

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1989-1990

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE

---

	Pages
Affaires économiques et Plan .....	1647
Affaires étrangères, défense et forces armées .....	1653
Affaires sociales .....	1661
Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et Administration générale .....	1671
Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques ...	1695
Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement .....	1699
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 .....	1701

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 18 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a procédé à l'audition de **M. Henri Nallet, ministre de l'agriculture et de la forêt**, sur le projet de loi n° 198 (1989-1990) relatif aux **appellations d'origine contrôlée** des produits agricoles et alimentaires bruts ou transformés.

**M. Henri Nallet** a tout d'abord relevé que la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine avait permis le développement des appellations, mais selon des modalités très variables suivant les produits. Les appellations d'origine contrôlées (A.O.C.) s'identifient, en effet, dans l'esprit du consommateur, au secteur viticole dans lequel les producteurs ont su bâtir, à partir du décret-loi de 1935, un système contraignant et rigoureux. Pourtant d'autres produits agricoles, tels les fromages ou les volailles, se sont vus reconnaître une A.O.C. Alors que la Communauté mène une réflexion sur la valorisation des produits liés à leur origine, il importe de donner aujourd'hui une plus grande cohérence au système français d'A.O.C. et de permettre son élargissement, dans le respect de ses principes fondamentaux, à l'ensemble des produits agro-alimentaires bruts ou transformés.

**M. Henri Nallet** a indiqué que le projet répondait à trois objectifs : renforcer la cohérence du dispositif juridique afin de pouvoir mieux le défendre au sein de la Communauté ; favoriser le développement des A.O.C. au profit des produits représentatifs de notre patrimoine gastronomique ; doter le système d'une structure professionnelle forte, passant par l'extension des

compétences de l'institut national des appellations d'origine (INAO).

**M. Henri Nallet** a souligné que le projet était respectueux de l'édifice construit par les professionnels viticoles. Ce dispositif repose sur l'adhésion et l'autodiscipline des intéressés qui élaborent et veillent au respect des contraintes de l'appellation. Dans ce cadre, l'Etat ne peut rien imposer : les A.O.C. se constituent et s'administrent elles-mêmes.

Le projet de loi ne modifie pas l'économie du système : chaque comité national y conserve son indépendance et propose directement au ministre la reconnaissance ou la modification des A.O.C. de sa compétence.

Le projet vise, d'autre part, à donner plus de cohérence au régime français des appellations, dont la reconnaissance pouvait, jusqu'ici, s'effectuer par la voie de la loi, du décret ou d'un jugement. Désormais, le décret, seul, pourra reconnaître une A.O.C.

**M. Henri Nallet** a indiqué que le projet s'inscrivait dans une démarche de développement économique, que rendra plus facile la reconnaissance de notre système d'appellation. Dans les zones difficiles, les A.O.C. pourraient jouer un rôle important dans le développement rural.

Il a enfin estimé que le dispositif mis en place devait s'appuyer sur le renforcement du rôle de l'INAO, dont les moyens seront accrus et le rôle étendu à l'ensemble des appellations.

Sur ce dernier point, le ministre a souligné que le comité permanent, prévu par le projet de loi, n'avait pas pour objet de mettre en place une structure pyramidale, placée sous l'autorité d'un "super président". Il s'agit simplement de permettre la réunion des trois comités afin d'établir le budget et de définir les grandes orientations de l'INAO.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a alors interrogé le ministre sur la nécessité de prévoir, dès maintenant et

dans le détail, les règles de fonctionnement de l'INAO et sur l'utilité du conseil permanent. Il a demandé des précisions sur l'évolution envisagée de la dotation de l'INAO, sur la part que pourrait représenter le financement professionnel, ainsi que sur l'état de la réflexion communautaire sur les signes de qualité, et notamment sur les labels.

Concernant l'existence et le rôle du conseil permanent, **M. Henri Nallet** a indiqué que d'autres voies pouvaient être explorées. Il a estimé que la part du financement professionnel, qui devra concerner aussi les appellations autres que viticoles, pourrait représenter un cinquième des ressources totales de l'INAO. Le budget de l'institut devrait d'ailleurs être substantiellement accru en 1991. Il a reconnu que si la Communauté paraissait disposée à reconnaître les A.O.C. et les certifications classiques de type anglo-saxon, un problème pourrait se présenter pour les labels. Il a souligné que le présent projet ne cherchait pas à multiplier les protections mais à favoriser l'identification claire de l'origine des produits. Il a réaffirmé sa détermination à refuser, dans le cadre de négociations communautaires, un éventuel alignement des A.O.C. françaises vers le bas.

