous-marin d'attaque *Emeraude* et sur la frégate anti-aérienne *Cassard*. Evoquant le passage de la délégation sur le porte-avions *Foch*, il a émis le souhait que l'entrée en service du porte-avions nucléaire *Charles de Gaulle* ne soit pas retardée, compte tenu tant du niveau d'équipement que du vieillissement du *Clemenceau*, que le "*Charles de Gaulle*" est appelé à remplacer. **M. Michel d'Aillières** a également rappelé les problèmes cruciaux résultant du décalage existant entre la date souhaitable de retrait du service actif des intercepteurs *Crusader* et celle de l'entrée en service de la version navalisée de l'intercepteur *A.C.T.*

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 26 avril 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **Mme Hélène Dorlhac de Borne, secrétaire d'Etat** auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, **chargé de la famille**, sur le **projet de loi n° 260 (1988-1989) relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance** et sur le **projet de loi n° 261 (1988-1989) relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance** et adaptant la législation sanitaire et sociale aux **transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé**.

Abordant le texte relatif à l'enfance maltraitée, **Mme Hélène Dorlhac** a, en premier lieu, brièvement exposé les caractéristiques de la situation actuelle, et insisté sur la difficulté à saisir l'étendue et la gravité du phénomène en l'absence d'une définition précise de celui-ci. Néanmoins, elle a indiqué que la population était de plus en plus sensible aux situations de mauvais traitements à mineurs, et qu'elle-même avait fait de la reconnaissance des droits de l'enfant l'un des objectifs prioritaires de son action.

Elle a ensuite rappelé que depuis une dizaine d'années, divers rapports administratifs avaient mis en évidence de nombreux dysfonctionnements en ce qui concerne le dépistage, le signalement, et la prise en charge des mineurs maltraités, mais qu'aucune des circulaires destinées à les supprimer n'avait apporté d'amélioration majeure. En outre, les lois de décentralisation de l'aide

sociale du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986 ont totalement remis en cause l'équilibre des relations entre les différents services chargés de l'enfance, du fait de la partition des services sociaux et de la responsabilité nouvelle du président du conseil général en matière d'aide sociale à l'enfance. C'est pourquoi, la mise en oeuvre d'une nouvelle coordination a paru nécessaire, conclusion à laquelle avait également abouti la commission mise en place sous l'autorité de M. Jacques Barrot et composée de présidents de conseil général, de représentants de l'administration et de professionnels qualifiés dans le domaine de l'enfance maltraitée.

Les propositions de cette commission ont d'ailleurs directement inspiré le projet de loi, dont Mme Hélène Dorlhac a alors présenté les grandes lignes, à savoir :

- la reconnaissance d'une triple mission de prévention, de recueil d'informations et de protection, dévolue au département en matière d'enfance maltraitée et assurée par l'aide sociale à l'enfance en liaison avec les autres services départementaux ;

- l'affirmation de la responsabilité du président du conseil général en ce qui concerne tant la mise en place d'un dispositif de coordination pluri-disciplinaire que l'organisation d'une concertation indispensable avec l'autorité judiciaire ;

- la mise en oeuvre d'une procédure de retour d'information pour responsabiliser les professionnels procédant à un signalement.

En outre, Mme Hélène Dorlhac a annoncé le dépôt d'un amendement créant un service téléphonique national destiné à offrir aux cas de détresse une écoute permanente pour répondre aux situations d'urgence signalées par des témoins ou les victimes elles-mêmes, pour aider les professionnels, voire pour conseiller le cas échéant les auteurs de mauvais traitements. L'équipe pluridisciplinaire de professionnels de qualité chargée d'assurer cette mission effectuera en outre des études et recherches sur le phénomène de la maltraitance. Son

financement sera partagé entre l'Etat et les collectivités départementales.

Pour conclure, **Mme Hélène Dorlhac** a présenté l'action de sensibilisation et de prévention qu'elle mène depuis six mois en matière d'abus sexuels à l'égard des enfants, cas de mauvais traitements qui méritent un effort particulier. Elle a également rappelé qu'à sa demande, le Premier ministre avait chargé le Conseil d'Etat de mener une réflexion destinée à actualiser les concepts du droit français de la famille dans le sens d'une amélioration des droits de l'enfant dans tous les domaines.

Mme Hélène Dorlhac a ensuite présenté le **projet de loi n° 261 (1988-1989) relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance** et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Elle a indiqué que ce projet de loi a pour but une mise à jour de la législation relative à la protection maternelle et infantile, rendue nécessaire par les lois de décentralisation de 1983.

Le secrétaire d'Etat a rappelé le rôle historique des services de protection maternelle et infantile (P.M.I.) et elle a indiqué les conditions dans lesquelles ces services ont fonctionné depuis 1983. Elle a précisé que les frais de fonctionnement de la P.M.I. ont été intégrés dans la dotation globale de décentralisation et que 90 % des départements ont augmenté leurs dépenses de P.M.I. depuis 1983.

Après avoir rappelé les effectifs des personnels médicaux et para-médicaux exerçant dans des services de P.M.I., le secrétaire d'Etat a indiqué les taux actuels de naissances prématurées, de mortalité infantile et de mortalité maternelle. Elle a souligné que le rythme de la décroissance de la mortalité périnatale enregistrée pendant la décennie 1970-1980 semble ralentir actuellement et que des disparités régionales importantes demeurent. Elle a considéré qu'en ce domaine l'effort doit

demeurer soutenu, notamment à l'égard des familles les plus défavorisées.

Le secrétaire d'Etat a déclaré que le projet de loi comporte une définition plus complète et plus précise des missions relevant de la protection maternelle et infantile. Elle a d'autre part insisté sur l'intérêt de la généralisation du carnet de grossesse obligatoire qui, à terme, devrait être fusionné avec le carnet de maternité des caisses de sécurité sociale. Elle a en outre indiqué que le projet de loi précise les modalités de contrôle des structures d'accueil des enfants de moins de six ans.

Le secrétaire d'Etat a souligné que le projet de loi transfère à l'Etat les lactariums dont l'activité a un caractère curatif et non préventif pour les nouveaux-nés prématurés.

Enfin, le secrétaire d'Etat a mis l'accent sur les nouvelles modalités de financement des actes médicaux de la P.M.I., désormais remboursés à l'acte par les organismes de sécurité sociale, selon le système du tiers payant, ce qui ne devrait pas entraîner de pertes de ressources pour la plupart des départements, à quelques exceptions près, certains départements bénéficiant actuellement de conventions locales très avantageuses.

Enfin, le secrétaire d'Etat a souhaité qu'indépendamment des examens obligatoires, la prévention soit développée prioritairement en faveur des populations les plus défavorisées, afin de réduire le plus possible les handicaps liés à la naissance.

A la suite de ces exposés, Mme Hélène Missoffe a interrogé le secrétaire d'Etat sur le **projet de loi relatif à l'enfance maltraitée**, lui demandant des précisions supplémentaires sur l'organisation actuelle de la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et la protection de l'enfance, et sur l'apport du projet de loi pour améliorer ces missions. En outre, elle s'est étonnée de l'absence dans le projet d'un certain nombre de dispositions préconisées tant par un rapport de

l'inspection générale des affaires sociales datant de novembre 1987 que par celui d'une commission présidée par M. Jacques Barrot rendu public au début de cette année. Ces dispositions concernent la définition de la maltraitance et l'élargissement des droits juridiques de l'enfant, la création d'un service téléphonique national de recueil des signalements d'enfants maltraités, et la mise en place d'une structure nationale de recherche et d'information sur le phénomène de la maltraitance.

A ces diverses questions, **Mme Hélène Dorlhac** a en premier lieu rappelé que la responsabilité de la protection de l'enfance en danger relevait à la fois de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative dans un équilibre que ne modifie pas le présent projet de loi. Celui-ci se borne en effet à prévoir l'insertion de dispositions spécifiques aux enfants maltraités dans le code de la famille et de l'aide sociale, à clarifier les responsabilités de chacun des intervenants et à donner aux présidents de conseil général un rôle prééminent dans la mise en place d'un dispositif d'information, dans l'établissement d'une coordination inter-institutionnelle et dans la définition de l'organisation des relations avec l'autorité judiciaire.

Elle a ensuite confirmé que le Conseil d'Etat travaillait actuellement à une redéfinition des droits juridiques de l'enfant, dans la perspective notamment du commissionnement d'avocats chargés de défendre ses intérêts en cas de nécessité, et que le résultat de cette étude devrait être disponible avant le mois de juillet. Elle a par ailleurs expliqué que la disposition législative créant un service téléphonique national ne pourrait être proposée que sous la forme d'un amendement en raison des retards pris dans l'indispensable étude de faisabilité préalable. Elle a cependant insisté sur l'importance qu'elle attache à ce service, sa conviction s'étant forgée sur l'observation du succès rencontré par une expérience identique menée en Italie. Enfin, elle a précisé que l'équipe chargée d'animer ce service téléphonique aurait également des missions de recherches et d'études

conformes aux souhaits exprimés par Mme Hélène Missoffe.

Puis M. Henri Collard a interrogé le secrétaire d'Etat à propos du **projet de loi relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance** et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé et en particulier à propos des données épidémiologiques relatives à la surveillance des grossesses et à la périnatalité, des modalités de fonctionnement des services de P.M.I. depuis 1983, de l'évolution des dépenses des départements en faveur de la P.M.I., du carnet de grossesse, du contrôle des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des dispositions financières du projet de loi.

Répondant à M. Henri Collard, le secrétaire d'Etat a précisé qu'à défaut de données épidémiologiques complètes et récentes sur la périnatalité, on relève cependant qu'après une période pendant laquelle le taux de prématurité était en diminution constante, les résultats partiels disponibles rendent vraisemblable une possible augmentation pour la période la plus récente, les disparités régionales étant quant à elles certaines. Le secrétaire d'Etat a notamment indiqué que la décentralisation n'a pas engendré de bouleversement dans les services de P.M.I. depuis 1983 et que globalement les dépenses de P.M.I. ont évolué parallèlement aux crédits de la dotation globale de décentralisation.

Le secrétaire d'Etat a d'autre part répondu qu'elle ne dispose pas d'informations précises sur les liens éventuels entre la diminution des dépenses de P.M.I. de certains départements et une augmentation corrélative du nombre de naissances prématurées.

Un large débat portant sur les deux projets de loi s'est ensuite engagé.

Ayant rappelé que les services de P.M.I. ont un rôle très bénéfique, en particulier dans les zones rurales,

M. Guy Robert a indiqué que ces services sont parfois en conflit avec les médecins praticiens au niveau local.

Il a en outre fait part de sa perplexité quant à la définition de la maltraitance, qui recouvre un ensemble de situations extrêmement variées qui vont des sévices physiques à la négligence éducative avérée, et exprimé son souci de faire en sorte que les dispositions du code pénal permettent rapidement de mieux répondre à tous les cas de mauvais traitements à mineurs nécessitant la saisine de la justice.

