

SÉNAT

MARS 1990

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| | - |
| Affaires culturelles | 1401 |
| Affaires économiques et Plan | 1405 |
| Affaires étrangères, défense et forces armées | 1415 |
| Affaires sociales | 1419 |
| Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation | 1429 |
| Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale | 1441 |
| Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural français et de proposer les éléments d'une politique d'aménagement..... | 1455 |
| Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'immigration en France et de proposer les éléments d'une politique d'intégration | 1461 |

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 28 mars 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire**, sur le **projet de loi n° 4 (1989 - 1990) relatif aux fondations** et modifiant la loi n° 87-571 sur le développement du mécénat.

Le ministre a tout d'abord replacé ce projet de loi dans la perspective des efforts réalisés depuis une dizaine d'années pour encourager le développement du mécénat des particuliers et des entreprises, que de nombreux facteurs psychologiques ou structurels avaient longtemps contribué à retarder. Dressant un bilan des réformes, notamment fiscales, engagées pour améliorer cette situation, il a rappelé que la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat avait codifié ces modifications et introduit deux éléments nouveaux tendant respectivement à inciter les entreprises à acquérir des oeuvres d'art et à protéger l'appellation de fondation.

Le ministre a ensuite justifié une nouvelle intervention du législateur par la nécessité de prévoir, à côté des fondations reconnues d'utilité publique, une structure juridique adaptée au mécénat des entreprises.

Il a rappelé qu'aux termes de la loi du 23 juillet 1987, il ne pouvait exister en France d'autre fondation dotée de la personnalité morale que la fondation reconnue d'utilité publique et a souligné que les comparaisons internationales faisaient ressortir la carence du droit civil français, qui n'offrait aucune institution intermédiaire

entre l'association, simple groupement de personnes, et la fondation reconnue d'utilité publique.

M. Jack Lang a indiqué que l'objet du projet de loi était de combler cette lacune par la définition d'une nouvelle personne morale, la fondation d'entreprise. Son statut s'inspirera de celui des fondations d'utilité publique, mais la procédure d'autorisation préalable sera souple et déconcentrée, la dotation initiale modeste, le contrôle de l'Etat allégé. En contrepartie de ces assouplissements, il lui sera interdit de faire appel à la générosité publique ou de recevoir des dons ou des legs. Le ministre a précisé que cette restriction, qui procède de la nature même de la fondation d'entreprise, l'empêchera d'entrer en concurrence avec les fondations reconnues d'utilité publique.

Le ministre a alors souligné que l'utilisation d'un même terme pour la désignation de deux entités juridiques différentes ne devait pas aboutir à une confusion entre la fondation reconnue d'utilité publique et la fondation d'entreprise. Il s'est déclaré prêt à examiner toute proposition tendant à introduire une plus grande distinction entre ces deux notions.

L'exposé du ministre a été suivi d'un débat, au cours duquel sont intervenus :

- **M. Pierre Laffitte, rapporteur du projet de loi**, qui a souligné l'importance de ce texte tout en regrettant qu'il ait été déposé au Parlement avant le projet de loi relatif à la fiducie, en cours d'élaboration.

S'agissant des fondations reconnues d'utilité publique, le rapporteur a souhaité connaître le sentiment du ministre sur d'éventuelles propositions tendant à autoriser la création d'une telle fondation par voie testamentaire, ou à élargir, pour les successions importantes, la quotité disponible pour un legs à une fondation reconnue d'utilité publique. Il a en outre regretté que les limites apportées à la liberté de tester par le droit civil français puissent être

encore aggravées par la pratique dite de la "réserve administrative".

En ce qui concerne les fondations d'entreprise, le rapporteur s'est demandé s'il ne convenait pas de réserver aux personnes morales la faculté de créer une fondation d'entreprise. Il a remarqué que le projet de loi ne proposait aucune disposition statutaire destinée à garantir, à l'instar du régime d'incompatibilités américain, l'indépendance de la fondation d'entreprise à l'égard des entreprises fondatrices. Il a suggéré que les éventuelles parts de capital social des entreprises fondatrices que pourrait détenir la fondation d'entreprise soient dépourvues de droit de vote.

Il a enfin souligné l'opportunité que pourrait revêtir la création d'un conseil national des fondations, instance d'information et de conseil destinée à favoriser la coordination de l'activité des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations d'entreprise ;

- **M. Ivan Renar**, qui a souhaité disposer d'un bilan quantitatif et qualitatif du mécénat d'entreprise réalisé depuis 1987 et connaître le montant des déductions fiscales correspondantes ; il a par ailleurs questionné le ministre sur les domaines d'intervention ouverts à la fondation d'entreprise, sur la nature du contrôle exercé par l'Etat sur ces institutions, sur les critères qui présideront à l'attribution de subventions publiques à ces organismes, ainsi que sur les avantages fiscaux qui leur seront reconnus. Il s'est enfin étonné de l'absence de dispositions organisant la représentation du personnel ou du comité d'entreprise des entreprises fondatrices au conseil d'administration de la fondation d'entreprise ;

- **M. François Lesein**, qui a demandé au ministre de lui confirmer que plusieurs entreprises pourront s'associer en vue de la création d'une fondation d'entreprise commune ;

- **M. Maurice Schumann**, président, qui a fait ressortir l'opportunité du texte proposé par le

Gouvernement dans un pays où le mécénat privé est encore insuffisamment entré dans les moeurs et s'est félicité de l'esprit d'ouverture dont avait témoigné le ministre à l'égard des éventuelles propositions que pourrait formuler la commission.

Répondant à ces questions, le ministre a déclaré que les suggestions de la commission seront étudiées avec intérêt et, qu'en particulier, il ne serait pas personnellement hostile à reconnaître la possibilité de créer une fondation reconnue d'utilité publique par testament.

Il a précisé que la notion de fiducie, dont l'introduction en droit français devrait être prochainement soumise à l'approbation du Parlement, n'aurait que très marginalement contribué à enrichir le débat sur le mécénat d'entreprise, puisqu'elle vise essentiellement à résoudre les problèmes de succession des particuliers ou de transmission des entreprises.

Le ministre a souligné que la création d'une fondation d'entreprise par plusieurs entreprises serait tout à fait possible et qu'elle mériterait même d'être encouragée.

Il a enfin indiqué qu'il n'existait pas, à ce jour, de bilan précis du mécénat. Il a néanmoins indiqué que les évaluations réalisées permettaient d'attester un accroissement sensible de cette pratique, puisque les fonds collectés étaient estimés à 400 millions de francs en 1986 et à près de 800 millions de francs en 1989. Il a souligné que le mécénat sportif et caritatif se développait plus rapidement que le mécénat culturel et a regretté que les dispositions de la loi de 1987 tendant à favoriser l'acquisition d'oeuvres d'art par les entreprises restent aujourd'hui lettre morte en raison de leur excessive complexité.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 28 mars 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - M. Jean François-Poncet, président, a tout d'abord présenté un compte rendu du déroulement de la mission d'information sur les pays de l'Est. Il a rappelé que cette mission, d'une durée de quinze jours, avait permis à la délégation de se rendre dans quatre pays : la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, ainsi qu'en Union soviétique, à Moscou .

Il a ensuite tiré les principales conclusions de ce déplacement. Il a souligné l'écart existant entre l'U.R.S.S. et le reste de l'Europe centrale et orientale quant aux perspectives de développement. Il a estimé que, parmi les pays visités, la Hongrie et la Tchécoslovaquie paraissaient mieux placées que la Pologne. Si cette dernière a, en effet, réussi dans son effort financier de lutte contre l'inflation, préalable au redressement de son économie, elle paraît éprouver des difficultés à relancer la production. En revanche, la Tchécoslovaquie qui bénéficie d'une bonne image internationale, d'une gestion rigoureuse et d'atouts économiques, ainsi que la Hongrie, en dépit d'un lourd endettement et d'une forte inflation, paraissent "bien parties".

Concernant la présence des entreprises occidentales dans ces pays, M. Jean François-Poncet a souligné la forte présence allemande, tant linguistique qu'économique. Il a noté que les entreprises françaises étaient surtout représentées par les grands groupes, les petites et moyennes entreprises étant rares.

Il a, enfin, indiqué qu'un pré-rapport serait soumis à la délégation puis à la commission les 3 et 4 avril prochain, afin qu'un document puisse être distribué lors du colloque. Le rapport définitif, éventuellement publié en librairie, sera établi à l'issue de ce colloque.

La commission a ensuite désigné **M. Philippe François** comme rapporteur pour la **proposition de loi n° 167 (1989-1990)**, présentée par **M. Marcel Vidal**, relative à **l'établissement de schémas départementaux d'exploitation des carrières**.

Puis elle a désigné **M. Pierre Dumas** comme rapporteur pour la **proposition de loi n° 189 (1989-1990)**, présentée par **M. Pierre Vallon**, relative à la lutte contre le bruit.

Après les interventions de **MM. Philippe François et Jean Faure**, elle a décidé, conformément à la demande présentée par **M. Richard Pouille**, de saisir l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**, afin que celui-ci étudie, d'une part, les problèmes posés par la **préservation de la qualité de l'eau**, notamment les conditions de distribution de l'eau potable et le traitement des eaux résiduaires, et d'autre part, les problèmes posés par le **traitement des déchets ménagers et industriels**.

Puis la commission a examiné le rapport de **M. Georges Berchet**, rapporteur, sur le **projet de loi n° 73 (1989-1990)** portant diverses dispositions relatives aux **transports terrestres**. Après avoir rapidement présenté l'historique et le contenu du projet, **M. Georges Berchet**, rapporteur, a procédé à l'examen des deux articles.

A l'article premier, relatif à l'uniformisation des conditions d'accès à la profession de transporteur routier de personnes dans la région Ile-de-France, la commission a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur tendant à la réécriture de cet article, puis l'article ainsi amendé.

M. Georges Berchet, rapporteur, a cependant indiqué que l'uniformisation proposée par le texte de loi restait incomplète puisqu'une directive communautaire impose d'introduire l'honorabilité professionnelle comme condition d'inscription au registre. Un amendement du Gouvernement, qui sera examiné lors d'une séance ultérieure, vise d'ailleurs à introduire dans le droit national cette clause d'honorabilité.

L'article second qui abroge un texte de 1940 relatif à la réquisition des wagons de grande capacité a été adopté conformément à la proposition du rapporteur, sans modification.

La commission a ensuite adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Robert Laucournet** sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, visant à la mise en oeuvre du droit au logement n° 160 (1989-1990).

M. Robert Laucournet, rapporteur, a tout d'abord rappelé les conditions dans lesquelles ce texte avait été discuté, puis adopté à l'Assemblée nationale mais privé de deux de ses dispositions essentielles. Il a ensuite replacé le projet de loi dans l'évolution enregistrée depuis une vingtaine d'années dans le secteur du logement : le développement du parc immobilier et l'amélioration du niveau de confort. Il a rappelé que ce bilan positif comportait des zones d'ombre : une frange de la population reste, aujourd'hui, exclue du logement. 500.000 personnes ne disposeraient pas d'un logement et presque deux millions de personnes habitent dans des logements sans confort. Les plus démunis sont ainsi exclus du droit au logement tandis qu'un urbanisme "ségréatif" favorise la création de ghettos. De nombreux rapports (de MM. Oheix, Bloch-Lainé, Guyard ou Geindre, ainsi que celui du Conseil national de l'habitat) ont diagnostiqué ces problèmes et formulé des propositions.

M. Robert Laucournet a relevé que des actions significatives de lutte contre ces handicaps avaient déjà été engagées, qu'il s'agisse de la loi sur le surendettement des particuliers, de l'effort financier accordé au logement social dans le budget pour 1990, ou de la relance de la politique contractuelle entre les différents partenaires. **M. Robert Laucournet** a souligné le rôle irremplaçable des initiatives locales, dans le cadre notamment des fonds d'aide aux impayés de loyer (F.A.I.L.), des fonds d'aide au relogement et de garantie (F.A.R.G.), du développement social des quartiers et du R.M.I., ainsi que du mouvement H.L.M.

M. Robert Laucournet a indiqué que le projet de loi constituait l'aboutissement de la réflexion menée dans le cadre des rapports précités. Ces derniers discernaient, de façon convergente, cinq orientations principales : la solvabilisation des plus défavorisés ; une attribution plus efficace des logements sociaux ; la diversification de l'offre de logement grâce au parc privé ; la coordination des efforts financiers locaux ; l'amélioration de la connaissance de la situation.

Il a ensuite présenté l'économie du projet du Gouvernement, composé de trois chapitres aux objectifs complémentaires. Le premier chapitre vise à définir les besoins et les objectifs et à coordonner les politiques. Les articles 1 à 7 qui forment ce chapitre visent à une meilleure coordination des politiques menées par les différents intervenants, à travers l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, financé par l'Etat et le département, et la création d'un fonds de solidarité regroupant les fonds existants. Sur ces dispositions, le rapporteur a indiqué qu'il proposerait un dispositif moins contraignant que celui adopté à l'Assemblée nationale.

Le deuxième volet vise à accroître l'offre de logement des plus défavorisés et comprend trois types de dispositions. Il s'agit, d'une part, de conforter le rôle social du parc privé, d'élargir le parc social grâce à des

possibilités d'exonération de la taxe foncière et à la création d'un bail à réhabilitation, ainsi que de mieux utiliser le parc social.

Le troisième chapitre vise enfin à renforcer la solvabilité des personnes défavorisées, dans le cadre du "bouclage" des aides personnelles au logement.