**M. Marcel Daunay** s'est alors interrogé sur l'application, par les autres Etats de la Communauté, de la réglementation française des A.O.C. et s'est inquiété des délocalisations de certaines productions, notamment laitières, que pourrait induire le projet de loi.

**M. Alain Pluchet** a souhaité que le projet de loi puisse être accepté par l'ensemble des professions concernées viticoles mais aussi laitières.

**M. Fernand Tardy** est intervenu à propos de l'articulation des compétences entre les trois comités et le conseil permanent, la composition des différents comités et sur le rôle joué par les consommateurs dans le développement des A.O.C.

**M. Michel Souplet** a souligné que le projet de loi devait permettre une clarification des discours tenus sur les produits de qualité. Il lui a paru contradictoire de prétendre, par voie législative, encourager les productions de qualité et de tolérer, dans la pratique, un laxisme certain dans l'application des dispositions existantes. Il a demandé que les pouvoirs publics restent vigilants en matière de label.

**MM. Henri Bangou et Paul Moreau** sont intervenus sur les dispositions du projet relatives aux productions d'outre mer.

**M. Désiré Debavelaere** a insisté sur l'obstacle au développement des appellations fromagères que constitue la rigidité des quotas laitiers.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a envisagé la possibilité d'attribuer une A.O.C. aux produits non agricoles.

**M. Henri Nallet** a répondu aux intervenants qu'il fallait se montrer d'une grande rigueur sur les appellations d'origine contrôlées : le projet doit être compris comme un durcissement et non comme un assouplissement de la réglementation applicable.

Il convient d'éviter tout laxisme : l'appellation repose sur le lien étroit unissant un produit à son terroir. C'est sur cette base que l'extension des A.O.C. à l'ensemble des produits agro-alimentaires doit être conçue

Abordant le problème des productions des départements d'outre-mer, **M. Henri Nallet** a indiqué qu'elles étaient exclues du champ d'application de la loi les appellations en vigueur dans les départements d'outre mer au 1er juillet 1990 conservent leur statut. Il sera en revanche possible de faire procéder à la reconnaissance de ces appellations, conformément à la procédure prévue par le projet de loi.

Concernant le cas plus spécifique du rhum agricole, il a souligné qu'une autre solution aurait risqué d'entraîner

la remise en cause de l'avantage fiscal dont il bénéficie en matière d'accise.

**M. Henri Nallet** a, par ailleurs, convenu que le projet conduirait à modifier la composition actuelle du comité national des appellations d'origine des fromages (C.N.A.O.F. dans des conditions qui restent à définir.

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 18 avril 1990 - Présidence de M. Yvon Bourges, vice-président.** La commission a procédé à l'audition de **M. François Heisbourg, directeur de l'institut des études stratégiques de Londres, sur les conséquences stratégiques des évolutions intervenues en Europe de l'Est.**

Pour **M. François Heisbourg**, il est possible d'analyser les événements récents en distinguant les faits acquis et les évolutions en cours, les incertitudes et enfin les questions qui se posent pour la sécurité de l'Europe et de la France.

Parmi les acquis et les évolutions en cours, **M. François Heisbourg** a rangé les progrès dans le domaine du désarmement : retrait programmé pour la fin 1990 de troupes soviétiques, de 10.000 chars de combat et de six divisions blindées des pays d'Europe de l'Est ; mise en oeuvre des accords bilatéraux passés entre l'URSS et la Hongrie et l'URSS et la Tchécoslovaquie ; poursuite des négociations sur les forces conventionnelles en Europe. Celles-ci pourraient conduire d'ici trois à quatre ans à un équilibre numérique entre les forces de l'Alliance et celles du Pacte de Varsovie.

Par ailleurs, pour **M. François Heisbourg**, les évolutions en Europe de l'Est ont contribué à distendre les liens unissant les pays d'Europe centrale à l'URSS, tant sur le plan politique que militaire. Il en résulte, pour les occidentaux, des données stratégiques nouvelles caractérisées par l'accroissement du délai d'alerte et la

profondeur stratégique nouvelle rendue possible par la distanciation des liens entre les pays de l'Est et l'URSS.

Les évolutions en cours laissent présager l'irréversibilité des évolutions intervenues dans les pays d'Europe centrale, à la différence de l'URSS où les structures anciennes subsistent à travers les trois piliers du régime : le parti, le K.G.B. et l'armée.

Pour **M. François Heisbourg**, ces évolutions conduisent à des incertitudes nouvelles que les occidentaux doivent intégrer dans leurs réflexions touchant à leur sécurité.