Mme Hélène Dorlhac a totalement approuvé ces réflexions, rappelé le travail en cours au Conseil d'Etat, et signalé que la probable ratification de la convention internationale des droits de l'enfant par la France aurait des conséquences sur notre droit interne, en particulier en matière d'autorité parentale.

A **M. Claude Huriet** qui manifestait ses inquiétudes quant à la responsabilité nouvelle incombant au président du conseil général en matière de saisine de l'autorité judiciaire, **Mme Hélène Dorlhac** a rappelé que le texte ne modifiait en rien la répartition des compétences reconnues à l'autorité sociale et à l'autorité judiciaire dans le domaine de la protection de l'enfance maltraitée, et qu'il ne faisait pas obstacle aux dispositions du code pénal relatives tant à l'obligation de saisine qu'au respect du secret professionnel.

En outre, **M. Claude Huriet** s'est déclaré préoccupé des disparités régionales en matière de mortalité périnatale et il a demandé au secrétaire d'Etat s'il était possible d'établir une corrélation entre les taux de mortalité périnatale, relativement élevés dans certains départements et la diminution des dépenses de P.M.I. dans quelques départements depuis 1983.

A une question de **M. Jean Madelain** relative à l'accueil par des familles françaises d'enfants réfugiés de pays en guerre, le secrétaire d'Etat chargé de la famille a répondu qu'il lui paraissait effectivement nécessaire

d'envisager la mise en place d'un statut des familles parrainantes, et qu'elle menait une réflexion à ce sujet. Enfin, à la suite d'une inquiétude manifestée par **M. Claude Huriet** et le **président Jean-Pierre Fourcade** et précisée par **M. Lucien Lanier** concernant les charges nouvelles pour les départements induites par ces deux projets de loi, **Mme Hélène Dorlhac** a assuré que leur application n'entraînerait pas de charges nouvelles pour le département, ce qu'ont confirmé **M. Henri Collard** et **Mme Hélène Missoffe**.

La commission a ensuite procédé à la nomination de **Mme Hélène Missoffe** comme rapporteur du **projet de loi n° 260 (1988-1989), relatif à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance**, et à la désignation de **M. Henri Collard** comme rapporteur du **projet de loi n° 261 (1988-1989) relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé**, qui ont procédé immédiatement à l'exposé de leurs rapports.

Rappelant que le projet de loi relatif à l'enfance maltraitée était déposé dans un contexte particulier qui donnait à ce problème une importante dimension médiatique, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, a cependant tenu à faire preuve de prudence en matière d'épidémiologie, du fait de l'absence d'une définition précise de la maltraitance et d'une faiblesse du dispositif de recueil des informations. Analysant ensuite l'organisation actuelle du système de prévention et de protection de l'enfance maltraitée, elle a souligné la multiplicité des intervenants institutionnels ou associatifs pour saluer la qualité du travail qu'ils effectuent chacun dans leur domaine, mais également pour relever que ce foisonnement pouvait parfois être source de dysfonctionnements. Ceux-ci ont bien fait l'objet d'analyses rigoureuses et ont appelé des instructions ministérielles visant à les corriger tant en 1981 qu'en

1983, mais la décentralisation des services de l'aide sociale à l'enfance opérée en 1983 et 1986 a depuis déséquilibré un système s'appuyant à la fois sur l'autorité judiciaire et sur l'autorité administrative. Le constat de ce déséquilibre, effectué en 1987 par l'inspection générale des affaires sociales et en 1989 par une commission *ad hoc* présidée par M. Jacques Barrot, conduisent aujourd'hui au dépôt d'un texte qui, tout en ne modifiant rien du contenu des responsabilités qui incombent à l'autorité sociale ou à l'autorité judiciaire, tire les conséquences de la décentralisation et procède à une mise en cohérence des actions des différents intervenants.

En premier lieu est précisée la mission du service départemental de l'aide sociale à l'enfance en matière de prévention et de protection par l'adjonction d'un alinéa supplémentaire à l'article 40 du code de la famille et de l'aide sociale concernant exclusivement les mauvais traitements à l'égard des mineurs. Cette distinction affirme aussi le principe général de la responsabilité du président du conseil général et permet de la sorte que s'organise autour de ses services le dispositif d'action nécessaire, détaillé par les articles 66 à 70 nouveaux insérés dans le code de la famille et de l'aide sociale par l'article 3 du projet de loi.

Ainsi l'article 66 dispose-t-il que les missions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et de protection des mineurs maltraités relèvent de la responsabilité du service de l'aide sociale à l'enfance, lequel, pour les mener à bien, s'assure le concours du service de la protection maternelle et infantile, du service départemental d'action sociale et des autres services publics compétents.

La coordination nécessaire s'effectuera, comme le précise l'article 68, selon des modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les autres services de l'Etat dans le département, c'est-à-dire la D.D.A.S.S.-Etat, la gendarmerie et la police, l'institution scolaire, etc. Elle visera à mettre en place un dispositif de recueil des

informations relatives aux enfants maltraités, la responsabilité de cette mise en place incombant au président du conseil général. Celui-ci sera en outre chargé, par l'article 67, d'assurer la publicité du dispositif, ainsi que l'information et la sensibilisation de la population et des personnes concernées par les situations de mineurs maltraités. Enfin, la coordination au niveau départemental sera très large, et donc vraisemblablement complète, puisque l'ensemble des services et établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs maltraités y participeront.

Par ailleurs, l'article 69 nouveau proposé par le projet précise les relations entre président du conseil général et autorité judiciaire, et organise l'articulation de leurs interventions respectives, l'un étant responsable de la prévention et de la protection sociale, et l'autre de la protection judiciaire. De même, l'article 70 nouveau prévoit-il une procédure d'information en retour destinée à responsabiliser les personnes prévenant le président du conseil général de situations de mauvais traitements dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

L'article 4 du projet, quant à lui, modifie l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale afin de garantir que les dispositions des articles 66 à 70 respecteront les droits reconnus aux familles.

Après avoir brièvement exposé les lacunes qui lui paraissent affecter ce texte, notamment l'absence de création d'un service téléphonique, et celle du manque d'informations fiables sur le phénomène de la maltraitance, faute de se donner les moyens d'en obtenir, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur**, a présenté divers amendements au projet de loi.

A l'article 2, la commission a adopté un amendement rédactionnel et un amendement destiné à élargir la mission de prévention du service de l'aide sociale à l'enfance.

A l'article 3, outre deux amendements rédactionnels, elle a adopté :

- . un amendement visant à inclure dans le dispositif de coordination prévu par le texte proposé pour l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale des associations de protection de l'enfance ;

- . un amendement procédant à une nouvelle rédaction de l'article 69 destinée à distinguer l'information de l'autorité judiciaire de sa saisine par le président du conseil général, en fonction de la gravité des cas qui sont portés à sa connaissance ;

- . un amendement modifiant la rédaction de l'article 70 afin de définir précisément les obligations d'information par le président du conseil général tant des personnes participant au signalement que des familles.

La commission a ensuite adopté un amendement modifiant les visas du second alinéa de l'article 59-1 du code de la famille et de l'aide sociale proposé par l'article 4 afin d'assurer la cohérence de la protection des droits de la famille prévue par cet article.

Elle a également adopté deux amendements créant un article additionnel après l'article 4, le premier destiné à permettre, si nécessaire, la transmission d'informations d'un service départemental de l'aide sociale à l'enfance à un autre en cas de déménagement de la famille, et l'autre visant à ce que le Parlement soit régulièrement informé des résultats des recherches menées sur le phénomène des mauvais traitements à enfants.

La commission a adopté le projet de loi ainsi amendé.

M. Henri Collard a ensuite présenté son rapport sur le projet de loi n° 261 (1988-1989), relatif à la protection de la santé de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Il a indiqué que le principal objet de ce projet de loi est de parachever l'évolution engagée par les lois de

décentralisation de 1983 et 1986. Il a considéré que ce texte ne comporte pas d'innovations importantes en matière de protection maternelle et infantile, et qu'il propose des adaptations institutionnelles conformes au principe de décentralisation. Le projet de loi comporte des garanties sérieuses pour la santé publique, puisqu'il fixe le principe d'un service départemental placé sous la responsabilité d'un médecin et composé de personnels qualifiés et qu'il explicite les tâches dévolues au département de façon à garantir la qualité du service offert aux usagers.

Les adaptations institutionnelles visent également le contrôle des établissements et des services accueillant des enfants de moins de six ans, pour lesquels le projet précise les compétences respectives du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département.

Le dernier aspect institutionnel du projet concerne les lactariums : il s'agit de conférer une base légale claire à ces institutions qui récoltent, traitent et distribuent 100.000 litres de lait humain par an au profit des prématurés les plus fragiles.

Par ailleurs, le rapporteur a indiqué que le projet de loi vise à renforcer la surveillance médico-sociale des futurs parents et des jeunes enfants.

Le rapporteur a insisté sur l'usage désormais obligatoire du carnet de grossesse et il a estimé nécessaire d'explicitier le rôle du service départemental de santé maternelle et infantile à l'égard des enfants des écoles maternelles, ainsi que sa participation à la prévention des mauvais traitements.

Le rapporteur a considéré qu'en matière financière les équilibres actuels ne devraient pas être bouleversés par le projet de loi. Le département devra supporter le coût du fonctionnement du service départemental et de la systématisation du carnet de grossesse. En revanche, le département n'aura plus à financer les déficits éventuels des lactariums, désormais à la charge de l'Etat.

Enfin et surtout, les actes médicaux effectués dans les centres de P.M.I. feront l'objet d'un remboursement à l'acte par les caisses de sécurité sociale, qui remplacera les remboursements globaux sur la base des conventions liant actuellement chaque département aux organismes de sécurité sociale.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur sont intervenues **Mmes Hélène Missoffe et Nelly Rodi.**

Abordant ensuite **l'examen des articles**, la commission a adopté sans modification **l'article 1er** qui tend à modifier l'intitulé du Livre II du code de la santé publique.

A **l'article 2** qui fixe les missions de santé publique du service départemental de santé maternelle et infantile ainsi que les obligations sanitaires des futurs parents et des jeunes enfants, la commission a adopté deux amendements rédactionnels pour l'article L.146 du code de la santé publique visant respectivement les alinéas 1° et 2°.

Pour l'article L.149 du code de la santé publique, elle a adopté un amendement précisant le rôle du service de P.M.I. à l'égard des enfants de l'école maternelle ainsi que deux amendements rédactionnels concernant l'alinéa 4° et le dernier de ce texte.

