

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1988-1989

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
	-
Affaires culturelles .....	1645
Affaires économiques et Plan .....	1651
Affaires étrangères, défense et forces armées .....	1669
Affaires sociales .....	1671
Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation .....	1699
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale .....	1719
Délégation du Sénat pour les Communautés européennes .....	1755
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations .....	1761
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles .....	1763
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie .....	1765
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur le projet de loi approuvant le Xème Plan (1989-1992).....	1767

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 31 mai 1989.-** Présidence de M. Michel Miroudot, vice-président, puis de M. Maurice Schumann, président.- La commission a tout d'abord examiné, en deuxième lecture, le **projet de loi n°317 (1988-1989) modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives, sur le rapport de M. François Lesein.**

Dans son exposé liminaire, **M. François Lesein** a indiqué que l'Assemblée nationale a adopté deux articles dans la rédaction proposée par le Sénat et décidé de ne pas rétablir deux articles qui avaient été supprimés par le Sénat. En revanche, l'Assemblée nationale a modifié plus ou moins profondément 11 articles et a inséré 4 articles nouveaux.

En dehors des amendements rédactionnels ou de coordination, en règle générale, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne bouleversent pas le texte adopté par le Sénat, mais le complètent souvent utilement.

Surtout, l'Assemblée nationale, malgré un amendement de suppression présenté par le Gouvernement, a maintenu, dans des termes pratiquement identiques, le texte qui avait été adopté à l'article 5 par le Sénat. Cet article donne la possibilité, sous autorisation judiciaire, de procéder à des perquisitions et saisies qui permettent de lutter efficacement contre les pourvoyeurs.

En revanche, d'autres amendements sont plus discutables et appellent des rectifications. Enfin, l'Assemblée nationale a introduit certaines dispositions sans en tirer les conséquences dans tous les articles du projet de loi.

En conclusion, le rapporteur a souligné qu'il avait abordé l'examen des articles du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale dans le même état d'esprit de concertation qui avait prévalu lors du débat au Sénat, en première lecture.

Au cours de l'examen des articles, la commission a adopté :

- à l'article premier, trois amendements rédactionnels ;

- l'article premier bis A dans le texte de l'Assemblée nationale ;

- à l'article premier bis, un amendement rédactionnel ;

- à l'article 2, deux amendements supprimant la possibilité pour les personnes agréées de procéder de leur propre initiative aux contrôles prévus par le projet de loi ;

- les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 6 bis dans le texte de l'Assemblée nationale ;

- à l'article 7, cinq amendements précisant les cas de saisine de la commission nationale de lutte contre le dopage pour les sportifs utilisateurs de produits dopants et pour les pourvoyeurs ;

- à l'article 9, quatre amendements définissant la notion de substitution des mesures administratives aux mesures disciplinaires fédérales prises à l'encontre des sportifs convaincus de dopage et des pourvoyeurs et prévoyant des sanctions administratives à l'égard de ceux qui auront administré des substances interdites ou appliqué des procédés prohibés.

- à l'article 9 bis, trois amendements rédactionnels ;

- à l'article 9 ter, deux amendements précisant les conditions d'interdiction de participation d'un animal convaincu de dopage aux compétitions sportives ;

- à l'article 10, quatre amendements instituant des sanctions pénales à l'encontre de ceux qui administrent des substances interdites ou qui appliquent des procédés prohibés ;

- à l'article 11, deux amendements précisant le champ d'application de l'harmonisation du règlement des fédérations sportives dans le domaine du dopage.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a, enfin, **adopté l'ensemble des dispositions du projet de loi restant en discussion ainsi modifié.**

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Albert Vecten** sur les dispositions relatives à **l'enseignement et à la formation** (section 2 du titre II) du **projet de loi n°281 (1988-1989) complémentaire à la loi n°88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.**

Le rapporteur pour avis a indiqué que les trois articles relatifs à l'enseignement inclus dans le projet de loi avaient une portée limitée, et se bornaient à apporter quelques précisions et aménagements aux textes applicables à l'enseignement supérieur long relevant du ministre chargé de l'agriculture.

Ces ajustements ont pour objet :

- de préciser la définition des matières relevant de l'enseignement supérieur agricole, et celles des professions auxquelles il prépare, afin de mieux rendre compte de la diversité des formations agricoles supérieures et de leurs débouchés ;

- d'élargir les possibilités d'aides de l'Etat aux établissements privés d'enseignement supérieur agricole et de développer de nouvelles formes de coopération entre le service public de l'enseignement supérieur agricole et

les établissements privés relevant ou non du ministère de l'agriculture ;

- de créer un conseil national de l'enseignement supérieur agricole, agro-alimentaire et vétérinaire qui exercerait en matière d'enseignement supérieur long les compétences actuellement dévolues au conseil national de l'enseignement agricole (C.N.E.A.) créé en 1984.

**M. Albert Vecten** a noté, pour s'en féliciter, que les dispositions relatives au domaine de l'enseignement agricole et aux relations entre le service public et les établissements privés indiquaient, de la part du Gouvernement, la volonté de poursuivre dans la voie tracée par les lois du 6 juillet et du 31 décembre 1984, relatives respectivement à la rénovation de l'enseignement agricole public et à la réforme des relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés, et dont la commission avait estimé qu'elles constituaient une base solide pour la modernisation de l'enseignement agricole public et privé.

Le rapporteur pour avis s'est en revanche interrogé sur l'opportunité de créer une instance consultative spécifique pour l'enseignement supérieur agricole, d'une part parce que le rôle et la composition de cet organisme apparaissent encore assez mal définis et, d'autre part, parce que, selon le texte du projet, le nouveau conseil déposséderait le C.N.E.A. de ses compétences en matière d'enseignement supérieur long, ce qui serait très regrettable.

Après un débat dans lequel sont intervenus le **président Maurice Schumann**, et **MM. Jean Delaneau, Michel Miroudot, François Lesein et Philippe de Bourgoing**, la commission a procédé à l'examen des articles inclus dans la section "enseignement et formation" du projet de loi. Suivant les propositions de son rapporteur pour avis, elle a :

- modifié la rédaction de l'article 28, relatif au domaine de l'enseignement agricole, aux professions

auxquelles il prépare et à la participation des établissements privés au service public de l'enseignement supérieur agricole ;

- adopté un amendement de suppression de l'article 29 relatif à la création du conseil national de l'enseignement supérieur agricole, agro-alimentaire et vétérinaire ;

- adopté sans modification l'article 30, qui étend aux établissements d'enseignement supérieur agricole privés formant des paysagistes, des enseignants, des chercheurs et des cadres spécialisés la possibilité de bénéficier du régime du contrat ;

- adopté, après l'article 30, un amendement permettant aux établissements du service public de l'enseignement supérieur agricole de passer avec des établissements privés, relevant ou non du ministère de l'agriculture, des conventions pour assurer la formation initiale ou continue d'ingénieurs, de paysagistes ou de cadres spécialisés dans les domaines relevant de l'enseignement supérieur agricole.

Conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné, sous réserve de l'adoption des amendements proposés, **un avis favorable à l'adoption des dispositions relatives à l'enseignement et à la formation** du projet de loi.

Afin de permettre aux rapporteurs de procéder à leurs travaux préparatoires pendant l'examen de ces projets par l'Assemblée nationale, la commission a nommé, à titre officieux :

- M. Paul Séramy rapporteur sur le projet de loi n° 686 (AN) d'orientation sur l'éducation,

- M. Adrien Gouteyron, rapporteur sur le projet de loi n° 701 (AN) modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Comme il est de règle deux fois par an, le président a exposé à la commission un état de l'application des lois entre le 16 septembre 1988 et le 15 mars 1989.

Rappelant l'intérêt d'une surveillance constante de la publication des textes réglementaires qui souvent conditionnent l'entrée en vigueur des lois, il a souligné que les informations relatives à cette publication sont à la disposition des commissaires et peuvent être consultées sur les bases de données informatiques du Sénat.

**M. Maurice Schumann, président**, a alors spécialement attiré l'attention de la commission sur les points suivants :

- parmi les lois promulguées entre le 10 mai 1981 et le 15 mars 1986, une seule - la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur - a reçu, au cours de ces six mois, un nouveau décret d'application;

- parmi les lois promulguées depuis le 15 mars 1986, deux lois n'ont pas reçu, au cours de ces six mois, de nouveau décret d'application. Il s'agit d'abord de la loi n°88-20 du 26 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques dont le décret, prévu à l'article 10, relatif aux modalités d'inscription sur la liste d'homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique, est toujours attendu. Il s'agit surtout de la loi n° 87-979 du 7 décembre 1987 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives qui ne peut à ce jour faire l'objet d'aucune application du fait de l'absence du décret prévu à l'article 4.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 31 mai 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - Comme il est de règle deux fois par an, le président a exposé à la commission un état de l'application des lois entre le 16 septembre 1988 et le 15 mars 1989.

Rappelant l'intérêt d'une surveillance constante de la publication des textes réglementaires qui, souvent, conditionnent l'entrée en vigueur des lois, il a souligné que les informations relatives à cette publication sont à la disposition des commissaires et peuvent notamment être consultées sur les bases de données informatiques du Sénat.

Le président a trouvé regrettable qu'aucun des douze textes prévus pour l'application de la loi du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social ne soit, au 15 mars, publié, alors que le Gouvernement demande au Parlement d'examiner un nouveau texte sur cette question. Le premier d'entre eux n'a été publié que le 29 mai

L'application des lois antérieures à la neuvième législature n'a pas connu de modifications importantes depuis le 15 septembre 1988, puisque, seules, deux d'entre elles ont été complétées par de nouveaux décrets. Il s'agit des textes suivants :

- **Loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985** relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt.

Un décret n° 88-1147 du 21 décembre 1988 relatif à la défense et à la lutte contre les incendies est paru au journal officiel du 27 décembre 1988.

Cette loi demeure cependant encore partiellement inapplicable.

- **Loi n° 84-512 du 29 juin 1984** relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles.

Un décret n° 88-1032 du 7 novembre 1988 a été pris en application de l'article 443 du code rural afin de fixer les conditions de délivrance des autorisations exceptionnelles de capture, de transport et de vente du poisson (Journal officiel du 11 novembre 1988).

On trouvera, ci-dessous, l'état récapitulatif des lois antérieures à la neuvième législature n'ayant reçu aucun texte d'application pendant la période de référence, et qui demeurent de ce fait totalement ou partiellement inapplicables.

En ce qui concerne la **loi n° 85-30 du 9 janvier 1985** relative au développement et à la protection de la montagne, il est à noter que "dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1989, le Gouvernement a communiqué aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur son application et sur la politique de développement des massifs de montagne... les ministres chargés de l'aménagement du territoire et de l'agriculture prendront, prochainement, l'initiative de réunir un groupe de travail restreint du Conseil national de la montagne sur la politique de développement et d'aménagement des zones rurales et de montagne dont les conclusions pourront servir de base à un débat de fond au cours du premier semestre 1989". (Question écrite n° 1750 de M. Jean Faure du 29 septembre 1988 - Journal officiel du 16 février 1989).

Par ailleurs, cette loi a été modifiée par la **loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988** relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

Parmi les lois promulguées depuis le début de la neuvième législature, on peut distinguer :

- d'une part, la loi n° 88-1091 du 1er décembre 1988 (Journal officiel du 3 décembre 1988) modifiant la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes, dans laquelle aucun décret n'est expressément prévu et qui peut être considérée immédiatement et entièrement applicable ;

- d'autre part, trois lois qui n'ont encore reçu aucun des textes d'application prévus :

• loi n° 88-1090 du 1er décembre 1988 (Journal officiel du 3 décembre 1988) modifiant la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée (deux textes attendus) ;

• loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 (Journal officiel du 31 décembre 1988) relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social (douze textes attendus).

• loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 (Journal Officiel du 4 janvier 1989) complétant la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux (deux textes attendus).

Lois antérieures à la neuvième législature n'ayant reçu aucun texte d'application :

- Loi n° 85-1376 du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique (quatre textes attendus)

- Loi n° 86-826 du 11 juillet 1986 relative à la recherche scientifique marine et portant modification de la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire (un texte attendu)

- Loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme (un texte attendu).

- Loi n° 87-890 du 4 novembre 1987 relative à la protection des topographies de produits semi-conducteurs

et à l'organisation de l'institut national de la propriété industrielle (un texte attendu).

- **Loi n° 87-954 du 27 novembre 1987** relative à la visibilité des amers, des feux et des phares et au champ de vue des centres de surveillance de la navigation maritime (trois textes attendus).

Lois partiellement applicables parmi les lois promulguées avant 1981 :

- **Loi n° 73-1230 du 31 décembre 1973** relative au droit de pêche dans les étangs salés.

- **Loi n° 74-1170 du 31 décembre 1974** concernant les calamités agricoles dans les départements d'outre-mer.

- **Loi n° 75-633 du 15 juillet 1975** relative à l'élimination des déchets.

- **Loi n° 75-1336 du 31 décembre 1975** complétant et modifiant le code rural (équarissage).

- **Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976** portant réforme de l'urbanisme.

- **Loi n° 77-485 du 11 mai 1977** modifiant la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental.

- **Loi n° 80-502 du 4 juillet 1980** d'orientation agricole.

Lois promulguées après 1981 partiellement applicables :

- **Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982** portant réforme de la planification.

- **Loi n° 82-847 du 6 octobre 1982** relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et à l'organisation des marchés.

- **Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982** d'orientation des transports intérieurs.

- **Loi n° 83-440 du 2 juin 1983** donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation.

- **Loi n° 83-657 du 20 juillet 1983** relative au développement de certaines activités d'économie sociale.

- **Loi n° 83-660 du 21 juillet 1983** relative à la sécurité des consommateurs

(L'article 4 de cette loi a été complété par l'article 62 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social)

- **Loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983** définissant les moyens d'exécution du IX<sup>e</sup> Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

- **Loi n° 84-609 du 16 juillet 1984** relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances.

- **Loi n° 84-741 du 1er août 1984** relative au contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage.

- **Loi n° 85-703 du 12 juillet 1985** relative à certaines activités d'économie sociale.

- **Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985** relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

- **Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985** relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement.

- **Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986** relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

- **Loi n° 86-13 du 6 janvier 1986** relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme et à diverses dispositions concernant le bâtiment.

- **Loi n° 86-1321 du 30 décembre 1986** relative à l'organisation économique en agriculture.

- **Loi n° 87-1158 du 31 décembre 1987** relative au marché à terme.

Après l'intervention de **M. Robert Laucournet**, la commission a décidé de demander à être **saisie pour avis** de la **proposition de loi n° 325 (1988-1989)**, adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant à **améliorer les rapports locatifs** et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. **M. Jean Faure** a été désigné **rapporteur pour avis** de cette proposition de loi.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements au projet de loi n° 318 (1988-1989)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'**information** et à la **protection des consommateurs** ainsi qu'à diverses pratiques commerciales.

Après une présentation par **M. Jean Arthuis** de son amendement n° 20 visant à instituer une procédure de liquidation judiciaire pour les ménages surendettés, afin de responsabiliser les prêteurs et les emprunteurs, et après une intervention de **M. William Chervy**, elle a donné un avis favorable à cet amendement.

Elle a de même émis un avis favorable aux amendements n° 21 de **M. Guy Robert** instituant une information des cautions et n° 22, défendu par **M. Gérard Larcher**, visant à écarter les moyens de communication audiovisuels du champ d'application des règles relatives aux loteries.

La commission a enfin procédé à l'**examen des amendements sur le projet de loi n° 313 (1988-1989)**, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant et complétant certaines dispositions du livre deuxième du **code rural** ainsi que certains articles du **code de la santé publique**.

A l'article 3, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 12 et 13 du Gouvernement, identiques à ceux de la commission.

Elle a en revanche donné un avis défavorable à l'amendement n° 14 du Gouvernement.

Après les explications apportées par **M. Gérard Larcher, rapporteur**, elle a cependant considéré que si des engagements précis et significatifs étaient pris par le ministre en séance publique sur l'amélioration du taux de remboursement forfaitaire des opérations de prophylaxie, le rapporteur était mandaté pour retirer l'amendement n° 6 de la commission au profit de l'amendement n° 14.

Sur l'article 9, la commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 15 et 16 du Gouvernement. Elle a suggéré que l'amendement n° 11 de M. Henri de Raincourt et des membres du groupe de l'U.R.E.I. soit rectifié et a émis un avis favorable à son adoption.

Au nom de **M. Michel Souplet, président**, **M. Rémi Herment, vice-président du groupe de travail "Ethanol"** a indiqué à la commission que le groupe avait poursuivi ses travaux sur l'utilisation non-alimentaire des huiles végétales et serait en mesure de présenter un rapport sur ce sujet avant la fin de la session. La commission a approuvé le principe de l'examen d'un tel rapport d'information dans les prochaines semaines.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Henry Jouve, président du Centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.)** sur le projet de loi n° 281 (1988-1989) complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'**adaptation de l'exploitation agricole** à son environnement économique et social.

**M. Henry Jouve** a tout d'abord relevé les améliorations apportées par ce texte concernant l'assouplissement du contrôle des structures et l'élargissement des missions des sociétés d'aménagement

foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.). Il a rappelé l'option fondamentale du C.N.J.A. en faveur d'une réforme de l'assiette des cotisations sociales et a relevé la caducité du système du revenu cadastral. Il a regretté l'absence de mesures significatives concernant la transmission des exploitations et la formation.

**M. Henry Jouve** a ensuite procédé à l'examen des trois titres du projet de loi.

Sur le titre premier, il a considéré que la réforme du contrôle des structures avec la déconcentration et l'assouplissement du dispositif, l'allègement des procédures et la modulation de l'étendue du contrôle allait dans le bon sens.

Il a cependant regretté la suppression du contrôle direct sur les installations, l'absence de coordination entre les schémas départementaux et l'inadéquation de la surface minimum d'installation comme critère de référence. Il a relevé l'absence de sanctions en cas de non-respect de l'obligation de déclaration.

Concernant les associations foncières agricoles, il a considéré que l'idée était séduisante mais devait garantir la représentation des fermiers et définir la nature de zone extensive.

Concernant les nouvelles missions des S.A.F.E.R., il a estimé qu'elles devaient leur permettre de jouer un rôle actif dans le maintien d'une agriculture viable au sein d'un aménagement rural cohérent. Il s'est cependant inquiété du risque que la sous-location ne mette les agriculteurs qui s'installent dans une situation particulièrement précaire.

Sur le titre II, il a noté que l'essentiel des dispositions de l'avant-projet avait été supprimé. Il a souhaité que les travaux actuellement menés en concertation avec le ministère trouvent un aboutissement législatif.

Il a rappelé les problèmes posés par l'estimation de l'exploitation à sa valeur vénale. Il a indiqué que les

mesures relatives à l'enseignement étaient nettement insuffisantes.

S'agissant du titre III, il a rappelé que la réforme proposée, capitale, n'était qu'une étape vers la refonte, souhaitée par le C.N.J.A., de la fiscalité de l'exploitation agricole. En l'état actuel, cette réforme permettrait d'asseoir la contribution des agriculteurs au financement de leur protection sociale dans des conditions de simplicité et de transparence mettant celle-ci à l'abri des critiques des autres catégories socio-professionnelles. Il a néanmoins relevé que le souhait des organisations professionnelles agricoles était que la réforme soit entreprise branche par branche, en commençant par la vieillesse. La part représentée par la vieillesse dans l'ensemble des cotisations (1/3 par rapport à la masse globale), le plafonnement de la cotisation vieillesse et l'amélioration des prestations vieillesse, parallèlement à la mise en place de la réforme permettraient de réduire les risques de "dérapage". Il lui a paru nécessaire, d'autre part, d'éviter d'entamer une réforme de la branche familiale qui s'accompagnerait, pour les employeurs de main d'oeuvre, d'une majoration de l'assiette des cotisations familiales du montant des rémunérations brutes de leurs salariés.

**M. Henry Jouve** a par ailleurs regretté, qu'en dépit de sa mention dans l'exposé des motifs, rien ne soit indiqué dans le texte de loi sur le démantèlement des taxes affectées au budget annexe des prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.). Les mécanismes à mettre en place - montant de l'assiette forfaitaire minimum, et du plafond, niveau des taux- lui ont paru devoir être précisés. Il a d'autre part estimé que devaient être réaffirmés les engagements pris par le ministre relatifs au maintien des cotisations dans les limites de l'enveloppe financière actuelle, soit 16 milliards de cotisations et de taxes de solidarité en 1989, ainsi que du rapport actuel entre cotisations techniques et cotisations complémentaires afin de permettre à la Mutualité sociale agricole de

continuer à assurer ses fonctions de gestion et d'action sanitaire et sociale.

**M. Jean Arthuis, rapporteur**, a ensuite interrogé le président du C.N.J.A. sur la poursuite du mouvement de déconcentration tendant à permettre dans certains départements, des contrôles en-deçà des limites fixées par la loi, sur l'existence d'un critère permettant de mesurer le projet économique mis en oeuvre par l'exploitation, sur l'opportunité de réformer le système du revenu forfaitaire dans le sens d'un forfait individuel et sur la nécessité de favoriser la pluri-activité.

**M. Henry Jouve** a répondu aux questions posées qu'il importait de rechercher une plus grande adéquation entre le contrôle applicable et les nécessités départementales, permettant de tenir compte au mieux des spécificités locales. Il a indiqué, d'autre part, que pour l'installation des jeunes agriculteurs, le critère de projet économique était déjà pris en compte et qu'à la notion de pluri-activité le C.N.J.A. préférait celle "d'élargissement de l'activité agricole". S'agissant du forfait individuel, il a précisé que la position du C.N.J.A. était de développer l'imposition "au réel", plutôt que d'aménager le système du forfait collectif.

Une discussion s'en est suivie dans laquelle sont intervenus **M. Jean Arthuis, rapporteur, M. Philippe François, M. Henri de Raincourt, M. Alain Pluchet, M. Richard Pouille, M. Jean Boyer et M. Jean François-Poncet, président**.