M. Robert Laucournet a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté, sans modifications essentielles, nombre de dispositions du projet de loi et apporté des ajouts intéressants. En revanche, deux dispositions centrales ont été supprimées : l'article 11 relatif aux pouvoirs du Préfet de désigner des personnes prioritaires aux organismes d'HLM et l'article 14 relatif aux restrictions d'exercice du droit de préemption par une commune.

Après avoir rappelé les nombreuses auditions auxquelles il avait procédé, **M. Robert Laucournet** a conclu en indiquant qu'il s'était efforcé de présenter à la commission un texte de compromis qu'elle puisse retenir.

Dans la discussion générale qui s'est alors ouverte, **M. Jean François-Poncet, président**, et **M. Maurice Lombard** sont tout d'abord intervenus. **M. Maurice Lombard** a notamment indiqué que ce texte s'inspirait de deux orientations : augmenter l'offre de logements ; aider ceux qui ne réussissent pas à faire face à leurs charges locatives. Il a relevé l'intérêt de certaines de ses dispositions, notamment, grâce au bail à réhabilitation, l'ouverture, en direction du parc privé, trop souvent dégradé et vacant en centre ville.

Il a estimé que la commission devait confirmer la suppression des deux articles repoussés par l'Assemblée nationale.

M. Pierre Dumas a ensuite rappelé que d'autres catégories que les plus défavorisés éprouaient des difficultés, notamment les accédants à la propriété. **M. Georges Berchet** s'est interrogé sur la position des présidents de conseils généraux sur la suppression de

l'arbitrage du ministre en cas d'impossibilité de mettre en place un plan départemental. **M. Georges Gruillot** lui a répondu que l'Assemblée des présidents de conseils généraux avait regretté le caractère contraignant et autoritaire du projet de loi. Il a rappelé que 68 départements consacraient déjà au logement des plus démunis 260 millions de francs. Il a souhaité que soit plutôt encouragée la voie contractuelle, notamment pour les articles 11 et 14.

La commission a, alors, abordé l'examen des articles.

Sur l'article premier A, relatif à la proclamation d'un droit au logement, **M. Robert Laucournet** a tout d'abord présenté un amendement tendant à équilibrer les droits et devoirs des bénéficiaires, qu'a adopté, après l'intervention de **M. Georges Berchet**, la commission. **M. Maurice Lombard** est alors intervenu pour souligner le caractère de déclaration d'intention plutôt que de texte normatif de cet article. Après que **M. Robert Laucournet** soit intervenu pour rappeler que la mention de l'origine "géographique" avait été introduite à la suite d'un dépôt d'un amendement R.P.R à l'Assemblée nationale, et qu'une déclaration du même type avait été approuvée par la commission, dans la loi relative aux rapports bailleurs-locataires, la commission a adopté par 14 voix contre 13 l'article premier A ainsi amendé.

M. Robert Laucournet, rapporteur, a ensuite procédé à une présentation générale du chapitre premier en proposant une nouvelle articulation. Sur ce chapitre sont intervenus MM. **André Fosset, Josselin de Rohan, Henri de Raincourt, Maurice Arreckx, François Gerbaud, Pierre Dumas, Gérard Larcher, Jean Simonin, Maurice Lombard et Jean François-Poncet, président.**

A l'article premier, relatif à l'institution d'un plan départemental, la commission a retenu les amendements du rapporteur résultant de la nouvelle présentation du chapitre premier, puis adopté l'article.

Elle a ensuite décidé de réserver l'article premier bis relatif aux gens du voyage introduit par l'Assemblée nationale.

A l'article 2 relatif à la procédure d'élaboration du plan, elle a accepté la suppression, proposée par le rapporteur, de la possibilité d'arrêter le plan par décision ministérielle, lorsque le Préfet et le Président du Conseil général ne sont pas parvenus à un accord.

Après les interventions de MM. Maurice Arreckx, François Gerbaud, Pierre Dumas, Gérard Larcher, Maurice Lombard, Jean Simonin, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Georges Gruillot, Georges Berchet, André Fosset et Jean François-Poncet, président, elle a décidé de retenir pour cet article une rédaction qui prévoit l'association des autres collectivités territoriales et la consultation des personnes morales concernées, le plan restant pour son élaboration et sa mise en oeuvre, du seul ressort de l'Etat et du département.

A l'article 3 relatif à l'objet du plan départemental, elle a retenu après les interventions de MM. Jean François-Poncet et Henri de Raincourt, la rédaction proposée par son rapporteur, sous réserve de la précision que le plan est rendu public, de façon conjointe, par le représentant de l'Etat et par le Président du Conseil général.

L'article 4, relatif aux conventions de mise en oeuvre, a été adopté dans la rédaction qui résulte de l'amendement présenté par le rapporteur.

Elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 4 prévoyant les modalités de coordination des plans départementaux de la région d'Ile-de-France. Après l'intervention de M. Gérard Larcher, elle a décidé de prévoir que ces plans sont coordonnés par un plan régional établi par le représentant de l'Etat dans la région, le Président du Conseil régional et les Présidents des Conseils généraux.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président, Josselin de Rohan et Maurice Lombard**, elle a adopté l'amendement de réécriture de l'article 5 présenté par son rapporteur.

A l'article 6, relatif au financement du fonds, sont intervenus **MM. Henri de Raincourt, Georges Guillot, Philippe François, Maurice Lombard et Jean François-Poncet, président**. La commission a décidé de prévoir que le financement de ce fonds était assuré paritairement par l'Etat et le département et a maintenu, contrairement à la proposition du rapporteur, l'imputation sur les obligations du département résultant de la loi sur le R.M.I., de la part départementale des crédits du fonds profitant aux bénéficiaires du R.M.I. Elle a ensuite retenu un amendement de coordination du rapporteur et adopté l'article tel qu'amendé.

La commission a ensuite adopté une nouvelle rédaction de l'article 7 relatif à un renvoi à un décret des modalités d'application du chapitre premier.

L'article 8 qui prévoit des exonérations d'impôts sur le revenu, tel qu'amendé par l'amendement de coordination du rapporteur, a été adopté après intervention de **M. Maurice Lombard**.

A l'article 9, relatif à l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties susceptible d'être consentie par le département, la commission a retenu l'amendement du rapporteur introduisant dans les cas d'exonération, les logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation. Elle a ensuite adopté l'article.

A l'article 10, relatif au bail à réhabilitation, après l'intervention de **M. Maurice Lombard** et sur la suggestion de **MM. Philippe François et Jean François-Poncet, président**, elle a adopté un amendement tendant à alléger la rédaction du deuxième alinéa de l'article, ainsi qu'un amendement précisant les conditions de sortie du bail à réhabilitation.

Sur l'article 11, supprimé par l'Assemblée nationale et relatif aux protocoles d'occupation du patrimoine social ainsi qu'à la possibilité, pour le Préfet, de désigner des personnes prioritaires que les organismes H.L.M. sont tenus de loger, un large débat s'est instauré. **M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour souligner que le rétablissement de cet article, dans la rédaction du projet gouvernemental, n'était pas possible. Il a estimé qu'en revanche, le pouvoir de désignation du Préfet pourrait être accepté s'il s'inscrivait dans des limites étroites, par exemple le tiers du contingent dont il dispose. **M. Georges Gruillot** a souligné que, sous l'emprise de la législation existante, le Préfet pourrait déjà désigner un délégué dans les organismes H.L.M. La commission a finalement décidé d'accepter l'amendement de rétablissement de cet article dans la rédaction proposée par le rapporteur, sous la réserve de la limitation du nombre des nouvelles désignations au tiers des droits à désignation existants du Préfet.

L'article 12 relatif aux règles applicables aux logements appartenant à des sociétés d'économie mixte a été adopté ainsi que l'article 13, relatif à la suppression de la garantie financière pour la sous-location de logements d'H.L.M., après les interventions de **MM. Maurice Lombard, Jean Simonin et Georges Gruillot**.

La commission n'a pas retenu, après que furent intervenus **MM. Jean François-Poncet, président, Jean Simonin et Georges Gruillot**, les amendements du rapporteur tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 13.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, François Gerbaud, Roland Courteau et Maurice Lombard**, la commission a décidé de reporter sa décision sur l'article 14 relatif aux restrictions d'exercice du droit de préemption urbain, supprimé par l'Assemblée nationale et que le rapporteur proposait de rétablir sous une forme différente. Ce dernier devra présenter, lors d'une séance ultérieure, une rédaction permettant de ne

pas soumettre au droit de préemption les immeubles dont l'aliénation est agréée en vue d'accroître l'offre de logements sociaux, à moins que la commune ne propose un autre opérateur ou un terrain équivalents.

La commission a, ensuite, adopté conformes les articles 15, 16, 17, 18 et 19, puis examiné l'article premier bis relatif aux gens du voyage précédemment réservé, le rapporteur ayant rappelé qu'un rapport sur ce sujet était en cours d'exploitation. La commission a adopté l'amendement de suppression de cet article après les interventions de MM. **Jean Simonin, Jean François-Poncet, président, Georges Gruillot et François Gerbaud.**

La commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

M. Henri de Raincourt est alors intervenu pour constater que les propositions d'ordre du jour présentées par le Gouvernement prévoyaient, contrairement aux réflexions menées dans le cadre du Bureau du Sénat, le recours systématique aux séances de nuit dès les deux premières semaines de la session. **M. Jean François-Poncet, président,** lui a indiqué qu'il avait déjà fait part au Président du Sénat de son souhait que le travail en séance de nuit reste, surtout en début de session, exceptionnel mais aussi de sa préoccupation que la commission et le Sénat ne puissent être accusés de pratiquer l'obstruction, et qu'il défendrait ce point de vue équilibré lors de la prochaine Conférence des Présidents.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Jeudi 8 mars 1990 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président, M. Xavier de Villepin a d'abord donné lecture du rapport de M. Louis Jung, empêché, sur le projet de loi n° 175 (1989-1990) autorisant la ratification d'un protocole additionnel n° 4 à la convention révisée pour la navigation du Rhin (ensemble une déclaration).

Après avoir rappelé les lignes directrices de la convention de Mannheim du 17 octobre 1868 pour la navigation du Rhin -qui constitue toujours la base du statut rhéno-, le rapporteur a indiqué que le développement des Communautés européennes, la perspective de l'achèvement en 1992 de la liaison Rhin-Danube et, surtout, la permanence d'une crise économique liée à la surcapacité de la cale des bateaux avaient modifié le contexte du régime de la navigation sur le Rhin.

C'est pour remédier à cette crise fondée sur l'excédent de capacité de la flotte rhénane que les Communautés européennes et la commission centrale pour la navigation du Rhin ont élaboré un système d'assainissement structurel de la navigation rhénane qui fait l'objet du quatrième protocole additionnel à la convention de Mannheim.

Doublement nécessaire pour rendre compatibles ces mesures d'assainissement structurel avec les principes posés par la convention pour la navigation du Rhin et pour permettre à la Suisse de s'associer aux mesures prises au plan communautaire, le nouveau protocole additionnel,

signé à Strasbourg le 25 avril 1989, prévoit la possibilité de mesures temporaires comportant :

- des actions de "déchirage" -c'est-à-dire de destruction volontaire de bateaux- au moyen de fonds alimentés par des cotisations obligatoires des propriétaires de bateaux,
- et l'obligation d'un "déchirage" ou du versement d'une contribution spéciale en cas de mise en service d'un bateau nouveau.

L'urgence économique de cette réglementation a conduit les Etats signataires à prévoir son application provisoire et anticipée dès le 1er mai 1989. Cette urgence n'exclut toutefois pas le caractère temporaire et exceptionnel des atteintes ainsi portées aux principes traditionnels de la navigation sur le Rhin : les nouvelles dispositions ne resteront ainsi en vigueur que pendant dix ans, jusqu'au 31 décembre 1999.

Sous le bénéfice de ces observations -et tout en regrettant que le Parlement soit conduit à délibérer de dispositions déjà en vigueur, même si, en l'occurrence, l'urgence des dispositions justifiait une procédure exceptionnelle-, le rapporteur a conclu à l'adoption du présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin** a précisé, en réponse à **M. Michel Crucis**, que l'appartenance de la Grande-Bretagne à la commission centrale de navigation sur le Rhin correspondait au principe général de liberté de navigation sur le Rhin. Il a indiqué à **M. Marc Lauriol** que la destruction de bateaux serait financé par un fonds alimenté par des cotisations obligatoires des propriétaires de bateaux. En réponse à **M. Christian de la Malène**, le président **Jean Lecanuet** a enfin précisé que l'accroissement de la capacité des flottes sur le Rhin au cours de la dernière décennie était imputable à la seule batellerie néerlandaise.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur, favorables à l'adoption du projet de loi.

M. Albert Voilquin, rapporteur de la section "Air", a ensuite rendu compte d'une mission effectuée les 30 et 31 janvier 1990 auprès de la Force aérienne tactique. Cette délégation était présidée par MM. François Abadie et Jean-Pierre Bayle et comprenait également MM. Michel Alloncle, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Jacques Golliet, Marc Lauriol et Jacques Rouvière. Elle a notamment visité le PC "durci" de la Force Aérienne Tactique (FATAC) et évalué les moyens, variés et protégés, de transmission de cette unité ainsi que ceux de la 54ème escadre électronique tactique, chargée d'écouter et d'analyser les activités militaires du Pacte de Varsovie, et notamment des radars.