Pour l'article L.151 du code de la santé publique, la commission a adopté un amendement visant à assurer le respect du secret médical dans la transmission des dossiers des enfants passant de l'école maternelle à l'enseignement élémentaire obligatoire.

Pour l'article L.152 du code de la santé publique, la commission a adopté un amendement précisant la portée du rôle de conseil du médecin de P.M.I. à l'égard des familles.

Pour l'article L.154 du code de la santé publique, la commission a adopté un amendement de forme.

A l'article L.155 du code de la santé publique, la commission a adopté un amendement tendant à instaurer un carnet unique de grossesses pour chaque femme, ainsi qu'un amendement de coordination.

L'article 2 a été adopté ainsi amendé.

Après avoir adopté sans modification l'article 3 du projet de loi, la commission a adopté l'article 4 modifié par un amendement de forme concernant l'article L.163 du code de la santé publique.

L'article 5 a été adopté sans modification.

Il en a été de même pour l'article 6 qui fixe les règles de contrôle des institutions accueillant des enfants de moins de six ans.

L'article 7 relatif aux lactariums a été adopté sans modification.

L'article 8 qui fixe les modalités de financement de la P.M.I. a été adopté sans modification.

Il en a été de même pour l'article 9 qui abroge l'article L. 189 et modifie pour coordination les articles L. 190 et L. 190-1 du code de la santé publique.

L'article 10 a été voté, modifié par un amendement tendant à corriger une erreur matérielle.

L'article 11 qui concerne les articles 176 et 184-1 du code de la famille et de l'aide sociale a été adopté sans modification.

L'article 12, qui règle la prise en charge financière des centres d'action médico-sociale précoce et propose diverses modifications du code de la sécurité sociale par coordination avec les dispositions nouvelles de l'article 2 du projet de loi, a été adopté sous réserve d'un amendement de forme pour l'article L. 174-13 du code de la sécurité sociale.

L'article 13, qui modifie la loi du 28 décembre 1967 relative à la régulation des naissances pour tenir compte

de la décentralisation, a été voté sous réserve d'un amendement rectifiant une erreur matérielle.

Il en a été de même pour l'article 14 qui complète la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Les articles 15 et 16 du projet de loi ont été adoptés sans modification.

L'ensemble du projet de loi a été adopté sous réserve des amendements précédemment exposés.

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

Jeudi 27 avril 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a procédé à l'audition de Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes et de plusieurs membres du Parlement européen, dans le cadre d'une réunion d'information sur les finances communautaires.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé en préambule les trois objectifs de cette réunion :

- s'interroger sur l'utilisation des prélèvements communautaires qui représentent désormais des sommes importantes, équivalentes au budget de notre ministère de l'intérieur,

- tirer les conséquences du développement de la législation économique et fiscale d'origine communautaire,

- trouver les moyens d'instaurer des relations régulières avec les commissions spécialisées du Parlement européen.

Après s'être félicité de la tenue de cette réunion et des travaux du Sénat sur les questions européennes, **Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes**, a rappelé l'importance et la répartition du budget communautaire qui, avec 45,5 milliards d'écus, soit 320 milliards de francs, représente environ le tiers des dépenses budgétaires françaises. Les dépenses de

fonctionnement représentent 4,8 % du total, les dépenses de soutien aux marchés agricoles 66 %, les dépenses liées aux fonds structurels 20,1 %, les autres dépenses (recherche, industrie,...) 5,6 % du total.

Le caractère apparemment inéluctable de la croissance du budget européen, en raison notamment des élargissements successifs, est aujourd'hui atténué par l'accord interinstitutionnel du 29 juin 1988 qui fixe le plafond des dépenses jusqu'en 1992.

Mme Edith Cresson a ensuite donné des indications sur la position de la France qui occupe, sur le plan budgétaire, une position moyenne : son taux de contribution aux dépenses communautaires, voisin de 20 %, correspond à sa part dans le P.I.B. communautaire. En matière de "retour", le montant reste légèrement négatif.

La position de la France, forte dans le secteur agricole, pourrait toutefois se dégrader à terme en raison de la réforme des fonds structurels.

Sous réserve d'un retournement de la conjoncture et du développement concomitant des dispositifs d'aides aux revenus, l'accord de discipline budgétaire limitant l'accroissement des dépenses agricoles, peut être envisagé sans crainte pour l'agriculture française.

Les politiques destinées à renforcer la cohésion communautaire sont à la fois nécessaires et inéluctables pour promouvoir un développement harmonieux de la Communauté. Toutefois, cette orientation appelle trois remarques :

- les pays qui sont bénéficiaires ne peuvent, dans le même temps, demander de dérogations aux règles du marché intérieur. C'est notamment le cas dans le domaine des marchés publics ;

- il convient de concentrer ces politiques communautaires sur des opérations qui apportent un avantage par rapport aux actions strictement nationales ;

- il faut que l'octroi de crédits fasse l'objet d'un contrôle rigoureux tant en ce qui concerne la sélection des programmes que les dépenses engagées.

Mme Edith Cresson a évoqué, en conclusion, la problématique des "retours financiers" en rappelant les deux thèses en présence : la première est qu'il ne peut y avoir à proprement parler de retour puisque la Communauté fonctionne sur le régime des "ressources propres" ; la seconde est que le fonctionnement des finances communautaires doit être strictement neutre.

Le ministre a indiqué que le concept de solidarité communautaire et la nécessaire prise en compte des avantages non budgétaires que chacun retirait de son appartenance à la Communauté, atténuait la pertinence des calculs sur les retours dont la France bénéficiait de la C.E.E., mais qu'il fallait éviter des déséquilibres manifestes.

A la suite de cette présentation, **M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes**, s'est estimé très satisfait de la tenue de cette réunion et confiant dans l'avenir, considérant que, par ses rapports et conclusions, la délégation avait joué son rôle d'alerte des commissions permanentes.

M. Josy Moinet, après avoir rappelé son attachement à la construction européenne, s'est inquiété du caractère inéluctable de la progression des dépenses communautaires alors même qu'aucun nouvel élargissement n'est prévisible et que les dépenses agricoles paraissent contrôlées. Cette augmentation ne saurait résulter d'une dérive de fonctionnement, susceptible de provoquer des réactions hostiles. Il a estimé que, pour éviter que l'appréciation de la construction européenne se fasse principalement au travers de son coût, il était indispensable de mieux coordonner les contrôles éventuels et de renforcer l'information sur l'utilisation et le rôle des dépenses.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les perspectives d'évolution du F.E.O.G.A. pour 1989 et a souhaité que le Parlement examine la conformité de l'exécution des dépenses aux prévisions.

M. Robert Vizet s'est inquiété de la situation des Parlements nationaux qui sont apparemment démunis face à la croissance des dépenses communautaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est demandé si le soutien à certaines régions ou secteurs en déclin par l'intermédiaire des fonds structurels ne s'effectuait pas au détriment de l'appui éventuel à des secteurs de technologie de pointe dans lesquels l'Europe devait faire preuve de compétitivité.

M. Christian Poncelet, président, a demandé si la prochaine présidence française au Conseil serait une occasion de prendre des initiatives dans le domaine budgétaire et fiscal et a interrogé le ministre sur la position de la France à l'égard du problème des pays qui sont à la fois prospères et bénéficiaires en termes de retours.

Mme Edith Cresson, ministre des affaires européennes, en réponse aux intervenants, a indiqué qu'il était nécessaire de s'écarter d'une analyse en termes comptables, mais qu'il convenait de mesurer les effets des dépenses communautaires pour faire de la C.E.E. une puissance de premier plan. Elle a estimé que la première difficulté qui se posait aux différents Etats était de savoir ce qu'ils voulaient à la fois individuellement et collectivement.

S'agissant des dépenses agricoles, le ministre a rappelé qu'une réorientation avait paru indispensable aux partenaires de la France en raison notamment de surproductions mais que si la tendance de long terme était à la baisse des dépenses, la campagne des prix agricoles pour 1989-1990 allait entraîner l'octroi de 4 milliards de francs, sous diverses formes, à l'agriculture française.

S'agissant des contrôles, dont elle a rappelé la nécessité, voire l'urgence, **Mme Edith Cresson** a indiqué qu'il était inutile de créer un nouveau corps d'inspection alors qu'il pouvait suffire de changer les fonctionnaires des corps de contrôle de différents Etats.

Le ministre a particulièrement insisté sur la volonté dont pouvaient faire preuve les Etats de participer à la construction européenne considérant que l'important est de savoir si une dépense, quelle qu'elle soit, profite à l'ensemble de la Communauté.

Elle a fait référence, sur ce point, à l'attitude de l'Espagne choisissant, pour son réseau ferroviaire, une solution proposée par la R.F.A. et la France en dépit de propositions de prix formulées par les Japonais, inférieures de 30 % aux prix européens. Ce choix a contribué au rapprochement de deux grands groupes technologiques qui seront désormais suffisamment armés pour faire face à la concurrence de l'industrie japonaise.

A contrario, **Mme Edith Cresson** a évoqué l'utilisation des fonds structurels, conforme à la lettre du Traité, mais pas à son esprit, en appui à l'implantation d'usines de construction automobile japonaises en Grande-Bretagne.

Elle a estimé que les usines Toyota et Nissan avaient bénéficié des aides des fonds structurels à hauteur de 10 % et 25 % du financement. Elle a jugé ce soutien d'autant plus anormal que les Japonais se seraient implantés en Grande-Bretagne, même sans subvention.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Peter Zangl**, directeur à la direction des budgets à la Commission des Communautés européennes.

M. Peter Zangl a rappelé les difficultés des négociations budgétaires et les faiblesses des systèmes en vigueur avant l'accord interinstitutionnel : - un manque de dynamisme, lié au manque de moyens et à l'incertitude ; l'accord de 1988 permet au contraire une croissance ordonnée des dépenses,

- une répartition inégale des prélèvements, indépendante de la prospérité relative de chaque Etat,
- les palliatifs successifs pour échapper au manque de moyens réguliers : avances des Etats membres, évaluation erronée des stocks agricoles, exécution retardée de paiements...

L'accord du 24 juin 1988 simplifie les questions de procédure budgétaire, élimine les distorsions entre les Etats membres par l'écrêtement de l'assiette T.V.A., choisit une quatrième ressource neutre sur le plan statistique et ordonne les dépenses. La préparation du budget 1989 s'est déroulée sans accroc, signe d'une satisfaction réciproque.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, qui s'interrogeait sur le choix de l'assiette du P.N.B. et l'éventualité d'une cinquième ressource, **M. Peter Zangl** a indiqué que tous les systèmes fiscaux pénalisent, par construction, les plus riches, que la quatrième ressource finance les politiques additionnelles ; il a également noté qu'une ressource complémentaire serait envisageable si l'intégration se poursuivait.