**M. Henri Jouve** a répondu aux intervenants que la possibilité de sous-location reconnue aux S.A.F.E.R., ne devait pas s'accompagner d'un coût supplémentaire pour ces dernières, qu'il importait de réformer le statut du fermage et que la mise en place d'une université technologique agricole permettrait de reconnaître le rôle et la qualité de l'enseignement supérieur agricole.

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a procédé à l'examen pour avis de la **proposition de loi n° 325** (1988-1989), adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant à **améliorer les rapports locatifs** et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Après une intervention de **M. Robert Laucournet**, qui a souhaité, que ce texte fasse l'objet d'un débat fructueux, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a regretté la brièveté des délais dans lesquels la proposition de loi devait être examinée.

Il en a ensuite présenté les principales dispositions après avoir rappelé qu'elle s'insérerait dans un ensemble législatif déjà complexe et que son intervention ne favoriserait pas une bonne compréhension des règles organisant les rapports locatifs.

Il a commenté les principales dispositions remplaçant les quatre premiers chapitres de la loi du 23 décembre 1986 dite "loi Méhaignerie" en soulignant :

- l'institution d'une obligation pour le bailleur de motiver le congé donné au locataire,
- les perspectives résultant de la création d'un observatoire des loyers dans chaque département,
- la suppression de la liberté de fixation des loyers existant antérieurement.

Sur ce point, il a précisé que l'article 16 distinguait un secteur libre limité et un large secteur réglementé où les bailleurs devraient justifier les tarifs proposés "par référence aux loyers habituellement constatés dans le voisinage". Cet article prohibe également les augmentations de loyer, au renouvellement du bail, sauf si celui-ci était "manifestement sous-évalué". Il prévoit, en outre, que les hausses de loyer ne s'appliquent pas en une seule fois mais sur toute la durée du bail (3 ans ou

6 ans selon la qualité du bailleur) et en tout état de cause par sixième sur six ans si l'augmentation dépasse 10 %.

Enfin, les révisions annuelles des loyers ne sont plus indexées sur l'indice I.N.S.E.E. de la construction mais sur "le taux d'inflation prévisionnel en glissement fixé dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances" qui est un objectif affiché par le Gouvernement et sans aucune valeur juridique.

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a ensuite démontré que l'article 17, autorisant le Gouvernement à fixer par décret l'augmentation des loyers dans les zones où existe une situation anormale du marché locatif, introduisait une possibilité de blocage des tarifs de location à l'entière discrétion du Gouvernement.

Il a aussi expliqué que l'article 23 relatif à la clause résolutoire du bail, en ne permettant la rupture du contrat que deux mois après un commandement de payer resté infructueux, pouvait aboutir à interdire l'expulsion du locataire pendant très longtemps en facilitant son maintien dans les lieux jusqu'au début de la période hivernale.

Il a indiqué que les dispositions du titre II de l'article 25 à l'article 36 ne se substituaient pas à la loi Méhaignerie mais la modifiaient.

Ces articles entraînent notamment l'introduction de dispositions protectrices pour les contrats de location des locaux exclusivement professionnels en instituant des baux d'une durée de six ans tacitement reconductibles (article 33), mais interdisent aussi, désormais, aux professionnels libéraux exerçant en commun de s'installer dans les locaux à usage d'habitation sans demander d'autorisation préfectorale (article 34) ainsi que le transfert sur un autre local de surface équivalente du droit, obtenu antérieurement, de transformer un local d'habitation en local professionnel.

Les sanctions applicables aux infractions à ces règles peuvent atteindre le chiffre exorbitant de dix millions de francs (article 34 bis).

Enfin, **M. Jean Faure, rapporteur pour avis**, a dénoncé le renvoi à un décret du soin de modifier le texte pour coordonner les nouvelles dispositions avec la "loi Méhaignerie".

Il a conclu en se déclarant favorable à une correction des insuffisances de cette loi mais opposé aux dispositions manifestement excessives de la proposition de loi.

Après une intervention de **M. Robert Laucournet** se félicitant de l'esprit constructif manifesté par le rapporteur pour avis, la commission a procédé à l'examen des articles.

A l'article premier instituant un droit au logement, après avoir entendu **M. Jean Simonin**, elle a décidé l'insertion d'une disposition précisant les politiques devant faciliter l'exercice de ce droit.

A l'article 7 relatif aux obligations du locataire, à la suite d'un large débat auquel ont participé **MM. Robert Laucournet, Richard Pouille et Jean François-Poncet, président**, elle a adopté un amendement de suppression d'une disposition précisant inutilement les conditions de paiement des charges.

A l'article 8 organisant la sous-location, la commission a adopté un amendement supprimant la limitation stricte du montant du loyer réglé par le sous-locataire après que **MM. Robert Laucournet et Richard Pouille** eurent expliqué leur position sur le sujet.

A l'article 8 bis organisant l'échange de logements entre locataires, la commission a élargi les dispositions de cet article aux contrats de location souscrits par les organismes d'H.L.M., après les interventions de **MM. Robert Laucournet, Richard Pouille, et Jean François-Poncet, président**.

A l'article 14, exposant les modalités selon lesquelles le bailleur donne congé à son locataire, la commission a adopté, outre une modification rédactionnelle, cinq amendements assouplissant le dispositif présenté par la proposition de loi.

En premier lieu, elle a souhaité étendre le bénéfice de la reprise du logement pour y habiter, aux membres de sociétés civiles ou d'indivision qui, aux termes de l'article 12, sont considérés comme des bailleurs personnes physiques.

Elle a ensuite établi une distinction pour la détermination du délai de préavis à respecter avant le congé, entre les différentes catégories de bailleurs : elle a, de ce fait, limité à trois mois la durée de ce délai pour les bailleurs personnes physiques ou assimilées, conservant le dispositif initial de six mois pour les seuls bailleurs personnes morales.

Elle a également retenu deux amendements destinés à remplacer le dispositif initial, organisant un droit de substitution au profit du locataire lors de la vente du logement à un tiers, par un mécanisme d'attribution de dommages et intérêts, considérant qu'il était inopportun d'organiser un tel régime d'instabilité des situations juridiques.

Elle a enfin estimé qu'il était dangereux de pérenniser le dispositif interdisant de s'opposer au renouvellement des contrats de location demandé par les occupants âgés et démunis, considérant qu'une telle disposition pourrait avoir paradoxalement pour effet de limiter l'offre de location à ces personnes. Elle a toutefois maintenu le bénéfice de cette disposition aux contrats en cours à la date de la promulgation de la présente loi.

A l'article 15, proposant la création d'observatoires des loyers agréés, elle a inséré une disposition supplémentaire prévoyant que le juge saisi d'une contestation de loyer pourra obtenir, sur sa demande, les éléments d'information propres à éclairer sa décision.

A l'article 16, disposition essentielle du texte définissant les règles de fixation des loyers, elle a retenu, outre un amendement rédactionnel, trois modifications rendant moins rigoureux le texte proposé, après intervention de **MM. Robert Laucournet et Jean Simonin**.

D'une part, elle a supprimé la distinction opérée entre les logements relevant de la libre fixation du loyer et ceux devant être justifiés par des loyers de référence. Elle a, en effet, considéré qu'il serait plus favorable au développement de l'offre de logements, d'accorder la liberté de fixation des prix pour toute nouvelle location.

En conséquence, elle a supprimé le droit de repentir accordé au locataire qui pouvait, pendant un délai de deux mois après la signature du bail, contester le montant de son loyer devant la commission départementale de conciliation, puis saisir le juge.

D'autre part, si elle a consenti à inclure dans le secteur réglementé les loyers faisant l'objet d'un renouvellement, elle a supprimé l'exigence de preuves, préalablement à l'augmentation du loyer, sur le caractère "manifestement sous-évalué" du précédent loyer, considérant que cette notion n'était pas juridiquement définie.

Enfin, concernant le choix d'un indice fixant le taux de révision annuel des loyers, et après intervention de **MM. Robert Laucournet et Richard Pouille**, elle a substitué à "l'indice d'inflation prévisionnel retenu par la loi de finances de l'année", dénué de fiabilité, l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E.

A l'article 17, organisant les modalités d'un éventuel blocage des loyers par décret, elle a admis son principe mais l'a assorti de deux garanties.

En premier lieu, elle a limité l'habilitation donnée au Gouvernement à cinq ans estimant qu'il conviendrait, le cas échéant, de tirer les leçons de cette expérience à l'issue de ce délai.

En second lieu, elle a restreint son champ d'action au seul renouvellement des baux, par coordination avec sa position de principe à l'article 16 où elle a placé, dans le secteur libre, toutes les nouvelles locations.

A l'article 18, définissant les caractéristiques des loyers reconnus comme références, elle a souhaité que le nombre de références exigibles des bailleurs soit de trois, sur l'ensemble du territoire et de six pour la seule zone de Paris et de ses départements limitrophes.

A l'article 20 relatif à la délivrance de quittance de loyer au locataire par le bailleur, elle a adopté une nouvelle rédaction de cette disposition pour en améliorer la présentation.

A l'article 22, relatif aux provisions pour charges, elle a souhaité que les justificatifs à apporter par le bailleur consistent, soit dans la précédente régularisation, soit dans le budget prévisionnel et non dans le cumul de ces deux éléments.

A l'article 23, fixant le délai d'effet de la clause résolutoire du bail pour non paiement du loyer ou des charges, elle a ramené ce délai de deux mois à un mois, considérant qu'il n'était pas justifié d'en doubler la durée.

A l'article 24, organisant l'articulation du présent texte avec le dispositif législatif actuellement en vigueur, elle a supprimé les paragraphes II, deuxième alinéa, et III, estimant qu'il n'était pas acceptable de prévoir la rétroactivité de certaines des dispositions du présent texte sur les contrats en cours.

A l'article 25, relatif aux contrats de location de sortie de la loi de 1948, elle a adopté un amendement supprimant l'avis de la commission nationale de concertation sur le décret fixant les normes minimales de confort et d'habitabilité, estimant que cette procédure conduirait à édicter un nouveau décret qui s'ajouterait aux deux décrets actuellement en vigueur. Elle a limité par un second amendement la possibilité pour les locataires de demander aux propriétaires la mise aux

normes des logements loués depuis le 23 décembre 1986 en réservant cette faculté lors du premier renouvellement du contrat de location. La commission a adopté un troisième amendement simplifiant la rédaction du quatrième alinéa de cet article ainsi qu'un amendement supprimant le cinquième alinéa, relatif à la fixation des loyers, par coordination avec la nouvelle rédaction qu'elle a adoptée à l'article 16.

A l'article 26, elle a adopté un amendement visant à appliquer aux propositions de hausse de loyers, dans le cadre de la sortie de la loi du 1er septembre 1948, la même procédure que celle prévue par l'article 21 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 pour les dispositions transitoires.

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 29 considérant que les conseils départementaux de l'habitat devaient décider librement de la création de commissions spécialisées des rapports locatifs.

A l'article 30, elle a adopté trois amendements visant à limiter la possibilité de conclure des accords collectifs nationaux de location aux seuls bailleurs institutionnels dans le cadre de la commission nationale de concertation et à supprimer la procédure d'extension par décret de ces accords.

Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 34 qui abroge le dispositif de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 qui permet aux sociétés civiles professionnelles et aux professionnels libéraux exerçant en commun leur activité de ne pas être soumis aux dispositions contraignantes du code de la construction et de l'habitation relatives à la transformation de locaux d'habitation en locaux à usage exclusivement professionnel.

A l'article 34 bis, la commission a adopté une nouvelle rédaction tendant à soumettre à un régime de déclaration préalable l'utilisation d'un local d'habitation comme lieu

d'exercice d'une profession, dans les zones relevant du champ d'application de la loi du 1er septembre 1948 à l'exception de Paris et à doubler le montant maximum des amendes applicables aux infractions aux règles d'affectation des locaux, lorsque le contrevenant n'a pas remis en état et réaffecté ces locaux. Elle a supprimé la limitation à 40 mètres carrés de la surface qui peut être affectée, à Paris, à l'usage professionnel sans autorisation ni compensation ainsi que les dispositions qui augmentaient le montant des amendes applicables.

A l'article 35, modifiant les références législatives, elle a adopté un amendement de coordination ainsi qu'un amendement supprimant le paragraphe II qui renvoyait au décret le soin d'apporter des aménagements à la loi.

La commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de la proposition de loi ainsi amendée, les groupes socialiste et du R.P.R. s'abstenant.

La commission a ensuite **désigné sept candidats titulaires** et **sept candidats suppléants** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à **l'information et à la protection des consommateurs** ainsi qu'à diverses pratiques commerciales. Ont été désignés comme **candidats titulaires** : MM. Jean François-Poncet, Jean Huchon, Gérard Larcher, Richard Pouille, William Chervy, Jean Arthuis, Jacques Bellanger et comme **candidats suppléants** : MM. Jean Simonin, Henri de Raincourt, Robert Laucournet, Jacques Moutet, Claude Prouvoyeur, Paul Caron, Louis Minetti.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Jeudi 25 mai 1989 - Présidence de M. Jacques Genton, secrétaire**. la commission a pris connaissance d'une **communication** de son président sur le **contrôle de l'application des lois** entre le **16 septembre 1988** et le **15 mars 1989**. Les documents relatifs au contrôle de l'application des lois entrant dans la sphère de compétence de la commission sont, a rappelé le président, à la disposition des commissaires et, régulièrement mis à jour, peuvent être consultés sur les bases de données informatiques du Sénat.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 30 mai 1989 - Présidence de M. André Rabineau, secrétaire. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à la désignation de **M. Louis Souvet**, comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 332 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le Code du travail et relatif à la **prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.****

Elle a ensuite procédé à l'audition des partenaires sociaux sur ce même texte, en recevant en premier lieu une délégation du Conseil National du Patronat Français, conduite par **M. Pierre Guillen, vice-président du C.N.P.F. et président de sa commission sociale.** Celui-ci a rappelé, en introduction générale, que le C.N.P.F. n'appelait pas ce projet de loi de ses vœux, tant il est vrai que la loi du 30 décembre 1986 a été correctement appliquée et n'a provoqué aucun des remous, en matière de licenciement ou de contentieux, que prévoyaient ses détracteurs.

Néanmoins, dès lors que des aménagements y sont apportés, il apparaît à **M. Pierre Guillen** qu'il est nécessaire de s'attacher à préciser divers points importants du projet, concernant en particulier les dispositions suivantes :

. la loi de 1986 ayant conduit à ce que, en cas de licenciement collectif, les délais ordonnés par décision de justice soient considérablement allongés par rapport aux délais conventionnels ou légaux, le C.N.P.F. accepte les

dispositions de l'article 13 du projet de loi. Celles-ci prolongent pourtant les délais pré-fixés de quatorze jours de manière générale, et de vingt-et-un lors de la mise en place de contrats de conversion mais elles donnent une garantie nouvelle aux entreprises puisqu'il s'agit là de délais maxima. Cependant, divers aménagements de détail pourraient être apportés à l'article 14 en ce qui concerne les rôles respectifs du comité central d'entreprise et des comités d'établissement ;

. les dispositions relatives aux préretraites ont été nécessaires lors de la période pendant laquelle l'économie française a procédé à de nombreuses restructurations lourdes. Mais si la situation économique a singulièrement évolué, ce qui rend indispensable un aménagement des dispositifs excessifs, le C.N.P.F. récuse cependant la généralisation de l'amendement Delalande, la pénalisation de trois mois de salaire pour toutes les entreprises qui procèdent à un licenciement sans faire appel au F.N.E. lui paraissant injustifiée, voire inique, dans de nombreux cas ;

. il a paru indispensable de tirer les conclusions des expériences menées en matière de congé de conversion et d'améliorer les situations des salariés licenciés. Le C.N.P.F. a trouvé un accord sur ce point avec les organisations syndicales, bien que cela entraîne des coûts supplémentaires pour les entreprises, matérialisé par le relevé de conclusions signé le 10 mai dernier, et qui devrait donner des résultats satisfaisants si l'Etat respecte ses engagements financiers en la matière.

Abordant ensuite les autres dispositions du projet de loi, **M. Pierre Guillen** a regretté que l'esthétisme de la construction juridique proposée pour la prévention des licenciements -admirable à tout point de vue- ait été préféré à l'applicabilité du système et à la prise en compte des réalités de l'entreprise. Ainsi lui apparaît-il que l'obligation d'afficher le plan social est de nature à susciter de nombreuses controverses à l'intérieur des établissements, que la cohérence avec la directive de

Bruxelles de 1975 n'a pas été recherchée pour la définition du licenciement économique proposée par l'article 17 du projet, que la possibilité, introduite par l'article 18 bis, laissée aux syndicats d'ester en justice en cas de licenciement économique sans aucun mandat des intéressés est une innovation juridique surprenante et lourde de dangers, et enfin que l'avis des partenaires sociaux a été négligé dans la mesure où des organisations comme la C.F.D.T. ou la C.G.C., voire F.O., ne sont pas favorables aux dispositions prévues par l'article 19 qui autorise le recours à un expert en cas de licenciement économique.

En conclusion de son intervention, **M. Pierre Guillen** a précisé que ce texte ne rétablissait pas de contrainte majeure sur la gestion des entreprises, du type de celles qu'elles connaissaient encore il y a quelques années, mais que diverses dispositions faisaient payer un prix à tout le moins excessif au regard des garanties plus grandes qui sont accordées aux entreprises en matière de licenciement collectif. Mais par-delà les complications administratives générales introduites par le projet, il s'est dit préoccupé par le fait que les entreprises qui les subiront de plein fouet, et qui sont les plus mal armées pour y faire face, sont les entreprises de moyenne importance, (50 à 300 salariés), qui sont précisément les fers de lance de la reprise économique et de l'embellie de l'emploi en France. Il voit là un paradoxe et une incohérence qui lui sembleraient devoir utilement être levés.

Puis **M. Pierre Guillen** a répondu aux questions de **M. Louis Souvet, rapporteur** :

A propos de la substitution du terme "suggestion" par le mot "proposition" réalisée par l'Assemblée nationale à l'article 7 du projet, il a rappelé que l'ensemble de cet article avait fait l'objet d'une discussion approfondie lors de la négociation préalable menée avec le ministre, dans la mesure où l'application de ces dispositions risque de conduire au rétablissement des procédures de la loi de 1975 permettant à l'administration de juger du contenu

du plan social. Quelle que soit la rédaction finalement retenue, la portée réelle de cet article, et les conséquences qu'il aura sur les entreprises, dépendront de l'interprétation qu'en fera l'administration au travers des circulaires d'application. Néanmoins, pour **M. Pierre Guillen**, les dispositions de l'article 7 introduisent un élément supplémentaire d'incertitude pour les chefs d'entreprise, et sont susceptibles de créer de nombreux problèmes, en particulier en raison de la publicité des propositions de l'administration.

Appelé à juger du texte adopté par l'Assemblée nationale au regard du projet de loi initial, **M. Pierre Guillen** a ensuite estimé que si certaines modifications apportaient divers éléments de clarification au texte et que d'autres n'aggravaient pas la rigidité du système de façon aussi profonde que ce que pouvaient craindre les chefs d'entreprise, nombre d'articles pouvaient être cependant sensiblement améliorés au cours de la discussion devant le Sénat.

Il a également déclaré partager les préoccupations qu'inspirent au rapporteur les dispositions de l'article 18 bis, qui autorise les organisations syndicales à ester en justice même sans avoir à justifier d'un mandat du salarié licencié pour motif économique, et celles de l'article 18 qui introduit la notion de doute dans le code du travail, en contradiction apparente avec celle de conviction du juge qui y figure déjà. Enfin, à **M. Louis Souvet, rapporteur**, ayant évoqué les législations sur le licenciement des autres Etats membres de la C.E.E., il a rappelé les conclusions du rapport Brunhes qui relevaient qu'après l'adoption de la loi Seguin de décembre 1986, le droit français en la matière se trouvait parfaitement à niveau avec celui de ses homologues européens, à l'exception de l'Espagne et du Portugal qui sont encore enserrés dans une législation contraignante dont ils essaient progressivement de se libérer, et de la Grande-Bretagne où la liberté de gestion est au contraire incomparablement plus grande.

**M. Pierre Guillen** a conclu sur sa perplexité de voir la France adopter un texte qui, en tout état de cause, va imposer des contraintes nouvelles aux entreprises françaises et accroître à nouveau les rigidités de la législation sur les licenciements, au moment même où les discours font état de la nécessité d'harmoniser les politiques sociales européennes : s'en écarter encore plus ne lui paraît pas aller dans le bon sens.

Enfin, après avoir convenu avec **M. André Rabineau, président**, que les difficultés et restrictions nouvelles imposées par cette loi allaient se concentrer sur les entreprises de taille moyenne qui n'ont pas les moyens matériels et humains d'affronter une législation trop complexe sans risques importants pour leur équilibre, **M. Pierre Guillen** a répondu à une question de **M. Paul Souffrin**, relative au nombre d'embauches qu'a permis la suppression de l'autorisation administrative de licenciement. Il a tout d'abord rappelé qu'il n'avait jamais, à titre personnel, pris aucun engagement quantitatif et qu'en tout état de cause il existait un abondant sottisier en matière de conséquence de cette suppression. Il a ainsi relevé qu'il n'y avait eu aucun afflux supplémentaire de licenciements à la suite de la suppression de l'autorisation préalable de licenciement, et qu'au contraire, on assistait depuis près de deux ans, à une diminution de ce chiffre, phénomène que n'explique pas la seule reprise de la conjoncture économique. Il a ensuite distingué les trois périodes de l'histoire économique de ces trente dernières années :

- . la phase au cours de laquelle toutes les entreprises, même les plus mal gérées, connaissent des taux de croissance de l'ordre de + 6 % par an ;

- . la phase de décroissance, qui a nécessité un cycle d'assainissement du tissu économique français, et entraîné un nombre important de licenciements structurels ;

- . la phase actuelle, caractérisée par une internationalisation très forte de l'économie qui a pour

conséquence une très grande instabilité des profits interannuels pour les grandes comme pour les petites entreprises industrielles, la réduction significative du chômage partiel, qui a même totalement disparu dans certaines branches, le large recours au travail atypique et la reprise de la création d'emplois à durée indéterminée.