Evoquant les incertitudes concernant l'URSS, en raison notamment des risques de crises aiguës liées aux nationalités et à l'évolution institutionnelle, **M. François Heisbourg** a considéré essentiel de ne pas instaurer, comme ce fut le cas dans l'Allemagne de Weimar pendant l'entre-deux-guerres, un complexe de la revanche en URSS dont le noyau pourrait être constitué par l'armée.

Quant aux incertitudes dans les pays d'Europe de l'Est, elles résultent, selon **M. François Heisbourg**, de la difficulté pour ces pays à mener à bien leurs réformes politiques et économiques, en raison notamment de la renaissance d'antagonismes nationaux anciens.

S'agissant enfin des incertitudes quant au devenir de l'Allemagne unie, les récentes élections ont clairement manifesté, selon **M. François Heisbourg**, la volonté des Allemands de rester membres de l'Alliance atlantique, quitte à ce que cette appartenance se fasse selon des modalités spécifiques, aux termes desquelles l'Allemagne pourrait ne plus être le terrain d'accueil de forces ou d'armes étrangères.

Pour **M. François Heisbourg**, ces données sont autant de questions pour la stratégie française à venir, en matière de défense et de sécurité. Singulièrement, l'Allemagne unie, redevenue pays "ordinaire" pourrait ne plus s'accommoder de la survivance de contraintes pesant sur sa souveraineté.

**M. François Heisbourg** a estimé d'une façon générale que l'"aubaine stratégique" que représentent les événements d'Europe de l'Est pèserait à terme sur les choix en matière de dépenses militaires et de stratégie. A cet égard, il a fait savoir qu'il conviendrait d'envisager de conduire une réflexion nouvelle sur l'avenir du missile préstratégique Hadès, quelles que soient par ailleurs les qualités techniques spécifiques de ce programme.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi, **M. François Heisbourg** a répondu à **M. Guy Cabanel** qui l'interrogeait sur la place que doit tenir la France en Méditerranée, que quels que soient les événements qui pourraient affecter des pays comme le Maroc, l'Algérie ou la Tunisie, il ne percevait pas, à court terme, de menace proprement militaire. Il a cependant jugé inquiétante la prolifération des missiles ainsi que des armes de destruction massive que l'on observe au Proche-Orient. Il a cependant jugé que les armements stratégiques actuels de la France, la force d'action rapide et la marine nationale sont aptes à faire face aux menaces actuellement prévisibles sans accroissement massif des dépenses militaires.

A **M. Claude Estier** qui demandait si l'URSS accepterait de ne plus avoir autour d'elle de pacte de sécurité collective et quelles seraient les conséquences de ces événements pour l'OTAN, **M. François Heisbourg** a indiqué que l'URSS tendrait à admettre la disparition progressive du Pacte de Varsovie, mais qu'elle plaiderait désormais sans doute de plus en plus en faveur d'un régime de sécurité collective préservant ses intérêts vitaux. S'agissant de l'avenir de l'OTAN, **M. François Heisbourg** a estimé que le contenu politique que certains souhaitaient renforcer existait déjà dans de bonnes conditions et que sa composante militaire pourrait toutefois prendre un caractère plus résiduel.

Enfin, en réponse à **M. Albert Voilquin** qui s'interrogeait sur les risques d'un désarmement trop rapide dans l'hypothèse d'un changement à la tête de

l'URSS et sur le risque d'une Allemagne trop puissante, **M. François Heisbourg** a indiqué que, selon lui, l'Allemagne ne deviendrait pas le "Japon de l'Europe", mais qu'il convenait d'avoir à l'égard de l'Allemagne des relations désormais dépourvues de tout caractère discriminatoire. Quant à un éventuel réarmement soviétique en cas de changement politique brutal en URSS, **M. François Heisbourg** a estimé utile un changement dans la politique de programmation d'armement, mettant davantage l'accent sur la recherche et sur le développement.

La commission a ensuite désigné **M. Jean-Pierre Bayle** comme **rapporteur** du **projet de loi n° 234 (1989-1990)** autorisant l'approbation d'une **convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique sud**.

**M. Yvon Bourges** a enfin attiré l'attention des membres de la commission sur la qualité des membres de la **délégation de députés soviétiques** avec lesquels la commission tiendra une **réunion de travail** le **jeudi 19 avril**.

**Jeudi 19 avril 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Bayle, vice-président**. La commission a tenu une **séance de travail avec une délégation de députés soviétiques membres du comité des affaires étrangères du Soviet Suprême**.