En réponse à **MM. Josy Moinet et Emmanuel Hamel**, **M. Peter Zangl** a rappelé que toute décision concernant le financement de la Communauté par des ressources propres exige une ratification et par conséquent l'intervention du Parlement.

Après que **M. Christian Poncelet, président**, ait indiqué que c'était la première fois, en France, que des parlementaires européens étaient auditionnés par une commission permanente, la commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Pasty, de Mme Carla Barbarella, de M. Conrad Schön et de M. Juan Colom y Naval, députés du Parlement européen, membres de la Commission du budget et de la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen.**

Après avoir présenté les excuses de **M. Jean-Pierre Cot, président**, et salué l'initiative de la commission des

finances, **M. Jean-Claude Pasty** a rappelé les difficultés historiques et juridiques du Parlement européen concernant la définition et l'établissement des ressources de la communauté. Ces ressources doivent être autorisées par les Parlements nationaux. Il a estimé que l'institution d'un impôt communautaire "crédibiliserait" le Parlement européen et suggéré que l'impôt sur l'épargne soit un impôt communautaire.

Concernant les dépenses, la distinction entre dépenses obligatoires (D.O.) et dépenses non obligatoires (D.N.O.) a été une source de conflits avec le Conseil car les pouvoirs de chaque institution sont variables selon la nature des dépenses. Les pouvoirs du Parlement ne sont pas négligeables : il a le dernier mot sur les "D.N.O.", son président décide de l'arrêt de la procédure budgétaire et il conserve le pouvoir de rejeter le budget. **M. Jean-Claude Pasty** a observé que la concertation avec le Conseil s'était améliorée et que l'accord interinstitutionnel avait entraîné une sorte de "paix budgétaire". Il s'est interrogé sur les effets de la croissance, sur la programmation financière et son éventuelle révision, et a insisté sur la nécessité d'un contrôle des dépenses, notamment de leur conformité aux prévisions.

M. René Régnauld s'est interrogé sur la perspective d'une cinquième ressource, et a considéré que de nouvelles politiques communautaires se justifient dès lors que l'Europe représente une économie d'échelle incontestable.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les conséquences de l'accord quinquennal sur les missions du Parlement européen, alors que la négociation budgétaire était l'un des rôles majeurs de ce dernier.

Mme Carla Barbarella a estimé que la programmation, à la baisse, des dépenses agricoles était définitive mais qu'il fallait bien distinguer utilité de la dépense, notamment en faveur des revenus des agriculteurs, et contrôle de la production. Elle a indiqué que le tiers monde devait apprendre à produire ce qui lui est nécessaire et que l'Europe ne pouvait s'engager dans la

perspective de devenir une puissance alimentaire mondiale.

Evoquant une "prétendue irresponsabilité du Parlement européen", Mme **Carla Barbarella** a indiqué que le Conseil avait souvent été à l'origine de conflits budgétaires, en présentant des projets de budgets incomplets ou erronés et que le Parlement européen avait été un élément moteur de l'accord interinstitutionnel. Elle a regretté que le Parlement européen ne puisse s'exprimer pleinement sur les dépenses, notamment sur les dépenses agricoles, classées parmi les dépenses obligatoires.

M. Emmanuel Hamel a considéré que la baisse des dépenses agricoles paraissait contradictoire au regard des besoins considérables qui subsistent dans le monde.

M. Josy Moinet a demandé si ces dépenses agricoles pouvaient reprendre en cas de retournement de conjoncture.

Après avoir rappelé les initiatives de la commission de contrôle budgétaire pour en améliorer et renforcer le rôle (procédure des questions, création de la Cour des comptes des communautés européennes), **M. Conrad Schön** a insisté sur l'impérieuse nécessité des contrôles parlementaires, notamment en coopération avec les Parlements nationaux.

Il a estimé que, en raison de fraudes, notamment en Italie, la communauté perdait plusieurs milliards d'Ecus. Il a supposé qu'il existe une criminalité organisée dont le but est de bénéficier des dépenses communautaires. Il a indiqué qu'il était indispensable de trouver des formules de coopération pour faire face à ces détournements qui nuisent à la crédibilité de la construction européenne. Il a observé que, comme la commission des finances du Sénat, les commissions des deux chambres du Parlement britannique s'étaient interrogées sur la bonne utilisation des dépenses communautaires et avaient pris des contacts avec la commission compétente du Parlement européen.

M. Juan Colom y Naval a ensuite indiqué qu'il était l'auteur d'un rapport relatif à l'amélioration des relations entre la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen et les commissions spécialisées des Parlements nationaux. Il a noté que l'accord sur les perspectives financières avait sensiblement modifié les conditions du contrôle, en accentuant l'examen d'une répartition correcte des dépenses entre les différentes enveloppes prévues par l'accord et en accélérant la fréquence des contrôles. Les dépenses du Feoga garantie sont ainsi suivies chaque mois par la commission de contrôle budgétaire.

Tous les participants, ministre, sénateurs, députés et fonctionnaires européens se sont déclarés très satisfaits de cette réunion et ont souhaité, unanimes, son renouvellement.

A l'issue de cette réunion, la commission a demandé le **renvoi pour avis du projet de loi n° 544** (9e législature) adopté par l'Assemblée nationale, **relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier** (urgence déclarée) et désigné **M. Raymond Bourguine** rapporteur pour avis de ce texte.

La commission a également désigné **M. André Fosset**, rapporteur du **projet de loi n° 254** (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, **modifiant la loi du 6 août 1986, relative aux modalités d'application des privatisations** (urgence déclarée).

La commission a enfin indiqué qu'elle demanderait le **renvoi pour avis du projet de loi n° 545** (9e législature) **approuvant le Xe Plan** (1989-1992) (urgence déclarée), sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale, et a désigné, à titre officieux, **M. Jacques Oudin**, rapporteur pour avis de ce texte.

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

Mercredi 26 avril 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord **procédé aux nominations de rapporteurs suivantes :**

- **M. Michel Rufin** pour le **projet de loi n° 238** (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice de certaines professions judiciaires et juridiques ;

- **MM. Charles Jolibois** (Titre Premier et article 28) et **Etienne Dailly** (Titres II à IV) pour le **projet de loi n° 263** (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la sécurité et à la transparence du marché financier ;

- **M. Daniel Hoeffel** pour la **proposition de loi n° 222** (1988-1989) présentée par M. Jean-Pierre Cantegrit, modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée, relative au **Conseil supérieur des Français de l'étranger** ;

- **M. Guy Allouche** pour la **proposition de loi n° 223** (1988-1989) présentée par M. Jean Cluzel, tendant à améliorer le **statut des élus des collectivités territoriales de la République** ;

- **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** pour la **proposition de loi n° 240** (1988-1989) présentée par Mme Hélène Luc, portant **statut des élus municipaux**,

départementaux et régionaux et démocratisation de ces fonctions électives ;

- **M. Raymond Bouvier** pour la **proposition de loi n° 245 (1988-1989)** présentée par M. André Bohl, tendant à assouplir la procédure du vote par procuration ;

- **M. Jacques Thyraud** pour les **pétitions n°s 47.275 à 47.333 du 20 mars 1989** de M. Georges Toussaint pour une réglementation des sectes.

Puis sur le rapport de **M. Marcel Rudloff**, la commission a examiné le **projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal**, tel qu'il résulte de la lettre n° 213 (1988-1989) du 15 février 1989 de M. le Premier ministre, modifiant la présentation du projet de loi n° 300 (1985-1986) portant réforme du code pénal.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a d'abord souligné le caractère exceptionnel d'une réforme de cette nature en rappelant que l'actuel code pénal datait de 1810 ; il a estimé que les codes pénaux constituaient la "base même de la société organisée" en relevant que le Décalogue et le Code Hamourabi rentraient dans cette catégorie de textes.

Le rapporteur a ensuite expliqué la relative "permanence" des codes pénaux par le caractère fondamental et incontesté des principes sur lesquels ils se fondent et qui sont actuellement au nombre de trois : la liberté, la légalité, les droits de l'homme.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a indiqué que la plupart des pays européens avaient récemment adopté ou s'apprêtaient à adopter, des codes pénaux nouveaux. Si en France, les premiers "projets de réforme" remontent à 1933, c'est depuis les années 1970 que la procédure de révision s'est accélérée avec notamment l'élaboration de deux avant-projets en 1978 et en 1983.

Le rapporteur a précisé que le présent projet constituait le Livre premier du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat au mois de février 1986 ; ce Livre premier étant composé de trois titres consacrés respectivement à la

légalité de la loi pénale, à la responsabilité pénale et au régime des peines.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a ajouté que les Livres II et III, relatifs respectivement aux crimes et délits contre les personnes et aux crimes et délits contre les biens, devraient être soumis ultérieurement à l'examen du Parlement sous forme de projets distincts ; le Livre IV, en cours d'élaboration, aurait trait à la sûreté de l'Etat, tandis que deux autres Livres traiteraient de matières spéciales telles que le droit du travail ou les délits économiques.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a souligné que le droit pénal était fondé sur une certaine conception de la liberté de l'homme : pour qu'elle soit punissable, la personne doit connaître la loi pénale -c'est le principe de légalité- et être en mesure de transgresser délibérément cette loi -c'est la question de la responsabilité pénale-. A l'instar de l'infraction, la sanction doit être connue de tous, donc prévue, elle aussi, par la loi pénale.

Evoquant d'abord la légalité de la loi pénale, le rapporteur a relevé qu'elle soulevait plusieurs questions : la loi applicable sera-t-elle toujours la loi française ou certaines autres dispositions -telles que les règlements européens- pourraient-elles recevoir application ? Quelle autorité devrait apprécier la légalité des règlements ? Dans quelle mesure la loi pénale sera-t-elle appliquée dans le temps ? Il a rappelé que le principe de non-rétroactivité souffrait l'exception de la règle d'application immédiate de la loi pénale plus douce.

Le rapporteur a, ensuite, évoqué les causes internes (discernement altéré pour des raisons mentales ou psychiques) et externes (état de nécessité, commandement de l'autorité légitime, légitime défense) d'une éventuelle irresponsabilité pénale.

S'agissant enfin des sanctions, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, relevant que certains pays connaissaient encore les peines "par analogie", a mis, d'abord, en relief

la nécessité de la légalité des peines, la loi venant fixer des plafonds, des planchers ou des fourchettes de sanctions pour les différentes catégories d'infractions.

Il a ensuite souligné que l'emprisonnement était devenu, depuis la Révolution, la "peine de référence" même si ses fonctions d'élimination et de reclassement du condamné étaient aujourd'hui souvent mises en question en raison de l'importance de la récidive.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a encore précisé qu'à côté de l'emprisonnement, la peine pécuniaire constituait la seconde peine de référence. Il a cependant mis également l'accent sur les difficultés d'exécution de cette sanction.