M. Albert Voilquin a poursuivi en indiquant que la délégation s'était ensuite rendue à Strasbourg pour visiter la 33ème escadre de reconnaissance équipée de Mirage FICR. Il a noté que ses collègues et lui-même s'étaient tout particulièrement intéressés au module d'informatique opérationnelle "SARA", dont les capacités d'exploitation des informations en temps réel offrent des perspectives opérationnelles très accrues. La délégation a terminé son déplacement à Luxeuil où lui ont été présentés les moyens opérationnels actuels de protection des bases aériennes ainsi que les équipements de la IVème escadre de chasse (Mirage 2000 N, Missile Air Sol ASMP) répondant à la mission nucléaire préstratégique de cette unité. M. Albert Voilquin a conclu son exposé en évoquant la conférence de presse que les membres de la délégation ont tenu à Strasbourg. A l'issue de cet exposé, le président Jean Lecanuet et M. Albert Voilquin ont évoqué le concept de frappe préstratégique ainsi que les perspectives d'évolution des moyens qui lui sont affectés.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 28 mars 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen pour avis du projet de loi n° 160 (1989-1990) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, visant à la mise en oeuvre du droit au logement, sur le rapport de M. José Balarello, rapporteur pour avis.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a brièvement rappelé les statistiques relatives aux besoins en logements des personnes défavorisées et il a analysé les caractéristiques qualitatives de cette demande. Il a insisté sur le fait que les aides personnelles au logement contribuent de moins en moins à la solvabilité des ménages et que, parallèlement, les organismes d'H.L.M. se sont vu assigner des impératifs d'équilibre financier, ce qui aboutit, en de nombreux cas, à une exclusion des locataires peu solvables du parc social.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les principales réponses proposées par le projet de loi, notamment les plans départementaux qui seront élaborés avec tous les partenaires agissant dans le domaine du logement social. Il a évoqué ensuite les différentes mesures inscrites dans le projet de loi pour accroître l'offre de logement social tant dans le secteur privé -qui compte un grand nombre de logements vacants- que dans le parc social, notamment avec la procédure de bail réhabilitation. Il a insisté sur les dispositions tendant à améliorer l'efficacité sociale des procédures d'attribution

des logements et il a souhaité que les pouvoirs d'attribution autoritaire par le représentant de l'Etat dans le département soient très limités en pourcentage, mais s'appliquent à une assiette aussi large que possible, afin d'éviter de dépasser les seuils de tolérance. Il s'est enfin félicité des dispositions du projet tendant à compléter le "bouclage" des aides à la personne. Il a souhaité que le système du tiers-payant, en vigueur pour l'Aide Personnalisée au Logement (A.P.L.), soit étendu à l'allocation de logement au bénéfice des organismes d'HLM.

A l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, les observations suivantes ont été formulées.

M. Pierre Louvot s'est prononcé en faveur de l'ensemble du texte, tout en soulignant qu'il institue des contraintes nouvelles pour les collectivités locales et qu'il convient d'être attentif aux effets pervers susceptibles d'être engendrés par le dispositif du projet.

Mme Hélène Missoffe s'est inquiétée des modalités d'arbitrage des conflits susceptibles de survenir entre le représentant de l'Etat dans le département et les collectivités locales et elle a craint qu'en portant une attention particulière aux problèmes de logement des personnes les plus défavorisées on oublie les catégories moyennes.

M. Franck Sérusclat, tout en approuvant le texte en discussion, s'est inquiété de la suppression par l'Assemblée nationale, des restrictions au droit de préemption du maire qui souhaite éviter la construction de logements sociaux dans sa commune.

M. Paul Souffrin a mis l'accent sur le caractère variable de la demande de logement social selon le département et même à l'intérieur d'un département. Il a souligné qu'en abordant le problème de la solvabilité des ménages, on ne pouvait éviter de s'interroger sur le quantum des aides à la personne. Il a enfin insisté sur la difficulté de trouver des solutions au problème posé par les

ghettos et par la mise en oeuvre de mesures propres à éviter les discriminations.

M. Claude Huriet a estimé que l'évolution des impayés de loyers à l'intérieur d'un département constitue un bon indicateur de l'évolution de la gestion sociale de logements ; il s'est également inquiété de la situation des nomades.

En réponse aux divers orateurs, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'un organisme d'HLM qui a une gestion sociale de son patrimoine, ne peut éviter actuellement une augmentation rapide du pourcentage d'impayés et que gestion sociale et équilibre financier sont antinomiques. Il a également précisé que le code de la construction et de l'habitation prévoit actuellement des dispositions réglant les problèmes de réservation et d'attribution -autoritaire- de logements sociaux ; enfin, les problèmes posés par l'accueil des nomades sont déjà réglés par des circulaires et par une jurisprudence claire du Conseil d'Etat. Le rapporteur pour avis a réitéré son souhait de voir le seuil d'intervention du représentant de l'Etat dans le département abaissé, et observé que le projet de loi englobe, dans le dispositif initialement proposé, les logements P.L.A. (Prêt locatif aidé) détenus par des S.E.M. (Sociétés d'économie mixte).

M. Jean Chérioux s'est prononcé contre la référence à la notion d'"origine géographique" figurant dans l'article premier A du projet qui comporte une connotation raciste et qui est susceptible d'engendrer des discriminations.

A **M. Franck Sérusclat** qui s'est prononcé en faveur d'une dispersion géographique des logements sociaux destinés à accueillir les personnes défavorisées et qui s'inquiétait du droit de préemption du maire, **M. José Balarello, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il convient de protéger l'initiative des maires et que ce serait anormal de restreindre l'exercice du droit de préemption au niveau de la commune.

A l'issue de la discussion générale, la commission a procédé à l'examen pour avis des articles du projet de loi.

A l'article premier A, sur proposition de M. Jean Chérioux, et après une observation de M. Pierre Louvot, la commission a adopté un amendement de suppression, le président Jean-Pierre Fourcade ayant exprimé sa préférence pour le texte initial du Gouvernement figurant à l'article premier, et M. Franck Sérusclat ayant désapprouvé cette suppression.

Après des observations de M. Pierre Louvot et Mme Hélène Missoffe, sur proposition de M. José Balarello et du président Jean-Pierre Fourcade, la commission a adopté un amendement reprenant au premier alinéa le texte initial du projet complété par une référence à la notion de "famille".

Par voie de coordination, la commission a adopté un amendement introduisant également la notion de famille dans le deuxième alinéa de l'article premier.

La commission a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, un amendement tendant à compléter le troisième alinéa afin que l'analyse des besoins en logement social puisse être effectuée éventuellement par périmètre de schéma directeur, au sens du code de l'urbanisme.

La commission a émis un avis favorable à l'ensemble de l'article premier, sous réserve des amendements qu'elle a adoptés.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article premier bis, sous réserve d'un amendement présenté par M. José Balarello, tendant à supprimer les deux derniers alinéas de cet article.

A l'article 2, M. André Jourdain s'étant inquiété du caractère contraire à la décentralisation du deuxième alinéa, la commission a adopté un amendement proposé par le président Jean-Pierre Fourcade, tendant à

supprimer le troisième alinéa du projet comportant des dispositions particulières pour la Région Ile-de-France.

Pour les articles 3 et 4, la commission a émis un avis favorable.

A propos de l'article 5, **M. Jean Chérioux** a estimé qu'il serait opportun de prévoir un agrément des associations dans le cadre départemental. Après une observation de **Mme Hélène Missoffe** et une interrogation de **M. Claude Huriet** à propos de la portée du terme "subventions" figurant dans cet article 5, la commission a adopté un amendement tendant précisément à remplacer ce dernier terme par celui "d'allocations" qui paraît plus adéquat ; elle a adopté un amendement de coordination tendant à viser l'article premier A au lieu de l'article premier à la fin du premier alinéa de l'article 5. La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve des amendements précités.

Pour l'article 6, **M. Jean Chérioux** s'est inquiété de l'accroissement des charges départementales susceptibles de résulter de ce texte. **M. Paul Souffrin** a estimé nécessaire qu'un plancher de participation financière du département soit fixé par la loi. **M. Franck Sérusclat** a jugé utile de laisser la faculté aux régions et aux communes de contribuer, par une participation volontaire, aux dépenses de logement social.

Sur proposition du **président Jean-Pierre Fourcade et du rapporteur pour avis**, la commission a finalement adopté un amendement pour le deuxième alinéa du texte, qui reprend partiellement le deuxième alinéa du projet initial et écarte donc la fixation d'un quantum minimal de la participation départementale. Elle a également adopté un amendement tendant à supprimer la faculté explicite de la participation volontaire des régions, des communes et des caisses d'allocations familiales, considérant qu'il n'était pas indispensable qu'une telle disposition soit inscrite dans la loi.

MM. Paul Souffrin et Franck Sérusclat ayant manifesté leur opposition à ces amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 6, sous réserve des amendements qu'elle soumet au Sénat.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 7.

A l'article 8, **M. André Jourdain** ayant estimé que le texte n'est pas suffisamment précis pour définir les normes de qualité des logements, le **président Jean-Pierre Fourcade** a considéré qu'il n'était pas possible de définir par la loi des normes de qualité plus précises, et qu'il serait souhaitable que les normes minimales ne soient pas trop élevées, afin de ne pas bloquer l'application du nouveau dispositif.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

A l'article 9, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement visant à étendre l'exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie à l'ensemble des logements acquis ou améliorés grâce à des prêts aidés et aux logements loués et améliorés dans les mêmes conditions, en application d'un bail à réhabilitation.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet article, sous réserve de l'amendement précité.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sous réserve d'un amendement présenté par M. Jean Chérioux, pour préciser les obligations des parties au terme du bail à réhabilitation.

La commission, sur proposition de son rapporteur pour avis, a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 10, afin d'autoriser les organismes d'HLM à conclure avec des propriétaires bailleurs privés, des contrats de mandat selon le droit

commun, dans le but de développer l'offre de logement social.

Sur proposition de son rapporteur pour avis, elle a adopté un autre article additionnel après l'article 10 autorisant le comptable d'un office public d'HLM à mettre en demeure par lettre recommandée le locataire défaillant et afin de faire jouer la clause résolutoire à son encontre, sans mettre en oeuvre la procédure coûteuse de commandement par huissier.

A l'article 11, après que le rapporteur pour avis eut rappelé les dispositions résultant actuellement de l'article L 441-2 du code de la construction et de l'habitation et les dispositions réglementaires découlant de ce texte, ainsi que les dispositions initiales de l'article 11 du projet, supprimé par l'Assemblée nationale, **M. Pierre Louvot** a estimé souhaitable qu'un pourcentage de logements soit réservé par immeuble pour les personnes défavorisées, **M. Jean Chérioux** a considéré que le texte présenté par le Gouvernement comportait une extension des pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département et que, compte tenu des incertitudes sur l'issue de la navette parlementaire, il était préférable de confirmer la suppression de cet article résultant du vote de l'Assemblée nationale en première lecture.

Le rapporteur pour avis a proposé à la commission un amendement tendant à remettre en cause les pouvoirs actuels -mais inappliqués- du préfet, et à fixer au maximum à 5 % du nombre des logements par organisme, la faculté d'attribution autoritaire dévolue au représentant de l'Etat dans le département.

M. Jean Madelain a souligné que le texte en discussion ne devrait recevoir qu'une application exceptionnelle et qu'il est très probable que l'accord entre les partenaires régira la plupart des situations.

Après une observation de **Mme Hélène Missoffe**, **M. Franck Sérusclat** a souhaité qu'un seuil supérieur à 5 % soit retenu et **M. Jean Chérioux** a rappelé qu'un

autre article du projet prévoit une extension des pouvoirs du représentant de l'Etat dans le département au patrimoine social des sociétés d'économie mixte.

Sur proposition du **président Jean-Pierre Fourcade**, la commission a maintenu la suppression de l'article 11 du projet, et autorisé le rapporteur à déposer à titre personnel l'amendement précédemment exposé, en vue d'une future négociation au cours du débat et de la navette.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles 12 et 13 du projet.

A l'article 14, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement tendant à rétablir cet article, selon une rédaction distincte du texte initial et prévoyant que l'exception au droit de préemption du maire serait limitée au cas où la proportion de logements sociaux dans la commune serait inférieure à 7 % dans le total des résidences principales

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'adoption des articles 15, 16, 17 et 18 du projet.

A l'article 19, sur proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement tendant à compléter l'article L 553-4 du code de la sécurité sociale, afin de généraliser le système du tiers payant pour l'allocation de logement, lorsque le bailleur est un organisme d'HLM.

Elle a par ailleurs adopté deux amendements de coordination avec l'amendement précité pour ce même article 19.

Après une observation de **M. Jean Chérioux**, elle a émis un avis favorable à l'ensemble de l'article 19, sous réserve des amendements précités.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi précité, sous réserve des amendements qu'elle soumet au Sénat.

Puis la commission a procédé à la nomination de **rapporteurs pour deux propositions de loi**. Ont été nommés :

- **M. Jean Madelain** pour sa proposition de loi n° 96 (1989-1990) et celle de M. André Diligent, sur l'**assurance obligatoire, visant à prévoir le paiement des indemnités de préavis et des indemnités de licenciement dont peuvent bénéficier les salariés en cas de destruction de l'entreprise par un incendie dû à une cause accidentelle constituant cas de force majeure** ;

- **M. Franck Sérusclat** pour la proposition de loi n° 166 (1989-1990) de M. Claude Estier et les membre du groupe socialiste, relative au **conseiller du salarié**.

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

Mercredi 28 mars 1990 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - La commission a tout d'abord procédé à la nomination de M. Yves Guéna comme rapporteur des projets de loi :

- n° 147 rectifié (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République équatorienne en vue d'éviter la double imposition et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole) ;

- n° 148 rectifié (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil exécutif de la République du Zaïre en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien en trafic international ;

- n° 170 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Sultanat d'Oman en vue d'éviter les doubles impositions (ensemble un échange de lettres) ;

- n° 171 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention entre le

**Gouvernement de la République française et le
Gouvernement des Emirats arabes unis en vue
d'éviter les doubles impositions ;**

- n° 176 (1989-1990) autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole et un échange de lettres).