Présidée par **M. Alexandre Dzassokhov**, président du comité des affaires étrangères du Soviet Suprême et membre du presidium du Soviet Suprême, cette délégation était composée de **MM. Guenrik Borovik**, président du comité soviétique pour la paix et écrivain, **Eugueni Maltsev**, président de l'Union des artistes de Leningrad, **Fikhriat Tabeev**, premier vice-président du Conseil des ministres de la République de Russie, membre du Comité central du Parti communiste soviétique et président du sous-comité économique du comité des affaires étrangères du Soviet Suprême, et du général d'armée **Vladimir**

**Lobor**, chef d'Etat-major du Pacte de Varsovie, premier adjoint au chef d'Etat-major des forces armées de l'URSS et membre du Comité central du Parti communiste de l'URSS.

**M. Jean-Pierre Bayle** a tout d'abord insisté sur la spécificité du champ de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat par rapport à la répartition retenue à l'Assemblée nationale. Il a ensuite fait état des principaux domaines de compétence de la commission et dressé un tableau de ses principales activités et travaux.

A l'issue de cet exposé, un échange de vue s'est instauré entre les députés soviétiques et les membres de la commission sénatoriale des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. **M. Jean-Pierre Bayle** a inscrit ces débats dans le cadre d'une actualité est-européenne en évolution constante qu'il a présentée comme constituant actuellement un centre d'intérêt privilégié des membres de la commission.

**M. Alexandre Dzassokhov** a tout d'abord rappelé l'importance attachée par les députés soviétiques aux relations parlementaires franco-soviétiques. A cet égard, il a déploré que l'actualité politique en URSS -et, notamment, l'installation d'un Soviet Suprême entièrement rénové- eût été à l'origine d'une interruption de contact, selon lui extrêmement précieux, entre commissions parlementaires françaises et soviétiques.

Il a indiqué que le Parlement soviétique -et, notamment, le comité des affaires étrangères- prenait une part active à l'élaboration de la politique extérieure de l'URSS. **M. Alexandre Dzassokhov** a affirmé que celui-ci allait prochainement examiner la "loi sur la démocratisation maximale" conforme aux engagements pris par l'URSS en matière d'émigration et de délivrance des visas.

**M. Alexandre Dzassokhov** a également rappelé que les pouvoirs du comité des affaires étrangères s'étendaient

à la désignation des ambassadeurs, ce qui constituait, ainsi que l'a souligné le président de la délégation soviétique, un moyen appréciable d'influencer l'orientation de la diplomatie soviétique.

Il a indiqué que les chefs des délégations soviétiques aux négociations sur la réduction des armements conventionnels et des armements stratégiques, auditionnés dans le cadre d'une séance commune aux comités des affaires étrangères et de la défense, avaient permis aux députés soviétiques de s'informer sur l'évolution des pourparlers de Vienne et de Genève.

Revenant ensuite sur la question des relations interparlementaires, **M. Alexandre Dzassokhov** a estimé que le suivi et l'approfondissement des relations extérieures du Soviet Suprême s'intégraient dans les domaines d'intervention du comité des affaires étrangères du Soviet Suprême, au même titre que l'activité législative ou que le contrôle de la politique extérieure mise en oeuvre par les organes du pouvoir exécutif.

Evoquant ensuite le problème de la réunification allemande, **M. Alexandre Dzassokhov** a estimé que le processus de réunification, selon lui déjà bien engagé, avait pour conséquence de supprimer un héritage de la deuxième guerre mondiale. Il a jugé nécessaire que se mette en oeuvre une collaboration des puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale en vue de la résolution de la question allemande.

Interrogé par **M. André Bettencourt** sur le processus de réforme économique en URSS, **M. Fikhriat Tabeev** a insisté sur l'importance de la prise de conscience récente en URSS du rôle de ce qu'il a qualifié de "stimulants de la production" (prix, marché, propriété, etc ...). Il a fait état du rapprochement et des convergences en cours entre le système économique capitaliste, d'une part, et le système économique socialiste, d'autre part.

En réponse aux questions transmises par **M. François Abadie** sur les relations inter-entreprises entre l'URSS et

la France, **M. Fikhriat Tabeev** a dénombré quelque 40 entreprises à capitaux mixtes et souligné l'importance de la coopération technologique entre l'Europe et l'URSS. Il a cité à cet égard le rôle du COCOM qui limite l'importance des transferts technologiques avec l'Est. Il a souligné l'importance des accords franco-soviétiques signés en juillet 1989.