Après avoir évoqué les principales peines de substitution, le travail d'intérêt général, les peines privatives ou restrictives de droit et les diverses interdictions professionnelles, le rapporteur a indiqué quels étaient les grands axes du projet :

- l'institution d'une responsabilité pénale des personnes morales ;

- la création de la notion d'instigateur ;

- la suppression de la notion ancienne de démente et la mise en place à côté d'un régime d'irresponsabilité totale, d'un régime d'atténuation de responsabilité au cas où les facultés psychiques sont seulement altérées ;

- l'institution d'une nouvelle échelle des peines en matière criminelle, prévoyant notamment une peine de trente ans de réclusion ;

- la fixation d'une durée maximum de sept ans d'emprisonnement en matière correctionnelle ;

- l'obligation pour le juge qui prononce une peine d'emprisonnement de durée inférieure à quatre mois de motiver spécialement sa décision ;

- la suppression de l'emprisonnement en matière contraventionnelle ;

- l'institution de deux nouvelles sanctions : l'ajournement de la peine avec mise à l'épreuve et l'ajournement avec injonction ;

- la suppression des peines accessoires attachées automatiquement à certaines peines principales ;

- la suppression de la notion de circonstances atténuantes puisque la réforme ne prévoit plus que des "plafonds", sans fixer de "plancher" en ce qui concerne les différentes catégories de peines ;

- l'extension à la matière criminelle des peines de substitution.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a ensuite indiqué que les amendements qu'il proposerait à la commission s'articuleraient autour d'un certain nombre d'orientations : la spécialisation de la responsabilité pénale des personnes morales, les partis politiques étant, pour des raisons constitutionnelles, exclus du champ de cette responsabilité ; la possibilité pour les juridictions d'ordonner l'internement dans des établissements spécialisés en cas d'irresponsabilité pénale ou de responsabilité atténuée ; la fixation à dix ans du maximum de l'emprisonnement correctionnel pour maintenir dans ce domaine certaines infractions telles que le trafic de stupéfiants ; une plus grande certitude de la peine, avec notamment la fixation à trois ans du plancher de peine d'emprisonnement lorsque la réclusion criminelle à perpétuité sera encourue ; l'insertion du régime de sûreté issu de la loi du 9 septembre 1986 dans le nouveau code pénal ; la promotion de la "très courte peine" d'emprisonnement (de trois à quinze jours) puisqu'il sera proposé que celle-ci ne puisse être assortie du sursis que par décision spéciale et motivée ; le remplacement de l'amende par le jour-amende ; la création d'une condition de non-récidive pour l'octroi du sursis avec mise à l'épreuve ainsi que du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ; la "judiciarisation" de l'interdiction de séjour puisqu'il reviendrait à la juridiction de déterminer désormais les

lieux dans lesquels le condamné ne doit pas paraître ; la faculté de prononcer le travail d'intérêt général comme peine de substitution en ce qui concerne les contraventions de la cinquième classe ; l'institution de l'erreur sur le droit ; la réduction des durées de prescription des peines.

Enfin, le rapporteur a mis l'accent sur l'intérêt que le présent projet de réforme suscitait dans la communauté internationale, la France étant l'un des derniers pays de la communauté européenne à procéder à une refonte d'ensemble de sa législation pénale.

M. Jacques Larché, président, après avoir salué le retour à la commission des lois de **M. Jean Bénard-Mousseaux**, en remplacement de **M. Jean Clouet**, a d'abord donné la parole à **M. Félix Ciccolini**.

M. Félix Ciccolini a fait remarquer que l'examen du Livre premier du projet de réforme n'était pas sans conséquence sur celui des livres suivants. Puis il a souhaité que puisse être prévu, dès le Livre premier, le cas d'irresponsabilité des mineurs.

Il a estimé, s'appuyant sur des informations recueillies lors des auditions organisées par la commission, que la mauvaise exécution des peines portait atteinte au principe d'égalité devant la loi et qu'il conviendrait de s'en préoccuper tout autant que de la définition des infractions.

A ce sujet, **M. Jacques Larché, président**, a rappelé que l'usage fréquent de la détention provisoire résultait certainement de cette "fuite" devant les peines.

Ensuite, **M. Jacques Thyraud** a déclaré souhaiter que puisse être adopté définitivement le Livre premier, indépendamment des livres suivants. Il a manifesté sa satisfaction au sujet de la suppression de l'emprisonnement en matière contraventionnelle. En ce qui concerne l'application de la loi pénale dans l'espace et dans le temps, il a souligné combien ces notions avaient évolué depuis 1810 et combien les formes actuelles de la

criminalité, notamment la criminalité transfrontière, semblaient appeler des innovations en la matière.

Puis **M. Jacques Thyraud** a déclaré qu'il souhaitait que soient maintenues au niveau correctionnel des infractions aussi graves que le trafic de stupéfiants. Il s'est interrogé sur la nécessité du maintien du jury en cour d'assises. Dès lors que la peine de mort est abolie, cette procédure pourrait apparaître trop lourde et inutilement spectaculaire.

Quant aux personnes morales, **M. Jacques Thyraud** s'est prononcé pour la reconnaissance de leur responsabilité pénale.

Par ailleurs, il a estimé que le recours à la peine de prison était inévitable, tout en remarquant le caractère pernicieux des courtes peines, sauf si ces dernières pouvaient être exécutées dans des établissements spécialisés.

Enfin, **M. Jacques Thyraud** a jugé que la contrainte par corps devait être supprimée.

Puis **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a attiré l'attention sur le fait que l'établissement de l'échelle des peines prévue dans le Livre premier aurait des répercussions sur le dispositif des autres livres du projet de réforme. Il a également souligné l'imbrication de la matière pénale et de la procédure pénale, notamment en ce qui concerne l'exécution des peines ou la nécessité d'un jury en assises.

Répondant aux orateurs, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a notamment indiqué qu'il proposerait à la commission l'adoption d'un amendement concernant l'irresponsabilité des mineurs.

Enfin, **M. Jacques Larché, président**, a rappelé que suite aux décisions du Conseil constitutionnel interprétant l'article 34 de la Constitution, un règlement ne pouvait plus prévoir une peine privative de liberté.

La commission a alors abordé l'examen des articles.

Un débat s'est engagé sur l'article 111-1 auquel ont participé, outre **M. Marcel Rudloff, rapporteur, M. Jacques Larché, président, MM. Félix Ciccolini, Jacques Thyraud, Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt et François Giacobbi**. A l'issue de ce débat, la commission a décidé de maintenir la division tripartite des infractions en fonction de leur gravité dans les termes prévus par l'article.

Puis la commission a examiné l'article 111-4 du projet définissant le principe d'interprétation stricte de la loi pénale. En réponse à **M. Jacques Larché, président, et à MM. Jacques Thyraud et Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur a précisé que la notion de "loi pénale" s'entendait de celle de "loi" au sens strict, mais aussi de celle de "règlement".

La commission a ensuite examiné un amendement visant à l'adoption d'un article additionnel après l'article 111-4, tendant à autoriser les juridictions répressives à apprécier la légalité des décisions administratives individuelles dans le cas où cette appréciation apparaîtrait utile à la solution du procès.

Après un débat auquel ont participé outre **M. Jacques Larché, président, M. Marcel Rudloff, rapporteur, MM. Charles Jolibois, Jacques Thyraud et François Giacobbi**, la commission a adopté l'amendement sous réserve d'une modification rédactionnelle.

La commission a ensuite adopté, à l'article 112-1, un amendement rédactionnel et deux amendements présentés par le rapporteur, tendant à délimiter les conditions d'application immédiate des lois de procédure à des faits commis antérieurement.

A l'article 112-4, et après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Jacques Thyraud, Charles Jolibois et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté un amendement établissant une distinction, dans le cas de

l'application immédiate des lois d'exécution des peines, entre le délinquant primaire et le récidiviste.

Aux articles 113-1 et 113-2, la commission a adopté deux amendements tendant à déterminer, en fonction des termes de l'article 55 de la Constitution, les conditions dans lesquelles les traités pourraient prévaloir sur la loi pénale. Un débat s'est engagé sur ce point auquel ont participé MM. Jacques Larché, président, Jacques Thyraud, Charles de Cuttoli, Michel Darras, François Giacobbi, Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff, rapporteur.

Présidence de M. Charles de Cuttoli, vice-président, puis de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord adopté un amendement à l'article 113-9 quant à la procédure applicable à la poursuite des infractions commises à l'étranger.

Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel à l'article 113-10.

La commission a ensuite abordé le Titre II "De la responsabilité pénale". Elle a tout d'abord examiné un amendement proposé par le rapporteur tendant à une meilleure rédaction de l'article 121-2 relatif à la responsabilité pénale des personnes morales. Le rapporteur a indiqué que son projet d'amendement se limitait à poser le principe de cette responsabilité, mais que l'entrée en vigueur du principe serait subordonnée à la définition d'infractions spéciales.

Puis le rapporteur a estimé qu'une telle responsabilité appliquée aux partis et groupements politiques pourrait être contraire aux termes de l'article 4 de la Constitution.

Un débat s'est engagé auquel ont participé outre le rapporteur, MM. Jacques Larché, président, Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, Félix Ciccolini, Charles Lederman et Etienne Dailly.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la mise en cause de la responsabilité pénale des syndicats et des associations à but non lucratif ne pouvait être retenue.

M. Charles de Cuttoli a indiqué qu'il en allait de même des associations culturelles et que le principe de la responsabilité pénale des personnes morales était contraire à celui de la responsabilité personnelle des individus.

M. Félix Ciccolini s'est montré soucieux de connaître les conditions dans lesquelles une telle responsabilité était prévue à l'étranger. La responsabilité pénale des associations à but non lucratif lui est apparue par ailleurs des plus critiquables.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur l'utilité d'un tel dispositif. De surcroît, celui-ci lui est apparu contraire au principe d'individualisation des peines.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a ajouté que le principe était moins novateur qu'il ne pouvait paraître au premier abord, dans la mesure où le Conseil de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la Commission des communautés européennes pouvaient déjà prononcer des sanctions significatives à l'encontre de personnes morales.

Ensuite, prenant l'exemple des délits d'environnement, le rapporteur a indiqué que l'introduction du principe de cette responsabilité dans notre droit lui paraissait de nature à ouvrir l'éventail des sanctions et à permettre de pallier l'insuffisance voire l'inadaptation de la seule sanction civile contre l'auteur de la faute.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver l'examen de l'article jusqu'à la fin de l'examen du projet par la commission et a exprimé le désir d'entendre à nouveau le garde des sceaux sur ce problème.

La commission a ensuite adopté un amendement rédactionnel aux articles 121-4 et 121-5.

Puis après l'examen de l'article 121-5, elle a adopté un amendement de conséquence introduisant un article additionnel.