En préambule, **M. Yves Guéna, rapporteur**, a présenté quelques observations sur la procédure relative à la discussion et l'adoption des projets de loi portant ratification de conventions internationales. Il a souhaité que le Sénat s'inspire des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui permettent une procédure simplifiée, un débat pouvant toujours intervenir lorsque la convention pose une difficulté ou présente un intérêt particulier. Tel fût notamment le cas lors de la discussion en décembre dernier de la convention réglant l'imposition des frontaliers entre la France et la R.F.A.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué que cette solution avait été proposée dans le cadre des réflexions menées sous l'autorité du Bureau du Sénat pour réformer le fonctionnement de la Haute Assemblée.

La commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 171 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis en vue d'éviter les doubles impositions.

M. Yves Guéna, rapporteur, a indiqué que les Emirats sont un partenaire modeste mais non négligeable de nos échanges ; ceux-ci sont concentrés en importations sur le pétrole et en exportations sur le matériel militaire. Le contentieux lié à l'exécution d'un contrat de fourniture de Mirages 2000, qui avait détérioré les relations entre les

deux pays, est réglé depuis le printemps 1989. Les échanges sont en progression. La convention négociée en 1987 a été signée en juillet 1989. Il s'agit d'une convention classique qui repose dans ses grandes lignes sur le modèle de l'O.C.D.E. Les aménagements portent sur trois séries de dispositions.

Concernant l'imposition des bénéfices, la convention précise que pour déterminer ces bénéfices, les dépenses réalisées dans d'autres Etats que l'Etat de résidence sont admises en déduction.

Concernant les dividendes, la convention prévoit que les dividendes payés par une société d'un Etat à un résident d'un autre Etat sont imposables par le premier au taux maximum de 5 % si le bénéficiaire détient plus de 25 % du capital de la société distributrice.

Concernant l'imposition des intérêts, contrairement au modèle de l'O.C.D.E., la convention prévoit l'imposition dans l'Etat de la source. Dernier aménagement, contrairement aux dispositions du code général des impôts, la convention exonère les personnes physiques des Emirats de l'imposition forfaitaire sur le revenu assise sur la valeur locative des habitations dont elles disposent en France.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a **adopté le projet de loi.**

La commission a ensuite procédé à l'**examen du projet de loi n° 170 (1989-1990)**, adopté par l'Assemblée nationale, **autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Sultanat d'Oman en vue d'éviter les doubles impositions (ensemble un échange de lettres).**

M. Yves Guéna, rapporteur, a indiqué que les relations commerciales avec le Sultanat d'Oman sont particulièrement modestes alors même que ce pays est solvable et que les relations mériteraient d'être développées.

Cette convention fiscale est la première négociée par le Sultanat. Elle repose sur les principes élaborés par l'O.C.D.E. dans son modèle de convention : les dividendes sont imposables dans l'Etat de la source si le bénéficiaire a moins de 25 % du capital et dans l'Etat de résidence dans l'autre cas. Les revenus des créances sont imposables dans l'Etat de résidence des bénéficiaires. Les gains en capital sont imposable dans l'Etat de la source.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté le projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 147 rectifié (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République équatorienne en vue d'éviter la double imposition et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole).

M. Yves Guéna, rapporteur, a indiqué que les échanges avec ce pays sont particulièrement faibles ; les difficultés économiques et les évolutions locales récentes écartent à court terme tout nouveau contrat d'armement, poste d'échange traditionnel avec ce pays. La convention fiscale négociée en 1986 vise à limiter l'obstacle à l'implantation d'entreprises françaises (notamment les télécommunications et l'aérospatiale) que constitue la fiscalité spécifique équatorienne sur les entreprises étrangères. Cette fiscalité est, en effet, pénalisante pour les non-résidents : le taux de l'impôt sur les bénéfices, dividendes et redevances est double de celui appliqué aux résidents. La convention est tout à fait conforme aux principes élaborés par l'O.C.D.E. L'adaptation principale porte sur un seul point.

L'imposition des intérêts est répartie entre l'Etat de la source et l'Etat de résidence des bénéficiaires. L'Etat de la source peut imposer dans la limite de 15 % sauf deux cas particuliers : d'une part, le taux est réduit à 10 % pour les intérêts liés au financement de vente d'équipement

industriel ou de travaux publics. D'autre part, les intérêts sont exonérés de retenue à la source lorsqu'ils sont payés ou reçus par une collectivité publique. Les doubles impositions sont évitées par la méthode du crédit d'impôt.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté le projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen du projet de loi n° 148 rectifié (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil exécutif de la République du Zaïre en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien en trafic international.

M. Yves Guéna, rapporteur, a indiqué que les relations avec le Zaïre ont souvent été perturbées par de petits contentieux parmi lesquels le problème de l'indemnisation des biens nationalisés par le Zaïre. Il a rappelé que le président Christian Poncelet était intervenu pour accélérer le règlement de ce dossier.

Alors que les autres conventions ont un caractère général, la convention avec le Zaïre concerne uniquement le mécanisme d'imposition des entreprises de transport aérien c'est-à-dire U.T.A., Air France et Air Zaïre. La convention attribue le droit d'imposer les compagnies aériennes dans l'Etat où se situe le siège de leur direction effective.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté le projet de loi.

La commission a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 176 (1989-1990) autorisant l'approbation d'une convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales (ensemble un protocole et un échange de lettres).

M. Yves Guéna, rapporteur, a indiqué que l'importance pratique de cette convention était d'une toute autre ampleur que celle des textes précédents. L'Italie est le deuxième partenaire commercial de la France, les investissements directs et l'investissement de portefeuille français en Italie se montent au total à 12 milliards de francs. On peut évaluer à 45.000 les Français résidant en Italie et à plus de 370.000 les Italiens en France. La révision de la convention fiscale franco-italienne de 1958 a été rendue nécessaire par les modifications des législations internes des deux Etats ainsi que par des difficultés d'application sur certains points. La nouvelle convention est conforme au modèle de l'O.C.D.E. sous les réserves suivantes.

Plusieurs dispositions de la convention permettent à la France d'appliquer les dispositions de sa législation fiscale relative aux sociétés immobilières.

L'article 10 de la convention prévoit le transfert, total ou partiel selon les cas, de l'avoir fiscal français ou du "crédit d'impôt" italien au profit des résidents de l'Etat autre que celui dont la société qui effectue la distribution est un résident.

L'article 12 prévoit une retenue à la source sur certaines redevances, mais au taux modéré de 5 %. En outre, cet article donne une définition des redevances plus précise que celle de l'O.C.D.E.

L'article 15 (professions indépendantes) institue un régime spécifique pour les travailleurs frontaliers.

L'article 20 exonère d'impôt pendant deux ans, dans l'Etat d'exercice de l'activité, les rémunérations des enseignants et des chercheurs qui quittent temporairement l'autre Etat dont ils étaient des résidents.

L'article 25 assimile dans certains cas les établissements stables aux résidents de l'Etat où ils sont situés.

Les principaux changements de fond entre la convention de 1958 et la nouvelle convention portent sur trois points.

Concernant les dividendes, l'imposition est répartie entre l'Etat de la source et l'Etat de résidence. Ce dernier élimine la double imposition par l'imputation d'un crédit d'impôt. Le transfert de l'avoir fiscal attaché aux dividendes de source française et du crédit d'impôt attaché aux dividendes de source italienne est prévu pour les distributions de bénéfices qui y ouvriraient droit selon la législation interne des deux Etats. Ce transfert constitue un avantage substantiel du point de vue des investissements de la France en Italie car l'impôt italien sur les bénéfices distribués sera sensiblement réduit pour les sociétés françaises.

Concernant le rattachement des bénéfices, la nouvelle convention supprime une disposition qui conférait une force attractive à l'établissement stable et permettait d'imposer des revenus qui n'étaient pas effectivement rattachables à cet établissement.

S'agissant des établissements stables, ceux-ci sont traités comme des résidents de l'Etat où ils sont situés en ce qui concerne l'imposition des revenus passifs provenant de l'autre Etat. Cette disposition fait bénéficier les établissements stables des avantages conventionnels prévus en matière d'intérêts, de dividendes et de redevances.

La commission, sur proposition de son rapporteur, a **adopté le projet de loi.**

La commission a ensuite procédé, dans le cadre de ses réflexions sur les modalités d'une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement des grands équipements culturels, à l'audition de **M. Pierre Bergé, président des théâtres nationaux de l'Opéra de Paris,** accompagné de **M. Dominique Meyer, directeur général** de cet organisme.

Dans un bref exposé liminaire, **M. Pierre Bergé** a tout d'abord rappelé qu'il n'avait pas été associé, en 1981, à l'élaboration du projet de l'opéra-Bastille dont les futurs coûts de fonctionnement auraient dû faire l'objet, à cette époque, d'une évaluation précise.

Il a par ailleurs estimé que le "pari d'un opéra moderne, populaire et rayonnant" serait tenu mais à condition que les pouvoirs publics accordent à cet équipement les moyens budgétaires nécessaires à son fonctionnement optimum.

Enfin, **M. Pierre Bergé** a fait valoir que les modes d'exercice de la tutelle administrative et le carcan de la comptabilité publique, induits par le statut d'établissement public des opéras de Paris, constituaient des entraves à une "gestion performante" de ces équipements culturels.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, après avoir rappelé que les dépenses du Palais-Garnier et de l'opéra-Bastille (560,6 millions de francs) seraient couvertes, en 1990, à hauteur de 77 % par la subvention de fonctionnement versée par l'Etat (431 millions de francs), a interrogé le président des théâtres de l'Opéra de Paris sur les perspectives d'évolution du montant de cette dotation, au cours des trois prochaines années. Il a, par ailleurs, demandé des précisions sur les actions que **M. Pierre Bergé** entendait mener pour augmenter la part des recettes propres au sein du budget des théâtres nationaux de l'Opéra de Paris.

En réponse au rapporteur général, **M. Pierre Bergé** a fait valoir qu'en dépit de son montant apparemment élevé, la dotation allouée par l'Etat ne permettait pas de faire face à toutes les dépenses induites par la "mise en état de marche" de l'opéra-Bastille.

S'agissant du développement des recettes propres, **M. Pierre Bergé** a estimé que l'affluence du public aux représentations données, tant au Palais-Garnier qu'à l'opéra-Bastille, le rendait optimiste quant à l'évolution

des recettes de spectacles. Il a, par ailleurs, exprimé sa volonté de déployer une politique active de mécénat et indiqué qu'une firme américaine avait versé 400.000 dollars pour la production du premier spectacle lyrique de l'opéra-Bastille : les "Troyens" d'Hector Berlioz.

Le président des théâtres nationaux de l'Opéra de Paris a, par ailleurs, précisé que la "montée en régime" de l'opéra-Bastille s'effectuerait progressivement, avec 75 représentations lyriques pour la saison 1990-1991, plus de 100 représentations en 1991-1992, le "rythme de croisière" devant être atteint en 1992-1993 ou au plus tard en 1993-1994.

M. Christian Poncelet, président, a estimé que chaque projet d'équipement culturel devrait faire l'objet, avant son lancement, d'une estimation précise de ses futurs coûts de fonctionnement. Il s'est également interrogé sur le point de savoir si le poids des dépenses de personnel dans le budget des opéras de Paris (58 %) ne pourrait pas être allégé, notamment par une rationalisation de l'emploi du temps des personnels.

Après avoir approuvé la suggestion de **M. Christian Poncelet, président**, sur l'estimation préalable des futurs coûts de fonctionnement des grands équipements culturels, **M. Pierre Bergé** a indiqué que le budget des opéras de Paris comportaient deux éléments : d'une part, les dépenses de fonctionnement du "théâtre en ordre de marche" et, d'autre part, les dépenses artistiques, l'objectif étant de couvrir ces dernières par les recettes propres. S'agissant des dépenses de personnels, **M. Dominique Meyer, directeur général**, est alors intervenu pour indiquer que les effectifs étaient passés de 1.196 personnes, en 1984, pour le seul opéra-Garnier, à 1.127, en 1989, réparties entre le palais-Garnier et l'opéra-Bastille. Il a précisé que ce résultat avait été obtenu par la mise en oeuvre d'un "plan d'emplois" destiné à faciliter les départs volontaires, l'introduction d'horaires flexibles et la création de services communs. Il a ensuite décrit la structure du budget des opéras de Paris.

M. Jacques Valade a approuvé la volonté manifestée par **M. Pierre Bergé** de gérer les opéras de Paris comme une entreprise ; il a souhaité savoir si des exemples d'une telle gestion existaient à l'étranger.

Après avoir souhaité le succès de l'expérience de l'opéra-Bastille pour conforter le rayonnement culturel de la France, **M. Yves Guéna** s'est félicité de l'introduction d'une plus grande souplesse dans l'emploi des personnels des opéras de Paris. Il a, par ailleurs, estimé que la formule de la société d'économie mixte permettrait sans doute une gestion plus rationnelle de ses équipements culturels.

M. Emmanuel Hamel s'est fait l'écho des préoccupations exprimées par des machinistes de l'opéra-Bastille qui estiment que cet édifice n'offre pas toutes les conditions de sécurité pour l'exercice de leur travail. Il a, en outre, contesté la priorité accordée à la culture dans le budget de l'Etat alors que notre société est confrontée à des problèmes aussi essentiels que la réduction du chômage et la maîtrise des dépenses de santé.