A l'intention de **M. André Bettencourt** qui évoquait le problème de la Lituanie, **M. Euguéni Maltsev** a fait état de la protection qu'il incombait au président de l'URSS d'assurer aux importantes minorités non lithuanienues ainsi que du caractère inconstitutionnel des mesures prises de manière unilatérale par les nouvelles autorités locales en Lituanie. Il a fait un parallèle entre la situation en Lituanie, en Estonie et en Lettonie et souligné l'importance du problème des minorités dans ces Etats. Il a évoqué le risque de contagion pouvant concerner notamment la Moldavie et l'Ukraine et souhaité la recherche de solutions pacifiques raisonnables et négociées à ces difficiles questions.

Quant au problème de l'islam évoqué par **M. André Bettencourt**, **M. Guenrik Borovik** l'a considéré comme quelque peu dramatisé en Occident. Il a insisté sur l'aspect économique et social de cette question ainsi que son utilisation, par certains, à des fins partisans.

Evoquant l'avenir du Pacte de Varsovie au sujet duquel s'interrogeait **M. Marc Lauriol**, le général **Vladimir Lobov** a fait un parallèle avec l'OTAN en souhaitant la disparition de ces deux organismes de sécurité collective. Il a à cet égard répondu à **M. Albert Voilquin** que les forces armées en Allemagne devraient être réduites à un niveau de suffisance minimale, et les industries de défense largement reconverties. Il a insisté sur l'importance des mesures de confiance à mettre en oeuvre concernant l'Allemagne. **M. Alexandre Dzassokhov** a complété ces réponses en marquant sa réticence à l'égard d'une construction de la "grande

Europe" qui se ferait dans le cadre des structures de l'OTAN.

En réponse à une question posée par **M. André Jarrot**, **M. Alexandre Dzassokhov** a refusé d'établir un lien entre la situation en Lituanie et la situation en R.D.A. qui, contrairement à la Lituanie, est un état indépendant.

**MM. Jean-Pierre Bayle, André Bettencourt et Albert Voilquin** ont conclu en insistant sur l'intérêt de cette rencontre ainsi que sur celui que l'opinion française attachait aux changements en cours en URSS. Ils ont fait valoir les intérêts communs existant notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité ainsi que la nécessité de poursuivre ce type de relation de travail.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 18 avril 1990 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur le projet de loi n° 45 (1989-1990) relatif aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.**

Après avoir rappelé les débats particulièrement approfondis qui menèrent à la loi du 30 juin 1838 relative aux aliénés, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que depuis lors, les techniques et les mentalités avaient évolué : la psychiatrie a réalisé de notables progrès, l'opinion publique s'est préoccupée du risque d'internement abusif, et les pratiques constatées dans certains pays de l'Est ont démontré les dangers d'un détournement de cette discipline médicale.

Il a estimé que le projet gouvernemental se calquait, dans ses grandes lignes, sur la loi de 1838 puisqu'il reprenait sous une forme voisine, parfois même identique, la plupart de ses dispositions. Il a relevé que le projet ne modifiait pas le partage des responsabilités dans les procédures de placement, le juge pouvant être saisi mais ne l'étant pas obligatoirement. Par ailleurs, le projet reste très insuffisant en ce qui concerne les "externements abusifs", c'est-à-dire la sortie de personnes reconnues irresponsables en application de l'article 64 du code pénal mais néanmoins à l'origine d'actes criminels.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite exposé les propositions adoptées par la commission des lois, qui tendent à "judiciariser" les procédures de placement. Le

juge des tutelles, déjà compétent lorsqu'il s'agit des biens, serait ainsi appelé à statuer en matière de protection des personnes. En cas d'urgence, il appartiendrait au Procureur de la République de statuer dans de brefs délais.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que la commission des lois avait souhaité renforcer le rôle de l'autorité judiciaire, gardienne des libertés individuelles, alors que le projet de loi rend son intervention éventuelle, et non obligatoire, et en tout état de cause, postérieure au placement.

En réponse à cette intervention, **M. Jean Dumont, rapporteur** de la commission des affaires sociales, a reconnu que l'idée de "judiciarisation" était séduisante pour l'esprit mais a estimé qu'elle soulevait de nombreuses difficultés d'application, principalement en raison de l'encombrement des juridictions qui ne seraient pas à même de statuer dans des conditions rapides et satisfaisantes, sur les quelque 32.000 décisions annuelles de placement, sans compter les mesures de renouvellement ou de sortie.

A la suite d'une intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a précisé que la commission des lois avait envisagé l'hypothèse dans laquelle le Sénat ne retiendrait pas l'idée de "judiciarisation". Par conséquent, elle a déposé une seconde série d'amendements s'inscrivant dans le cadre du projet de loi proposé par le Gouvernement.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements déposés sur ce projet de loi.