Il est désormais certain que les économies modernes sont entrées dans un système de développement cyclique à court terme, dont les aléas interannuels rendent particulièrement difficile la gestion des entreprises. Les meilleures dispositions législatives ne peuvent pas contourner cette réalité économique, dont il faut absolument prendre conscience car elle va devenir, en France, de plus en plus prégnante et générale. Aussi, **M. Pierre Guillen** a-t-il conclu que, même lorsque la tendance sera à l'amélioration, comme elle l'est actuellement, il faudra permettre aux entreprises de conserver une grande souplesse pour la gestion de l'emploi.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Brunet, vice-président délégué de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.)**.

Après avoir rappelé que l'origine du texte répondait à la volonté des partenaires sociaux de voir généraliser le droit de conversion, et regretté qu'un certain nombre de dispositions supplémentaires, participant d'un sentiment de défiance à l'égard des chefs d'entreprise, y aient été ajoutées, **M. Jean Brunet** a condamné la remise en cause quasi-systématique des accords de la politique contractuelle par l'autorité publique au moment de la validation législative. Il a en outre affirmé que le coût des licenciements était réel, et en tout état de cause suffisant pour dissuader les chefs d'entreprise de licencier sans réserves, et prévenu que l'amélioration actuelle de la situation économique ne diminuait en rien leur souci de ne pas voir s'accroître à nouveau les entraves qui peuvent peser sur leur politique de gestion de la main-d'oeuvre.

Il s'est également élevé contre la contradiction qu'il y a à vouloir à la fois développer l'initiative, la responsabilité et la participation des salariés à la vie de leur entreprise, et les traiter par ailleurs au travers de textes comme le présent projet de loi, comme des incapables mineurs nécessitant la protection de l'administration face à des chefs d'entreprises suspects de toutes les malignités.

Pour protéger les salariés âgés des licenciements, il a estimé nécessaire de reconsidérer les primes d'ancienneté qui sont aujourd'hui déraisonnablement importantes, car elles datent d'une période où les entreprises, à court de main d'oeuvre, devaient au contraire multiplier les moyens de fidéliser leurs salariés. Enfin, abordant le thème du travail précaire, il a affirmé que son développement avait été initié par une législation trop restrictive en matière de licenciements, et qu'il est aujourd'hui une conséquence inéluctable du développement économique moderne. En la matière, la solution ne peut passer que par une protection accrue des victimes éventuelles de ce nouveau mode de fonctionnement économique -tel que les accords de conversion- et non par une rigidification du système qui empêchera l'économie de fonctionner en enserrant les entreprises françaises dans un carcan législatif et réglementaire les étouffant.

En ce qui concerne plus précisément le projet de loi, **M. Jean Brunet** a approuvé la rédaction de l'article 3 qui autorise l'application d'un accord de branche ou d'un accord interprofessionnel sur l'emploi pour les entreprises ne disposant pas de délégués syndicaux, mais a regretté que la logique ne soit pas poursuivie jusqu'à son terme pour permettre la signature d'accords d'entreprise lorsque n'existe ni accord interprofessionnel, ni accord de branche. Il s'est en revanche déclaré opposé à l'article 4, jugeant anormal que des pénalités soient imposées à l'entreprise si la rupture du contrat de travail est imputable au salarié,

et estimant en outre que la pénalisation ne devrait pas exister pour les salariés embauchés après l'âge de 55 ans.

En ce qui concerne l'article 18, il a souhaité que la nature du doute soit précisée, car la formulation actuelle lui paraît beaucoup trop vague. Sur l'article 18 bis, il a estimé que l'autosaisine d'une organisation syndicale sans mandat du salarié licencié est une dérive juridique très dangereuse qui n'est en rien justifiée, et souhaité à tout le moins que le chef d'entreprise soit également informé de cette initiative, au même titre que le salarié.

Il a par ailleurs jugé totalement inacceptable l'article 19 qui prévoit l'introduction d'une personne étrangère à l'entreprise dans un débat qui ne doit concerner que le chef d'entreprise et ses salariés. En tout état de cause, il estime indispensable de substituer à la procédure de consultation pour l'établissement de la liste des personnes susceptibles d'assister le salarié, celle d'un accord des partenaires sociaux, ou, à tout le moins, de la compléter par un système de récusation des personnes qui pourraient ne pas présenter toutes les garanties d'impartialité requises. Enfin, il a exprimé un accord de principe sur les dispositions de l'article 20 qui visent à accorder une priorité de réembauchage aux salariés licenciés, mais a considéré que les adjonctions portées par l'Assemblée nationale étaient toutes créatrices de rigidités supplémentaires, inutiles et susceptibles d'entraîner de nombreuses difficultés d'application.

En conclusion, il a souhaité que le Sénat contribue à ce que le texte soit rendu aussi peu nuisible que possible pour l'équilibre des entreprises françaises, regrettant à cet égard que les avis de la Haute Assemblée soient insuffisamment pris en compte dans l'élaboration de la loi.

**Aux questions de M. Louis Souvet, rapporteur, M. Jean Brunet a répondu que :**

. les problèmes qui pourront être posés par une concurrence de l'autosaisine des organisations syndicales dans le cadre de l'article 18 bis, seront limités aux

entreprises importantes confrontées depuis longtemps à des difficultés ;

. le doute, introduit par l'article 18, apparaissait précisément lorsque la conviction des juges n'avait pu être établie, la seule difficulté résidant dans sa qualification dès lors qu'il est exclu que cette notion puisse être générale ;

. la procédure législative française faisait, d'une manière générale, insuffisamment référence aux situations existant dans les autres pays européens, ce qui est particulièrement vrai pour ce texte qui va créer des distorsions de concurrence et d'emploi tout à fait significatives entre la France et ses principaux partenaires européens ;

. la gestion prévisionnelle de l'emploi est structurellement difficile à réaliser dans les petites et moyennes entreprises, à mesure surtout que s'internationalise l'économie française et, qu'à l'initiative de la C.G.P.M.E., seules pourraient être demandées aux professions des études prospectives pour analyser l'évolution de l'emploi et des qualifications au niveau d'une branche.

Enfin, **M. Jean Brunet** a répondu aux observations de **M. Marc Boeuf** en précisant que ses considérations sur l'utilisation abusive de la politique contractuelle pour régler des problèmes difficiles concernaient exclusivement le Gouvernement et en confirmant que le problème des travailleurs âgés était essentiellement lié à des surcoûts qui n'avaient plus, aujourd'hui, de justification.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Jacquier**, secrétaire confédéral, et de **M. Jean-Pierre Lasseron**, représentants de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.).

**M. Jean-Paul Jacquier** a tout d'abord exprimé l'avis de la C.F.D.T. sur le contenu du texte présenté à l'Assemblée nationale qui était équilibré et qui présentait de significatives améliorations en matière de gestion

prévisionnelle de l'emploi, de droit du licenciement, de conventions de conversion et de responsabilités du comité d'entreprise.

**M. Jean-Paul Jacquier** a estimé que le projet de loi comporte une définition du licenciement économique qui permet à la France de se trouver dans une situation comparable à celle de ses partenaires européens, et qu'il améliore les garanties individuelles, notamment dans la procédure, en cas de litige relatif à un licenciement économique. Par ailleurs, l'intégration dans la loi des règles conventionnelles de priorité de réembauchage est opportune.

**M. Jean-Paul Jacquier** a regretté que le texte n'apporte aucune réponse contractuelle aux problèmes posés par les fins de chantiers du secteur du bâtiment.

**M. Jean-Paul Jacquier** a regretté également que la situation des femmes enceintes ne soit pas prise en considération explicitement dans les licenciements économiques.

Il s'est déclaré étonné de l'amendement de Mme Yvette Roudy (art. 22 du projet) qui n'a fait l'objet d'aucune négociation entre les partenaires sociaux, alors que le sujet traité par cet article est au programme des prochains travaux des organisations représentatives.

L'article 19 du projet de loi, selon le texte voté par l'Assemblée nationale, n'apporte qu'une réponse partielle et imparfaite aux problèmes posés par la faible représentation syndicale dans les entreprises. L'apport de médiateurs sociaux risque de décourager les efforts nécessaires de syndicalisation dans les P.M.E. (petites et moyennes entreprises).

Globalement le projet de loi apporte des corrections opportunes au dispositif de la loi de 1986.

**M. Louis Souvet**, rapporteur du projet de loi, a interrogé M. Jean-Paul Jacquier à propos des articles 2, 7, 18 et 18 bis de celui-ci.

**M. Jean-Paul Jacquier** a notamment répondu que le comité d'entreprise formulera des avis sur la pertinence des aides du F.N.E. (Fonds national de l'emploi) et que les comités locaux seront amenés également à contrôler les dispositifs mis en place. Les suggestions ou propositions de l'administration, prévues à l'article 7, sont de nature à améliorer le contenu du plan social, tout en se gardant de mettre en place un droit de veto de l'administration. Sans instituer une procédure contraignante, l'article 7 devrait donner des arguments aux représentants du personnel.

Contrairement aux craintes de certains, le volume du contentieux sur les licenciements économiques n'a pas augmenté considérablement ; cependant les salariés ont été confrontés à des difficultés de procédure, l'employeur disposant seul des éléments permettant d'apprécier la réalité du motif économique ; dans ces conditions, l'article 18 paraît donc opportun.

**M. Jean-Paul Jacquier** a estimé que l'article 18 bis ne devrait recevoir que peu de cas d'application compte tenu de la procédure retenue (lettre recommandée).

Le rapporteur a exprimé son désaccord à propos de l'article 19, notamment en raison des impératifs de protection des secrets de fabrication de l'entreprise.

**M. Jean-Paul Jacquier** a estimé que le niveau de concertation est beaucoup plus élevé dans les pays nordiques et en R.F.A. qu'en France et que la législation proposée devrait permettre à la France de se situer dans la moyenne.

En réponse à une observation de **M. André Rabineau**, **M. Jean-Paul Jacquier** a estimé qu'il existe une interdépendance entre la pratique de la concertation sociale et les bonnes performances économiques en R.F.A.

**M. Jean-Paul Jacquier** a considéré que l'intervention du médiateur ne favorisera pas le développement d'une réelle concertation au sein des entreprises.

A propos de l'article 19, **M. Marc Boeuf** a interrogé **M. Jean-Paul Jacquier** sur le rôle des conseils de prud'hommes en matière de conciliation.

Reconnaissant l'importance du problème posé par la faible représentation syndicale dans les P.M.E., **M. Jean-Paul Jacquier** a estimé que la solution proposée par l'article 19 ne résout pas réellement le problème et qu'il serait souhaitable d'étudier une éventuelle transposition du système de représentation syndicale en vigueur dans le secteur agricole. **M. Jean-Paul Jacquier** a craint que le dispositif de l'article 19 ne bloque les évolutions et les efforts engagés pour développer la représentation syndicale dans les P.M.E.

La commission a ensuite entendu une **délégation de la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.)**, composée de **MM. Alain Deleu et Patrick Chalmel**.

Ayant rappelé que la C.F.T.C. estimait nécessaire un examen des problèmes issus de l'application de la loi de 1986, **M. Alain Deleu** a considéré que le projet du Gouvernement constitue, à son sens, un texte équilibré et qu'il renforce les garanties offertes aux salariés, aux plans individuel et collectif.

La motivation des partenaires sociaux aux plans de conversion paraît une chose importante.

La C.F.T.C. souhaiterait que les instances paritaires disposent du même délai que les experts pour examiner les plans sociaux.

**M. Louis Souvet**, rapporteur du projet, a interrogé **M. Alain Deleu** à propos des articles 2, 7, 18 et 18 bis.

**M. Alain Deleu** a notamment répondu que l'avis des commissions compétentes lui paraît suffisant pour contrôler le dispositif prévu à l'article 2. Il a estimé que les suggestions de l'administration (art. 7) peuvent être utiles pour la discussion du plan social, mais qu'il existe un risque de dérapage vers une intervention plus large de

l'administration, en particulier s'il y a désaccord entre l'employeur et le comité d'entreprise.

L'intervention de l'administration peut avoir pour effet d'allonger les délais dans certains cas.

**M. Patrick Chalmel** a estimé, à propos de l'article 18, que le doute vise la situation où la conviction n'est pas totale. A propos de l'article 18 bis, **M. Patrick Chalmel** a considéré qu'en cas de transaction entre l'employeur et le salarié, l'éventuelle action engagée devant les tribunaux par une organisation syndicale serait radiée.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi ses auditions sur le **projet de loi n° 332 (1988-1989)**, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant le code du travail et relatif à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

Elle a entendu une délégation de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (C.G.T. - F.O.) conduite par **M. Alphonse Bornard**, **secrétaire confédéral** chargé de l'emploi.

**M. Alphonse Bornard** a tout d'abord déclaré qu'à l'article premier quater, il serait souhaitable de mentionner les actions de prévention.

A l'article 13, il a jugé que la possibilité d'adjoindre à l'expert comptable un expert technique était hautement souhaitable, afin de permettre une étude aussi argumentée que possible de la situation de l'entreprise. Cet expert technique pourrait être soumis aux mêmes règles de secret que l'expert comptable ; de plus, le recours à ce type d'expert est prévu par d'autres articles du code du travail.

A l'article 17, **M. Alphonse Bornard** s'est interrogé sur l'âge à partir duquel une personne peut être qualifiée d'âgée. Il a ajouté qu'une loi spécifique existait pour le travail des handicapés.

A l'article 19, il s'est inquiété du risque de marginalisation des organisations syndicales comme des conseillers prud'hommes. Il a noté que les commissions départementales de l'emploi auraient pu jouer un rôle de conciliation et qu'une liste de conciliateurs existe déjà.

Enfin, à l'article 20, **M. Bornard** a constaté qu'il faudrait un suivi par l'inspection du travail de l'évolution des postes disponibles dans l'entreprise.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a interrogé les personnes entendues sur les obligations liées au licenciement pesant sur les entreprises dans les autres pays d'Europe, sur le rôle du fonds national de l'emploi dans le contrôle des actions de prévention, sur la valeur juridique des propositions émises par l'autorité administrative compétente à l'article 7 et sur l'identité même de cette autorité, sur le doute introduit à l'article 18 et sur la situation créée par l'article 18 bis au cas où plusieurs organisations syndicales souhaiteraient intenter une action au nom d'un salarié.

A ces diverses questions, **M. Bornard** a répondu que le projet de loi avait été négocié avec les partenaires sociaux à l'inverse de la loi Séguin qui avait introduit un déséquilibre. Il s'est réjoui de la qualité de l'actuel projet dans la mesure où il permettrait de mieux protéger les petites et moyennes entreprises.

A propos de l'article 7, il a estimé que l'autorité compétente ne pouvait être que l'inspecteur du travail.

Quant à l'Europe, il a précisé que les entreprises travaillaient déjà dans un contexte européen.

A propos de l'article 2, il a noté qu'il existait déjà un contrôle des actions de prévention, notamment par la Délégation à l'emploi, par le F.N.E. ou par le Comité départemental de l'emploi.

A l'article 7, il a considéré que les observations faites par l'administration ne pouvaient être que formelles et

que cela constituerait une aide pour les petites entreprises qui risquaient d'omettre des points du plan social.

A **M. Louis Souvet** qui s'inquiétait d'un risque d'intervention du Préfet, **M. Alphonse Bornard** a répondu qu'il fallait considérer l'inspecteur du travail comme un conseiller, permettant de mieux faire observer l'égalité entre les salariés, même dans les petites entreprises où les chefs d'entreprise n'ont pas d'informations diffusées par l'administration.

Il s'est ensuite déclaré satisfait que le doute profite aux salariés à l'article 18 et a jugé qu'à l'article 18 bis il fallait éviter la surenchère entre organisations syndicales différentes, le salarié pouvant, lui, toujours intervenir dans l'action.

**M. Paul Souffrin** s'est demandé si ce texte améliorerait la situation pour les conventions de conversion et s'il aggravait la précarité de l'emploi, notamment pour les personnes âgées. Il a interrogé **M. Alphonse Bornard** sur les créations d'emploi générées ou non par la suppression de l'autorité administrative de licenciement.

**M. Alphonse Bornard** a répondu que sa confédération s'était toujours opposé à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement dont la suppression n'a entraîné ni l'augmentation d'emplois annoncée, ni l'augmentation des licenciements que craignait F.O. Il s'est réjoui que les conventions de conversion deviennent une obligation en vue d'un reclassement rapide par contrats à durée indéterminée au lieu d'emplois précaires.

**M. Paul Souffrin** a regretté que trop de conventions de conversion aient donné lieu à des formations inutilisables et aient débouché sur des fonctions précaires.

**M. Alphonse Bornard** a signalé que 300 postes de plus devraient être créés à l'A.N.P.E. pour les cellules techniques de reclassement et qu'à l'heure actuelle, 45 % des reclassements avaient lieu après six mois.

La commission a ensuite entendu une **délégation de la Confédération française de l'encadrement (C.G.C.)**, composée de **M. Jean Knauf**, délégué au département travail - emploi et de **M. Manuel Isely**, conseiller au service juridique.

**M. Jean Knauf** a d'abord rappelé les lacunes de la loi de 1986 et de l'accord qui en a résulté. Il s'est déclaré satisfait de la première partie du projet de loi qui constitue une avancée intéressante à ses yeux.

Il a rappelé son opposition à l'autorisation administrative de licenciement et s'est réjoui de l'évolution de la législation qui reprend nombre de suggestions de la C.G.C., comme la définition du licenciement économique, l'examen des licenciements par les partenaires sociaux, le recours à un expert comptable par le comité d'entreprise, le reclassement, la protection des travailleurs âgés et la gestion prévisionnelle des emplois, élément essentiel de la prévention des licenciements.

Il s'est réjoui de la possibilité d'audit donnée aux petites entreprises par l'article 5 et a jugé qu'il serait souhaitable de communiquer le résultat de cet audit au comité d'entreprise.

A propos du titre II, **M. Jean Knauf** a noté que les conventions de conversion ne correspondaient pas vraiment à leur objectif et qu'une augmentation de leur volume d'heures comme de leur intensité serait souhaitable.

Par ailleurs, il a estimé qu'il serait bon d'officialiser le rôle de l'administration dans l'élaboration du plan social et s'est réjoui de l'affirmation d'un droit à la conversion et du choix laissé au salarié.

Au titre III, il a regretté la brièveté du délai de 21 jours imparti à l'expert comptable.

Au titre IV, **M. Knauf** a approuvé la définition du licenciement économique et la priorité de réembauchage. En revanche, à l'article 19, il s'est inquiété de la présence

de personnes extérieures à l'entreprise qui risque de dénaturer le rapport contractuel, de provoquer des surenchères et de diminuer le rôle des syndicats. Il s'est interrogé sur le crédit d'heures alloué à l'expert choisi et sur son indemnisation, estimant que l'accord du chef d'entreprise sur le choix du médiateur serait souhaitable.

A l'article 18, à propos du doute qui profite au salarié, il a estimé que l'équilibre était ainsi rétabli car, dans le cas contraire, la preuve était très difficile à apporter.

A l'article 18 bis, il a noté que la possibilité d'intervention directe des syndicats existait déjà dans d'autres domaines du droit du travail comme celles relatives au travail des étrangers ou au travail temporaire.

**M. Louis Souvet** a alors interrogé la délégation sur la possibilité de présenter le rapport prévu à l'article premier au comité d'établissement, sur le caractère très large de l'article 4 qui concerne toute rupture du contrat de travail, sur le but de l'audit prévu à l'article 5 et sur les dispositions relatives au licenciement existant dans les autres pays d'Europe.

A ces questions, **M. Jean Knauf** a répondu que pour l'article premier, lorsque le comité central d'entreprise est informé, le rapport n'est pas présenté aux comités d'établissements, qu'à l'article 4 les démissions n'étaient pas visées, sauf les cas légitimes, mais seulement les cas de rupture du contrat de travail donnant droit au versement de l'allocation de base. Il a reconnu que la rédaction de cet article devait être améliorée.

A l'article 5, il a jugé que la possibilité d'un audit aurait dû être limitée à l'élaboration d'un plan social lorsqu'il n'existait pas d'institutions représentatives dans l'entreprise.

Dans le cas contraire, les avantages prévus à l'article 5 et à l'article 5 bis risquent de se cumuler.

Il a regretté que cet article n'énonce aucune précision sur les conditions et les critères d'attribution de l'aide.

A propos de l'Europe, il a répondu qu'une directive avait été prise en 1975.

**M. Louis Souvet** a alors demandé pourquoi les pénalités prévues à l'article 9 n'étaient pas versées aux salariés.

**M. Jean Knauf** a indiqué que les Assedic versent des fonds pour les conventions de conversion et que, dans cette mesure, ce sont elles qui bénéficient des pénalités mais que la C.G.C. aurait trouvé plus équitable d'en assurer le versement aux salariés.

**M. Paul Souffrin** a demandé si la suppression de l'autorisation administrative de licenciement avait permis de créer des emplois et si les conventions de conversion ne risquaient pas de favoriser la précarité de l'emploi.

**M. Jean Knauf** a répondu que l'autorisation administrative de licenciement n'avait pas empêché les licenciements -près de 90 % ont été autorisés- et que souvent l'inspecteur du travail était amené à prendre des décisions de nature économique qui le dépassaient.

En réponse à la question sur les conventions de conversion, il a rappelé que la C.G.C. n'était pas signataire de l'accord de 1986, que le lien entre formation et reclassement devait être renforcé et que la C.G.C. était peu satisfaite sur ce point.

La commission a enfin procédé à l'audition d'une **délégation de la Confédération générale du travail (C.G.T.)** composée de **MM. Troupenat et Metz**.

Après avoir rappelé et justifié l'opposition de la C.G.T. à la loi du 30 décembre 1986, laquelle a eu des conséquences exclusivement négatives pour les salariés, confrontés à des licenciements massifs et à une explosion du travail précaire (contrats à durée déterminée, intérim, S.I.V.P., T.U.C., P.I.L., etc...) et effectivement positives

pour le patronat qui a vu ses profits se multiplier, **M. Troupenat** a estimé que la situation actuelle du chômage était préjudiciable à l'ensemble de la société qui en payait un coût collectif démesuré. Il a contesté que diverses mesures, dites de moralisation, telles que l'adoption de l'amendement Delalande en 1987 ou, plus récemment, celle des dispositions relatives aux S.I.V.P., puissent l'améliorer en l'absence de la mise en oeuvre d'un dispositif volontariste de promotion de l'emploi stable et qualifié, contrôlé par la puissance publique conformément à la lettre du préambule de la Constitution et des ordonnances de 1945 sur le contrôle public de l'emploi. Il a regretté que le texte du présent projet de loi ne poursuive pas un objectif de défense de l'emploi et de garantie des salariés, mais qu'au contraire, répondant aux exigences du patronat et destiné à obtenir un consensus politique, il s'inscrive dans la logique de la poursuite des licenciements dont il tend à faciliter la réalisation.