M. Maurice Blin, s'est interrogé sur les moyens à mettre en oeuvre pour faire de l'opéra-Bastille un véritable opéra populaire.

M. René Monory a fait valoir qu'une démocratisation de la culture passait avant tout par une décentralisation culturelle et par une sensibilisation des jeunes à la culture, dès l'école primaire, notamment au moyen des vidéo-disques.

En réponse aux intervenants, **M. Pierre Bergé** a indiqué :

- que l'Etat déployait des efforts non négligeables pour corriger le déséquilibre culturel entre Paris et la province ;
- que tout était mis en oeuvre, en liaison avec l'Etablissement public constructeur de l'opéra-Bastille, pour prévenir les risques d'accidents du travail ;

- qu'il était partisan d'une transformation des opéras de Paris en entreprise publique liée à l'Etat par un contrat pluri-annuel ;

- que le succès d'un opéra populaire supposait la réunion de trois conditions : un bâtiment moderne, ouvert et accueillant ; un contingent de places à prix modique et un répertoire de qualité ;

- qu'il communiquerait, dans les meilleurs délais, au président de la commission des finances les estimations de ses services sur l'évolution souhaitable, au cours des trois prochaines années, de la dotation allouée par l'Etat.

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

Mardi 27 mars 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord procédé à des nominations de rapporteurs. Ont été désignés :

- **M. Bernard Laurent**, comme rapporteur du projet de loi n° 74 (1989-1990) modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française ;

- **M. Jacques Larché** comme rapporteur de sa proposition de loi constitutionnelle n° 179 (1989-1990) tendant à améliorer l'efficacité de la procédure législative ;

- **M. Hubert Haenel** comme rapporteur de sa proposition de loi n° 54 (1989-1990) tendant à l'introduction dans le code des assurances de dispositions particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- **M. Guy Allouche** comme rapporteur de sa proposition de loi n° 65 (1989-1990) modifiant des dispositions du code électoral relatives à l'élection des sénateurs ;

- **M. Lucien Lanier**, en remplacement de **M. René-Georges Laurin**, comme rapporteur de la proposition de loi n° 39 (1989-1990) de **M. Raymond Bourguine**, relative à l'exercice du pouvoir de police municipale à Paris.

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Marcel Rudloff sur le projet de loi n° 15 (1989-1990), modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions générales du code pénal.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a d'abord indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté de nombreuses modifications, d'importance inégale, au texte adopté par le Sénat en première lecture, le plus souvent pour revenir au dispositif du projet de loi gouvernemental mais aussi parfois pour introduire quelques innovations. Il a cependant relevé que certaines dispositions nouvelles adoptées par la Haute Assemblée avaient été retenues par l'Assemblée nationale, notamment l'erreur sur le droit et la «judiciarisation» de l'interdiction de séjour.

Il a estimé qu'un accord était possible sur de nombreux points mais que sur d'autres, aucun compromis ne lui semblait actuellement pouvoir être dégagé.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a annoncé qu'il proposerait la reprise de certaines modifications effectuées par l'Assemblée nationale : ainsi la suppression de la notion d'instigateur, que le Sénat avait limitée en première lecture. Il a en effet estimé que la reprise de la définition actuelle de la complicité effectuée par l'Assemblée nationale suffisait à couvrir cette notion.

En réponse à une interrogation de M. Paul Masson, il a précisé que la suppression de la notion d'instigation dans le projet de code ne faisait pas obstacle à l'application du texte réprimant le terrorisme, la législation actuelle ne connaissant pas ladite notion.

En outre, il a proposé de retenir la création, comme peine de substitution, de l'interdiction d'utiliser une carte de paiement, et de maintenir la suppression de la peine d'affichage comme peine complémentaire en matière contraventionnelle.

En revanche, M. Marcel Rudloff, rapporteur, a déclaré qu'il proposerait de revenir au texte du Sénat, en rétablissant le degré de l'échelle des peines

d'emprisonnement de dix ans au plus, que le Sénat avait ajouté en première lecture ; en maintenant le régime actuel de la peine de sûreté et en rétablissant, comme dans le projet d'origine, la légitime défense d'un bien.

Puis il a estimé que certaines innovations de l'Assemblée nationale devaient être rejetées. Ainsi, il a indiqué que l'introduction de la responsabilité du décideur ne devait pas être inscrite dans les dispositions générales du code pénal. D'autre part, il a jugé qu'il ne fallait pas retenir l'assimilation des interdictions, déchéances et incapacités à de véritables peines, comme le fait l'Assemblée nationale, en imposant le prononcé obligatoire de ces mesures qui ne sont le plus souvent que des mesures de police.

Enfin, il a annoncé que, sur un certain nombre de points, il présenterait de nouveaux dispositifs. Ainsi, quant à la responsabilité pénale des personnes morales, il a indiqué qu'il envisageait de ne maintenir l'exclusion que des partis politiques et des syndicats et qu'en outre, la peine de dissolution ne serait prévue que lorsque la personne morale a été créée pour commettre des infractions. Il a précisé que les autres peines les plus graves applicables aux personnes morales (l'interdiction d'exercer une activité et le placement sous surveillance judiciaire) ne seraient applicables qu'aux cas de récidive.

En ce qui concerne le régime d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité des personnes atteintes de troubles mentaux, il a proposé le retour au texte du projet de loi d'origine, tout en regrettant qu'à ce stade, la question de la mise en liberté de ces malades, auteurs d'infractions, et celle de l'indemnisation de leurs victimes ne puissent pas trouver solution.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a rappelé que l'Assemblée nationale n'avait pas admis l'institution du jour-amende comme seule peine pécuniaire en matière correctionnelle. Aussi a-t-il prévu l'institution du jour-amende en matière correctionnelle comme peine

principale pécuniaire en concurrence avec la peine d'amende en la forme ordinaire.

Quant à la motivation des courtes peines d'emprisonnement, **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a envisagé, afin de décourager le prononcé de ces peines, d'imposer aux tribunaux d'indiquer dans leurs motivations les raisons pour lesquelles une autre peine n'a pu être prononcée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté la suppression de la notion d'instigateur telle que le Sénat l'avait restreinte en première lecture.

En outre, il s'est opposé au rétablissement du degré de l'échelle des peines d'emprisonnement de dix ans au plus, ainsi qu'au maintien du régime actuel de la peine de sûreté et au rétablissement de la légitime défense d'un bien. Quant à l'introduction de la notion de décideur effectuée par l'Assemblée nationale, elle lui a semblé judicieuse s'il était précisé que la responsabilité du décideur n'est engagée que lorsqu'il a laissé commettre l'infraction en toute connaissance de cause.

Il a déclaré que, si l'institution par l'Assemblée nationale de l'obligation de prononcer les interdictions, déchéances et incapacités lui semblait opportune, il serait en revanche souhaitable de maintenir la possibilité d'obtenir le relèvement de ces différentes mesures.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est opposé au maintien de la dissolution comme peine applicable aux personnes morales.

Quant aux courtes peines, il a rappelé qu'il était favorable aux très courtes peines et qu'il lui semblait nécessaire d'interdire le prononcé du sursis pour de telles condamnations.

M. Paul Masson s'est demandé si la disposition prévoyant que la responsabilité pénale des associations à but non lucratif peut être engagée, ne risquait pas de créer de difficultés eu égard à la création législative récente

d'associations pour le financement des campagnes électorales et le financement des partis politiques.

Par ailleurs, il a souhaité que la responsabilité pénale des institutions représentatives du personnel ne puisse pas être engagée, à l'instar de celle des syndicats.

Enfin, il a fait remarquer que l'obligation introduite par le législateur de motiver des jugements lui semblait induire des contraintes très excessives pour les tribunaux.

M. Roger Romani a partagé le souhait de **M. Paul Masson** d'exclure les institutions représentatives du personnel du régime de responsabilité pénale des personnes morales. Par ailleurs, il s'est demandé s'il n'était pas nécessaire de prévoir dans le code pénal un dispositif garantissant la sécurité et l'ordre public au regard de la remise en liberté des malades mentaux, auteurs d'un crime ou d'un délit.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la décision de sortie de ces personnes pourrait être confiée à plusieurs médecins mais a estimé en revanche qu'il était choquant que l'état d'un malade puisse être jugé par un magistrat.

Quant à **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, elle a jugé le dispositif proposé par le rapporteur en ce qui concerne la responsabilité pénale des personnes morales plus satisfaisant que celui issu des travaux de l'Assemblée nationale mais elle a également souhaité que la responsabilité des institutions représentatives du personnel ne puisse pas être engagée. Quant à la sortie des établissements spécialisés des personnes atteintes de troubles mentaux, elle a indiqué que, si la compétence du corps médical pour apprécier la santé des malades ne pouvait être contestée, il restait le problème de l'appréciation de leur dangerosité pour l'ordre public. En outre, elle a estimé indispensable que leurs victimes puissent être indemnisées.

M. Michel Darras a déclaré que la remise en liberté des malades mentaux ayant commis des infractions devait rester strictement du domaine médical.

En revanche, pour **M. Roger Romani** et **M. Luc Dejoie**, il est apparu qu'il n'était pas choquant que les autorités administratives et judiciaires pussent avoir en matière de sécurité et d'ordre public une certaine capacité d'appréciation.

Par ailleurs, **M. Luc Dejoie** a indiqué que l'obligation de prononcer les interdictions, déchéances et incapacités ne lui semblait pas possible dans la pratique et que le dispositif de l'Assemblée nationale lui semblait confondre ces mesures avec de véritables peines.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, **M. Marcel Rudloff** a précisé que la disposition prévoyant les conditions de cumul de responsabilités d'une personne morale et d'une personne physique lui semblait superflue. Il a en effet fait observer qu'il n'était pas possible d'interdire à un tribunal de poursuivre un coupable. Cependant il a estimé que l'on pouvait prévoir un texte précisant que la mise en jeu de la responsabilité d'une personne morale ne faisait pas obstacle à celle de personnes physiques qui seraient auteurs ou complices des mêmes faits.

M. Marcel Rudloff a précisé, à l'attention de **M. Paul Masson**, que, selon lui, les associations créées pour le financement des campagnes électorales ou pour le financement des partis politiques constituaient des accessoires des groupements politiques et concouraient à l'expression du suffrage.

Il a admis l'adjonction des institutions représentatives du personnel à la liste des exclusions du dispositif de mise en jeu de la responsabilité pénale des personnes morales.

Quant aux personnes atteintes de troubles mentaux, **M. Marcel Rudloff** a estimé que cette question devait plus utilement pouvoir être réglée dans le cadre de la discussion du projet de loi actuellement en instance devant le Sénat et destiné à modifier la loi de 1838.

Par ailleurs, **M. Marcel Rudloff** s'est montré favorable à la suppression de toute obligation de motivation des peines d'emprisonnement.

Enfin, **M. Jacques Larché, président**, a fait remarquer que certaines divergences importantes subsisteraient entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Il a jugé que, si un accord ne pouvait pas être trouvé sur l'ensemble de ces principes généraux du code pénal, l'examen des livres suivants ne pourrait pas être engagé.

M. Marcel Rudloff, rapporteur, a marqué son accord avec cette observation de **M. Jacques Larché**.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article 111-2 relatif à la compétence de la loi pour déterminer les infractions pénales, elle a adopté, sur proposition de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, et de **M. Jacques Larché, président**, après l'intervention de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Michel Darras**, un amendement prévoyant que, si la loi détermine les infractions et fixe les peines applicables à leur auteur, le règlement peut toutefois déterminer les contraventions et fixer, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants.

A l'article 111-3 relatif au principe de légalité des infractions et des peines, la commission a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 112-2 relatif à l'application de la loi pénale dans le temps, elle a adopté un amendement prévoyant que les lois relatives à l'application des peines ne sont applicables qu'aux condamnations prononcées pour des faits commis postérieurement à leur entrée en vigueur, lorsqu'elles ont pour résultat de rendre plus sévères les peines prononcées par la décision de condamnation. Au même article, la commission a adopté un amendement prévoyant l'application immédiate des lois relatives à la prescription de l'action publique et des peines, lorsque les prescriptions ne sont pas acquises sauf quand elles

auraient pour résultat d'aggraver la situation de l'intéressé.

A l'article 113-1-1 relatif à l'application de la loi pénale dans l'espace, elle a précisé, après les interventions de **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, René-Georges Laurin, Michel Darras et Michel Dreyfus-Schmidt**, que la notion de territoire de la République inclut les espaces maritime -y compris les espaces sous-marins- et aérien qui lui sont liés.

Aux articles 113-2, 113-7-1 à 113-7-5 et aux articles 113-9 et 113-10 relatifs au même domaine, elle a rétabli les textes que la Haute Assemblée avait adoptés en première lecture.

A l'article 121-2 relatif à la responsabilité pénale des personnes morales, la commission a adopté, après l'intervention de **MM. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Paul Masson et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, un amendement prévoyant notamment le principe de la responsabilité pénale des personnes morales à l'exclusion des personnes publiques, des partis et groupements politiques, des syndicats professionnels ainsi que des institutions représentatives du personnel.

A l'article 121-4 relatif à la définition de l'auteur de l'infraction, elle a supprimé, après l'intervention de **MM. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, une disposition introduite par l'Assemblée nationale tendant à considérer comme auteur de l'infraction celui qui «laisse commettre par une personne placée sous son autorité l'acte incriminé».

A l'article 122-1 relatif à l'irresponsabilité des personnes atteintes de troubles mentaux, elle a supprimé, après l'intervention de **MM. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, Michel Darras et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**,

une disposition du texte prévoyant les modalités de la sortie du malade de l'établissement spécialisé.