Sur proposition du **président Jean-Pierre Fourcade**, elle a examiné en priorité les amendements n°s 88 à 112 de la commission des lois, tendant à une nouvelle rédaction de la totalité du projet de loi en vue de transférer à l'autorité judiciaire la responsabilité des mesures de placement.

**M. Charles Descours** a estimé que l'idée de "judiciarisation" révélait une défiance vis-à-vis des

personnels médicaux, méconnaissait la réalité de l'hospitalisation en psychiatrie, retarderait l'accès aux soins sans bénéfice pour le malade et risquait ainsi de porter préjudice à la santé de celui-ci.

Evoquant la réalité des situations dans lesquelles se trouvent les personnes atteintes de troubles mentaux, **M. Jean Chérioux** a estimé que la "judiciarisation" engendrerait une plus grande complexité des procédures qui empêcherait toute réponse aux cas d'urgence. Il s'est vivement inquiété de la défiance vis-à-vis du corps médical qui inspire ces amendements.

**M. Paul Souffrin** a estimé qu'il ne s'agissait pas d'opposer juges et médecins mais plutôt de substituer l'intervention de l'autorité judiciaire à celle de l'autorité administrative.

**M. Franck Sérusclat** s'est lui aussi prononcé pour une substitution du juge au préfet dans la procédure de placement. Il a considéré que la "judiciarisation" était largement reconnue comme la solution la plus satisfaisante philosophiquement et qu'il fallait donc tout mettre en oeuvre pour l'appliquer.

Réitérant son opposition à la "judiciarisation", **M. Jean Dumont, rapporteur**, a rappelé qu'à l'heure actuelle, le préfet n'intervient que dans le cadre du placement d'office, lorsque l'ordre public ou la sécurité des personnes est en cause, c'est-à-dire dans les cas les plus extrêmes et les plus urgents. En revanche, la procédure de placement sur demande est une mesure strictement thérapeutique intervenant sur décision médicale.

A la suite de ce débat, la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 88 à 112 de la commission des lois.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 87 de la commission des lois tendant à modifier l'intitulé du projet de loi, sur l'amendement n° 65 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel avant l'article

premier puis, à l'article premier, sur les amendements n°s 66 et 185 de M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste, tendant à insérer deux articles additionnels.

A l'article L 326-3 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 113 de la commission des lois, 160 de M. Henri Belcour, 40 et 41 de M. Charles Descours et des membres du groupe R.P.R., 44 de M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'U.R.E.I. ainsi que sur le sous-amendement n° 67 et l'amendement n° 68 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste. Elle a en revanche émis un avis favorable sur l'amendement n° 158 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et sur l'amendement n° 50 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article 327 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 114 de la commission des lois.

A l'article 330 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 42 de M. Charles Descours et des membres du groupe R.P.R. et favorable à l'amendement n° 51 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

La commission a ensuite examiné les amendements portant sur les articles rattachés à l'article 2.

A l'article L 331 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 69 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste.

A l'article L 332 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 115 de la commission des lois, 161 et 162 de M. Henri Belcour, 1 du Gouvernement et 70 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste.

A l'article L 332-1 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 52 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article L 332-2 du code de la santé publique, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 36 de M. Jacques Bimbenet et des membres du groupe R.D.E. et 163 de M. Henri Belcour, et a émis un avis favorable sur l'amendement n° 116 de la commission des lois.

A l'article L 332-3 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 117, 118, 119, 120, 123 et 124 de la commission des lois, 73 et 74 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et sur le sous-amendement n° 54 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste. Elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 121 et 122 de la commission des lois, 71, 72 et 75 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et 53 et 55 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

Elle a ensuite émis un avis défavorable sur l'amendement n° 164 de M. Henri Belcour tendant à une modification d'intitulé.

A l'article L 333 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 37 rectifié de M. Jacques Bimbenet et des membres du groupe R.D.E., 125 et 128 de la commission des lois. Elle a en revanche émis un avis défavorable sur les amendements n°s 165, 166 rectifié, 167, 168 et 169 de M. Henri Belcour, 56 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste, 126 rectifié, 127 et 129 de la commission des lois.

Elle a également émis un avis défavorable sur l'amendement n° 130 de la commission des lois tendant à insérer un article additionnel après l'article L 333.