Pour étayer ses propos, **M. Troupenat** a ainsi rappelé que le Ministre du travail avait clairement affirmé au conseil des ministres que ce texte assurerait une protection plus efficace des salariés licenciés et qu'il concourait à renforcer l'examen des priorités dans le licenciement, et précisé que la généralisation de l'amendement Delalande restera inopérante tant qu'existera le seuil des 55 ans et que le droit à conversion est une hypocrisie alors que n'est pas respecté le droit au travail.

**M. Troupenat** a ajouté qu'actuellement, les aides financières accordées par l'Etat aux entreprises et les organismes ou systèmes publics spécialisés, tels que l'A.N.A.C.T., l'A.N.P.E., les D.D.T.E. ou le F.N.E., sont exclusivement utilisées pour anticiper et accompagner les licenciements plutôt que pour développer l'emploi, et sont ainsi détournés de leurs missions originelles. Le projet de loi lui-même, ajustant en cela les dispositions de la loi de décembre 1986, concourt à cette gestion prévisionnelle des licenciements en essayant d'en faire accepter le principe

par les salariés eux-mêmes, et en aggravant de ce fait le déséquilibre actuel au profit du patronat. Prenant appui sur la priorité de réembauchage pour éclairer ses démonstrations, M. Troupenat a en particulier dénoncé :

. le fait que celle-ci figurait déjà dans l'accord interprofessionnel du 10 février 1969 et qu'elle est depuis restée lettre morte ;

. l'absence de contrôle de l'administration sur ce prétendu droit ;

. l'absence dans le projet de loi de toute sanction de son éventuel non respect.

De même s'est-il élevé contre la mesure permettant au salarié de se faire assister par un conseiller extérieur nommé par le préfet lorsqu'il ne peut faire appel à un délégué du personnel à l'intérieur de l'entreprise, estimant que cette situation aurait précisément dû appeler le rétablissement de l'autorisation administrative de licenciement. Enfin, il a contesté le sort réservé aux institutions représentatives du personnel, estimant que le texte visait à les obliger à avaliser la politique de licenciement dans l'entreprise, en limitant les possibilités de recours à l'expertise comptable et en faisant jouer aux D.D.T.E. un rôle de pression sur les comités d'entreprise pour les forcer à admettre les licenciements. En tout état de cause, pour M. Troupenat, le projet de loi n'est pas équilibré puisqu'il répond à toutes les exigences du patronat en matière de liberté de gestion de la main-d'oeuvre, et que, pire encore, il accroît les types d'aides financières accordées par la puissance publique pour faciliter les licenciements sans aucun contrôle ni contrainte en cas de non-respect des engagements pris par l'employeur. C'est pourquoi la C.G.T. n'y est pas du tout favorable et propose au contraire des mesures qui s'inscrivent dans une autre logique, qui est celle de la défense des salariés et du développement de l'emploi stable et qualifié.

A la suite de cette intervention, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a souhaité connaître l'avis de la C.G.T. sur les articles premier, 4, 5 et 9 du projet de loi.

**M. Troupenat** a répondu que l'article premier ne crée aucun droit nouveau, et se borne à déplacer des obligations qui figurent déjà à l'article L. 432-3-4 du code du travail d'un échelon à l'autre, au même titre d'ailleurs que ce qui concerne le droit à l'expertise. Ce faisant, cet article vide une partie du droit du travail actuel de sa substance, et établit un rapport de hiérarchie artificiel et néfaste entre le comité central d'entreprise et les comités d'établissement, alors qu'au contraire les problèmes devraient toujours être résolus par les institutions représentatives les plus proches des travailleurs. **M. Metz** a ajouté à ce propos que ce déplacement modifiait également les rapports de forces entre catégories de salariés au profit de l'encadrement. Puis **M. Troupenat** a expliqué que l'amendement Delalande avait été inopérant, puisqu'un quart seulement des rentrées financières prévues ont effectivement été perçues par l'U.N.E.D.I.C. Sa généralisation prévue par l'article 4 restera tout aussi vaine tant que subsistera une condition d'âge, le licenciement pouvant être organisé avant que le seuil ne soit atteint, d'autant plus que diverses dispositions exonérantes ont été ajoutées par l'Assemblée nationale. En ce qui concerne l'audit institué pour les entreprises de moins de 300 salariés par l'article 5, **M. Troupenat** a exprimé l'opinion que, quelle que soit la formule retenue, cette disposition était moins destinée à limiter les licenciements qu'à en maîtriser la gestion. Enfin, en ce qui concerne l'article 9, étant de toute façon opposée aux conventions de conversion au double motif qu'elles s'inscrivent dans une logique de destruction d'emplois qu'elle condamne d'une part, et qu'elles font financer les licenciements non pas par les entreprises mais par l'U.N.E.D.I.C., l'Etat et finalement l'ensemble des salariés d'autre part, la C.G.T. n'a pas d'opinion particulière sur la destination de l'amende instituée, à

ceci près qu'elle constate que ce n'est effectivement pas le salarié licencié qui en bénéficie.

Enfin, à **M. Paul Souffrin** qui, après avoir estimé que la formation était un des graves problèmes qui n'étaient pas résolus en France, l'interrogeait sur les conséquences que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement a entraînées en matière de chômage depuis décembre 1986, **M. Troupenat** a répondu que, par-delà les chiffres incontestables d'aggravation du chômage cités dans le rapport de M. Michel Coffineau (+ 20 000 inscrits à l'A.N.P.E. au second semestre 1986 et + 58 000 inscrits au premier semestre 1987), cette mesure a généré un comportement patronal qui est à la base de l'explosion actuelle de l'emploi précaire, des contrats à durée déterminée, etc..., cette substitution accélérée des types d'emplois ayant largement contribué aux spectaculaires résultats financiers des entreprises que l'on connaît depuis deux ans.

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Soisson**, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sur le projet de loi n° 332 (1988-1989), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le Code du travail et relatif à la **prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.**

Le ministre a souligné que la reprise économique est très sélective et que les licenciements affectent prioritairement les salariés âgés de plus de 45 ans, en particulier les femmes.

Le ministre a rappelé que le projet de loi a été précédé d'une concertation avec les partenaires sociaux et qu'il vise notamment à corriger certaines difficultés issues de l'application de la loi du 30 décembre 1986.

Le ministre a mis l'accent sur l'accord de la majorité des partenaires sociaux concernant les dispositions relatives aux conventions de conversion.

Le titre premier du projet de loi introduit le principe d'une discussion annuelle, au sein du comité d'entreprise, sur les perspectives d'emploi dans l'entreprise et sur la formation.

A propos des actions de formation longue, le ministre a souligné que l'aide de l'Etat interviendra dans le cadre de l'accord avec les partenaires sociaux sur les conventions de conversion. Cette aide sera automatique dès lors qu'il y a un accord d'entreprise pour mettre en oeuvre une convention de conversion, en application d'un accord de branche.

L'extension de l'amendement Delalande à toute rupture du contrat de travail a paru nécessaire pour décourager les entreprises de licencier les salariés âgés de 45 ans et plus et procurer des rentrées de fonds plus abondantes à l'UNEDIC ; à cet égard, la rédaction retenue pour l'article 4 pourrait encore être améliorée.

Le projet de loi introduit dans la loi la notion de plan social et donne un réel contenu au droit à la conversion de chaque salarié.

Le titre III du projet vise à développer la concertation au sein de l'entreprise et à préciser les conditions d'intervention de l'expert comptable, acceptées par les partenaires sociaux.

En ce qui concerne le titre IV relatif aux garanties individuelles, le ministre a mis l'accent sur la définition du licenciement économique introduite dans le projet, sur l'amélioration des règles de procédure devant les conseils de prud'homme, sur la consécration législative de la priorité du réembauchage, sur l'élargissement du droit des organisations syndicales d'ester en justice et sur la possibilité, pour le salarié licencié, de faire appel à un conseiller extérieur à l'entreprise.

Le ministre a précisé que le coût global des mesures proposées représentera 855 millions de francs de mesures nouvelles dont 570 millions de francs pour les conventions de conversion.

En conclusion, le ministre a considéré que ce projet constitue un texte de paix sociale.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a interrogé le ministre sur la tonalité du projet de loi qui semble traduire une certaine suspicion à l'encontre de l'employeur, puis, à l'article 1er, sur la signification des termes "comité d'entreprise" -s'agit-il ou non du comité d'établissement ? - sur les suites données à la demande formulée d'un audit de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. par la commission des affaires sociales du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1989, sur la signification exacte de l'expression "caractéristiques sociales" employée à plusieurs reprises dans le projet de loi, sur l'identité de l'autorité administrative visée à l'article 7 et sur la nature juridique de ses observations, sur la possibilité de verser la pénalité prévue à l'article 9 aux salariés, sur la notion de travailleur âgé, sur l'idée (article 3) de prévoir des actions de formation à l'initiative de la seule entreprise indépendamment d'un accord de branche, sur le but et les conclusions de l'audit prévu à l'article 5, sur les brigades de négociateurs désignées par le préfet à l'article 19.

A propos de cet article, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a souligné que les syndicats, comme lui-même, étaient opposés à l'intervention de tels négociateurs extérieurs à l'entreprise.

A ces questions, **M. Jean-Pierre Soisson** a répondu que le texte ne pouvait en aucun cas traduire une suspicion à l'encontre des chefs d'entreprises car il résultait d'une concertation approfondie.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a observé que les amendements votés par l'Assemblée nationale ne résultaient pas de cette concertation.

**M. Jean-Pierre Soisson** a ensuite précisé qu'à l'article 1er il s'agit bien du comité d'établissement, et que, lorsque toute l'entreprise est concernée, c'est le comité central qui est compétent ; que, pour ce qui concerne l'A.N.P.E., les résultats de l'audit seront communiqués dans les prochains jours et devraient être prolongés par une inspection de l'Inspection générale des finances et une autre de l'Inspection générale des affaires sociales ; que le terme "caractéristiques sociales" a été introduit à la suite d'un amendement de la commission des affaires culturelles et sociales de l'Assemblée nationale, le caractère normatif de ce terme restant à préciser ; que, à l'article 7, c'est le directeur départemental du travail qui est l'autorité administrative compétente et non l'inspecteur du travail et que les propositions de cette autorité ne sont pas des actes administratifs ; que, à l'article 9, il est normal que l'UNEDIC perçoive les pénalités dans la mesure où c'est elle qui est pénalisée - cela résulte d'ailleurs d'un accord des partenaires sociaux ; que les travailleurs licenciés sont de plus en plus jeunes, souvent 45 ans actuellement, mais, que cet âge évoluera puisque la population active sera de plus en plus âgée ; que, à l'article 3, les petites et moyennes entreprises n'ont rien demandé d'autre que ce qui est précisé dans le texte ; que l'audit prévu à l'article 5 serait remis aux seuls chefs d'entreprises ; que, pour l'article 19 qui pose un véritable problème, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale.

**M. Olivier Roux** s'est demandé si l'abaissement de l'âge de la retraite ne conduisait pas à éviter d'engager des travailleurs au-delà de 50 ans.

**M. Marc Boeuf** s'est réjoui de la concertation qui a précédé l'élaboration du projet de loi, de l'aide apportée aux salariés les moins armés et de la définition du licenciement économique. Il a souhaité que l'excellente idée de la remise d'un rapport sur le travail temporaire soit encore améliorée par son élargissement aux travaux de sous-traitance.

Il a jugé indispensable le recours du comité d'entreprise à un expert comptable et a souhaité que puisse lui être adjoind un expert technique.

A l'article 19, il a admis que l'intervention des syndicats serait en théorie préférable mais que, dans la réalité, cela n'était pas possible dans beaucoup de petites entreprises, la rédaction retenue par l'Assemblée constituant donc un moyen terme.

**Mme Hélène Missoffe** s'est demandée s'il n'y avait pas une contradiction à vouloir à la fois éviter les licenciements des personnes âgées et multiplier les formules d'aide à l'emploi des jeunes.

**M. Jean Chérioux** a approuvé le sens des questions posées par le rapporteur, a pris acte du refus du Gouvernement de rétablir l'autorisation administrative de licenciement et a rappelé l'histoire institutionnelle récente de cette notion.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a demandé si le doute prévu à l'article 18 concernait uniquement le licenciement économique et quelle serait la valeur des propositions faites par l'administration en cas de licenciement, une pression morale étant à craindre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a interrogé le ministre sur la place occupée par le projet de loi étudié dans la perspective européenne en se demandant si ce texte serait en-deça ou au-delà des dispositions d'harmonisation européenne. Par ailleurs, compte tenu de la baisse d'audience des syndicats et de la volonté de fonder ce texte sur un partenariat, le projet ne donne-t-il pas en réalité un pouvoir accru aux tribunaux et à l'administration ?

**M. Jean-Pierre Soisson** a répondu à M. Olivier Roux et à Mme Hélène Missoffe que la démographie imposerait vraisemblablement de remettre en cause l'âge de la retraite.

Il a indiqué à M. Marc Boeuf que les 2/3 des embauches actuelles avaient lieu au moyen de contrats à

durée déterminée ou concernaient des emplois intérimaires.

Il a proposé d'associer les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les partenaires sociaux à une étude de ce phénomène. Il a estimé préférable de ne pas envisager le recours à un expert technique en plus de l'expert comptable et souhaitable de protéger au mieux le salarié en l'aidant à connaître ses droits.

A Mme Hélène Missoffe, il a répondu qu'il était indispensable de chercher de vraies embauches pour les jeunes, ce que la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont compris avant la France, estimant qu'à l'avenir, il y aura des risques de déséquilibres dramatiques, comme celui du régime d'assurance-chômage.

Il a ensuite répondu à M. Louis Souvet qu'il fallait favoriser la médiation.

A M. Jean-Pierre Fourcade, **M. Jean-Pierre Soisson** a indiqué qu'une étude avait été menée par le ministère du travail pour comparer les diverses législations européennes relatives au licenciement et que le projet de loi propose des mesures se situant dans la moyenne de celle des partenaires de la France.

A propos des syndicats, il a souligné qu'il fallait tenir compte de leur rôle et veiller à un équilibre général dans lequel l'administration aurait aussi sa place.

Enfin, il a noté que ce texte constituait une chance pour les syndicats de renforcer leur rôle et d'arriver à une nouvelle vigueur contractuelle.

La commission a entendu une **communication** de son **président sur le contrôle de l'application des lois entre le 16 septembre 1988 et le 15 mars 1989**. Il a, à ce propos, rappelé à ses collègues le travail très complet régulièrement accompli et tenu à jour sous son autorité par le secrétariat de la commission ; les documents sont, sur place, à la disposition des commissaires ; ils peuvent

être également, désormais, consultés sur les bases de données informatiques du Sénat.

Le président a spécialement attiré l'attention sur la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion dont plus de la moitié des dispositions attendant un texte d'application ont été prises.

Il a souligné que pendant la période de référence, seules trois lois étaient devenues totalement applicables, et a déploré que pendant cette même période, treize lois parmi celles promulguées depuis 1985 n'aient reçu aucun texte d'application (parmi celles-ci, deux lois n'ayant encore aucune de leurs dispositions applicables : loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales et loi n° 88-1264 du 30 décembre 1988 relative à la protection sociale et portant dispositions diverses relatives à la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon).

Le président a également insisté sur le grand nombre de dispositions réglementaires devant être prises et dont le suivi est effectué par la commission.

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

**Mardi 30 mai 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a **procédé, sur le rapport de M. André Fosset, rapporteur, à l'examen des amendements au projet de loi n° 254 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations.****

La commission a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 2, 3 et 4 et a demandé le retrait de l'amendement n° 5.

Puis la commission a procédé à la **désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur ce projet de loi.

Elle a désigné comme **candidats titulaires** :

**MM. Christian Poncelet, André Fosset, Etienne Dailly, Maurice Blin, Roger Chinaud, Jean-Pierre Masseret, Paul Loridant.**

Et comme **candidats suppléants** :

**MM. Lucien Neuwirth, René Ballayer, Jacques Descours Desacres, Emmanuel Hamel, Joseph Raybaud, René Régnauld, Robert Vizet.**

Comme il est de règle deux fois par an, **M. Christian Poncelet, président,** a alors exposé à la commission un

**état de l'application des lois entre le 16 septembre 1988 et le 15 mars 1989.**

Rappelant l'intérêt d'une surveillance constante de la publication des textes réglementaires d'application, qui, souvent, conditionnent l'entrée en vigueur des lois, il a souligné que les informations relatives à cette publication sont à la disposition des commissaires et peuvent être consultées sur les bases de données informatiques du Sénat.

Le président a alors spécialement attiré l'attention de la commission sur le ralentissement qu'a connu la parution des textes réglementaires d'application au cours du semestre écoulé : 27 décrets ou arrêtés ont été publiés, contre 33 au cours du semestre précédent et alors même que ce chiffre se situait en net retrait par rapport à la période s'étendant du 15 septembre 1987 au 15 mars 1988.

Certes, les causes de ce fléchissement sont multiples : arrêt des privatisations, moindre activité législative en 1988, changement de Gouvernement et, enfin, importance de la parution des textes réglementaires dans les années récentes.

Mais, il marque également un certain recul. **M. Christian Poncelet, président**, a regretté à cet égard qu'il devienne de plus en plus difficile d'obtenir des renseignements précis concernant des lois relativement anciennes, telle la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dont plusieurs dispositions restent en attente d'un texte réglementaire d'application.

Mais, plus encore, cela semble aussi le cas de textes législatifs promulgués depuis peu (comme la loi modifiant les procédures fiscales et douanières n° 87-302 du 8 juillet 1987), y compris pour l'application de certaines dispositions présentées en leur temps comme urgentes (par exemple l'article 25 de la loi sur le développement du mécénat n° 87-571 du 23 juillet 1987).

En revanche, sous réserve de la parution de textes annoncés pour les tout prochains mois, l'application des lois de finances s'effectue de manière satisfaisante : celles pour 1986, 1987 et 1988 sont désormais entièrement applicables et l'ensemble de la loi de finances pour 1989 pourrait l'être prochainement. Par ailleurs, seule une disposition de la loi de finances rectificative pour 1987 reste en attente d'un texte d'application, le décret prévu pour l'application de son article 19 étant actuellement en cours d'examen devant le Conseil d'Etat (ce texte devrait fixer le montant au-delà duquel la commission spéciale de la formation professionnelle est appelée à se prononcer sur les demandes d'exonération de la taxe correspondante).

**Mercredi 31 mai 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a commencé l'examen pour avis du 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, sur le rapport de M. Raymond Bourgine, rapporteur pour avis.**

**A l'article 1er modifiant l'article 2 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 instituant une commission des opérations de bourse, qui fixe la composition de la C.O.B., elle a adopté huit amendements sur proposition de M. Raymond Bourgine.**

Le premier amendement augmente d'un membre l'effectif du collège de la commission, par adjonction d'une personnalité qualifiée supplémentaire ; le second tend par coordination à fixer à huit le nombre des membres du collège ; le troisième, adopté après intervention de **MM. Josy Moinet, Jacques Oudin, Christian Poncelet, président, et Jacques Descours Desacres**, supprime la limite d'âge de 65 ans prévue, pour la nomination des membres, par le projet ; le quatrième apporte une précision rédactionnelle ; le cinquième

permet d'étendre à un représentant, membre du collège, la délégation au profit du président prévue par le projet ; le sixième élargit la liste des documents qui peuvent être visés par le président lui-même ; le septième indique que la commission peut siéger soit en formation plénière, soit en sections ; le huitième, enfin, rétablit la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès de la commission.

Après l'article 1er, elle a adopté, sur proposition du rapporteur pour avis, un article additionnel prévoyant la présence auprès du conseil des bourses de valeurs et du conseil du marché à terme d'un représentant de la commission des opérations de bourse, ainsi qu'un article additionnel soumettant expressément au secret professionnel le président et le commissaire du Gouvernement de la C.O.B..

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 2, qui modifie les procédures d'enquête dont dispose la commission, l'article 3 qui traite des demandes d'assistance formulées par les autorités de marché étrangères et l'article 4 qui instaure une procédure de perquisition par les enquêteurs de la commission.

Puis elle a procédé à la discussion de l'article 5 qui introduit les articles 8-1, 9-1 et 9-2 nouveaux dans l'ordonnance de 1967.

Après avoir adopté sans modification l'article 8-1 qui confère à la commission le pouvoir de demander la mise sous séquestre de fonds ou valeurs, elle a adopté sur proposition de **M. Raymond Bourguine** et après intervention de **MM. Robert Vizet et Jacques Descours Desacres**, un amendement précisant le fondement des injonctions que l'article 9-1 permet à la commission d'effectuer ; elle a ensuite adopté, après un large débat auquel ont participé **MM. Josy Moinet, Jean-Pierre Masseret, Christian Poncelet, président, et Raymond Bourguine, rapporteur pour avis**, un amendement supprimant le texte proposé par l'article 5

pour l'article 9-2 de l'ordonnance, qui crée un pouvoir de sanction conféré à la commission des opérations de bourse.

Puis elle a adopté, sans modification, l'article 6, qui modifie le régime du délit d'entrave à l'action des agents de la commission.

Après l'article 7, elle a adopté sur proposition de M. Raymond Bourguine un article additionnel alignant le montant des amendes prévues pour sanctionner les auteurs de délits d'initié et de délits de manipulation de cours sur celui des sanctions pécuniaires créées par le projet.

A l'article 7 bis, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté un amendement transférant à la juridiction judiciaire compétence pour statuer sur le contentieux des agréments d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières et de gérants de portefeuille.