A l'article 122-4 relatif à l'irresponsabilité pénale en cas de légitime défense et à l'article 122-5 relatif à l'irresponsabilité pénale justifiée par l'état de nécessité, elle a adopté, après l'intervention de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, et l'opinion contraire de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, deux amendements réintroduisant la notion de légitime défense d'un bien.

A l'article 122-6 relatif à la responsabilité pénale des mineurs, elle a adopté, après l'intervention de **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement proposant pour le texte une rédaction plus simple aux termes de laquelle la loi détermine les conditions dans lesquelles les mineurs sont pénalement responsables et celles dans lesquelles ils sont punis.

A l'article 131-3 relatif à l'énumération des peines correctionnelles, elle a adopté, après l'intervention de **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement tendant à consacrer le jour-amende comme peine principale alternative à l'amende ordinaire en matière correctionnelle pour les personnes physiques.

A l'article 131-4 relatif à l'échelle des peines d'emprisonnement, elle a adopté, après l'intervention de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, et l'opinion contraire de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement portant à 10 ans le maximum de l'emprisonnement correctionnel pour les personnes physiques.

A l'article 131-4-1 relatif à la définition de la peine correctionnelle de jour-amende, la commission a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 131-8 relatif à la peine de jour-amende, la commission a adopté un nouvel amendement de conséquence.

Aux articles 131-9 relatif au non cumul des peines en matière correctionnelle, et 131-13 relatif au montant des amendes contraventionnelles, la commission a adopté deux amendements de conséquence.

A l'article 131-15 relatif au régime du cumul des peines en matière contraventionnelle, la commission a adopté un amendement rétablissant la règle du cumul éventuel des peines privatives ou restrictives de droits.

A l'article 131-16 relatif aux peines complémentaires en matière contraventionnelle, la commission a adopté, après l'intervention de **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, Paul Masson et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement rétablissant notamment l'annulation du permis de conduire comme peine complémentaire en matière contraventionnelle.

A l'article 131-17 relatif à la peine complémentaire applicable aux contraventions de la 5e classe, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 131-36 relatif au taux maximum de l'amende criminelle ou correctionnelle, elle a adopté un amendement tendant à fixer au quintuple du taux applicable aux personnes physiques le taux maximum de la peine d'amende criminelle ou correctionnelle encourue par les personnes morales.

A l'article 131-37 relatif aux peines particulières susceptibles d'être prononcées à l'encontre des personnes morales, elle a adopté quatre amendements visant notamment :

- à ne prévoir la dissolution que lorsque la personne morale a été créée pour commettre les faits incriminés ;

- à ne prévoir l'interdiction provisoire ou définitive d'exercer une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ainsi que le placement sous surveillance judiciaire qu'en cas de récidive.

A l'article 131-38 relatif aux peines contraventionnelles, la commission a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 131-39 relatif au taux maximum de l'amende contraventionnelle, elle a adopté un amendement fixant au quintuple du taux applicable aux personnes physiques le taux maximum de l'amende encourue par les personnes morales en matière contraventionnelle.

A l'article 131-41 relatif aux peines complémentaires en matière contraventionnelle, elle a adopté deux amendements de conséquence.

A l'article 131-42 relatif aux modalités d'application des dispositions précédentes la commission a adopté un amendement prévoyant notamment que les conditions dans lesquelles les représentants du personnel seront appelés à l'instance, lorsque des personnes morales sont en cause, seront fixées par le code de procédure pénale.

A l'article 132-5 relatif à l'application du régime du concours d'infractions, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-8 relatif à la récidive de peine criminelle ou de peine correctionnelle à crime, elle a adopté un amendement de conséquence.

A l'article 132-9 relatif à la récidive de peine criminelle ou de peine correctionnelle à délit, elle a adopté deux amendements de conséquence.

A l'article 132-11 relatif à la récidive contraventionnelle, elle a adopté un amendement de conséquence.

Aux articles 132-12 et 132-13 relatifs à la récidive de peine criminelle ou correctionnelle à crime et à la récidive de peine criminelle ou correctionnelle à délit, en ce qui concerne les personnes morales, elle a adopté trois amendements de conséquence.

A l'article 132-14 et 132-15 relatifs à la récidive correctionnelle et à la récidive contraventionnelle des personnes morales, la commission a adopté deux amendements de conséquence.

A l'article 132-18 relatif à la motivation des peines d'emprisonnement, elle a adopté, après un débat au cours duquel sont notamment intervenus **MM. Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt et Paul Masson**, un amendement supprimant du texte le dispositif relatif à la motivation des peines d'emprisonnement : elle a en effet jugé inopportun de prévoir une motivation spéciale pour des catégories de sanctions –les courtes peines– qu'il convient de limiter.

A l'article 132-20 relatif au relèvement des interdictions résultant de plein droit d'une condamnation pénale, la commission a adopté, après l'intervention de **MM. Marcel Rudloff, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, un amendement rétablissant le dispositif tendant à permettre le relèvement des interdictions, déchéances ou incapacités résultant de plein droit d'une condamnation pénale.

A l'article 132-21-1 relatif à la période de sûreté, la commission a adopté un amendement rétablissant les règles votées par le Sénat en première lecture.

A l'article 132-29 relatif aux peines susceptibles d'être assorties du sursis simple en matière correctionnelle, s'agissant des personnes physiques, elle a adopté un amendement tendant à étendre à la peine de jours-amende la faculté du sursis simple.

Aux articles 132-60 et 132-61 relatifs au régime de l'ajournement avec mise à l'épreuve, elle a adopté, après l'intervention de **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, et l'opinion contraire de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, deux amendements tendant à rétablir les délais d'épreuve prévus par le projet initial.

Enfin à l'article 133-13 relatif à la réhabilitation des personnes physiques, elle a adopté un amendement de conséquence.

La commission a alors adopté l'ensemble du **projet de loi ainsi amendé.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ETUDIER LES PROBLÈMES POSÉS PAR
L'AVENIR DE L'ESPACE RURAL FRANÇAIS ET
DE PROPOSER LES ÉLÉMENTS D'UNE
POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT**

Mardi 20 mars 1990. - Présidence de M. Jean Huchon,
rapporteur. La mission a tout d'abord procédé à l'audition
de **M. Joseph Tomatis**, associé-gérant de la **société**
Détente Consultants (conseil en produits touristiques).

M. Joseph Tomatis a rappelé la chute des parts de
marché du tourisme en espace rural depuis vingt ans par
rapport au littoral et à la montagne. Le tourisme rural
représente aujourd'hui 28 % des séjours des Français et
pâtit d'une image de marque contrastée, entre les habitués
qui se disent satisfaits et les irréductibles de la mer et de la
montagne qui en ont une image dévalorisante.

Il a distingué les différents types de marché pour le
tourisme en espace rural: les séjours longs, le tourisme
d'itinérance, le tourisme d'excursion en arrière du littoral
et le tourisme thématique (pêche-chasse), en soulignant
qu'ils nécessitaient des équipements adaptés.

M. Joseph Tomatis a ensuite établi une classification
des zones de tourisme rural en distinguant les régions
proches des grandes conurbations, qui peuvent compter
sur un important marché de court séjour et développer des
hébergements en conséquence, la moyenne montagne
dans laquelle les stations thermales sont sous-exploitées et
qui doit vendre "autre chose que la neige", les régions à
forte image de marque qui doivent s'appuyer sur le
triptyque : sites - culture - gastronomie, et enfin les autres

régions qui devraient, avant tout, se méfier des investissements touristiques disproportionnés.

Il a regretté que l'aménagement touristique soit conçu comme un aspect marginal de l'aménagement rural, rarement comme de l'investissement économique et parfois comme de l'aménagement politique.

M. Joseph Tomatis a estimé que l'approche en matière de tourisme rural devait être sélective pour les produits, ciblée par marché et associer dans son financement le public et le privé. S'agissant de la sélectivité, il a déclaré que le tourisme rural ne pourrait pas sauver les zones les plus fragiles, car la rentabilité exige de disposer à la fois de sites de grande qualité, d'eau, et de tous les services pouvant répondre à la demande des touristes.

Parmi les actions prioritaires à engager pour l'essor du tourisme rural, **M. Joseph Tomatis** a relevé le besoin d'investissements de qualité dans les gîtes ruraux, les chambres d'hôtes et l'hôtellerie de caractère. Il a regretté la mauvaise exploitation des parcs nationaux qui ont pourtant une excellente image de marque auprès de la clientèle Nord-européenne. S'agissant des centres intégrés à dominante sportive (du type center-parks), il a estimé que leur nombre ne pourrait dépasser une dizaine et qu'ils resteraient proches des grands centres urbains.

M. Joseph Tomatis a souligné que le renforcement des équipements devait s'accompagner d'une mise en valeur des sites naturels et de l'animation des sites culturels.

Il a enfin suggéré que la politique du tourisme rural s'oriente dans deux voies : d'une part l'organisation de l'offre, qui doit être améliorée qualitativement et impérativement labellisée et, d'autre part la mise en place de produits rentables et accessibles au public. Pour ce faire, il a jugé indispensable de distinguer la promotion qui relève de l'action publique et la commercialisation dont les

réseaux devraient être regroupés en utilisant les offices de tourisme et les syndicats d'initiative.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est ouvert.

En réponse à **M. Roland du Luart** qui l'interrogeait sur les structures idéales pour le développement du tourisme rural, **M. Joseph Tomatis** a précisé que les fonctions d'équipement devraient être confiées aux communes et aux pays d'accueil, la commercialisation et l'accueil aux offices de tourisme et aux syndicats d'initiative, sous réserve de la réforme de la loi de 1975 relative au statut des agences de voyages, alors que la promotion pouvait être assurée par les comités départementaux de tourisme pour les marchés de proximité et par les comités régionaux de tourisme pour les marchés extérieurs et lointains.

Il a déploré l'actuelle confusion des responsabilités et la complexité des structures existantes qui ne permettent pas une utilisation efficace des masses financières consacrées au tourisme rural.

Répondant à **M. Jean Huchon** qui s'inquiétait du classement de la France par rapport à ses partenaires en matière de tourisme rural, **M. Joseph Tomatis** a indiqué que notre pays disposait d'atouts considérables pour les touristes de l'Europe du Nord et que la clientèle de l'Europe du Sud s'accroissait rapidement.

A **M. Louis de Catuelan** qui déplorait la dégradation de l'hôtellerie rurale, **M. Joseph Tomatis** a répondu que l'on pouvait estimer que 30 à 40 % de cette hôtellerie devrait disparaître mais au bénéfice d'équipements de meilleure qualité.

M. Roland du Luart est intervenu pour souligner le développement de la chasse à l'étranger, qui entraîne pour la France une perte de six milliards de francs par an, et la nécessité, en accord avec les fédérations, de mieux utiliser les territoires de chasse français pour un tourisme de qualité. **M. Louis de Catuelan** a indiqué que ce type de tourisme pourrait être un moyen de revitaliser la petite

agriculture. Enfin, **M. Henri Collard** a regretté la mauvaise commercialisation à l'étranger des produits du tourisme rural.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.)**.

M. Pierre Cormorèche a tout d'abord estimé que les problèmes de l'aménagement rural allaient se poser avec une acuité accrue dans les années à venir : en effet, des départs massifs d'agriculteurs âgés, sans successeurs connus, sont à prévoir. Par ailleurs, l'évolution de la politique agricole commune (P.A.C.), qui paraît s'orienter vers une baisse généralisée des prix alors que les marchés extérieurs se ferment, est un facteur négatif.

Concernant les politiques nationales mises en place, **M. Pierre Cormorèche** a relevé qu'elles étaient étroitement dépendantes de Bruxelles, notamment en matière de zonage, et insuffisamment décentralisées. Il a indiqué, qu'en dehors de ces zones d'intervention la Communauté, non seulement n'apportait aucune aide, mais encore interdisait toute aide nationale.

M. Pierre Cormorèche a ensuite souligné que l'aménagement rural ne dépendait pas du seul monde agricole mais concernait l'ensemble des acteurs économiques et politiques. La fonction d'entretien de l'espace, lorsqu'elle ne peut plus être assurée de façon rentable, doit être prise en charge pour partie par des tiers, notamment les collectivités locales.

L'extensification, qui peut constituer une solution, se heurte au poids des charges fixes. A cet égard, il paraîtrait souhaitable de taxer l'activité et non le fonds, comme le fait actuellement la taxe sur le foncier non bâti.

Concluant sur les principales difficultés rencontrées en milieu rural, **M. Pierre Cormorèche** a souligné l'importance des communications tant matérielles qu'immatérielles et des services. Il a noté que, compte tenu de l'hétérogénéité de leurs potentiels fiscaux, les

collectivités territoriales étaient placées dans des situations très inégales pour mener à bien des actions locales d'aménagement rural.

Dans le débat qui s'est alors instauré, **M. Pierre Cormorèche** s'est déclaré d'accord avec les interventions de **MM. Jean Huchon et Roland du Luart** qui regrettaient la vision essentiellement budgétaire de la Politique Agricole Commune (P.A.C.) et l'insuffisant contrôle par les Parlements bruxellois et nationaux de l'exécutif communautaire.

Il a, par ailleurs, rappelé les difficultés de la transmission de l'exploitation et s'est inquiété de l'évolution des conditions d'octroi des prêts bonifiés.

M. Hubert Haenel l'a ensuite interrogé sur l'appui apporté par les structures agricoles locales, tant consulaires qu'administratives et syndicales, ainsi que sur l'existence d'une coopération entre les différentes chambres consulaires.