A l'article L 333-1 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 2 du Gouvernement et sur l'amendement n° 57 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article L 334 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 131 et

132 de la commission des lois, 76 et 77 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, 171 et 172 de M. Henri Belcour et 186 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste. Elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 170 et 173 de M. Henri Belcour, et 58 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article L 336 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 133 de la commission des lois sous réserve qu'il soit rectifié pour prendre en compte la modification proposée par l'amendement n° 38 de M. Jacques Bimbenet et des membres du groupe R.D.E.

A l'article L 337 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 3 du Gouvernement et défavorable aux amendements n°s 134 et 135 de la commission des lois, 78 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, 39 de M. Jacques Bimbenet et des membres du groupe R.D.E.

A l'article L 338 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 4 du Gouvernement et défavorable aux amendements n°s 136, 137 et 138 de la commission des lois, 79 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et 45 de M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'U.R.E.I.

A l'article L 339 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 59 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste, 139 et 140 de la commission des lois et 46 de M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'U.R.E.I. Elle a en revanche émis un avis défavorable sur les amendements n°s 47 de M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'UREI, 80 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, 174 et 175 de M. Henri Belcour.

A l'article L 340 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 176 de M. Henri Belcour et un avis défavorable aux amendements n° 48 de

M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'U.R.E.I. et 141 de la commission des lois.

A l'article L 341 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 49 de M. Michel Miroudot et des membres du groupe de l'U.R.E.I.

A l'article L 342 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 81 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, 60 et 187 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste, 143 et 144 de la commission des lois et 5 du Gouvernement, et un avis favorable sur l'amendement n° 142 de la commission des lois sous réserve d'une rectification.

A l'article L 343 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n°s 159 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, 183 et 184 de M. François Lesein. Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 82 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et 145 de la commission des lois. Elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 61 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste et 146 de la commission des lois.

A l'article L 345 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 147 de la commission des lois, un avis favorable sur les amendements n°s 177 de M. Henri Belcour et 148 de la commission des lois et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 178 de M. Henri Belcour.

A l'article L 346 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 149 de la commission des lois et favorable sur l'amendement n° 43 de M. Charles Descours et des membres du groupe R.P.R.

A l'article L 347 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 62 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste et 179 de M. Henri Belcour.

A l'article L 348 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 150 et 151 de la commission des lois puis sur l'amendement n° 152 de la commission des lois tendant à insérer un article additionnel après cet article.

A l'article L 349 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur l'amendement n° 180 de M. Henri Belcour.

A l'article L 350 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 83 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et n°s 153 et 154 de la commission des lois, puis un avis favorable sur l'amendement n° 84 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, sous réserve d'une rectification.

A l'article L 351 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 63 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste et 85 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste, puis un avis défavorable sur l'amendement n° 64 de M. Franck Sérusclat et des membres du groupe socialiste.

A l'article L 353 du code de la santé publique, elle a émis un avis favorable sur les amendements n°s 155 et 156 de la commission des lois et 181 et 182 de M. Henri Belcour.

A l'article L 354 du code de la santé publique, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 157 de la commission des lois.

Enfin, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 86 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après l'article 2.

Puis, la commission a demandé que lui soit renvoyé **pour avis le projet de loi n° 245 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la protection des personnes contre les discriminations en raison de**

**leur état de santé ou de leur handicap, dont la commission des lois est saisie au fond, et dont elle a nommé M. Guy Penne comme rapporteur pour avis.**

Elle a également nommé **M. Bernard Seillier, rapporteur du projet de loi n° 219 (1989-1990) modifiant le code de la sécurité sociale et relatif aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants.**

Enfin, la commission a décidé de demander l'autorisation d'accomplir une mission d'information au Japon du 11 au 19 septembre prochain.

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

**Mardi 17 avril 1990. - Présidence de M. Louis Virapoullé, vice-président.** - La commission a tout d'abord **examiné les amendements** présentés par son rapporteur pour avis, sur le **projet de loi n° 45 (1989-1990)** relatif aux **droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation.**

**M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur pour avis,** a rappelé que lors de sa réunion du mercredi 11 avril, la commission avait retenu le principe de la judiciarisation de l'internement psychiatrique afin d'aligner notre législation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que sur les principaux pays européens voisins. Il a proposé à la commission d'adopter des amendements qui, sur le plan de la forme, conduisent à la réécriture de l'article premier du projet de loi, l'insertion de vingt-quatre nouveaux articles additionnels après l'article premier et, enfin, à l'abrogation de l'article 2 du texte présenté par le Gouvernement.