A l'article 8 qui donne compétence au président de la commission pour ester en justice, elle a, sur proposition de **M. Raymond Bourguine**, adopté un amendement élargissant le champ d'application de l'article ; elle a également adopté, après intervention de **MM. Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Oudin et Jacques Descours Desacres** et sur proposition du rapporteur pour avis, un amendement prévoyant la possibilité de faire confisquer par les juridictions compétentes les profits illicites réalisés grâce à des pratiques contraires aux lois et règlements régissant le fonctionnement du marché financier.

A l'article 8 bis, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté un amendement de coordination ainsi qu'un amendement conférant au président du tribunal de grande instance le pouvoir de prononcer des sanctions pécuniaires.

A l'article 9, elle a, sur proposition de **M. Raymond Bourguine** et après intervention de **MM. Robert Vizet, Stéphane Bonduel et Jacques Oudin**, adopté un

amendement garantissant à la commission les moyens financiers nécessaires à l'exercice de sa mission, conformément à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 10, qui apporte des coordinations et l'article 11, relatif au régime des augmentations de capital en période d'offre publique d'achat.

Puis elle a adopté, sur proposition du rapporteur pour avis et après intervention de MM. **Robert Vizet et Jacques Descours Desacres**, un article additionnel avant l'article 11 bis, introduisant la faculté pour le conseil d'administration d'une société visée par une offre publique d'achat de convoquer une assemblée générale des porteurs de titres conférant ou pouvant conférer le droit de vote, en vue de les informer sur les intentions de l'auteur de l'offre.

A l'article 11 bis, elle a ensuite adopté sur proposition de **M. Raymond Bourgine**, un amendement prévoyant une nouvelle rédaction de l'article, qui insère dans la loi l'ensemble des dispositions afférentes aux offres publiques d'achat consécutives à un franchissement de seuil.

Après l'article 11 bis, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté trois articles additionnels ayant pour objet des coordinations avec l'amendement adopté à l'article 11 bis.

A l'article 12, qui apporte des précisions sur le régime des franchissements de seuil, elle a adopté un amendement rédactionnel proposé par son rapporteur pour avis.

A l'article 13, relatif aux franchissements de seuil, à l'action de concert et aux pactes d'actionnaires, elle a, sur proposition de **M. Raymond Bourgine, rapporteur pour avis**, adopté cinq amendements ; les trois premiers apportent des précisions rédactionnelles ; le quatrième étend la présomption d'action de concert ; le cinquième, enfin, indique que les personnes agissant de concert sont

tenues solidairement aux obligations qui leur sont faites par la loi.

A l'article 14 relatif au régime des franchissements de seuil, elle a adopté, sur proposition du rapporteur pour avis, un amendement rédactionnel.

A l'article 15 relatif aux sanctions applicables en cas de franchissements de seuil non déclarés, elle a, sur proposition de **M. Raymond Bourgine**, adopté un amendement précisant la portée du régime de suspension des droits de vote par décision du président du tribunal de commerce ainsi qu'un amendement rédactionnel.

Avant l'article 16, elle a, sur proposition de **MM. Raymond Bourgine, Roger Chinaud, Jean Cluzel et Joseph Raybaud**, adopté un article additionnel élevant au tiers le pourcentage du capital ou des droits de vote qu'une même personne est en droit de détenir dans une société cotée du secteur audiovisuel.

Après avoir adopté sans modification l'article 16, elle a, par coordination avec l'article additionnel adopté avant l'article 16, modifié l'intitulé du titre II du projet.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a **procédé à l'audition de M. Henning Christophersen, vice-président de la Commission des communautés européennes, chargé des affaires économiques et financières et de la coordination des fonds structurels.**

En préambule, **M. Christian Poncelet, président**, a rappelé le cadre dans lequel s'insérait cette audition. Afin de combler le manque d'information du Parlement français sur l'évolution du budget, la commission avait déjà organisé, le 27 avril dernier, une séance de travail consacrée à l'étude des ressources budgétaires des communautés. Aujourd'hui, elle poursuit ses investigations par l'examen des dépenses communautaires.

**M. Henning Christophersen**, après avoir souligné l'importance des liens entre la Commission et les Parlements nationaux, a rappelé qu'un examen général de la situation financière de la communauté a été conduit au cours des trois dernières années.

Les trois institutions responsables du budget - Commission, conseil des ministres et Parlement- ont décidé au printemps dernier de présenter des perspectives financières à moyen terme et donc de procéder à une prospective quinquennale des dépenses. Celle-ci fera l'objet d'une révision annuelle, permettant de tenir compte des besoins nouveaux.

Abordant l'examen des fonds structurels, **M. Henning Christophersen** a insisté sur l'augmentation des interventions, qui doit se traduire par le doublement des ressources et des dépenses d'ici à 1993. A cette date, la communauté européenne dépensera près de 13 milliards d'ECU chaque année au titre des fonds structurels, soit 4 milliards d'ECU pour le fonds social, 5,4 milliards d'ECU pour le fonds régional, 1,7 milliard d'ECU pour le FEOGA et pour la recherche.

Par conséquent, les dépenses agricoles représenteront une part moindre du budget communautaire à l'avenir, de l'ordre de 52 % contre 55 % aujourd'hui. Cependant, ce déclin relatif des dépenses agricoles résulte également de la limitation de la surproduction et de la diminution de la valeur comptable des stocks, passée en quelques années de 12 milliards d'ECU à 4 milliards d'ECU. En outre, la baisse du dollar depuis 1987 a amélioré la compétitivité des produits agricoles de la communauté dont le prix garanti se rapproche du prix du marché mondial.

Par ailleurs, l'augmentation très nette des dépenses non agricoles était rendue nécessaire par la réalisation du marché unique. Cette augmentation a été l'occasion d'une révision des objectifs des interventions structurelles.

Ainsi, alors que l'intervention du F.S.E. correspondait à 23 priorités il y a 18 mois, celle-ci obéit désormais à trois

grands axes. De même, les aides du FEDER sont concentrées sur des secteurs précis, 80 % des interventions étant alloués aux régions en retard de développement.

**M. Henning Christophersen** a ensuite indiqué que cette concentration s'était accompagnée d'une décentralisation des projets, en liaison avec les autorités nationales.

Abordant les critères d'attribution des aides communautaires, il a rappelé que certaines régions ne sont plus éligibles aux aides du FEDER, notamment en France et en R.F.A. parce que leur revenu moyen est supérieur au seuil fixé pour y ouvrir droit. Cette exclusion a motivé la création d'une procédure nouvelle d'aide au sein des fonds structurels agricoles, permettant de définir une politique à long terme pour le monde rural, plus large que la modernisation.

Concluant son propos sur les fonds structurels, **M. Henning Christophersen** s'est félicité du succès du programme-cadre de recherche, qui constitue un réel encouragement au développement de technologies nouvelles.

Plus largement, il a indiqué que le budget des communautés européennes ne reflétait qu'une partie des politiques communautaires. S'y ajoutent les interventions complémentaires des Etats membres ainsi que le financement de la banque européenne d'investissement (B.E.I.).

A l'issue de cet exposé, **M. Stéphane Bonduel** s'est interrogé sur les modalités de choix des zones rurales retenues comme bénéficiaires des aides accordées par les fonds structurels.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur les conditions d'une révision éventuelle de la carte de ces zones ainsi que sur les procédures de contrôle de l'utilisation des aides communautaires. En outre, il a souhaité que le doublement des crédits des fonds

structurels n'obère pas le financement de la politique agricole commune.

**M. Robert Vizet**, après avoir constaté que la France enregistrait depuis deux ans un retour financier déficitaire, s'est inquiété de l'évolution à venir de ce solde dans le contexte de l'augmentation des dépenses de la communauté. Il s'est également ému du paiement par les agriculteurs français de pénalités laitières.

**M. Xavier de Villepin** a fait part de sa préoccupation quant à l'utilisation des aides communautaires pour financer des implantations industrielles étrangères à la communauté, telles les usines d'automobiles japonaises en Grande-Bretagne.

**M. Maurice Blin** s'est interrogé sur les priorités que la communauté s'est fixée à travers les quatre fonds structurels ainsi que sur leur coût de fonctionnement. Par ailleurs, il a observé que seuls les pays du sud bénéficient désormais des programmes régionaux, malgré la persistance des problèmes de reconversion, à la fois difficiles et coûteux, dans les pays du nord de la communauté.

Répondant aux différents intervenants, **M. Henning Christophersen** a indiqué que :

- La liste des zones rurales bénéficiant des aides des fonds structurels au titre de l'objectif 5 b avait été établie en concertation avec les Etats membres selon des critères socio-économiques (dépendance par rapport aux activités agricoles, taux de chômage, niveau de vie). Dans son choix la Commission a estimé qu'il fallait éviter le saupoudrage des subventions sans incidence réelle sur l'économie des régions considérées mais qu'il fallait concentrer le financement -300 millions d'ECU la première année et 900 millions d'ECU en 1992- sur un petit nombre de zones.

La France est actuellement la principale bénéficiaire de cette politique. Par ailleurs, la liste de ces zones fera l'objet d'une révision périodique tous les trois ans et pour la première fois dans un délai de 12 à 24 mois.

- Il est difficile d'établir un juste retour financier pour chaque Etat membre. En effet, les ressources allouées en priorité aux régions les moins développées de la communauté sont le prix à payer pour l'ouverture des marchés. Les zones les moins développées, grâce aux aides reçues, pourront faire appel aux produits des pays les plus prospères. S'agissant plus particulièrement de la situation financière de la France, celle-ci dépend beaucoup de l'évolution du dollar dont la baisse entraîne une augmentation des dépenses de compensation aux producteurs agricoles.

- Si le système des quotas laitiers a pu donner lieu à des critiques, il est devenu très difficile de le supprimer car les marchés fonctionnent avec l'idée qu'il existe. Sa suppression entraînerait une chute des prix de 25 à 30 %. Des mesures disciplinaires pour le faire respecter s'imposent donc. Par ailleurs, bien que le système soit loin d'être parfait, il commence à porter ses fruits puisque le niveau des prix observés sur le marché est maintenant supérieur de 5 à 10 % au prix garanti.

- S'il convient de s'interroger sur l'éventuelle autorisation accordée aux investisseurs extérieurs à la communauté à faire appel aux fonds structurels pour financer des investissements dans un des Etats membres, il est difficile d'échapper à cette situation compte tenu des interdépendances économiques croissantes. Il convient donc de s'assurer que les investissements apportent des retombées économiques à la communauté en matière de créations d'emploi et de stimulation de la croissance.

- Compte tenu de la décentralisation des procédures des fonds structurels, le coût de fonctionnement de ces organismes est limité, 600 fonctionnaires seulement étant nécessaires pour leur mise en oeuvre.

- Le financement de la politique agricole commune est garanti jusqu'à un plafond de 32 milliards d'ECU alors que le projet de budget pour 1990 prévoit pour ce poste un crédit de 28 milliards d'ECU, la Commission disposant d'une marge de manoeuvre de 4 milliards d'ECU. Les

fonds structurels n'ont donc pas augmenté au détriment de la politique agricole commune, protégée dans son financement.

Enfin, **M. Henning Christophersen** s'est félicité de l'intérêt nouveau manifesté depuis 2 à 3 ans par les parlements nationaux pour les questions communautaires.

Au cours d'une troisième séance tenue en fin d'après-midi, la commission a achevé l'examen du 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, sur le rapport de **M. Raymond Bourguine, rapporteur pour avis**.

A l'article 17 qui traite du régime de l'agrément et du contrôle des gérants de portefeuille, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis et après intervention de **MM. Josy Moinet et Christian Poncelet, président**, adopté trois amendements tendant, pour le premier, à substituer la forme de la société en commandite par action à celle de la société anonyme pour la gestion de portefeuille, pour le second, à apporter une précision rédactionnelle et pour le troisième à inscrire dans la loi l'ensemble du régime disciplinaire des gérants de portefeuille.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 18 et 19 qui reprennent en les modifiant des dispositions de la loi du 21 décembre 1972, antérieurement applicable aux gérants de portefeuille.

A l'article 20 qui traite des modalités d'entrée en vigueur du nouveau régime applicable aux gérants de portefeuille, elle a, sur proposition de **MM. Josy Moinet et Raymond Bourguine, rapporteur pour avis**, adopté deux amendements de précision.

A l'article 21 A qui prévoit la fixation par le conseil du marché à terme du montant des cotisations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, elle a, sur proposition du

rapporteur pour avis, adopté un amendement indiquant que ce conseil est doté de la personnalité morale.

Puis elle a adopté sans modification l'article 21, qui permet à la commission des opérations de bourse de demander une nouvelle délibération au conseil du marché à terme en matière disciplinaire, l'article 21 bis qui modifie les modalités de sélection des établissements habilités à participer à la compensation des contrats à terme d'instruments financiers et l'article 22 qui élargit les modalités de saisine du conseil du marché à terme.

Avant l'article 23, elle a adopté, sur proposition du rapporteur pour avis, un article additionnel, transférant à la juridiction judiciaire l'examen des recours contentieux contre les décisions du conseil des bourses de valeurs et du conseil du marché à terme prises en matière disciplinaire.

Puis elle a adopté sans modification l'article 23, relatif au régime disciplinaire des personnes intervenant sur le marché à terme, l'article 23 bis, modifiant les conditions de démarchage pour les opérations sur les marchés étrangers et l'article 24, conférant à la commission des opérations de bourse la possibilité de demander une deuxième délibération au conseil des bourses de valeurs en matière disciplinaire.

A l'article 24 bis, qui prévoit la limitation de la garantie accordée aux épargnants qui opèrent sur le marché financier, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis et après intervention de **MM. Roland du Luart et Christian Poncelet, président**, adopté un amendement supprimant l'article.

Après l'article 24 bis, elle a, sur proposition de **M. Raymond Bourgine, rapporteur pour avis**, adopté quatre articles additionnels prévoyant, pour le premier, un nouveau régime des appels de cotisations au fond de garantie, pour le second, l'instauration d'une responsabilité solidaire des dirigeants de sociétés de bourse et, pour les deux derniers, la suppression du secret professionnel à l'égard des agents de la société des bourses

française et de la commission bancaire pour les commissaires aux comptes.

A l'article 25 qui instaure un conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis et après intervention de **M. Christian Poncelet, président**, adopté cinq amendements tendant à étendre le champ de compétence du conseil aux fonds communs de créances, prévoir la présence au sein du conseil d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un membre désigné par le conseil du marché à terme, soumettre au secret professionnel les membres du conseil, transférer au juge judiciaire compétence pour connaître du contentieux des décisions du conseil et interdire que les sanctions pécuniaires infligées à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières ne diminuent le montant du bénéfice distribuable à leurs actionnaires ou porteurs de parts.

Après l'article 25, elle a adopté, sur proposition de **M. Raymond Bourgine**, un amendement inscrivant le conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières parmi les organismes habilités à se transmettre des informations, en dépit du secret professionnel auquel sont tenus leurs membres.

A l'article 25 bis, qui prévoit l'instauration d'un dispositif de capitalisation pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté un amendement de précision.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 26 et 26 bis, relatifs à l'information du comité d'entreprise ou du comité de groupe en cas d'offre publique d'achat, l'article 27, relatif à l'application de la loi dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte, l'article 28, prévoyant la date d'application de la loi pour ses dispositions applicables à la commission des opérations de bourse et l'article 29, faisant obligation aux personnes détenant plus de 5 % des droits de vote dans une

société cotée d'en faire déclaration au conseil des bourses de valeurs.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt, sur le **projet de loi n° 281 (1988-1989)** complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social.

M. Henri Nallet a tout d'abord rappelé que le projet de loi trouvait sa source dans deux questions posées aux agriculteurs : le contrôle des structures et la réforme des cotisations sociales agricoles.

S'agissant des dispositions sociales du projet, il a indiqué que le système actuel était à la fois injuste - car ne prenant que peu en compte la capacité contributive des assujettis - et opaque.

Il convenait donc de proposer un système simple et transparent, qui se rapproche du régime des autres catégories de non salariés. Le revenu professionnel, c'est-à-dire les bénéfices fiscaux, constituera ainsi l'assiette des cotisations. Il sera apprécié sur une moyenne de trois ans, en comptant comme nul tout exercice déficitaire. Le système entrera en vigueur progressivement, en commençant par la branche vieillesse. Par ailleurs, cette réforme permettra de mener la refonte du barème des points vieillesse et le démantèlement des taxes sur certains produits.

Abordant la politique des structures, M. Henri Nallet a expliqué qu'il n'était pas souhaitable de supprimer tout contrôle en la matière. Le projet de loi prévoit donc d'assouplir les cas de contrôle, en supprimant le contrôle direct sur les installations, en élevant les seuils à partir desquels les agrandissements d'une part, les suppressions

ou démembrements d'exploitations d'autre part, seront soumis à autorisation. Par ailleurs, une déconcentration du schéma départemental des structures sera mise en oeuvre.

En matière de transmissions familiales, les autorisations seront remplacées par un système déclaratif.

Le projet de loi propose également un élargissement du rôle des SAFER en matière d'aménagement rural et de développement du fermage. Ceci permettra de réorienter certaines terres vers d'autres usages qu'agricoles (loisirs, chasse, zones d'activité, golf ...). Les SAFER pourront, par ailleurs, apporter beaucoup plus largement qu'aujourd'hui leur concours technique aux communes.

**M. Henri Nallet** a alors présenté les autres objectifs du projet de loi ; il s'agit de :

- faciliter la transmission des exploitations,
- lever certains obstacles qui freinent encore le recours aux formules sociétaires,
- adapter l'enseignement agricole,
- moderniser certaines dispositions concernant le secteur agro-alimentaire.

Concluant son propos, il a indiqué qu'ont été retirées du projet de loi deux dispositions : la possibilité pour les adhérents des coopératives de percevoir des dividendes des filiales de ces dernières et l'encouragement de la pluri-activité, notamment son régime social.

**M. Roland du Luart**, rapporteur pour avis, s'est félicité que le projet de loi traduise les engagements pris par le Gouvernement en décembre 1988. Il s'est déclaré préoccupé par le rythme de passage de l'assiette cadastrale à une assiette fondée sur le revenu professionnel, qui pourrait être simultanée pour toutes les branches alors qu'une seule branche d'application - la vieillesse - avait d'abord été envisagée.

Il s'est également interrogé sur les simulations effectuées à propos des élevages spécialisés. Celles-ci révèlent, en effet, des augmentations de cotisations importantes pour certains petits exploitants, ce qui pose en particulier le problème des conditions d'application de la réforme. De plus, celle-ci devra se faire dans le respect de la mutualité sociale agricole (M.S.A.).

**M. Roland du Luart, rapporteur pour avis**, s'est alors demandé quelles seraient les modalités de suppression des taxes du BAPSA. Enfin il a estimé que la réforme des cotisations posait le problème de la répartition entre imposition du capital et du travail, en raison de la prise en compte du revenu foncier pour leur calcul.

**M. Georges Lombard** s'est interrogé sur le niveau de mise en oeuvre de la politique des zones rurales.

**M. Geoffroy de Montalembert** a fait part de son accord avec la réforme des cotisations sociales proposée par le projet de loi. Il a toutefois souhaité que leur calcul sur le revenu professionnel des exploitants s'accompagne de la possibilité offerte aux agriculteurs imposés au bénéfice réel d'inscrire des provisions à leur bilan afin de tenir compte des aléas climatiques.

Il s'est également interrogé sur la vocation des associations foncières agricoles créées par le projet de loi.

Après que **M. Maurice Blin** eut questionné le ministre sur l'évolution du rôle des SAFER, **M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur les nouvelles compétences offertes à ces dernières, notamment en matière de réorientation de certaines terres vers d'autres usages qu'agricoles, et de leur éventuel retour ultérieur aux productions agricoles. S'agissant des coopératives, il a souhaité que leur structure financière soit renforcée avant que leurs filiales puissent distribuer des dividendes.

Répondant aux différents intervenants, **M. Henri Nallet** a d'abord rappelé les raisons pour lesquelles il

souhaitait commencer à appliquer la réforme par la branche vieillesse.

En ce qui concerne les simulations, il a estimé que les simulations nationales devaient être complétées par des simulations par tranches de revenu cadastral et par catégories d'exploitation.

Pour les plus petites d'entre elles, il convient d'éviter de provoquer une augmentation trop importante des cotisations, en instituant un mécanisme de lissage, la réforme de l'assiette devant bénéficier surtout aux exploitants moyens en phase de développement.

A propos des taxes affectées au BAPSA, il a rappelé que la réforme des cotisations emportait leur démantèlement, qui s'amorcera dès 1990.

S'agissant de la prise en compte du capital foncier dans l'assiette des cotisations, il a expliqué qu'il était difficile de distinguer entre revenu du travail et revenu du capital au sein du revenu professionnel agricole, d'autant que la réforme se proposait d'assimiler les agriculteurs aux autres non-salariés, pour lesquels le revenu foncier est pris en compte. De plus, le statut juridique de la société permet aux agriculteurs de distinguer entre les deux formes de revenus.

Abordant l'aménagement des zones rurales (objectif 5b des fonds structurels européens), il a rappelé que celui-ci devait être mis en oeuvre au niveau de la région.

Il a également appelé de ses voeux la mise en oeuvre d'une instance de concertation à ce niveau afin de guider l'ensemble des partenaires agricoles dans la définition des actions à mener en la matière.

A propos de la fiscalité agricole, il a estimé que l'aménagement du régime des provisions devrait en tout état de cause se traduire par une disposition de la loi de finances. De même, le mode de calcul des cotisations retenu (moyenne de trois ans) permet de tenir compte des variations de revenu.

S'agissant du rôle des SAFER, **M. Henri Nallet** a rappelé que la surface moyenne des exploitations n'atteignait pas encore 30 hectares. Les SAFER continueront donc à l'avenir à oeuvrer pour la modernisation des structures. Parallèlement, elles pourront réorienter certaines terres vers des usages autres qu'agricoles, alors que la loi ne les y autorise pas à l'heure actuelle.

En revanche, il a souhaité que la possibilité offerte aux SAFER de sous-louer des terres soit limitée aux cas d'utilisation agricole. Plus généralement, il a estimé que le problème était actuellement posé de la désaffection des investisseurs des terres agricoles.