La commission a ensuite examiné l'article 121-6 définissant la notion d'instigateur. Un débat s'est engagé sur ce point auquel ont participé, outre **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles de Cuttoli et Bernard Laurent**. A l'issue de ce débat, la commission a adopté un amendement tendant à interdire toute poursuite de l'instigateur dans le cas où l'acte tenté ne serait pas suivi d'effet.

La commission a ensuite adopté un amendement d'ordre rédactionnel à l'article 121-7.

Puis elle a ensuite abordé l'examen de l'article 122-1 concernant l'irresponsabilité pénale des personnes atteintes de troubles psychiques ou neuropsychiques.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent et Marcel Rudloff, rapporteur**, la commission a décidé, sur proposition du rapporteur, que dans le cas où la personne poursuivie verrait sa responsabilité simplement atténuée, la peine serait exécutée dans un établissement pénitentiaire spécialisé, doté de services médicaux appropriés.

La commission a ensuite adopté, après l'article 122-2, un amendement du rapporteur tendant à prévoir que l'erreur de droit pourrait effacer la responsabilité de la personne poursuivie.

Puis la commission a adopté un amendement rédactionnel à l'article 122-3 et, après un débat auquel ont participé **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Marcel Rudloff, rapporteur**, à l'article 122-4, un amendement redéfinissant les conditions de proportionnalité de la légitime défense et un amendement complétant le dispositif de présomption.

A l'article 122-5, la commission a adopté un amendement du même ordre.

Puis après l'article 122-5, elle a retenu une proposition du rapporteur tendant à établir, conformément au droit actuel, l'irresponsabilité pénale des mineurs de moins de treize ans et à définir les grandes lignes d'une responsabilité pénale spéciale des mineurs âgés de treize à dix-huit ans.

Abordant l'examen du Titre III "Des peines", la commission a adopté à l'article 131-3 un amendement tendant à substituer le jour-amende à l'amende comme peine pécuniaire en matière correctionnelle.

A l'article 131-4, après les interventions de **M. Jacques Larché, président, MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent, et Jacques Thyraud**, elle a adopté un amendement instituant un nouveau degré de 10 ans au plus dans l'échelle des peines correctionnelles.

A l'article additionnel après l'article 131-4, elle a adopté un amendement définissant la peine correctionnelle de jours-amende.

A l'article 131-6, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 131-7, elle a adopté un amendement prévoyant que le travail d'intérêt général n'est pas rémunéré ; au même article, elle a adopté un amendement prévoyant que la peine de travail d'intérêt général ne peut être prononcée contre le prévenu qui n'est pas présent à l'audience.

A l'article 131-8, elle a adopté un amendement prévoyant que lorsqu'un délit est puni d'une peine d'emprisonnement, cette peine peut être remplacée par une peine de jours-amende.

A l'article 131-9, elle a supprimé le premier alinéa du texte qui interdit le cumul de l'emprisonnement avec les peines privatives ou restrictives de droit, la peine de travail d'intérêt général ainsi que la peine de jours-

amende. Au même article, elle a adopté un amendement de conséquence. Toujours à l'article 131-9, elle a adopté deux amendements de forme, un amendement de conséquence, ainsi qu'un dernier amendement supprimant le dernier alinéa du texte qui interdit le cumul de la peine de travail d'intérêt général et de celle de jours-amende.

A l'article 131-15, elle a adopté deux amendements de forme.

A l'article 131-24, elle a adopté un amendement prévoyant que le défaut total ou partiel de paiement du montant global des jours-amende prononcés entraîne l'incarcération du condamné pour une durée qui correspond au nombre de jours-amende impayés.

A l'article 131-25, la commission a adopté deux amendements de forme.

A l'article 131-29, la commission a adopté un amendement tendant à donner à l'interdiction de séjour un caractère juridictionnel plus prononcé.

Elle a réservé l'examen des articles 131-35 à 131-46.

A l'article 132-3, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-6, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 132-8, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-9, elle a adopté quatre amendements de conséquence.

A l'article 132-10, elle a adopté un amendement de conséquence.

Elle a réservé les articles 132-12 à 132-15.

A l'article 132-17, elle a adopté deux amendements augmentant de deux à trois ans le plancher de la peine privative de liberté pouvant être prononcée pour une infraction punissable de la réclusion criminelle ou de la

détention criminelle à perpétuité et de un à deux ans le plancher de la peine privative de liberté pouvant être prononcée pour une infraction punie de la réclusion criminelle ou de la détention criminelle à temps.

A l'article 132-18, elle a adopté trois amendements tendant à rendre exceptionnel le prononcé des courtes peines de prison de quatre mois à dix jours et à favoriser, en revanche, le prononcé des très courtes peines de prison ferme de deux à dix jours.

Présidence de M. Charles de Cuttoli, vice-président.
Au cours d'une troisième séance tenue dans la soirée, la commission a poursuivi, sur le rapport de M. Marcel Rudloff, l'examen du projet de loi portant réforme des dispositions générales du code pénal, tel qu'il résulte de la lettre n° 213 (1988-1989) du 15 février 1989 de M. le Premier ministre, modifiant la présentation du projet de loi n° 300 (1985-1986) portant réforme du code pénal.

Après un débat au cours duquel sont notamment intervenus MM. Charles de Cuttoli, président, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, elle a adopté, à l'article 132-19, un amendement de conséquence.

A l'article 132-21, elle a supprimé le second alinéa de cet article relatif à la contrainte par corps.

A l'article 132-26, elle a adopté un amendement de conséquence.

Après l'article 132-26, elle a adopté deux amendements insérant une sous-section additionnelle ainsi qu'un article additionnel instituant le régime de sûreté.

A l'article 132-27, elle a adopté un amendement prévoyant que l'avertissement du président de la juridiction qui ordonne le sursis simple est subordonné à la présence du prévenu à l'audience.

A l'article 132-28, elle a adopté deux amendements d'ordre rédactionnel.

A l'article 132-29, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-31, elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 132-34, elle a adopté un amendement de forme.

A l'article 132-37, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-38, elle a adopté un amendement prévoyant que l'avertissement du président de la juridiction qui ordonne un sursis assorti de la mise à l'épreuve est subordonné à la présence du prévenu à l'audience.

Après l'article 132-38, elle a adopté un article additionnel prévoyant que le sursis avec mise à l'épreuve ne peut être ordonné que lorsque le prévenu n'a pas été condamné deux fois au cours des cinq années précédant les faits pour crime ou délit de droit commun, à une peine de réclusion ou d'emprisonnement.

A l'article 132-40, elle a adopté deux amendements de coordination.

A l'article 132-43, elle a adopté un amendement prévoyant que le juge de l'application des peines peut lui aussi fixer des obligations spéciales au probationnaire.

A l'article 132-52, elle a adopté un amendement prévoyant que le sursis assorti à l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général ne peut être ordonné lorsque le prévenu n'est pas présent à l'audience.

A l'article 132-52, elle a adopté un amendement subordonnant l'octroi du sursis assorti de l'obligation d'accomplir un travail d'intérêt général, aux mêmes conditions de non récidive que le sursis avec mise à l'épreuve.

A l'article 132-60, elle a adopté un amendement tendant à exiger la présence du prévenu à l'audience lorsque la juridiction ajourne le prononcé de la peine.

A l'article 132-64, elle a adopté un amendement prévoyant que la loi ou le règlement fixera les limites du taux de l'astreinte et la durée maximale durant laquelle celle-ci sera applicable.

A l'article 132-72, elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 133-1, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 133-2, elle a adopté un amendement fixant à dix ans la durée de la prescription de la peine en matière criminelle.

A l'article 133-3, elle a adopté un amendement fixant à trois ans la durée de la prescription en matière correctionnelle.

A l'article 133-4, elle a adopté un amendement fixant à un an la durée de la prescription en matière contraventionnelle.

A l'article 133-13, elle a adopté trois amendements de conséquence et un amendement de forme.

A l'article 133-14, elle a adopté un amendement de conséquence.

Après l'article 133-16, elle a adopté un amendement prévoyant que pour l'application des règles sur la réhabilitation, la remise gracieuse d'une peine ou la dispense de cette peine équivaut à son exécution.

Toujours après l'article 133-16, elle a enfin adopté deux amendements insérant une nouvelle section ainsi qu'un article additionnel prévoyant les conséquences du décès du condamné ou de la dissolution de la personne morale.

Jeudi 27 avril 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a procédé à l'audition de M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice, sur la responsabilité pénale des personnes morales.

A titre préliminaire, M. Jacques Larché, président, a indiqué que la commission s'interrogeait sur la portée du principe prévu par le projet, sur l'examen constitutionnel du principe et sur sa nature.

M. Pierre Arpaillage, garde des sceaux, ministre de la justice, a présenté à la commission les grandes lignes du dispositif. Il a indiqué que celui-ci couvrait à la fois les personnes morales de droit privé et celles de droit public, à l'exception des collectivités publiques et de leurs groupements, cette exception étant justifiée par le souci de ne pas remettre en cause les décisions du suffrage universel.

Le garde des sceaux a ensuite indiqué que le projet n'avait pas pour objet de mettre en place un principe de responsabilité collective, mais bien un simple principe de responsabilité d'une entité bien définie, la personne morale.

Cette innovation lui est apparue répondre à la nécessité de poursuivre des personnes qui, pour être morales, attentent parfois à l'ordre public et à celle d'éviter que la responsabilité pénale de personnes physiques, n'occupant parfois qu'un rôle secondaire, ne soit engagée pour des faits imputables à l'entité morale elle-même.

Le ministre a ensuite rappelé que l'article 121-2 du projet n'avait pour objet que de poser un principe général mais que le législateur aurait à définir, au cas par cas, les infractions imputables aux personnes concernées. A cet égard, le ministre a donné à la commission une liste d'exemples figurant dans les actuels projets des livres II et III du nouveau code.

Le garde des sceaux a ensuite exposé les raisons pour lesquelles les personnes de droit public, autres que les collectivités publiques, n'avaient pas été exclues du nouveau régime.

Evoquant ensuite les peines applicables, le garde des sceaux a souligné que la peine de dissolution ne serait pas plus nuisible à l'égard de l'entreprise et de ses salariés que les mesures d'incarcération des dirigeants prononcées dans le système actuel. Il s'est montré assuré, ensuite, que les juridictions examineraient les différents cas de figure avec beaucoup de précautions.

Un échange de vues s'est ensuite engagé auquel ont participé outre **M. Jacques Larché, président**, et **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman** et **Charles de Cuttoli**.