M. Pierre Cormorèche a indiqué, qu'à l'échelon départemental, des expériences significatives de "dynamique interconsulaire" pouvaient être relevées, et que les directions départementales de l'agriculture constituaient un bon échelon. Il a jugé que les chambres d'agriculture jouaient un rôle essentiel dans l'aménagement rural et qu'il serait aujourd'hui nécessaire d'y trouver de véritables animateurs de l'espace rural.

M. Louis de Catuelan est intervenu pour souligner que les difficultés du monde agricole ne se limitaient pas aux seules zones en difficulté. **M. Roland du Luart** a estimé qu'un démantèlement de la taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.) était réalisable en cinq ans. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur la concurrence future de l'agriculture des pays d'Europe de l'Est.

M. Pierre Cormorèche a constaté que la suppression souhaitable de la T.F.N.B. pourrait poser des problèmes aux communes rurales et qu'il convenait de trouver une fiscalité de compensation sans mettre en "tutelle" les

collectivités bénéficiaires. Il a évoqué la possibilité d'asseoir une taxe de substitution sur la mécanisation, sous la forme d'une vignette applicable au parc agricole. Concernant les pays de l'Est, il a souhaité que l'aide occidentale soit principalement orientée en faveur des équipements de transformation.

Il a conclu en indiquant que la critique du système administratif mis en place par la Communauté ne devait pas masquer le fait que l'existence d'un marché communautaire était l'un des facteurs du développement de l'agriculture française.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE
D'ETUDIER LES PROBLÈMES POSÉS PAR
L'IMMIGRATION EN FRANCE ET DE PROPOSER
LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE
D'INTEGRATION**

Mercredi 14 mars 1990. - Présidence de M. Jean Chérioux, président. - La mission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Hubert Blanc, **coordonateur pour la libre circulation des personnes dans la C.E.E.**

M. Jean Chérioux, président, s'est d'abord félicité de la contribution de M. Hubert Blanc aux travaux de la mission, dans la mesure où la politique française de contrôle des flux migratoires s'inscrit désormais dans une perspective européenne qui en conditionne largement l'efficacité. Une coopération étroite entre les Etats de la C.E.E. s'impose d'autant plus dans ce domaine que la perspective de complète libre-circulation des personnes risque d'amplifier les difficultés déjà rencontrées.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a rappelé qu'après les accords de Sarrebruck, de Schengen et de Rhodes, les bouleversements politiques en Europe de l'Est peuvent modifier sensiblement les structures actuelles de l'immigration.

M. Hubert Blanc a tout d'abord retracé le contexte juridique dans lequel s'inscrit sa mission de coordonnateur pour la libre circulation des personnes dans la C.E.E. L'Acte Unique européen prévoit en particulier la suppression des frontières intérieures, en vue de la libre circulation des personnes. Cette mesure doit prendre effet

au 1er janvier 1993, et comporte des risques non négligeables en matière de contrôle des flux migratoires.

Pour prévenir ces risques, les douze partenaires de la Communauté ont engagé une réflexion qui prend en compte des contraintes juridiques de trois ordres : la compétence des législations nationales dans le domaine de l'immigration, les impératifs de l'Acte Unique européen, et le respect des engagements internationaux des Etats-membres, dont notamment la Convention de Genève sur le droit d'asile.

Aussi bien dans le cadre restreint des accords de Schengen, associant la France à la R.F.A. et les Etats du Benelux dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'Espace Schengen », que dans le cadre de la Communauté européenne tout entière, six orientations générales ont ainsi été définies :

- nécessité d'adopter une conception homogène de la notion de « contrôle aux frontières » ;

- harmonisation de la politique d'attribution des visas de séjour ; sans impliquer l'uniformisation des législations nationales, cette démarche suppose que chaque Etat-membre s'entoure de précautions minimum communes, et qu'une liste des Etats-tiers soumis à l'obligation de visa soit arrêtée de façon concertée.

A ce propos, **M. Hubert Blanc** s'est déclaré persuadé que la persistance de politiques nationales trop différentes en matière de visa priverait d'efficacité les mesures globales de contrôle adoptées à l'échelle communautaire ;

- définition plus précise des obligations des Etats en matière de droit d'asile. Sans remettre en cause la législation et les traditions propres de chaque Etat-membre, il conviendrait d'adopter une règle commune pour la détermination du pays responsable de l'accueil ;

- amélioration du mécanisme de réadmission. Des accords de ce type ont déjà été conclus, entre la France et la R.F.A., le Benelux et l'Espagne. Il est néanmoins

indispensable de leur conférer plus d'efficacité, et d'en généraliser le principe ;

- échange d'informations entre les Etats-membres, notamment en ce qui concerne les personnes non admissibles, du fait par exemple d'une condamnation pénale ou d'une mesure d'éloignement ;

- organisation pratique de la coopération entre les divers services de police des Etats-membres chargés de mettre en oeuvre cette législation.

Ces six instruments communs d'intervention s'avèrent indispensables pour garantir l'ouverture des frontières intérieures sans préjudice pour les politiques d'immigration des Etats-membres. **M. Hubert Blanc** a précisé que l'élaboration des mesures correspondantes était assez avancée dans le cadre restreint des accords de Schengen. La réflexion est en revanche moins précise dans le cadre communautaire global.

M. Hubert Blanc a ensuite dressé un bref historique des accords de Schengen. Il a rappelé le caractère plus déclaratif que réellement normatif de l'accord initial de juin 1985, par lequel les signataires déclarent souhaiter la suppression des contrôles aux frontières intérieures avant le 1er juillet 1990. Plus normatif est le projet d'accord complémentaire, tendant à apporter un contenu effectif aux mesures compensatoires de sécurité prévues dans le premier accord. Les négociations de l'accord complémentaire ont toutefois été suspendues en décembre 1989.

M. Hubert Blanc a indiqué qu'une des préoccupations des Etats signataires était de concilier la sécurité des Etats et le respect des libertés des individus. Il a souligné à ce propos que ces deux objectifs nécessitent une approche précise et attentive.

Le projet d'accord complémentaire, non encore signé, reste donc proposé soit à la signature des parties, soit à une éventuelle renégociation. La R.F.A. a refusé de signer cet accord en raison des incertitudes que fait actuellement

peser sa possible réunification avec la R.D.A. ; elle souhaite d'autre part évaluer les conséquences des élections en Allemagne de l'Est. **M. Hubert Blanc** a néanmoins observé que les autres Etats signataires éprouvaient eux-même quelques hésitations face à cet élément nouveau, puisqu'il conduit à s'interroger sur la délimitation-même de "l'espace Schengen".

En réponse à une demande de précisions de **M. Jacques Thyraud, rapporteur, M. Hubert Blanc** a mentionné que l'entrée en vigueur des accords restait également suspendue à la solution de quelques difficultés politiques ou techniques avec les Pays-Bas et le Luxembourg ; les Pays-Bas souhaiteraient en particulier une harmonisation de fond des législations des Etats signataires en matière de droit d'asile, ce qui en l'état actuel ne semble pas envisageable.

Poursuivant son propos, **M. Hubert Blanc** a ensuite retracé le processus de concertation dans le cadre global de la C.E.E., et évoqué l'accord de Rhodes, de décembre 1988. Cet accord à douze a permis de dégager un certain consensus autour des six instruments visés précédemment. La démarche est néanmoins plus progressive. A ce jour, les Etats-membres ont seulement engagé une réflexion précise sur deux axes :

- la politique de franchissement des frontières extérieures de la C.E.E., en vue d'une meilleure homogénéité et de la définition des points de passage ;

- l'harmonisation des attributions de visas, moyennant l'établissement d'une liste commune des Etats-tiers soumis à l'obligation de visa, et la fixation de conditions similaires d'attribution.

Deux textes sont actuellement en cours d'élaboration. Le premier accord concerne la détermination de l'état-membre responsable, en fonction de chaque cas d'espèce, de l'accueil des demandeurs d'asile originaires d'Etats-tiers. Conformément à un mandat du Conseil européen, la

négociation de cet accord devrait aboutir au plus tard en décembre 1990.

Le second accord est afférent à la politique commune des visas. **M. Hubert Blanc** a indiqué que ce texte serait techniquement susceptible d'être élaboré dans des délais analogues, mais qu'aucune date n'a encore été arrêtée pour son adoption définitive.

A l'issue de cet exposé, les membres de la mission ont demandé à **M. Hubert Blanc** d'apporter quelques précisions complémentaires sur les différents problèmes de coordination en matière de libre circulation des personnes dans la C.E.E.

M. Paul Masson a ainsi souhaité obtenir des éclaircissements d'une part sur l'acception exacte du terme "frontière" dans les négociations européennes, d'autre part sur l'informatisation commune des renseignements détenus et gérés par les Etats-membres.

M. Hubert Blanc a indiqué que cette notion de «frontière» est entendu comme «toute frontière terrestre, aérienne et maritime, y compris les aéroports». Ces frontières peuvent être intérieures ou extérieures, suivant qu'elles relient entre eux des Etats-membres ou un Etat-membre et un Etat-tiers. Sous ce rapport, les aéroports sont considérés à la fois comme frontière intérieure et extérieure, puisqu'ils assurent simultanément le départ, l'arrivée ou le transit de ressortissants de la C.E.E. et de ressortissants extérieurs.

M. Hubert Blanc a par ailleurs rappelé que si les normes de contrôle sur ces frontières font l'objet d'une définition commune, en revanche il appartient à chaque Etat-membre d'appliquer lui-même la réglementation européenne, en faisant effectuer par ses propres services compétents les opérations de contrôle sur son territoire.

L'informatisation des renseignements soulève des difficultés juridiques réelles, dans la mesure où les législations nationales en matière de fichiers informatiques et de protection des données varient

sensiblement entre les différents Etats-membres. Dans l'«espace Schengen», l'établissement d'un fichier informatique commun est prévu ; ce fichier est doté d'un système rigoureux de protection des données, conforme à la Convention européenne de 1981 et à la législation française, et approuvé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Dans le cadre plus global de l'Europe des douze, la réflexion est moins avancée. La France souhaite en particulier que chaque Etat-membre ratifie auparavant la Convention de Vienne de 1981, dont les dispositions reprennent l'essentiel des garanties instituées par la loi française de 1976 sur l'informatique et les libertés.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, s'est interrogé sur l'uniformisation des politiques nationales des visas, en soulignant notamment les carences de certaines législations, qui lui paraissent trop laxistes. Il a cité l'exemple de nombreux Zaïrois, qui peuvent accéder en Belgique sans visa, et qui utilisent cette faculté pour demander abusivement l'asile politique dans des Etats contigus, dont en particulier la France.

M. Hubert Blanc a admis que la réalité du contrôle des flux migratoires diffère selon les Etats-membres. Cette situation est perceptible non seulement aux frontières européennes, mais également lors des attributions de visa dans certains consulats implantés dans les Etats-tiers de forte émigration. **M. Hubert Blanc** a indiqué que pour remédier à ces anomalies, un groupe permanent sera mis en place, de façon à coordonner les mesures mises en oeuvre par les Etats-membres.

M. Claude Estier et M. Jacques Thyraud, rapporteur, ont enfin souhaité connaître l'évolution probable des négociations relatives aux accords de Schengen.

M. Hubert Blanc n'a pas estimé possible d'apporter une réponse définitive sur ce point, dans la mesure où il ressortit à la seule compétence des cinq gouvernements

concernés. Il a seulement constaté que la R.F.A. n'a pas signé l'accord complémentaire, et que la France reste dans l'expectative. Les causes de cette situation sont connues, et tiennent essentiellement aux incertitudes sur l'évolution du rapprochement R.F.A./R.D.A.

Dans l'«espace Schengen», les Etats semblent néanmoins soucieux d'aboutir rapidement à des décisions positives. Dans le cadre communautaire global, les positions sont plus nuancées, en raison de l'interprétation restrictive que la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande et le Danemark donnent à l'Acte Unique européen ; pour ces Etats, la notion d'«espace sans frontières intérieures» n'implique pas la suppression totale du contrôle matériel des personnes qui franchissent les limites de leur territoire.

M. Hubert Blanc a jugé qu'en dépit de difficultés de coordination, les divergences exprimées ne paraissent pas insurmontables. Il s'est enfin déclaré persuadé de l'utilité d'une démarche concertée sur tous ces points, quel qu'en soit l'aboutissement, d'autant que la fluidité croissante des frontières à l'intérieur de la C.E.E. incite à engager et à poursuivre activement ce travail de réflexion.

A l'issue de cet entretien, la mission a entendu **Mme Phyllis Villegoueix-Ritaud**, consul général des Etats-Unis à Paris, et **M. Paul Kozelka**, représentant de l'ambassadeur des Etats-Unis.

A une question de **M. Jacques Thyraud** sur l'évolution de la politique des Etats-Unis en matière de droit d'asile et d'immigration, Mme le consul général a répondu qu'à un système anciennement fondé sur des quotas nationaux avait récemment succédé une politique attentive aux problèmes de la réunification familiale. **M. Jacques Thyraud** ayant ensuite abordé le problème des obstacles à la mise en oeuvre, par les autorités américaines compétentes, d'un contrôle efficace des flux migratoires, **Mme Phyllis Villegoueix-Ritaud** a fait observer que le problème des immigrés en situation irrégulière -dont le nombre est évalué à environ

1,5 million- se heurtait principalement à la difficulté pratique d'assurer le rapatriement, vers leur pays d'origine, des personnes refoulées.

C'est pourquoi, a souligné **Mme Phillis Villegoureux-Ritaud**, l'amnistie de 1986 avait permis de régulariser la situation des immigrés en situation irrégulière pouvant apporter la preuve de leur présence aux Etats-Unis avant 1982.