Enfin, **M. Henri Nallet** a rappelé que les difficultés financières des coopératives les empêchaient pour le moment d'affronter favorablement l'instauration du grand marché unique de 1993.

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

**Mercredi 31 mai 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - M. Michel Rufin a présenté son rapport sur le projet de loi n° 238 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'exercice de certaines professions judiciaires et juridiques.**

**M. Michel Rufin, rapporteur, a exposé que le projet avait pour objet essentiel de permettre l'ouverture par les avocats de bureaux secondaires et pour objet accessoire de modifier le régime transitoire de la loi du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires-liquidateurs et experts en diagnostic d'entreprises ainsi que l'abaissement de 30 à 10 ans du délai de prescription des actions dirigées contre les personnes légalement habilitées à représenter ou à assister les parties en justice. Ce texte de portée limitée prélude aux réformes de grande ampleur que le Gouvernement devrait engager dès la prochaine session et qui concerneraient le rapprochement de certaines professions judiciaires et juridiques ainsi que l'exercice des professions libérales sous forme de sociétés de capitaux. Le mécanisme proposé par le projet de loi pour l'ouverture de bureaux secondaires, qui ne remet pas en cause la territorialité de la postulation, repose sur le principe de la liberté d'ouverture de ces bureaux. Une autorisation du Conseil de l'ordre du barreau d'accueil n'est nécessaire que lorsque le bureau secondaire est établi dans un barreau autre que le barreau d'appartenance de l'avocat ; dans ce cas, le Conseil de l'ordre doit statuer sur la demande dans les trois mois de**

sa réception, l'autorisation étant réputée accordée à défaut de toute décision et le refus ou le retrait de l'autorisation ne pouvant être fondé que sur des motifs tirés des conditions d'exercice de la profession dans le bureau secondaire ; l'avocat reste enfin soumis pour la discipline à son barreau d'appartenance. Ces dispositions constituent l'article premier du projet de loi dont les articles 2, 3 et 4 règlent la mise en application (attributions dévolues au Conseil de l'ordre).

L'article 5 a pour objet de proroger de deux ans le délai durant lequel les personnes exerçant à titre accessoire les fonctions de syndic et d'administrateur judiciaire peuvent continuer à les exercer parallèlement avec leurs autres fonctions.

Les articles 6 et 7 ont enfin pour objet de ramener de 30 à 10 ans le délai de prescription des actions dirigées contre les avocats et les avoués à la Cour d'appel.

Le rapporteur a proposé à la commission d'adopter ce projet de loi dans la rédaction que lui a donnée l'Assemblée nationale sous réserve, en cas d'amendements qui y seraient apportés par la commission, d'un article additionnel concernant la profession des commissaires-priseurs.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** est intervenu pour souligner que si pendant des siècles le statut des avocats n'avait fait l'objet d'aucune modification, la réforme de 1971 avait, en revanche, eu pour effet d'ouvrir une période d'instabilité.

Après avoir souligné que les chefs de Cour considéraient le principe de la territorialité de la postulation comme particulièrement utile, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur l'opportunité de ce projet de loi et sur les raisons justifiant sa discussion à l'heure actuelle.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut fait préciser au rapporteur que le projet de loi ne modifiait en rien le principe de la territorialité de la postulation,

**M. Jacques Thyraud** a déclaré partager les appréciations de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** soulignant toutefois qu'il regrettait, quant à lui, que la réforme de 1971 ait abouti en définitive à la disparition de véritables techniciens de la procédure judiciaire.

**M. Luc Dejoie**, rappelant le précédent de la profession notariale dont la compétence territoriale s'est progressivement étendue à l'ensemble du territoire national, a estimé que le projet devrait être bénéfique aux avocats.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des articles**, adoptant sans modification les articles premier à 5, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** ne prenant pas part au vote sur les articles concernant le principe de l'ouverture des bureaux secondaires.

La commission, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Thyraud, Charles Jolibois, Roger Romani et Luc Dejoie, rapporteur**, a supprimé les articles 6 et 7 abaissant le délai de prescription des actions dirigées contre les avocats et avoués à la Cour d'appel, estimant que la prescription de 30 ans offrait aux justiciables les garanties qu'ils étaient en droit d'attendre de la profession.

La commission a enfin adopté un article additionnel tendant à supprimer les bourses communes de résidence instituées par l'ordonnance du 26 juin 1816 dans le cadre de l'organisation de la profession des commissaires-priseurs.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'**adoption de ce projet de loi ainsi modifié**.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **projet de loi n° 289 (1988-1989)** complétant la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la **protection et le contrôle des matières nucléaires** et complétant le **code de procédure pénale**, sur le rapport de **M. Jean-Pierre Tizon**.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur**, a d'abord indiqué que ce projet de loi était le corollaire d'un autre texte déposé concomitamment sur le bureau du Sénat, autorisant l'approbation d'une convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires, qui fait l'objet d'un rapport établi au nom de la commission des affaires étrangères.

Il a précisé que la convention en question, ouverte à la signature en mars 1980, avait pour finalité d'instituer un dispositif protégeant les Etats parties contre les risques d'utilisation malveillante de matières nucléaires détournées ou manipulées illicitement et que cette convention ne concernait que les matières nucléaires affectées à des fins spécifiques.

Il a indiqué que le projet de loi comportait deux dispositions essentielles : l'établissement de la compétence universelle des juridictions pénales françaises pour l'application de la convention et la création d'un nouveau délit.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur**, a déclaré que la convention reposait sur le principe "extrader ou punir" et que, si les juridictions françaises étaient bien compétentes pour connaître des infractions commises en France, quelle que soit la nationalité de leur auteur, ou de certaines infractions commises à l'étranger par des Français, elles ne l'étaient, en principe, pas pour juger les étrangers découverts en France et coupables présumés d'infractions commises à l'étranger.

Il a exposé que, la convention impliquant que, dans cette dernière hypothèse, les étrangers auteurs des infractions visées par ladite convention puissent être traduits devant nos juridictions pénales, le projet de loi tendait à établir leur compétence universelle dans ce domaine.

Il a fait observer qu'une telle compétence universelle avait déjà été reconnue pour l'application de précédentes conventions.

**M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi tendait, dans son article 2, à insérer un article 689-4 dans le code de procédure pénale établissant la liste des crimes et délits visés par la convention pour lesquels les juridictions françaises auront compétence à l'égard de quiconque est soupçonné de s'en être rendu coupable à l'étranger, dès lors qu'il n'est pas extradé, et que ce texte transférait ainsi en droit français les infractions prévues par la convention.

Il a en outre noté que le projet de loi contenait une autre disposition nécessaire à la mise en oeuvre de la convention, la législation française, à savoir la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires, ne réprimant que la détention, le transfert, l'utilisation et le transport des matières nucléaires sans habilitation des autorités administratives françaises. Or, a-t-il fait observer, ces manipulations, aux termes de la convention, doivent également pouvoir être sanctionnées lorsqu'elles sont effectuées hors du territoire de la République sans habilitation par les autorités étrangères compétentes.

Il a exposé que l'article premier du projet créait donc, à cette fin, un nouveau délit.

Il a enfin fait remarquer que les deux derniers articles du projet tendaient à faire coïncider l'entrée en vigueur du nouvel article 689-4 du code de procédure pénale avec celle de la convention et à rendre applicable le texte dans les territoires d'outre-mer.

En conclusion, **M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur**, a constaté que les compléments apportés à notre droit interne pour l'application de la convention étaient relativement limités dans la mesure où la loi de 1980 avait déjà institué un dispositif de protection et de contrôle des matières nucléaires, d'ailleurs largement inspiré du texte de la convention.

La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, un amendement à l'article 2 du projet de

loi pour combler une lacune en ajoutant à la liste des textes qui traduit en droit interne les infractions visées par la convention, une référence à l'article 381 du code pénal qui réprime la tentative de vol simple.

**Enfin, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ce projet de loi ainsi amendé.**

Puis **M. Luc Dejoie** a présenté le **rapport sur la proposition de loi n° 325 (1988-1989)**, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à améliorer les **rapports locatifs** et portant **modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986**.

Dans son propos liminaire, le rapporteur a rappelé que ce projet de loi était le cinquième texte d'importance concernant, en six ans, le secteur du logement, ce qui était de nature à expliquer qu'en France un bail sur deux ne soit pas conforme à la loi et devait provoquer l'humilité du législateur.

Après avoir déploré la brièveté des délais laissés au Sénat pour examiner ce texte -une semaine entre l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et son examen en commission par le Sénat-, **M. Luc Dejoie** a synthétisé les conclusions du rapport gouvernemental sur l'évolution des loyers déposé en février 1989 : la loi Méhaignerie a suscité globalement peu de conflits mais ceux-ci sont géographiquement concentrés dans la région parisienne, ce qui d'ailleurs aurait dû amener les rédacteurs de la proposition à proposer un simple aménagement de la loi Méhaignerie concernant les zones où le marché locatif est tendu.

La loi Méhaignerie a permis une reprise importante de l'investissement immobilier ainsi qu'un retour de l'offre de logements locatifs.

Le rapporteur a ensuite exposé qu'il convenait d'adopter une attitude permettant de bâtir un texte stable et que par conséquent il convenait de se situer dans le cadre du texte dont était saisi le Sénat, c'est-à-dire la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

Il a estimé que les chances de parvenir à l'adoption d'un texte stable seraient d'autant plus grandes que la commission mixte paritaire se tiendrait dans des délais qui ne seraient pas trop proches de l'examen par le Sénat, en première lecture.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut souligné que cette approche paraissait garantir les possibilités d'une adoption d'un texte commun aux deux assemblées, **M. Guy Allouche** a regretté la brièveté des délais d'examen de ce texte, soulignant toutefois que ce problème n'était pas nouveau mais qu'il convenait effectivement d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fonctionnement de plus en plus délicat du processus législatif.

**M. Guy Allouche** a estimé que si les intentions de la loi Méhaignerie étaient louables, en revanche, les problèmes d'application faisaient qu'il n'était plus possible de se loger dans des conditions décentes en région parisienne et qu'il était à l'heure actuelle impossible d'y construire suffisamment de logements sociaux. Il a conclu son intervention en souhaitant qu'un accord puisse intervenir avec l'Assemblée nationale sur ce texte.

**M. Daniel Hoeffel** a félicité le rapporteur pour son état d'esprit constructif qui permettait d'espérer un accord en commission mixte paritaire.

Il a souligné, d'une part, que la nécessité d'une législation stable était particulièrement ressentie par les contractants et que, d'autre part, il convenait de ne pas plaquer un schéma type sur l'intégralité du territoire.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles de la proposition de loi après que le rapporteur lui eut exposé de façon synthétique les options fondamentales qu'il avait retenues : principe de la liberté de fixation des loyers pour les logements neufs et les logements vacants mais, en revanche, obligation de motivation du congé par le bailleur (reprise pour habiter, vente, inexécution par le locataire d'une de ses obligations principales). Cette

obligation de motivation s'analysant en un droit au maintien dans les lieux, doit subsister en contrepartie la possibilité de réévaluation du loyer lors du renouvellement du bail avec toutes les garanties offertes par la loi (fourniture de référence ; possibilité de saisine de la commission de conciliation et du juge ; application progressive de la réévaluation).

La commission a adopté les amendements suivants :

A l'article premier (droit fondamental au logement), un amendement précisant que chaque année le Gouvernement déposera sur le bureau des assemblées, lors de la seconde session ordinaire, un rapport sur l'évolution des loyers, des aides publiques au logement et de l'offre de logements à louer, ainsi que sur l'évolution du secteur de la construction en fonction des types de financement utilisés.

A l'article 3 (mention du contrat de location), un amendement supprimant la disposition introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle l'état des lieux peut être complété pendant le premier mois de la période de chauffe par l'état des éléments de chauffage.

A l'article 7 (obligations du locataire), un amendement supprimant les mots "dûment justifié", l'article 22 du projet précisant déjà que les charges récupérables "sont exigibles sur justification".

A l'article 8 (contrat de sous-location), un amendement supprimant la phrase introduite par l'Assemblée nationale selon laquelle le prix du loyer par mètre carré de locaux sous-loués ne peut excéder celui payé par le locataire principal.

A l'article 9 (durée du bail), trois amendements ayant pour objet d'en revenir au droit en vigueur qui dispose que le contrat de location est conclu pour une durée au moins égale à trois ans sans établir de distinction entre les bailleurs, personnes physiques, et les bailleurs, personnes morales.

A l'article 12 (bénéficiaires du bail "court"), un amendement précisant que les bénéficiaires du bail "court" peuvent également utiliser les dispositions de l'article 14 de la loi autorisant le congé pour reprise, vente ou motif légitime ou sérieux.

A l'article 14 (formes et délais du congé), un amendement précisant que le délai de préavis court à compter du jour de la réception du congé et non pas à compter du premier jour du mois suivant cette réception.

A l'article 15 (recueil des références), un amendement supprimant l'obligation de respecter le cadre départemental pour le champ d'activité des observatoires des loyers et remplaçant la notion d'observatoires des loyers par celle d'associations.

A l'article 16 (fixation des loyers), la commission a adopté cinq amendements tendant respectivement à :

- modifier les rédactions du troisième alinéa du paragraphe "a") ;
- restaurer le principe de la liberté de fixation des loyers de tous les logements vacants ;
- supprimer en conséquence le paragraphe "b)" de l'article ;
- permettre au bailleur de proposer à l'échéance du bail une réévaluation du loyer sans que celle-ci soit liée au caractère manifestement sous-évalué du loyer précédent, la proposition étant, en revanche, entourée de toutes les garanties nécessaires (éléments de référence, possibilité de saisine de la commission de conciliation et du juge, application progressive de la réévaluation) ;
- substituer au taux d'inflation prévisionnel en glissement l'indice du coût de la construction.

A l'article 17 (fixation par décret de l'évolution maximum des loyers), un amendement de suppression de cet article.

A l'article 18 (éléments de référence), un amendement renversant la proportion des références concernant les

locations pour lesquelles il n'y a pas eu changement de locataire depuis trois ans (un tiers au lieu de deux tiers).

A l'article 22 (charges récupérables), un amendement précisant que les demandes de provisions pourront être justifiées soit par la communication des résultats antérieurs, soit par le budget prévisionnel et non pas, comme le propose le texte examiné, par ces deux éléments cumulativement.

A l'article 23 (résiliation de plein droit du contrat de location), un amendement supprimant les mots "dûment justifié"; un amendement revenant au délai actuel de deux mois pour la prise d'effet du commandement de payer et un amendement rétablissant la disposition selon laquelle le juge doit être saisi par le locataire "à peine de forclusion" avant l'expiration de ce délai.

A l'article 25 (logements soumis à la loi de 1948), un amendement revenant, sous réserve d'une modification de coordination rédactionnelle, au texte actuel de la loi Méhaignerie.

A l'article 26 (contrats de location de certains logements soumis à la loi de 1948), un amendement de suppression de cet article.

A l'article 30 (accord collectif de location), deux amendements supprimant le septième alinéa (4ème secteur) et le dernier alinéa (possibilité de rendre obligatoires par décret les accords conclus au sein de la commission nationale de concertation).

Aux articles 34 et 34 bis (locaux à usage exclusivement professionnel), deux amendements de suppression de chacun de ces articles.

A l'article 35 (rédaction définitive des dispositions maintenues dans la loi Méhaignerie), un amendement de suppression de cet article.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de **M. Charles Jolibois** sur le titre premier et l'article 28 du 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. Charles Jolibois, rapporteur**, a présenté un bref historique de la commission des opérations de bourse et rappelé qu'une série de textes avaient, depuis l'origine, développé les pouvoirs et les missions de la commission. Il a indiqué que la C.O.B. s'était vu dotée en 1985 d'un pouvoir de réglementation autonome, et en 1988, de prérogatives d'enquête étoffées et rappelé que ce développement des pouvoirs et des missions de la C.O.B. avait été rendu nécessaire par le développement du marché ainsi que par l'internationalisation des échanges.

Le rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes du projet soumis à l'examen du Sénat.

Il a indiqué que le projet se proposait, en premier lieu, de confier à la C.O.B., outre son pouvoir de réglementation, un pouvoir de sanction.

Le rapporteur a ensuite précisé que le projet permettait à la C.O.B. d'obtenir du juge ou de prononcer elle-même une série de mesures conservatoires venant à l'appui de ses prérogatives d'enquête.

Puis le rapporteur a indiqué que le collège de la C.O.B. se trouvait modifié par l'insertion en son sein de représentants du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des Comptes.

Enfin, il a précisé que le projet développait les moyens d'enquête de la C.O.B., notamment par la mise en place d'un dispositif de perquisition et de saisie.

Dans un second temps, le rapporteur a présenté les principales réflexions que lui inspirait le texte.

En premier lieu, il s'est montré particulièrement favorable au but même du projet de loi qui tend au renforcement de la crédibilité de la C.O.B. A cet égard, les

nouvelles sanctions proposées par le texte lui sont apparues bien adaptées à la matière boursière.

Le rapporteur a donc estimé, sur cette base, que le projet devait être amélioré, non dans son principe, mais dans ses modalités. A cet égard, le cumul des pouvoirs de réglementation et de sanction entre les mains d'une même autorité lui a semblé devoir encourir une censure constitutionnelle en ce qu'il se révélait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Le rapporteur a indiqué, à cette occasion, que les précédents évoqués en la matière, le Conseil de la concurrence et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ne pouvaient constituer des éléments de référence adéquats. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a en effet rappelé que le Conseil de la concurrence ne disposait pas du pouvoir de réglementation et que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, s'il cumulait des pouvoirs de réglementation et de sanction, ne le pouvait, aux termes même de la décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 1979, que dans le seul but de protéger l'exercice d'une liberté publique.

Le rapporteur s'est, en revanche, montré extrêmement favorable à ce que la C.O.B. puisse, sans pouvoir les prononcer elle-même, proposer les sanctions définies par le texte à l'égard des contrevenants. Il a indiqué qu'il proposerait, par coordination, de porter le maximum des peines applicables en matière de délits boursiers au maximum des sanctions administratives prévu par le projet.

Le rapporteur a indiqué qu'il proposait la mise en place, au sein du tribunal de grande instance de Paris, d'une chambre des marchés financiers, chargée de prononcer, en formation collégiale et en la forme de référés, c'est-à-dire dans un court délai, des sanctions spécifiques sur la base des propositions que la C.O.B. lui présentera.

Ensuite, dans le but d'accroître encore la rapidité des sanctions, le rapporteur a proposé que le contrevenant puisse interrompre la procédure par le jeu d'un versement correspondant au montant de la sanction proposée.

Abordant enfin la dernière grande orientation qu'il se proposait de retenir, le rapporteur a suggéré à la commission de prévoir de nouvelles modalités de publicité des décisions de la C.O.B.. Estimant que celle-ci acquérait, par le jeu du projet, une dimension particulière, il a proposé que seules les décisions par lesquelles la C.O.B. transmet le dossier au Parquet, se constitue partie civile ou saisit la chambre des marchés financiers, puissent être portées à la connaissance du public.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé auquel ont participé, outre **M. Jacques Larché, président, MM. Michel Darras, Marcel Rudloff et le rapporteur** lui-même.

**M. Michel Darras** a rappelé que la commission des lois de l'Assemblée nationale avait exprimé des réserves à l'égard du texte. Il a estimé, d'un point de vue général, qu'il conviendrait que le moment venu, le Conseil constitutionnel puisse définir une jurisprudence précise à l'égard des différentes autorités indépendantes mises en place en droit français.

**M. Jacques Larché, président** a, pour sa part, rappelé que le Parlement devait, par priorité, conduire l'examen de constitutionnalité approprié.

**M. Marcel Rudloff**, abordant le dispositif d'ensemble proposé par le rapporteur, s'est demandé s'il y avait place, entre le règlement de la C.O.B. et le droit pénal, pour les sanctions administratives prévues par le texte. Il s'est interrogé sur la composition du collège.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué qu'il lui semblait que la mise en place de sanctions nouvelles répondait de façon satisfaisante au souci de réprimer certains comportements de marché.

Le rapporteur a ensuite indiqué qu'il lui apparaissait, d'un point de vue général, qu'un texte redéfinissant les pouvoirs et les missions de la C.O.B. devait faire l'objet d'un consensus de l'ensemble du Parlement.

**M. Michel Darras** s'est montré en accord avec cette opinion, tout en soulignant la difficulté d'y parvenir.

Enfin, **M. Jacques Larché, président**, a souligné qu'il importait de promouvoir la C.O.B. et ses moyens.

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

A l'article premier (composition du collège de la C.O.B.), la commission a adopté un premier amendement prévoyant que le président de la C.O.B. serait nommé par décret en Conseil des ministres, un amendement rétablissant le commissaire du Gouvernement, et deux autres amendements de précision.

A l'article 3 (investigations à la demande ou au bénéfice d'autorités étrangères), elle a adopté un premier amendement prévoyant une condition de réciprocité, et un second amendement d'ordre technique.

A l'article 4 (pouvoirs de perquisition et de saisie de la C.O.B.), la commission a adopté deux amendements précisant le dispositif d'autorisation des perquisitions.

A l'article 5 (mesures conservatoires prises à l'initiative de la C.O.B. - pouvoirs d'injonction et de sanction de la C.O.B.), la commission, après un débat auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Michel Darras, M. Marcel Rudloff et M. Charles Jolibois, rapporteur**, a adopté un premier amendement mettant en place la chambre des marchés financiers proposée par le rapporteur.

Elle a ensuite adopté un second amendement définissant les modalités de paiement anticipé de la sanction par le contrevenant.

Elle a ensuite adopté un amendement interdisant que des sanctions pénales et des sanctions prononcées par la

chambre des marchés financiers puissent se cumuler pour les mêmes faits.

Puis la commission a adopté un amendement limitant le prononcé de l'interdiction temporaire de l'activité professionnelle, à titre conservatoire, aux seuls professionnels du marché.

Enfin, la commission a adopté trois amendements de précision et quatre amendements d'ordre rédactionnel.

Après l'article 5, la commission a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel redéfinissant, comme indiqué par le rapporteur dans son exposé général, les conditions de publicité des travaux de la C.O.B.