M. Marcel Rudloff a indiqué, en premier lieu, que le principe posé par l'article 121-2 ne lui semblait pas constituer un mécanisme de responsabilité du fait d'autrui à la différence de la loi dite "anti-casseurs" qui sanctionnait certaines personnes pour des actes commis, le cas échéant, par d'autres.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé pour sa part sur trois points : il s'est demandé, en premier lieu, si la responsabilité pénale des personnes morales ne faisait pas double emploi avec leur responsabilité civile. Ensuite, il s'est interrogé sur l'exemplarité de la sanction. Enfin, il s'est demandé si la mise en cause de la responsabilité pénale des personnes morales permettrait de mettre fin à la mise en cause de la responsabilité pénale des personnes physiques impliquées dans l'infraction.

M. Charles Lederman s'est interrogé sur la finalité d'une réforme dont il a rappelé qu'elle n'avait pas eu de précédent depuis la Révolution. Ensuite, il a attiré l'attention sur le cas des sociétés sans personnalité morale. Puis, il s'est interrogé sur la mise en cause des syndicats et des associations résultant de l'article 121-2.

Enfin, il s'est demandé si l'objet de la réforme n'était pas de mettre en avant la peine de dissolution dont les effets lui sont apparus des plus dangereux à l'égard des partis, des syndicats et des associations.

M. Charles de Cuttoli s'est montré en accord avec les observations générales présentées par **M. Charles Lederman** et, à partir d'une série d'exemples, a indiqué que le dispositif ne lui paraissait pas viable.

En réponse à ces différents intervenants, **M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné que le principe de responsabilité des personnes morales était fondé sur la notion de faute et qu'un tel fondement excluait toute idée de responsabilité collective, tout en garantissant une certaine exemplarité de la peine. Le garde des sceaux a ensuite estimé que la mise en cause des responsables secondaires des infractions s'effacerait très probablement devant celle de l'entité morale elle-même. Enfin, il a rappelé que l'objectif de la réforme était de rechercher les vraies responsabilités et qu'à cet égard, la distinction entre groupements lucratifs et groupements non lucratifs pourrait apparaître, sur ce point, artificielle. Il a souligné qu'en tout état de cause, les parquets seraient vigilants, comme il se doit, dans la mise en oeuvre de la réforme.

Revenant sur l'examen du principe, **M. Etienne Dailly** a indiqué que la responsabilité des personnes morales mettrait en cause à tort les actionnaires des sociétés. Puis, évoquant la constitutionnalité du texte, il s'est montré favorable à ce que le Gouvernement communique à la commission l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet.

La commission a ensuite examiné l'article 121-2 du projet de réforme du code pénal dont elle avait réservé l'examen au cours de sa séance tenue dans l'après-midi du 26 avril 1989.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a rappelé les grandes lignes de l'article et souligné, à partir d'un

exemple concret, l'intérêt qu'il voyait à l'adoption du principe de responsabilité pénale des personnes morales prévu par l'article. Ce principe lui est apparu pouvoir permettre de mieux définir les responsabilités (par exemple en cas d'atteinte à l'environnement) et d'exiger du contrevenant l'adoption de mesures de sauvegarde appropriées. Le rapporteur a ensuite indiqué qu'il estimait devoir exclure du dispositif la responsabilité des partis politiques mais aussi des syndicats et, si la commission le souhaitait, des associations à but non lucratif.

Un débat s'est engagé auquel ont participé, outre **M. Jacques Larché, président**, **MM. Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt, Etienne Dailly et Marcel Rudloff, rapporteur**.

M. Charles Lederman a indiqué qu'il ne s'opposerait plus au principe, dès lors que la responsabilité des syndicats et des associations à but non lucratif cesserait d'être prise en compte.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a renouvelé son souhait de voir ces mêmes entités exclues du dispositif. Il a ensuite indiqué qu'il se montrait favorable à la définition de peines d'amende, par préférence à la peine de jours-amende dont le mécanisme lui est apparu mal adapté aux personnes morales.

M. Etienne Dailly a présenté pour sa part les raisons pour lesquelles il se montrait opposé au principe de responsabilité défini par l'article. Le jeu d'exclusion évoqué par le rapporteur, auquel il a adhéré, lui a paru cependant démontrer la mauvaise assise du mécanisme. Ensuite, il a rappelé les réserves formulées contre ce principe par diverses personnalités représentatives auditionnées par la commission. Enfin, il a indiqué que des réserves constitutionnelles continuaient de peser sur le dispositif.

A la suite de ce débat, la commission a rejeté un amendement, déposé par **M. Etienne Dailly**, tendant à la

suppression de l'article 122-1 et a adopté l'amendement présenté par le rapporteur tendant à une autre rédaction du texte et à l'exclusion des partis et groupements politiques, des syndicats et des associations à but non lucratif du mécanisme de responsabilité.

Ensuite, la commission a adopté un amendement à l'article 131-36 tendant à réduire le maximum de la peine applicable aux personnes morales, prévu par le projet, puis aux articles 131-39, 132-12, 132-13, 132-14 et 132-15, cinq amendements de conséquence.

Enfin, la commission a adopté à l'article 132-19 un amendement fixant le minimum de l'amende.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements déposés sur le projet de loi n° 235 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie.

M. Jean-Marie Girault, rapporteur, a d'abord indiqué que le Gouvernement avait déposé un sous-amendement n° 8 à l'amendement n° 3 de la commission à l'article premier. Ce sous-amendement ayant pour objet de lever une ambiguïté rédactionnelle, **M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a présenté un amendement n° 3 rectifié destiné à expliciter la position de la commission. Cet amendement prévoit d'une part, que les candidatures à l'assessorat sont transmises par les maires sans être filtrées et d'autre part, que la liste préparatoire dressée par le premier président comprend le nom des candidats dont la candidature est recevable au regard des conditions de nationalité, d'âge et d'absence de condamnation. Cet amendement a été adopté par la commission. Ensuite la commission a rejeté un amendement n° 7 présenté par M. Henri Bangou et les membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après l'article 3 pour amnistier les faits commis par les indépendantistes en Guadeloupe à l'exclusion des crimes de sang. La

commission a en effet estimé que cette disposition ne s'inscrivait pas dans le cadre du projet de loi.

Présidence de M. Marcel Rudloff.- **M. Paul Masson** a ensuite effectué un **bref compte rendu de la réunion parlementaire du 31 mars 1989 à Luxembourg sur l'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985** (libre circulation des personnes entre les Etats de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française).

Il a exposé que le président du Conseil interparlementaire de Benelux avait informé, le 26 janvier, le président du Sénat de l'organisation à Luxembourg d'une réunion du conseil interparlementaire, consacrée à la mise en application de l'accord de Schengen tendant à la disparition des frontières internes aux cinq Etats au 1er janvier 1990. Le président du Conseil interparlementaire informait M. Alain Poher de son souhait de voir participer à cette réunion quatre députés et quatre sénateurs français ainsi que des parlementaires allemands. MM. Christian Bonnet, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Masson et Jacques Thyraud furent en conséquence désignés pour se rendre à Luxembourg, l'Assemblée nationale désignant de son côté MM. Yves Durand et Michel Suchod, membres de la commission des Lois et M. Jean Seitlinger, membre de la commission des Affaires étrangères, le quatrième siège n'étant pas pourvu. Les présidents de ces "délégations" étaient M. Paul Masson pour le Sénat et M. Michel Suchod pour l'Assemblée nationale.

Après avoir entendu **M. Paul Masson** lui exposer l'objet de l'accord de Schengen et les perspectives des négociations internationales en cours à cet effet, la commission, après les interventions de **MM. Christian Bonnet, Marcel Rudloff et Jacques Thyraud**, a d'une part décidé de réexaminer ce problème lors d'une prochaine réunion et d'autre part demandé à M. Paul Masson d'interroger le Gouvernement au cours de la séance publique du même jour sur la politique menée par

les cinq Etats signataires de l'accord de Schengen en matière d'harmonisation des visas.

La commission a enfin procédé, sur le rapport de **M. Marcel Rudloff, en remplacement de M. Paul Girod, empêché, à l'examen des amendements à la proposition de loi n° 246 (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.**

A l'article 4, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 8 présenté par M. Jean Garcia et les membres du groupe communiste, en soulignant que les dispositions adoptées par la commission permettent de conduire au résultat souhaité par les auteurs sans introduire dans un texte législatif une injonction à l'égard du Gouvernement.

A l'article 5, la commission a tout d'abord rejeté un amendement n° 11 proposé par M. Jean François-Poncet et plusieurs de ses collègues tendant à une nouvelle rédaction de cet article qui priverait les délégations pour les Communautés européennes d'une partie de leurs attributions. Elle a en revanche adopté un sous-amendement n° 12 présenté par les mêmes auteurs qui complète heureusement le texte adopté par la commission en prévoyant que les commissions parlementaires qui reçoivent les conclusions des délégations en délibèrent et que, le cas échéant, elles saisissent le Gouvernement de leurs observations.

La commission a enfin adopté un sous-amendement rédactionnel n° 13, présenté par les mêmes auteurs.

A l'article 6, la commission a émis un avis défavorable au sous-amendement n° 10 présenté par M. Josy Moinet qui tend à modifier l'amendement n° 7 de la commission en supprimant l'autorisation par le Bureau de chaque assemblée pour la publication de rapports d'information spécifiques.

Après avoir fait valoir que s'il était souhaitable que des débats soient régulièrement organisés devant le Parlement sur la politique européenne du Gouvernement, elle a estimé qu'il n'était pas possible qu'un texte législatif impose de tels débats, tant au Parlement qu'au Gouvernement. En conséquence, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 9, présenté par M. Jean Garcia et les membres du groupe communiste, tendant à introduire un article additionnel après l'article 6 qui aurait pour effet de les institutionnaliser.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mercredi 26 avril 1989 - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Guy Cabanel sur la libéralisation des marchés publics.

Le rapporteur a en premier lieu rappelé les enjeux du secteur des marchés publics : impact économique direct puisqu'on les estime à quelque 200 milliards d'Ecus et à 400 milliards d'Ecus si on y inclut les approvisionnements et investissements des entreprises publiques.

Il a rappelé également l'importance de ce secteur comme instrument de politique économique, qu'il s'agisse de soutenir un secteur, une grande entreprise ou une région, ou encore d'encourager un effort de recherche. Soulignant que la libéralisation des marchés publics est un élément important de l'établissement du grand marché intérieur, le rapporteur a également évoqué l'intérêt qu'il y a à permettre la constitution de groupes de taille européenne capables de participer aux grandes opérations d'équipement des Etats tiers. Il a ensuite récapitulé les directives déjà adoptées sur les marchés publics de fournitures et sur les marchés publics de travaux avant de décrire les modifications en cours d'examen. Il n'a pas caché les problèmes tenant à l'alourdissement des procédures qu'entraînera le renforcement des directives "travaux" et "fournitures".