Interrogée par **M. Jean Chérioux, président**, sur l'emploi, par certaines entreprises américaines, d'immigrés en situation irrégulière, Mme le consul général a convenu que de telles filières existaient probablement, sans que l'on puisse toutefois identifier celles-ci de manière certaine.

Evoquant avec **M. Claude Estier** l'origine géographique des immigrés en situation irrégulière, **Mme Phillis Villegoureux-Ritaud** a indiqué que ceux-ci venaient pour la plupart d'Europe, par le Canada, et d'Amérique latine, par le Mexique.

Mme le consul général a alors abordé avec le président le contrôle de l'emploi des immigrés en situation irrégulière, reconnaissant que le ministère de la justice des Etats-Unis, organisme compétent en la matière, ne parvenait pas à exercer son contrôle de manière pleinement satisfaisante.

Revenant sur l'amnistie de 1986, **M. François Autain** a souligné la générosité de la politique américaine en matière de régularisation de la situation des immigrés clandestins.

M. Maurice Schuman a alors remarqué que la remarquable capacité d'intégration des immigrés, propre à la société américaine, risquait à l'avenir d'être compromise par l'attitude de la communauté portoricaine, celle-ci persistant à demeurer une minorité étrangère au système américain.

M. Paul Kozelka a confirmé cette analyse. Il a imputé l'isolement de la communauté portoricaine aux

structures de l'économie américaine, désormais fondée principalement sur les activités de service, situation qui nécessitait, selon lui, pour les immigrants, une connaissance de l'anglais plus approfondie que par le passé. Ainsi que l'a souligné M. Paul Kozelka, le problème de la motivation économique et culturelle des communautés actuellement enclavées se posait aujourd'hui aux Etats-Unis de manière aiguë. Le représentant de l'ambassadeur des Etats-Unis a enfin indiqué, à la demande de **M. Guy Penne**, que la communauté portoricaine représentait à l'heure actuelle jusqu'à 60-70% de la population de Floride et qu'elle s'élèverait, en l'an 2000, à 20% de la population américaine. C'est pourquoi il importait, d'après lui, d'élaborer au plus vite des mesures susceptibles de favoriser l'intégration de ces couches sociales défavorisées.

Mme le consul général a alors précisé, à la demande de **MM. Claude Estier et Paul Masson**, que la législation américaine sur l'immigration et sur le régime des visas relevait de la compétence de la fédération. Elle a indiqué à M. Paul Masson que les citoyens mexicains étaient soumis à visa par la législation américaine. D'autre part, **Mme Phyllis Villegoureux-Ritaud** a, à la demande de **M. Guy Penne**, évalué la durée moyenne d'attente pour les candidats à la naturalisation à cinq ans. Elle a, par ailleurs, rappelé que le droit américain reconnaissait aux immigrants les mêmes droits que les citoyens américains, à l'exception toutefois du droit de vote, quel que soit le niveau des élections.

M. Paul Kozelka a ensuite abordé, avec **M. Paul Loridant**, la question de l'extension de l'usage de la langue espagnole sur le territoire des Etats-Unis. M. Paul Kozelka a indiqué qu'il ne convenait pas de généraliser à l'Etat de Floride dans son entier la situation de certaines villes, où l'espagnol était véritablement devenue la langue véhiculaire. Toutefois, la définition d'une nouvelle politique d'intégration linguistique des immigrants méritait, selon lui, d'être considérée. **M. Paul Kozelka** a

estimé, à cet égard, que les programmes d'apprentissage de l'anglais privilégiant le bilinguisme des immigrants donnaient de meilleurs résultats que les programmes dits "transitionnels", fondés sur l'immersion totale, et susceptibles, ainsi que l'a fait remarquer **M. Paul Kozelka**, de conforter la tentation d'enclavement de certaines minorités. Insistant, pour finir, sur la considérable complexité de la question de l'intégration culturelle, **M. Paul Kozelka** a considéré que la France et les Etats-Unis étaient confrontés, sur ce point, à des problèmes très comparables.

Abordant ensuite, avec **M. Jacques Thyraud**, rapporteur, le problème du droit d'asile, Mme le consul général a, tout d'abord, rappelé que, si le réfugié doit formuler sa demande en dehors du territoire américain, en revanche le demandeur d'asile se trouve déjà aux Etats-Unis, cette distinction n'étant pas sans conséquence sur la possibilité, pour les services compétents, d'exercer leur contrôle. **M. Claude Estier** a alors fait remarquer que les Soviétiques bénéficiaient, au regard du droit d'asile américain, d'un statut particulier, puisqu'ils pouvaient formuler leur demande d'asile, en dehors du territoire américain, à l'ambassade des Etats-Unis à Moscou et dans différentes missions diplomatiques américaines d'Europe. **Mme Phyllis Villegoureux-Ritaud** a confirmé que 5.000 Soviétiques par mois bénéficiaient de cette faculté.

Interrogée par **M. François Autain** sur les perspectives offertes aux candidats à l'immigration aux Etats-Unis, Mme le consul général a indiqué que les décisions relevaient désormais prioritairement, dans ce domaine, du critère de la réunification familiale, et de l'intérêt représenté par la profession du candidat à l'immigration.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Carlos Pereira Correia**, conseiller social auprès de l'Ambassade du Portugal.

Un premier débat a porté sur la politique du Portugal en matière d'immigration et d'accueil des populations étrangères.

Après avoir souligné la qualité de l'intégration de la communauté portugaise en France, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a souhaité connaître les stipulations exactes du traité liant le Portugal et le Brésil, et accordant les mêmes droits aux citoyens des deux pays. Il s'est interrogé, ainsi que le **président Jean Chérioux**, sur les difficultés que pourrait occasionner ce traité dans le cadre de l'ouverture des frontières internes de la communauté européenne, à partir de 1993. Il a par ailleurs demandé si le Portugal, après avoir été un pays d'émigration, ne devenait pas un pays d'immigration. Enfin, il a souhaité savoir quelle était la politique du Portugal en matière de droit d'asile.

M. Guy Penne a demandé si le Portugal exigeait un visa des ressortissants de ses anciennes colonies lorsqu'ils voulaient entrer sur son territoire.

M. Paul Masson a souhaité savoir si les Brésiliens avaient le droit de vote au Portugal, notamment pour les élections locales.

En réponse à ces interrogations, **M. Carlos Pereira Correia** a indiqué que le traité entre le Portugal et le Brésil n'était pas un traité de binationalité mais de réciprocité aux termes duquel les Portugais au Brésil, et les Brésiliens au Portugal bénéficient d'une égalité totale de traitement. Il a donc estimé qu'il ne risquait pas de provoquer de problèmes à l'occasion de l'instauration de la libre circulation des personnes au sein de la CEE.

Il a par ailleurs souligné que l'immigration au Portugal, si elle se développait était un phénomène très récent. Elle ne concerne encore qu'un nombre limité de personnes, ayant souvent une activité professionnelle très spécifique, comme les footballeurs ou les dentistes pour les brésiliens ou les employés du bâtiment et des travaux publics pour les Cap-Verdais.

M. Carlos Pereira Correia a ensuite indiqué que son pays connaissait assez peu de demandes d'asile. Il dispose cependant d'un service d'accueil pour les réfugiés fournissant à ces derniers une aide en matière d'apprentissage de la langue portugaise, d'aide sociale, de formation professionnelle et de logement.

Enfin, **M. Carlos Pereira Correia** a précisé que les ressortissants des anciennes colonies portugaises devaient présenter un visa pour entrer au Portugal et que les citoyens brésiliens n'avaient pas le droit de vote aux élections portugaises.

Un second débat a concerné la situation des immigrés portugais en France.

Après avoir indiqué que la population française considérait l'immigration portugaise comme bien intégrée, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a demandé à **M. Carlos Pereira Correia** si ses compatriotes partageaient cette opinion.

Le président Jean Chérioux a souhaité connaître la position du Gouvernement portugais sur l'enseignement des langues et cultures d'origine dans les écoles primaires françaises. Il s'est par ailleurs interrogé sur les effets de cet enseignement sur la réussite scolaire des enfants d'origine portugaise.

M. Jean Delaneau a souhaité savoir si les immigrés portugais désiraient participer aux élections françaises.

En réponse, **M. Carlos Pereira Correia** a estimé que l'intégration de la communauté portugaise en France était une réussite. Il a cependant indiqué que les Portugais rencontraient des difficultés en matière d'accès à la formation professionnelle, sans d'ailleurs que cela soit seulement dû au système français, mais aussi à une insuffisante sensibilisation des personnes susceptibles d'en bénéficier. Il a en outre souligné que les familles portugaises ne parvenaient pas toujours à obtenir l'ouverture de classes de langue portugaise dans

l'enseignement secondaire car elles sont parfois informées trop tardivement des possibilités en la matière.

M. Carlos Pereira Correia a par ailleurs indiqué que le Gouvernement portugais était très attaché aux cours de langues et cultures d'origine.

Il a estimé que ces cours favorisaient l'insertion des populations immigrées. Il a cependant constaté que le nombre d'enfants portugais les fréquentant connaissait une diminution. Il a regretté ce phénomène et a jugé qu'il était peut-être dû au fait que l'enseignement des langues et cultures d'origine était dispensé soit pendant les heures normalement consacrées aux activités d'éveil, soit en dehors du temps scolaire, ce qui, dans les deux cas, le rendait difficile à suivre. Aussi a-t-il souhaité une meilleure organisation de cet enseignement.

Enfin, **M. Carlos Pereira Correia** a indiqué que les immigrés portugais, installés en France depuis près de trente ans, souvent bien intégrés, souhaitaient obtenir le droit de vote aux élections locales françaises.

La commission a ensuite entendu **M. Giacomo Attolico**, ambassadeur d'Italie.

M. Jean Chérioux, président, ayant inscrit le présent entretien dans la perspective du marché unique européen, le rapporteur a remarqué que l'Italie et la France allaient, en matière d'immigration, être confrontées à des problèmes identiques, ce qui rendait opportuns les contacts et les informations réciproques dans ce domaine.

Avant de présenter le cadre général de la politique italienne de l'immigration, **M. Giacomo Attolico** a fait observer que la communauté italienne immigrée en France, composée de 550.000 personnes environ, s'était intégrée de manière tout à fait satisfaisante, et que l'Italie, en tant que pays traditionnel d'émigration, était sensible aux problèmes humains des populations immigrées. **M. Giacomo Attolico** a alors commenté le

contenu de la loi italienne du 28 février 1990 relative à l'immigration et au droit d'asile.

En ce qui concerne en premier lieu la question des réfugiés, M. l'ambassadeur d'Italie a indiqué que la loi du 28 février 1990 relative à l'immigration extra-communautaire ne limitait plus le bénéfice du statut de réfugié politique aux réfugiés d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, la politique italienne de l'immigration s'orientait, ainsi que l'a montré **M. Giacomo Attolico**, vers un système de quotas nationaux, qui ne s'appliqueraient, a-t-il précisé, qu'aux immigrants extérieurs à la Communauté européenne.

Quant aux mesures sociales destinées à l'intégration des immigrés, elles feraient l'objet, ainsi que l'a affirmé **M. Giacomo Attolico**, d'une planification annuelle définie en fonction des exigences et des ressources de l'économie italienne.

M. Giacomo Attolico a ensuite précisé que la délivrance des visas tiendrait compte des risques présentés par les pays impliqués dans le trafic international des stupéfiants, et que le renouvellement des permis de séjour serait subordonné à des conditions de revenus.

L'ambassadeur d'Italie a alors indiqué que le nombre de résidents étrangers en Italie était en augmentation régulière, et que, sur les quelque 384 000 résidents officiellements enregistrés en 1988, 100.000 seulement cotisaient au titre de la protection sociale des travailleurs.

La première expérience de régularisation des immigrés en situation irrégulière, effectuée de janvier 1987 à novembre 1988, avait, a précisé **M. Giacomo Attolico**, concerné 105.000 étrangers. **M. Giacomo Attolico** a ensuite fait observer que l'Italie n'était pas encore confrontée au problème de l'intégration scolaire, puisque la majorité des immigrés était constituée de célibataires ou de personnes venues sans leur famille.

Puis **M. Giacomo Attolico** a fait part du souhait de l'Italie que soient établies, au sein de l'O.C.D.E. et de la

C.E.E., des instances de dialogue et de coopération intergouvernementale en matière d'immigration.

Pour finir, **M. Giacomo Attolico** a rappelé que le problème de l'immigration en Italie rejoignait celui, plus général, de l'économie souterraine. Il a également estimé, avec MM. Jean Chérioux, président, et Jacques Thyraud, rapporteur, que les autorités françaises et italiennes pourraient très opportunément coopérer dans le but de prévenir l'immigration clandestine, en raison de l'existence d'une frontière commune aux deux pays.

A l'issue de cet exposé, **M. Giacomo Attolico**, interrogé par le rapporteur sur les filières empruntées par les immigrants est-européens en Italie, a affirmé que des conventions bilatérales allaient supprimer l'exigence de visa pour les ressortissants de certains pays d'Europe de l'Est, ce qui était, a-t-il souligné, déjà le cas pour la Hongrie.

Selon l'ambassadeur d'Italie, le problème posé par les immigrants originaires du Sud de la Méditerranée était plus aigu que celui des réfugiés est-européens, en raison des difficultés dues à l'immigration clandestine. Par ailleurs, **M. Giacomo Attolico** a espéré que les membres de la Communauté parviendraient prochainement à harmoniser leurs législations sur l'immigration et la circulation des personnes.

A la demande du président, **M. Giacomo Attolico** a précisé qu'au Parlement italien avait été déposé un projet de loi visant à réserver le droit de vote aux élections locales aux ressortissants de la Communauté installés en Italie.