A l'article 6 (obstacles aux missions des enquêteurs de la C.O.B.), elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 7 (délit de communication d'informations privilégiées), elle a porté, sur proposition du rapporteur, le maximum des peines applicables aux délits boursiers, au maximum des sanctions administratives définies par le projet, et un amendement prévoyant que le délit de communication ne serait réprimé que dans le cas où l'intéressé aurait connaissance du caractère confidentiel de l'information.

Après l'article 7, elle a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel prévoyant que les juridictions répressives pourraient connaître des exceptions d'illégalité en matière de délits boursiers.

A l'article 7 bis (appel des décisions de la C.O.B.), elle a redéfini, par référence au droit commun, les conditions du sursis à exécution.

A l'article 8 (faculté offerte à la C.O.B. de se porter partie civile), elle a redéfini les conditions dans lesquelles la C.O.B. pourrait se constituer partie civile et celles dans lesquelles elle pourrait être consultée par l'ensemble des juridictions.

Enfin, après l'article 9, la commission a adopté quatre amendements tendant à l'insertion d'articles additionnels d'ordre rédactionnel et à l'article 28 (dispositif transitoire), un amendement excluant l'intervention du Gouvernement quant à l'entrée en vigueur du texte dans ses dispositions concernant la C.O.B..

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. André de Bretteville, président de l'union des caisses centrales de la mutualité agricole**, sur le **projet de loi n° 234 (1988-1989)** portant diverses mesures relatives aux assurances.

**M. André de Bretteville** a d'emblée souligné que le projet de loi lui donnait, dans l'ensemble, satisfaction.

Evoquant tour à tour les différents volets du projet, il a constaté que les deux premiers titres intégraient purement et simplement les directives communautaires concernant respectivement la libre prestation de services en assurance dommage et l'assurance de protection juridique ; puis il a indiqué que les dispositions du titre III relatives au droit du contrat et à la protection des assurés pouvaient être considérées comme acceptables et de bon aloi. A propos du titre IV relatif aux entreprises d'assurances, il a noté que l'article 21, qui oblige les entreprises d'assurances à publier des comptes consolidés, n'appelait pas d'objection de la part de la mutualité agricole.

S'agissant de la commission de contrôle des assurances instituée par le titre V du projet de loi, **M. André de Bretteville** s'est inquiété de la présence, en son sein, de membres nommés en raison de leur expérience en matière d'assurance et de questions financières et a estimé que l'on créerait un risque de difficultés avec la profession si l'on choisissait d'anciens assureurs.

Il s'est félicité que le projet de loi distingue les assurances à caractère mutuel et les assurances mutuelles, mais a regretté que la spécificité des assurances mutuelles agricoles ne soit pas expressément établie dans l'article 22 du projet de loi, souhaitant à cet égard que le décret en Conseil d'Etat prévu par ledit article prenne en compte cette spécificité.

S'agissant du comité consultatif des assurances mis en place par le projet de loi, **M. André de Bretteville** a souligné que, dans la mutualité, chaque sociétaire réunit la double qualité d'assureur et d'assuré et que par conséquent les intérêts des usagers y sont naturellement pris en considération, mais que la mutualité agricole participerait néanmoins très volontiers aux travaux de cette nouvelle instance.

Abordant le problème fiscal, il a rappelé que la France détenait le record mondial des taxes sur les assurances, alors que le Royaume-Uni ne supporte aucune taxe et que la R.F.A. pratique des taux très inférieurs aux nôtres. Il a regretté que le projet de loi soit totalement muet sur cette question.

En réponse à plusieurs questions de **M. Guy Allouche**, **M. André de Bretteville** a indiqué que le projet de loi qui avait pour objectif essentiel de traduire les directives européennes relatives aux assurances dans la législation française, ne comportait en fait rien de particulier en matière de modernisation, si ce n'est l'introduction d'une nouvelle structure de contrôle, mais que sa lacune essentielle était de ne pas établir l'harmonisation fiscale entre les différents pays de la communauté.

Répondant ensuite à deux questions de **M. Jacques Thyraud** concernant respectivement la concurrence des entreprises d'assurances extra-communautaires et le devenir de la profession d'avocat au regard de l'assurance de protection juridique, **M. André de Bretteville** a rappelé que la liberté d'installation des assureurs étrangers en France remontait à 1973 et que la part du

marché de l'assurance détenue par les sociétés non françaises, représentait actuellement 15 %, dont 10 % pour les entreprises des Etats membres de la communauté européenne.

Puis il a donné la parole à **M. Bouquin, directeur général des assurances mutuelles agricoles**, concernant l'assurance de protection juridique. Celui-ci a indiqué que cette branche, qui a démarré en France voici une dizaine d'années, devrait encore connaître une importante expansion mais que si la directive du 22 juin 1987 visait principalement à organiser une procédure amiable, elle prévoyait expressément que le concours d'un avocat serait possible chaque fois que l'assuré en exprimerait le souhait.

La commission a ensuite entendu **M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer**, et **M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux**, sur le projet de loi n° 302 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à diverses dispositions en matière de **sécurité routière** et en matière de **contraventions**.

Après avoir rappelé le bilan préoccupant des accidents de la route (plus de 10.000 tués et quelque 250.000 blessés dont 60.000 très grièvement en 1988) en dépit d'une lente amélioration enregistrée depuis une dizaine d'années, **M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer**, a estimé que tout progrès en ce domaine passait par une modification significative du comportement des conducteurs.

Il a ajouté que le présent projet de loi constituait le volet législatif d'un certain nombre de mesures décidées lors d'un comité interministériel sur la sécurité routière, réuni le 27 octobre 1988.

Le ministre a indiqué que la réforme comportait trois aspects : l'incitation à un meilleur usage du permis de conduire par l'institution du permis à points, le renforcement du caractère dissuasif des sanctions contre les auteurs de violations du code de la route, enfin, un certain nombre de dispositions homologuant des règles relatives au dépistage de l'imprégnation alcoolique en Polynésie française.

En ce qui concerne le permis à points, le ministre a insisté sur le caractère pédagogique et dissuasif de l'innovation puisque les permis de conduire des contrevenants occasionnels se verraient "fragilisés" ; quant aux 10.000 à 20.000 "coutumiers" de l'infraction au code de la route, ils seront, du fait de la perte de leurs points, astreints à solliciter un nouveau permis de conduire.

**M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer,** a précisé que le Gouvernement envisageait de doter le permis de conduire d'un capital initial de six points : tout délit ou contravention au code de la route entraînant, selon un barème fixé par décret, un retrait de points automatique ; l'intéressé ne pourrait solliciter un nouveau permis de conduire avant l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de remise de son permis au préfet.

Le ministre a encore précisé que le capital de points initial pourrait être reconstitué dans un délai de trois ans si aucune nouvelle infraction au code de la route n'est constatée depuis la dernière condamnation définitive prononcée en ce domaine ; en outre, le capital de points pourrait être partiellement reconstitué si le conducteur se soumet à une formation spécifique dispensée par des associations agréées.

Le ministre a indiqué que l'ensemble du système était lié à la création d'un fichier national informatisé, géré au ministère de l'intérieur.

Le ministre a ensuite relevé les innovations introduites dans le texte par l'Assemblée nationale : précision sur les modalités de la formation spécifique, faculté pour le tribunal d'ordonner à titre de peine complémentaire l'accomplissement d'un travail d'intérêt général pour tous les délits routiers, modalités de l'information du contrevenant, réduction de un an à six mois du délai à l'expiration duquel le contrevenant peut solliciter un nouveau permis de conduire.

Le ministre a encore évoqué l'augmentation du taux des amendes, l'annulation du permis de conduire en cas de conduite en dépit d'une suspension, la faculté d'un dépistage de l'alcoolémie en cas d'absence de ceinture de sécurité ou, s'agissant des motocyclistes, de casque, ainsi que l'institution d'une amende minorée payable immédiatement (la minoration pouvant représenter environ 30 % du montant de l'amende), en soulignant que cette dernière, à la même enseigne que le permis à points était déjà en usage dans de nombreux pays.

**M. Michel Delebarre, ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer,** a conclu en soulignant que l'expérience de l'apprentissage anticipé de la conduite dans un certain nombre de départements pour les jeunes de 16 à 18 ans avait donné des résultats extrêmement encourageants.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur,** a d'abord rendu hommage aux efforts des responsables ainsi qu'au travail de la commission Giraudet sur le grave problème de la sécurité routière. Il s'est ensuite interrogé sur les points suivants :

- les intentions du Gouvernement quant à la création d'un centre d'étude et d'information sur la sécurité routière chargé d'organiser la collecte des données statistiques, ainsi que l'a souhaité la commission Giraudet ;

- l'opportunité de procéder à un système de contrôle de la vitesse moyenne des véhicules à la sortie des autoroutes ;

- les raisons de l'inapplication de la loi du 10 décembre 1985 en ce qui concerne le paiement immédiat des amendes ;

- la contradiction que l'on pouvait relever entre l'augmentation générale des taux d'amende et le dispositif sur les minorations.

Le rapporteur a ensuite déclaré que la réforme instituant un régime de peines fixes ne lui semblait guère compatible avec les principes d'individualisation énoncés dans la réforme du code pénal. Après s'être interrogé sur les effets de l'amnistie sur le permis à points, il a estimé que la commission nationale de l'informatique et des libertés aurait dû être consultée sur le fichier informatisé des permis de conduire. Evoquant le coût de ce dernier, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a rappelé qu'un casier judiciaire informatisé existe depuis 1979. Le rapporteur s'est enfin inquiété des conséquences de la réforme sur l'emploi des titulaires de permis de conduire "fragilisés" ainsi que de l'éventualité d'une augmentation des primes d'assurance.

En réponse au rapporteur, **M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux**, a déclaré que le Gouvernement menait depuis de nombreuses années, en matière de sécurité routière, une action qui se traduisait par une amélioration lente mais régulière de la situation. Il a exprimé le souhait que la situation de la France s'aligne sur celle du Royaume-Uni qui enregistre un nombre de tués inférieur de moitié au chiffre français.

Le secrétaire d'Etat a souligné que les efforts portaient aussi sur l'information de l'opinion et sur la formation ; il a insisté à nouveau sur le succès de

l'apprentissage anticipé de la conduite pour les jeunes de 16 à 18 ans.

**M. Georges Sarre** a encore précisé qu'un contrôle technique des véhicules serait mis en place dès 1990 et que le Gouvernement s'était fixé deux objectifs : la disparition des "points noirs" d'ici environ quatre ans et demi et la construction de 250 à 300 km supplémentaires d'autoroutes chaque année.

Après avoir mis l'accent sur l'intérêt qu'il y aurait à pouvoir disposer rapidement de statistiques sur les accidents de la route, le secrétaire d'Etat a rappelé l'expérience positive qu'avait constituée l'action menée l'été dernier sur les grands axes routiers.

**M. Georges Sarre** a ensuite souligné la nécessité d'éliminer de la route un certain nombre de conducteurs particulièrement dangereux. Il a jugé souhaitable que les lois d'amnistie ne concernent plus, à l'avenir, les infractions liées à la sécurité routière.

Le secrétaire d'Etat a enfin déclaré qu'avant le dépôt d'un prochain projet de loi relatif à la création du fichier informatisé du permis de conduire, la commission nationale de l'informatique et des libertés serait saisie pour avis.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur l'opportunité de mettre en place un système de permis à points en se demandant s'il n'y avait pas là un effet "d'affichage". Il s'est ensuite demandé s'il n'y avait pas quelque hypocrisie à limiter les vitesses tout en laissant les constructeurs commercialiser des véhicules de plus en plus puissants.

Après s'être élevé contre un certain mélange des genres consistant à traiter de la même manière l'alcool au volant et le "petit excès de vitesse", **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que l'amende forfaitaire non individualisée était parfois très lourde dans son quantum.

Estimant que l'opinion publique comprenait mal la dualité du système de suspension administrative du

permis de conduire et de la procédure judiciaire, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déclaré qu'il conviendrait à tout le moins d'autoriser les préfets à accorder des "permis blancs" à certains contrevenants.

**M. Daniel Hoeffel** s'est demandé si les contacts entre les ministres européens des transports allaient permettre une meilleure harmonisation des réglementations en ce qui concerne le paiement des amendes, les limitations de vitesse, le contrôle technique des véhicules ainsi que le permis à points.

**M. Guy Allouche** s'est vivement élevé contre les "alcooliques au volant" en se déclarant partisan du retrait définitif du permis de conduire, pour ces délinquants, en cas de récidive. Après avoir estimé qu'il conviendrait de mieux moduler le problème de la limitation des vitesses, il a jugé indispensable l'étude du comportement des conducteurs. **M. Guy Allouche** a ensuite évoqué un certain nombre de problèmes : le respect par les véhicules poids lourds des règles sur la limitation de vitesse ou des distances à respecter, l'utilité de mettre en place à l'intérieur des véhicules des indicateurs lumineux pour signaler l'excès de vitesse ou le défaut de ceinture de sécurité, enfin l'effort qu'il conviendrait de consacrer à l'éclairage de chaque tronçon d'autoroute.

**M. Guy Allouche** a conclu en estimant que les sociétés d'assurance devaient participer à l'effort général pour une meilleure sécurité routière.

**M. Christian Bonnet** s'est déclaré lui aussi partisan du retrait définitif du permis de conduire pour les "alcooliques au volant".

**M. Jacques Larché, président,** a mis l'accent sur l'extrême dangerosité de certains "moments de la semaine" en matière de sécurité routière (en particulier les nuits du vendredi et du samedi). Il s'est demandé si les services de police et de gendarmerie ne devraient pas être renforcés à ces heures.

Après s'être déclaré en harmonie avec l'ensemble des propos tenus par les commissaires, **M. Georges Sarre**, a exposé que l'opinion publique était à ses yeux aujourd'hui "mûre" pour accepter le permis à points. Il a encore apporté les précisions suivantes :

- le Gouvernement n'envisage pas pour le moment de "bridage" des véhicules qui permettrait de limiter la vitesse dès le stade de la construction ;

- les grands constructeurs automobiles français procèdent actuellement à un effort important en matière de sécurité ;

- le régime administratif de suspension du permis de conduire pourrait être réexaminé si le permis à points donnait des résultats encourageants ;

- des études d'aménagement sont poursuivies pour assurer une meilleure sécurité sur les grands axes routiers ;

- dès l'année prochaine, les véhicules poids lourds seront dotés d'appareils permettant d'enregistrer leur vitesse.

Le secrétaire d'Etat a enfin souligné que la vitesse limite prévue sur les autoroutes françaises était la plus élevée d'Europe et que le réseau autoroutier allemand, souvent évoqué à l'appui de la mise en cause des limitations de vitesse, ne constituait que 13 % du trafic routier de la R.F.A. Le secrétaire d'Etat a en outre fait observer que l'Allemagne fédérale était le seul pays de la Communauté européenne à ne pas avoir institué un dispositif de limitation des vitesses sur l'ensemble de son réseau routier.

La commission a ensuite nommé rapporteurs :

- **M. Guy Allouche**, pour la proposition de loi n° 312 (1988-1989) tendant à rendre licite la déclaration de volonté de mourir dans la dignité et à modifier l'article 63 du code pénal, présentée par MM. Marc Boeuf et Robert Laucournet ;

- **M. Marcel Rudloff** pour la **proposition de loi n° 314 (1988-1989)** relative à l'**amnistie** dans les **départements et territoires d'outre-mer**, présentée par **M. Henri Bangou** ;

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi n° 315 (1988-1989)**, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à assouplir les **sanctions** prévues par l'article 55 de la loi n° 84-148 du 1er mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, applicables aux cas où une **société à responsabilité limitée** n'a pas porté son capital à 50 000 F le 1er mars 1989, et pour la **proposition de résolution n° 319 (1988-1989)** présentée par MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfus-Schmidt, tendant à modifier les **articles 7 et 8** du Règlement du Sénat.

Elle a également nommé **rapporteurs, à titre officieux** :

- **M. Charles Jolibois** pour le **projet de loi n° 685 (AN)** relatif aux **conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

- **M. Marcel Rudloff** pour le **projet de loi n° 702 (AN)** portant **amnistie** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

Puis la commission a entendu une **communication de son président sur le contrôle de l'application des lois** entre le 16 septembre 1988 et le 15 mars 1989. **M. Jacques Larché, président** a, à ce propos, rappelé à ses collègues que le travail très complet régulièrement accompli et tenu à jour sous son autorité par le secrétariat de la commission était désormais consultable sur les bases de données informatiques du Sénat.

**M. Jacques Larché, président** s'est tout d'abord félicité de la rapidité avec laquelle sont intervenus les décrets d'application de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et

du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux : article 28 (élection au conseil général : déclaration de candidature), ainsi que de certaines dispositions de la loi n° 88-1201 du 23 décembre 1988 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et portant création des fonds communs de créances : articles 34, 35 et 37 (fonds communs de créances : cession, agrément, nature et caractéristiques des créances).

Il a ensuite regretté le retard apporté à l'application de certaines lois. Il a, à cet égard, cité l'article 12 (conditions de détachement dans le corps pour les fonctionnaires territoriaux) de la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs dont le décret d'application a été pris plus de deux ans après la promulgation de la loi.

**M. Jacques Larché, président** s'est enfin inquiété de l'absence d'application d'un certain nombre de dispositions déjà anciennes. Il en a donné pour exemple plusieurs lois relatives à l'outre-mer :

- loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion : articles 23 (développement culturel), 26 (comité de la culture, de l'éducation et de l'environnement), 29 (programme des interventions de l'A.N.P.E.), 33 (conseil régional de l'habitat) et 44 (modalités d'application de la loi) ;

- loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon : articles 30 (représentant de l'Etat) et 46 (répartition des immeubles entre l'Etat et la collectivité territoriale) ;

- loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte : articles 10 (organisme public chargé des missions de l'Etat en

matière de mobilité entre l'outre-mer et la métropole) et 18 (littoral, tourisme et mer).

Il a également rappelé que de nombreuses dispositions de la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs demeurent inapplicables : articles 21 (exercice du droit à l'information sur les risques majeurs), 23 (liste des catégories d'installations dans le voisinage desquelles peuvent être instituées des servitudes d'utilité publique concernant l'utilisation du sol ; délimitation du périmètre à l'intérieur duquel est décidée l'institution de servitudes d'utilité publique), 41 (risque sismique ou cyclonique), 43 (plans d'exposition aux risques naturels prévisibles), 46 (étude de dangers), 50 (catégories de canalisations de transport de produits chimiques), 51 (catégories de canalisations de transport d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés) et 53 (ouvrages ou installations présentant des risques avec disproportion manifeste des éventuelles conséquences financières par rapport à la valeur du capital immobilisé).

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a entendu le rapport de **M. Etienne Dailly** sur 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**.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que la place financière de Paris avait connu de grands bouleversements au cours des dernières années et que de nombreux textes étaient d'ores et déjà venus encadrer cette évolution.

Il a ensuite précisé que les titres II, III et IV du projet de loi étaient d'importance inégale et que les dispositions relatives aux offres publiques d'achat ou d'échange devaient par priorité retenir l'attention de la commission.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a tout d'abord procédé à la présentation du titre II modifiant la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et la loi n° 88-70 du 22 janvier 1988 sur les bourses de valeurs. Il a précisé l'économie du dispositif initial du projet de loi en faisant valoir que le terme d'offre publique d'achat ou d'échange n'était mentionné que deux fois, les dispositions applicables en la matière étant renvoyées au règlement général du Conseil des bourses de valeurs.

Le rapporteur a exposé les grandes lignes du dispositif du projet de loi initial :

- les règles applicables à l'augmentation de capital en période d'offre publique d'achat ou d'échange ;

- la substitution de l'appréciation des participations en capital à une appréciation en droits de vote pour le franchissement des seuils déclaratifs prévus par la loi du 24 juillet 1966 ;

- la définition de l'action de concert ;

- enfin le renforcement des sanctions en cas de défaut de déclaration ou de franchissement de seuils.

Le rapporteur a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale avait introduit dans le projet de loi des dispositions précisément issues du règlement général et tendant à préciser :

- le principe de l'obligation de dépôt d'une offre publique en cas de franchissement d'un seuil de participation non déterminé par la loi ;

- l'introduction, dans la loi, des dispositions relatives au maintien de cours en cas de cession de bloc majoritaire ;

- enfin, le principe d'une offre de retrait dont les modalités seront fixées par le règlement général.

Le dispositif ainsi transmis par l'Assemblée nationale a semblé insuffisamment précis au rapporteur qui a fait valoir à la commission que la répartition des compétences entre la loi et le règlement exigeait que figurent dans la

loi les dispositions relatives à la propriété et au droit des sociétés.

En conséquence, il a proposé à la commission de préciser les conditions dans lesquelles l'offre publique était obligatoire et celles dans lesquelles elle pouvait rester facultative, la quotité des titres devant être visée par ces offres et les modalités de mise en oeuvre de l'offre de retrait. Il a en outre proposé d'étendre la définition de l'action de concert et de donner compétence à la seule assemblée générale pour procéder à des augmentations de capital en période d'offre publique.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Marcel Rudloff, Charles Jolibois, Michel Darras et le président Jacques Larché**, la commission a procédé à l'examen proposé par le rapporteur sur le titre II.

A l'article 11, elle a adopté un amendement tendant à substituer l'assemblée générale au conseil d'administration pour procéder à une augmentation de capital en période d'offre publique.

Elle a ensuite introduit un article additionnel après l'article 11 qui dispose qu'en cas d'augmentation de capital lors d'une offre publique d'achat ou d'échange, la cotation du titre de la société visée par l'offre est suspendue jusqu'au deuxième jour de bourse suivant la clôture de l'assemblée générale et que l'offre est également suspendue pour la même durée.