Abordant la directive "recours et contrôle", le rapporteur a rappelé que le dispositif proposé s'inspirait étroitement de la réglementation française, mais a indiqué que la faculté d'intervention directe dans les procédures et de suspension des adjudications pose de délicats problèmes de compétence juridictionnelle à tous les Etats membres.

S'agissant de l'extension de la concurrence communautaire aux secteurs exclus, le rapporteur a mentionné que certaines entreprises françaises pourraient y trouver un avantage à condition que l'ouverture soit réelle et que la fragmentation de certains acheteurs étrangers n'ait pas pour effet, par le jeu des seuils, de les soustraire à la concurrence.

Enfin, le rapporteur a rappelé, dans la ligne d'une observation constante de la délégation, que le grand marché intérieur ne pouvait être ouvert à la concurrence extra-communautaire que sous réserve de réciprocité et que cette condition devait faire partie du mandat de la Commission aux négociations G.A.T.T.

En réponse à des questions de **M. Xavier de Villepin** à propos des domaines exclus des directives sur les marchés publics (eau potable, énergie, transports) et de **M. Robert Pontillon** qui a marqué sa préoccupation de l'absence de coopération entre les Etats membres sur ce sujet, le rapporteur a précisé les problèmes posés par le secteur de l'eau potable et par la vente de l'énergie électrique et il a souligné le danger que présenterait une évolution technocratique des structures communautaires.

A l'issue de ce débat, la délégation a adopté à l'unanimité les conclusions proposées par **M. Guy Cabanel**, rapporteur.

La délégation a ensuite procédé à un échange de vues sur la réforme des délégations parlementaires pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle a notamment examiné les amendements déposés par la commission des lois sur la

proposition de loi n° 246 (1988-1989) adoptée par l'Assemblée nationale.

Dans la discussion à laquelle ont pris part **MM. Jacques Genton, Guy Cabanel, Michel Miroudot et Robert Pontillon**, les membres de la délégation ont estimé que la logique suivie par la commission des lois du Sénat prenait insuffisamment en compte les aspects actuels du suivi des affaires communautaires et ils ont manifesté leur adhésion à celle contenue dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Ils ont en conséquence souhaité le maintien du texte d'origine des articles 3, 4, 5 et 6. Ils ont toutefois reconnu l'amélioration apportée par l'amendement de la commission à l'article 7. A l'unanimité des membres présents, la délégation a alors chargé son président de défendre sa position en séance publique.

DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE POUR LES PROBLÈMES DÉMOGRAPHIQUES

Mardi 25 avril 1989 - Présidence de Mme Denise Cacheux, présidente - Réunie à l'Assemblée nationale, la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques a entendu une délégation de la **confédération nationale du mouvement français pour le planning familial** composée de **Mmes Marie-France Cazalis et Josseline Girault**, responsables nationaux.

Après avoir présenté le rôle et les activités du mouvement français pour le planning familial (M.F.P.F.) en matière de contraception et de sexualité-organisation, créée en 1955, qui reçoit chaque année près de 400.000 personnes à travers un réseau national comprenant 70 associations - **Mme Marie-France Cazalis** a exprimé quelques critiques concernant le "Plan-Famille" du précédent Gouvernement, trop orienté sur l'aide au troisième enfant, trop favorable aux familles aisées, pénalisant pour les familles ayant des enfants d'âge rapproché et négligeant le développement inéluctable du travail féminin. L'objectif prioritaire d'une politique familiale doit être d'aider les couples à la natalité, quel que soit le rang des naissances, par un soutien global dépassant le seul versement de prestations. Les orientations actuelles du Gouvernement, fondées sur l'amélioration du cadre de vie familial, le rééquilibrage des prestations au profit des ménages qui en ont le plus besoin, la collaboration plus étroite avec les collectivités

locales et la coexistence de structures diversifiées pour l'accueil des jeunes enfants, s'inscrivent dans cette perspective.

Abordant ensuite la question de l'application de la "loi Neuwirth", Mme Marie-France Cazalis a fait observer que la contraception était utilisée aujourd'hui davantage pour maîtriser l'échelonnement des naissances plutôt que pour en limiter le nombre. Les textes d'application, qui paraissent trop lentement, restent encore empreints de certains interdits, comme en témoignent les difficultés auxquelles se heurtent les deux structures officielles de diffusion de l'information sur la contraception.

Ainsi, malgré un impact certain auprès de la population, les établissements d'information, de consultation ou de conseil familial, dont la mission a été qualifiée de "responsabilité nationale", sont-ils insuffisamment subventionnés par l'Etat qui ne prend en charge que leur fonctionnement et non l'intégralité de leurs dépenses de personnel. Les propositions du M.F.P.F. tendent à accroître leur rôle à l'ensemble des thèmes liés à la sexualité, à diversifier et à moderniser les méthodes d'information et à améliorer les financements.

De même, les centres de planification ou d'éducation familiale, dont les activités définies par un décret de 1972 portent à titre principal sur la contraception et les entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse, ont-ils souffert du transfert de compétences aux conseils régionaux, transfert qui s'est traduit par la fermeture de nombreux centres municipaux, lieux d'information pourtant très appréciés notamment chez les jeunes et dans les milieux populaires. Le M.F.P.F. demande que leur mission soit élargie au diagnostic et au traitement des maladies sexuellement transmissibles qui ne cessent de se propager, notamment pour lutter contre les stérilités secondaires et pour compléter l'action des centres antivénéériens, en nombre insuffisant dans les zones rurales et auxquels les jeunes ont peu recours. Ils doivent également être autorisés à pratiquer des

interruptions volontaires de grossesse de moins de six semaines. Leur fonctionnement doit être aménagé, leurs lieux d'implantation banalisés, leurs modes de financement assouplis. Une véritable politique de formation des intervenants doit être mise en oeuvre, comportant un examen particulier de la situation des jeunes de 18-20 ans qui, sans autonomie personnelle, sont affiliés à la sécurité sociale comme ayants-droit de leurs parents, et hésitent de ce fait à recourir à des examens pourtant utiles qui devraient leur être accordés gratuitement.

Au-delà des structures officielles d'information, le M.F.P.F. souhaite développer une politique de relais permettant une prise en charge collective des problèmes de sexualité en sensibilisant l'ensemble des personnes ayant des activités sociales ou éducatives et en "démédicalisant" l'information. Il convient également de compléter la formation initiale des travailleurs sociaux, para-médicaux et médecins en y intégrant les problèmes liés à la vie sexuelle, et d'accroître l'information par les média, en libéralisant la publicité en faveur des méthodes contraceptives.

En ce qui concerne, enfin, l'application de la loi sur l'I.V.G., Mme Marie-France Cazalis a observé qu'en dépit du constat relativement favorable établi par plusieurs études, certaines enquêtes (notamment une très récente enquête du M.F.P.F.) relèvent de graves lacunes dans sa mise en oeuvre liées, soit, à des réticences personnelles, soit à des restrictions inhérentes à la loi et aujourd'hui dépassées. Les études de l'INED ont en effet démontré la difficulté d'établir un lien entre la libéralisation de l'avortement et le déclin de la natalité. Le M.F.P.F. estime nécessaire de revoir l'ensemble du problème de l'I.V.G. Il faut dépénaliser le recours à l'avortement en traitant celui-ci comme n'importe quel acte chirurgical avec les garanties médicales inhérentes à toute intervention.

Un débat a suivi ces interventions.

La présidente a fait observer que les remarques formulées au cours de l'exposé s'adressaient autant au Gouvernement ou aux collectivités locales qu'au législateur. S'il revient à ce dernier de décider des modifications éventuelles aux lois existantes en la matière, il ne peut qu'infléchir sur le reste les actions engagées, notamment lors du vote des crédits budgétaires.

M. Claude Huriet, sénateur, a tout d'abord rappelé que la distinction entre établissements d'information et centres de planification était assez largement théorique. Elle ne se retrouve pas nécessairement au niveau local, un seul centre remplissant le plus souvent les deux missions. Quant à la séparation entre la fonction médicale et l'aspect éducatif des centres, à laquelle il a été souvent fait allusion au cours de l'exposé, elle ne doit pas se traduire par un cloisonnement, voire une opposition systématique. Le traitement médical peut participer de l'éducatif. Le médecin ne doit s'arroger aucun monopole ; il ne saurait non plus être exclu.

Il ne faut pas perdre de vue enfin, a indiqué M. Claude Huriet, que l'objectif essentiel en ces domaines -notamment lors des distributions gratuites de médicaments- est d'apprendre aux jeunes à avoir un comportement responsable. Rien ne doit être fait qui puisse entraver l'apprentissage de la responsabilité.

M. Michel Moreigne, sénateur, a mis en parallèle le présent exposé et la réunion à laquelle il venait d' assister sur l'aide humanitaire au Soudan et au Liban. Une hiérarchie des valeurs s'impose aux sociétés développées. Que choisir entre le Soudan et le développement du planning familial ? Ceci étant dit, des améliorations à la législation existante sont certainement possibles, notamment pour en atténuer les clauses restrictives.

M. Jean-Pierre Lapaire, député, a souhaité un développement des structures d'accueil des jeunes enfants et a souligné le fait que l'abaissement de l'âge de la majorité civile, ramené il y a quinze ans de 21 à 18 ans, était sans doute à l'origine des problèmes rencontrés

aujourd'hui auprès de la population des 18-20 ans, qui ne peuvent plus bénéficier de par la loi de l'intégralité des aides. Il s'est demandé également si l'allocation spéciale versée aux parents isolés n'avait pas des effets regrettables en incitant parfois au maintien dans cette situation.

En réponse aux intervenants, **Mme Marie-France Cazalis** a apporté les précisions suivantes :

- Les centres d'information et de planification regroupent, pour un travail en commun, des spécialistes et des éducateurs. Il s'agit de faire de l'éducation, et non de dispenser une quelconque assistance médicale qu'on peut éventuellement trouver ailleurs. Le médecin est souvent plus écouté quand il ne parle pas en technicien.

- L'allocation pour parent isolé doit s'inscrire dans une perspective d'insertion professionnelle. C'est le seul moyen d'éviter les effets négatifs justement dénoncés.

- Il n'y a pas à choisir entre l'aide humanitaire et le planning familial. Il s'agit simplement d'appliquer la loi dans toutes ses dispositions.

Pour **Mme Josseline Girault**, la force du planning familial est précisément de reposer sur l'expérience de personnes qui ne sont pas nécessairement des médecins. Si ces derniers ont bien évidemment leur place dans le Mouvement, leur action ne doit pas être privilégiée. D'une façon plus générale, la grande avancée sociale qu'ont représenté les lois de libéralisation de la contraception et de l'I.V.G. ne doit pas être remise en cause à l'occasion de mesures administratives. La montée de l'intolérance et de l'intégrisme à laquelle on assiste aujourd'hui fait d'ores et déjà peser un risque suffisamment grand dans le domaine de l'éducation sexuelle.