Elle a remplacé l'article 11 bis par quatre articles 11 bis à 11 quinquies précisant :

- que toute personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, et venant à détenir, directement ou indirectement, plus du tiers ou de la moitié ou plus des deux tiers du capital ou des droits de vote d'une société cotée est tenue de déposer un projet d'offre publique en vue d'acquérir la totalité des titres de la société, le prix de l'offre ne pouvant alors être inférieur à la moyenne des

cours de l'action constatés à la clôture des vingt derniers jours de bourse ;

- que, par dérogation à ces dispositions, le Conseil des bourses de valeurs, sous réserve de l'agrément du ministre, peut autoriser le détenteur du tiers du capital ou des droits de vote à porter sa participation jusqu'à 36,99 % du capital sans que celui-ci soit obligé de déposer un projet d'offre publique ;

- que l'acquéreur d'un bloc de titres majoritaire est tenu d'acheter, au prix de la cession du bloc, tous les titres qui lui sont présentés ;

- qu'un projet d'offre publique peut être déposé par toute personne si, à l'issue de l'offre, le total cumulé des titres qu'elle détenait et des titres qu'elle a acquis n'excède pas le tiers du capital ou des droits de vote ;

- que les détenteurs de plus de 95 % du capital et des droits de vote d'une société cotée peuvent déposer un projet d'offre de retrait en vue de racheter la totalité des titres de la société, les actionnaires qui ne présentent pas leurs titres étant désintéressés par le versement d'une soulte consignée en leur faveur et leurs titres étant annulés. Une telle offre peut également être déposée par les détenteurs de moins de 5 % du capital ou des droits de vote lorsque 95 % du capital ou des droits de vote sont détenus par une ou plusieurs personnes agissant de concert. Dans ces deux cas, la partie de l'offre est égale au cours de bourse le plus élevé constaté à la clôture des bourses pendant les trois années précédant l'offre.

Après le paragraphe II de l'article 12, la commission a introduit un paragraphe II bis tendant à ajouter les droits de vote à l'article 356-1 de la loi du 24 juillet 1966, dans la déclaration statutaire de franchissement de seuil.

Elle a ensuite adopté un paragraphe additionnel II ter précisant à l'article 356-1 de la loi du 24 juillet 1966 que les actionnaires détenant une fraction du capital ou des droits de vote au moins égale à la plus petite fraction du capital ou des droits de vote dont la détention doit être

déclarée peuvent demander que les titres acquis en méconnaissance des obligations déclaratives soient privés de droit de vote.

La commission a adopté une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 13 afin de préciser que les sociétés doivent, au plus tard dans les quinze jours qui précèdent l'assemblée générale ordinaire, déclarer à leurs actionnaires, et si elles sont cotées, au Conseil des bourses de valeurs, les droits de vote existant à cette date. La même information doit être délivrée au plus tard dans les quinze jours qui précèdent la réunion de l'assemblée générale extraordinaire et si, entre deux assemblées générales ordinaires, le nombre des droits de vote varie de plus de 2 % par rapport au nombre antérieurement déclaré.

A l'article 13, la commission a adopté une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 356-1-2 de la loi du 24 juillet 1966. Elle a également adopté, dans le texte proposé pour le premier alinéa de l'article 356-1-3 de la loi de 1966, un amendement tendant à élargir le champ de la définition de l'action de concert en supprimant la référence à une politique durable à l'égard de la gestion de la société.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à modifier les deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article 356-1-3 afin de préciser, dans les cas de présomption d'action de concert, la portée de la notion de dirigeant et de celle de société contrôlée avant d'ajouter à cette définition les sociétés du secteur public.

Enfin, elle a adopté une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 356-1-4 de la loi du 24 juillet 1966 qui dispose que les pactes d'actionnaires, à peine de nullité, doivent être transmis au Conseil des bourses de valeurs qui en assure la publicité.

A l'article 14, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que le rapport présenté aux actionnaires sur les opérations de l'exercice en application

de l'article 356-3 de la loi du 24 juillet 1966 précise le nombre des droits de vote que détiennent les actionnaires titulaires de parts significatives du capital.

A l'article 15, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du quatrième alinéa de cet article afin de préciser que le tribunal de commerce peut prononcer la suspension, pour une durée ne pouvant excéder cinq ans, de tout ou partie des droits de vote de l'actionnaire qui, sciemment, n'aurait pas procédé aux déclarations de franchissement de seuil.

En conséquence des amendements qu'elle a ainsi adoptés, la commission a modifié l'intitulé du titre II afin de préciser qu'il concerne les offres publiques d'achat ou d'échange et qu'il modifie la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Le rapporteur a présenté le titre III du projet de loi en indiquant qu'il s'agissait de substituer aux actuelles professions de remisier et de gérant de portefeuille une nouvelle profession de gérant de portefeuille soumise à des conditions d'agrément plus rigoureuses et réservée aux seules sociétés anonymes qui justifient d'une garantie financière suffisante.

Après avoir indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté peu de modifications à ce titre, le rapporteur a souhaité qu'un véritable régime disciplinaire puisse être défini pour la nouvelle profession de gérant de portefeuille.

Après une observation de **M. Jacques Larché, président**, relative aux conséquences de la disparition de la profession de remisier, la commission a adopté sept amendements à l'article 17.

Au second alinéa de l'article 17, elle a précisé que les garanties financières exigées des sociétés anonymes candidates à l'agrément pouvaient être apportées, le cas échéant, par le recours à l'assurance.

Elle a ensuite supprimé le troisième alinéa du même article en faisant valoir que la décision de la C.O.B. serait

nécessairement motivée. Elle a en outre, adopté une nouvelle rédaction du quatrième alinéa du même article. Enfin elle a supprimé les deux derniers alinéas de cet article afin d'y substituer un véritable régime disciplinaire qui fait l'objet d'un article additionnel après l'article 17, pour les dirigeants des sociétés exerçant des activités de gestion de portefeuille, et d'un article additionnel avant l'article 18, pour les employés de ces sociétés.

Enfin, à l'article 20, elle a adopté une nouvelle rédaction du troisième alinéa afin de préciser que le défaut d'agrément à la date du 31 mars 1990 entraîne l'obligation, pour les remisiers et les gérants de portefeuille qui exercent actuellement sous forme de société, de prononcer leur dissolution.

Le rapporteur a enfin procédé à la présentation du titre IV en indiquant que celui-ci avait pour objet principal d'assurer une meilleure coordination du régime disciplinaire applicable aux intervenants sur le marché et qu'il instituait, à cet effet, un conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.).

Il a en outre précisé que l'Assemblée nationale avait introduit un certain nombre d'articles additionnels au nombre desquels il convenait de souligner la limitation apportée à la garantie assurée par le fonds de garantie de la Société des bourses françaises.

Il a enfin suggéré qu'un bloc de compétences judiciaires fut créé en matière de contentieux des décisions disciplinaires des organismes professionnels de surveillance des marchés.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du titre IV. Elle a tout d'abord adopté une nouvelle rédaction de l'article 21-A tendant à reconnaître la personnalité morale au conseil du marché à terme.

La commission a adopté un amendement tendant à introduire un article additionnel après l'article 23 bis qui

modifie le dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 28 mars 1885 sur les marchés à terme et de l'article 5 de la loi n° 88-70 du 22 janvier 1988 sur les bourses de valeurs, afin de donner compétence aux juges judiciaires pour connaître des décisions prises en matière disciplinaire par le conseil du marché à terme et par le conseil des bourses de valeurs.

La commission a adopté une nouvelle rédaction du second alinéa de l'article 24. Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 24 bis afin de maintenir le caractère illimité de la garantie apportée par les fonds de garantie de la Société des bourses françaises.

A l'article 25, elle a adopté six amendements ayant pour objet :

- de préciser, dans le texte proposé pour l'article 33-1 de la loi du 23 décembre 1988, que les porteurs sont des porteurs de parts ;

- de substituer un conseiller à la Cour de cassation au conseiller d'Etat qui préside le conseil de discipline des O.P.C.V.M. ;

- de préciser que l'organisme représentatif des établissements de crédits est l'association française des établissements de crédits ;

- de préciser qu'en cas de partage des voix, le président a voix prépondérante ;

- de donner compétence au juge judiciaire pour connaître des décisions du conseil de discipline des O.P.C.V.M. ;

- et enfin de reconnaître à la C.O.B. la faculté de demander, dans le délai de trois jours, une seconde délibération au conseil de discipline des O.P.C.V.M..

A l'article 26, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 26 bis, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

A l'article 29, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'obligation des droits de vote, à l'issue de la première assemblée générale ordinaire suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, s'applique également aux fractions des droits de vote dont la déclaration est imposée par les statuts de la société.

**L'ensemble du projet de loi, ainsi modifié, a été adopté.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mercredi 24 mai 1989 - Présidence de M. Jacques Genton, président. M. Jacques Genton, président, a tout d'abord abordé l'état de la procédure d'examen de la proposition de loi présentée par M. Charles Josselin, tendant à modifier l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires.**

Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté à l'unanimité cette proposition de loi le 11 avril 1989, le groupe communiste s'abstenant, et qu'au cours de sa séance du jeudi 27 avril 1989, le Sénat avait adopté la même proposition de loi, en en limitant cependant la portée puisqu'il avait supprimé les dispositions relatives à la consultation des délégations sur des textes législatifs, à leur rôle de coordination des activités du Parlement français et de celles des institutions européennes ainsi que, dans une certaine mesure, aux modalités de publicité de leurs travaux.

Il a souligné qu'au cours de sa séance du 16 mai 1989, l'Assemblée nationale avait rétabli en seconde lecture, sur ces trois points, les dispositions d'origine de la proposition de loi. Il a indiqué que cette proposition respectait le principe de la séparation des pouvoirs et ne portait pas atteinte à la procédure législative telle qu'elle est définie par la Constitution puisqu'elle ne fait pas obligation de consulter les délégations pour les projets ou propositions de loi de nature européenne.

C'est pourquoi il lui a semblé possible de se rallier, sous réserve de légères modifications, à la position de l'Assemblée nationale contenue dans les articles 4 et 5 et

d'inscrire dans la loi que les délégations peuvent être consultées par le Gouvernement ou par une commission permanente sur tout projet d'acte communautaire, et qu'elles peuvent émettre un avis sur tout projet ou proposition de loi ayant trait au domaine couvert par les activités des Communautés, à l'initiative du Gouvernement ou de leur propre initiative.

**M. Jacques Genton, président**, a en outre évoqué les questions qui ont été abordées par les présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen, qui se sont réunis à Madrid les 19 et 20 mai dernier, à savoir :

- les Parlements européens dans la perspective de l'Europe de 1993, le traitement des affaires communautaires et la collaboration entre les Chambres ;

- le droit communautaire et son application dans les Etats décentralisés ;

- le contrôle parlementaire de la politique extérieure et notamment l'activité des Parlements dans la coopération politique européenne ;

- le bilan de la Conférence des présidents des Parlements d'Europe, des Etats-Unis et du Canada, qui s'est déroulée à Varsovie du 25 au 28 novembre 1988.

Il a porté à la connaissance de la délégation les termes de la motion adoptée par les présidents des Assemblées parlementaires sur le rapport de M. Laurent Fabius, qui a pour objet de renforcer la dimension démocratique du processus européen et de développer les relations entre les Parlements des Douze et le Parlement européen. Il a insisté sur le fait que cette motion invitait les organes des Parlements nationaux, spécialisés dans les affaires européennes, à se rencontrer à intervalles réguliers pour débattre en commun de thèmes arrêtés au préalable. Il a indiqué que, dans cet esprit, le président Laurent Fabius avait proposé, en accord avec le président Alain Poher, qu'à l'occasion de la présidence française, une première

rencontre soit organisée à Paris à l'initiative du Parlement français, au cours du second semestre de l'année 1989.

A la suite de l'échange de vues qui a suivi ces deux communications, la délégation a réaffirmé la position qu'elle avait adoptée lors de sa précédente réunion du 26 avril 1989 au regard de la proposition de loi tendant à améliorer le fonctionnement des délégations parlementaires pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**M. Jean-François Le Grand** a notamment souligné que le Sénat devrait tenir compte, en seconde lecture, de la motion adoptée par les présidents des Assemblées parlementaires des Etats membres de la Communauté européenne et du Parlement européen, qui ont attribué un rôle spécial aux organes spécialisés des Parlements nationaux dans les affaires européennes.

La délégation a ensuite, sur l'invitation de **M. Jacques Genton, président**, pris connaissance de **conclusions concernant les propositions de prix agricoles pour la campagne 1989-1990, préparées par M. Marcel Daunay.**

Elle a adopté ces conclusions qui approuvent les modifications apportées par le Conseil des ministres de l'agriculture aux propositions de la Commission. Elle s'est en particulier félicitée des quelques signes de détente qui apparaissent dans la gestion de l'organisation commune du marché du lait. La délégation a enfin demandé que la Communauté élabore un véritable plan d'accompagnement social de la crise économique que subit le monde agricole.

Au cours de la discussion engagée sur ce dossier, **M. Jean-François Le Grand** a suggéré que soit inscrit à l'ordre du jour de la première réunion des organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes, le problème de la poursuite de la réforme de la politique agricole commune.

Abordant le point suivant de son ordre du jour, la délégation a entendu **M. Jacques Golliet** présenter des **conclusions sur la prochaine réélection du Parlement européen.**

**M. Jacques Golliet, rapporteur,** a ainsi informé la délégation d'un certain nombre d'éléments significatifs touchant aux systèmes électoraux, à l'élaboration d'une procédure électorale uniforme, au régime français des interdictions de cumul de mandats électoraux, aux perspectives institutionnelles qui s'offriront au Parlement réélu. Un aspect essentiel du régime juridique et politique du Parlement européen est la variété des systèmes électoraux mis en place par chaque Etat membre, et les distorsions de représentation qui en découlent. Le Parlement européen, investi par les traités de la charge de préparer une procédure électorale uniforme qui serait soumise à l'acceptation unanime des Etats membres, n'a pu, après une première tentative infructueuse en 1982, s'accorder sur un nouveau projet.

**M. Jacques Golliet, rapporteur,** a estimé un aboutissement de cette entreprise nécessaire à la bonne marche vers l'union européenne. Il s'agirait d'assurer une représentation plus égale de l'électorat de chaque Etat membre afin de renforcer le poids du Parlement européen dans le système communautaire. Cette harmonisation ne devrait cependant pas porter sur certains éléments liés à des particularités irréductibles des systèmes politiques nationaux. **M. Jacques Golliet, rapporteur,** a cité, à titre d'exemple, le régime des incompatibilités étroitement dépendant de la conception de la démocratie locale dans chaque Etat membre.

**M. Jean-François Le Grand** a également insisté sur le fait que l'harmonisation doit créer un tronc commun de règles destinées à réduire les inégalités de représentation des forces politiques entre les divers Etats membres.

**Puis, M. Pierre Matraja a présenté un rapport sur la circulation des objets d'art dans l'espace communautaire.**

Il a rappelé les termes du Traité, confirmés par l'Acte unique européen, qui autorisent les Etats à déroger au principe de libre circulation pour protéger "les trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique". Le rapporteur a exposé que la Commission des Communautés européennes préparait des directives fixant des critères uniformes pour tous les Etats membres susceptibles de recourir aux dérogations de l'article 36. Le rapporteur a souligné que cette harmonisation n'était ni fondée juridiquement, la Commission étant dépourvue de compétence en matière culturelle, ni opportune. Des critères uniformes risquent de méconnaître la diversité des patrimoines européens et surtout laissent entier le vrai problème, celui de la collaboration entre Etats membres pour la poursuite des exportations frauduleuses. Plutôt que d'ajouter inutilement des règles inadaptées, le rapporteur a souhaité que la Communauté, avec les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, adhère à la convention de l'U.N.E.S.C.O. de 1970. Enfin, le rapporteur a exprimé le voeu que la ratification de cette convention, autorisée par le Parlement avec la loi n° 83-347 du 23 avril 1983, soit parachevée pour qu'elle puisse entrer en vigueur rapidement.

**Les conclusions proposées par M. Pierre Matraja, rapporteur, à la suite de cet exposé, ont été approuvées à l'unanimité.**

**N.B. : A la suite d'une erreur de traitement informatique survenue à l'imprimerie, le bulletin du mercredi 24 mai 1989 a été remplacé par celui du 20 avril 1989, déjà publié. En conséquence, le compte rendu de la semaine dernière est publié dans le présent bulletin.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LE PROJET DE LOI  
MODIFIANT LA LOI N° 86-912 DU 6 AOUT 1986  
RELATIVE AUX MODALITÉS D'APPLICATION  
DES PRIVATISATIONS**

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau. Elle a élu :

- **M. Christian Poncelet, sénateur, président,**

- **M. Dominique Strauss-Kahn, député, vice-président,**

- **M. André Fosset, sénateur, et M. Jean Le Garrec, député, rapporteurs respectivement pour le Sénat et l'Assemblée nationale.**

La commission a ensuite abordé l'examen du texte en discussion.

**M. Jean Le Garrec** a rappelé les dispositions du texte adopté par l'Assemblée nationale et les objectifs poursuivis par le projet de loi.

**M. André Fosset** a indiqué les raisons qui avaient conduit le Sénat à adopter, à l'issue de la discussion générale, une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

**M. Etienne Dailly** a estimé que les dispositions de l'article unique du projet de loi n'étaient pas conformes à la Constitution.

A l'issue de ce débat, **M. Christian Poncelet, président**, a constaté l'impossibilité dans laquelle se trouvait la commission mixte paritaire de parvenir à un accord sur le texte du projet de loi.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION  
DU PROJET DE LOI  
PORTANT DISPOSITIONS DIVERSES  
EN MATIÈRE D'URBANISME  
ET D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES**

**Jeudi 1er juin 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

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

La commission a ensuite respectivement désigné **M. Marcel Rudloff, sénateur,** et **M. Jacques Floch, député,** comme **rapporteurs** pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

D'un commun accord, les deux rapporteurs ont décidé d'aborder d'emblée l'examen de l'article 5 relatif aux conditions d'évolution des agglomérations nouvelles, après le décret d'achèvement, cet article constituant le point d'opposition le plus caractérisé entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

**M. Jacques Floch** a fait observer que l'Assemblée nationale avait estimé nécessaire de maintenir une coopération forte entre les communes faisant partie des périmètres d'agglomérations nouvelles, après achèvement

des opérations de construction, cette mesure lui paraissant d'autant plus justifiée que les villes nouvelles disposent actuellement de deux atouts enviés, à savoir une bonne péréquation de la taxe professionnelle et la possibilité de traiter les sujets d'urbanisme en commun.

**M. Marcel Rudloff** a souligné que le Sénat avait, pour sa part, estimé prématuré de prévoir d'ores et déjà une modification de la procédure de sortie de l'agglomération nouvelle et inopportun sur le fond de rendre les conditions du retrait des communes le désirant plus difficiles, en aggravant les règles de majorité requises. Pour ces raisons, il ne lui a pas paru possible que les représentants du Sénat puissent revenir sur la position fermement arrêtée par leur assemblée, en deuxième lecture.

**M. Jacques Floch** a pris acte du désaccord ; il a toutefois indiqué que sur certains articles restant en discussion, il lui paraissait possible de proposer à l'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, d'adopter à l'article 9 un texte proche de celui du Sénat pour une partie des dispositions fixant la procédure d'expropriation des biens en état d'abandon manifeste et de retenir, à l'article 10 relatif à l'institution de zones d'aménagement différé dans les plans d'occupation des sols, le texte du Sénat qui prévoit d'associer la région à la délimitation des zones où cette procédure pourra être mise en oeuvre.

Le président **Jacques Larché**, après avoir souligné que le caractère brutal du mécanisme de la commission mixte paritaire ne permet pas d'aboutir à un accord partiel, a mis aux voix la suppression de l'article 5. Celle-ci n'ayant pas été adoptée, la commission n'a pu que constater l'impossibilité de trouver un accord sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION  
DU PROJET DE LOI  
PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS  
RELATIVES A L'ORGANISATION JUDICIAIRE  
EN NOUVELLE-CALEDONIE**

**Jeudi 1er juin 1989 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a désigné **M. Jacques Larché, sénateur**, en qualité de **président**, **M. Michel Sapin, député**, en qualité de **vice-président**. Puis **M. Jean-Pierre Tizon, sénateur**, a été nommé **rapporteur** pour le Sénat en remplacement de **M. Jean-Marie Girault, empêché** et **M. François Colcombet, député**, a été nommé **rapporteur** pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite examiné l'ensemble des dispositions restant en discussion.

A l'article premier, paragraphe I, elle a retenu le texte adopté par le Sénat qui avait introduit une modification pour prévoir expressément que le siège et le ressort des sections détachées du tribunal de première instance de Nouméa sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

A l'article premier, paragraphe II, la commission mixte paritaire a adopté, pour la désignation des assesseurs appelés à compléter le tribunal de première instance et les sections détachées dans les matières où ils

statuent en formation collégiale, un texte élaboré en commun par les deux rapporteurs :

- la nouvelle rédaction prévoit qu'il est établi une liste préparatoire de candidats à l'assessorat par formation de jugement ;

- elle précise d'autre part que chaque liste préparatoire comprend les noms des personnes dont la candidature aura été déclarée aux maires des communes comprises dans le ressort de la formation de jugement.

La commission mixte paritaire a adopté le paragraphe II bis introduit par le Sénat à l'article premier, instituant une incompatibilité entre les fonctions de juré en cour d'assises de Nouméa et celles d'assesseur du tribunal de première instance de Nouméa ou de ses sections détachées.

Enfin elle a adopté l'article 2 dans le texte du Sénat qui, d'une part, avait précisé les conditions de transfert des procédures en cours devant le tribunal de Nouméa, et d'autre part, avait envisagé, à cet égard, l'éventualité de modifications ultérieures tendant soit à un nouveau partage territorial entre le tribunal de Nouméa et les deux sections existantes, soit à la création ou la suppression de sections.

**La commission mixte paritaire a adopté à l'unanimité un texte commun sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE  
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LE PROJET DE LOI  
APPROUVANT LE XÈME PLAN (1989-1992)**

**Jeudi 1er juin 1989. - Présidence de M. Maurice Pourchon, président.**- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Maurice Pourchon, député, président,**
- **M. Jean François-Poncet, sénateur, vice-président.**

La commission a ensuite respectivement désigné **M. Jean-Pierre Balligand, député, et M. Bernard Barbier, sénateur, rapporteurs** pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

Après intervention des rapporteurs et de **MM. Jean-Pierre Delalande et Jean-Pierre Fourcade**, la commission mixte paritaire a constaté, en raison des positions de principe adoptées par l'une et l'autre assemblées, qu'**aucun texte commun ne pouvait être proposé.**