Sur le fond, les propositions du rapporteur pour avis confèrent au juge des tutelles le soin d'ordonner, après débat contradictoire, l'internement psychiatrique d'un malade durant une période «d'observation» de quarante jours. A l'issue de ce délai, le juge des tutelles se prononce à nouveau, selon les mêmes modalités, en fixant une durée de placement qui ne peut dépasser deux ans renouvelables.

Après les interventions de **M. Louis Virapoullé, président, de MM. Lucien Neuwirth, Philippe de Bourgoing, Luc Dejoie et Daniel Hoeffel**, elle a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, **vingt-six amendements** qui tendent notamment :

- à un nouvel intitulé du projet de loi qui serait libellé : projet de loi relatif à la protection des droits de la personne en matière psychiatrique ;

- à énoncer que sauf les mesures de protection prévues par la présente loi, le diagnostic et le traitement des troubles psychiques ne peuvent donner lieu à aucune restriction des libertés individuelles ;

- à édicter que les mesures de placement ne peuvent être prises, à défaut de tout autre traitement approprié, à l'égard d'une personne hospitalisée en raison de troubles mentaux, que si son état le requiert, soit qu'il mette gravement en péril sa santé et sa sécurité, soit qu'il constitue une menace grave pour la vie ou l'intégrité d'autrui ;

- à rappeler qu'une personne qui se fait librement admettre dans un centre psychiatrique peut le quitter à tout moment, en disposant des mêmes droits liés à l'exercice des libertés individuelles que ceux qui sont reconnus aux malades hospitalisés dans tout autre service ;

- à prévoir que le malade hospitalisé sans son consentement est titulaire d'un certain nombre de droits et notamment celui de communiquer à tout moment avec les autorités judiciaires et administratives mentionnées par la loi et de saisir à tout moment le juge des tutelles ;

- à instituer une procédure judiciaire du placement psychiatrique sous contrainte conférant au juge des tutelles saisi par simple requête le soin d'ordonner un placement provisoire pour une durée maximum de quarante jours. L'amendement précise que le magistrat statue en la forme des référés dans les dix jours de la requête après un débat contradictoire où il entend

l'intéressé, assisté, le cas échéant, du conseil ou du médecin de son choix, sauf s'il déduit du certificat médical que cette audition serait inutile ou médicalement contre-indiquée.

Sur ce point, **M. Lucien Neuwirth** et **M. Philippe de Bourgoing** se sont demandé si la logique du dispositif proposé n'impliquait pas que le juge désigne obligatoirement un médecin lors de l'audience lorsque le malade n'en a pas choisi un lui-même. **M. Luc Dejoie**, approuvé par **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur pour avis**, a jugé cette procédure un peu lourde car dans de nombreux cas, le certificat médical circonstancié, joint à la saisine, suffit à éclairer le juge qui entend le malade.

- à prévoir qu'à l'issue de certaines périodes, de nouveaux certificats médicaux constatant l'état mental de la personne confirmeront ou infirmeront la nécessité de maintenir le placement provisoire ;

- à établir qu'en cas d'urgence, le procureur de la République devra être avisé dans les vingt-quatre heures de l'admission d'un malade par un certificat médical établi par un psychiatre ou, à défaut, un autre médecin, ni l'un ni l'autre n'appartenant à l'établissement. Le procureur de la République saisit alors sans délai le juge des tutelles dans les conditions précitées ;

- à s'en remettre, s'agissant de la sortie du malade, à la décision du procureur de la République lorsque le placement a été fait à sa demande ou aux médecins psychiatres de l'établissement lorsque le placement a été demandé par un proche ;

- à énoncer que le malade sera examiné au moins tous les mois par le médecin psychiatre praticien hospitalier de l'établissement d'accueil qui établira un certificat médical circonstancié confirmant ou infirmant la nécessité du maintien du placement ;

- à prévoir que le juge des tutelles pourra, à tout moment, ordonner la levée immédiate du placement après

avoir été saisi sur simple écrit du malade ou de toute personne susceptible d'agir dans l'intérêt de celui-ci ;

- à établir que la commission de contrôle des établissements psychiatriques sera composée d'un psychiatre désigné par le procureur général près la cour d'appel, d'un magistrat ou d'un juriste désigné par le premier président de la cour d'appel, enfin d'une personnalité qualifiée choisie par le préfet sur une liste d'au moins trois noms établie par le conseil général.

La commission, informée par le juge des tutelles de tout placement sous contrainte pourra saisir, en tant que de besoin, ce magistrat ainsi que le procureur de la République de la situation des personnes hospitalisées.

La nouvelle institution vérifiera que toutes les mentions prévues par la loi sont portées aux registres des établissements et rendra compte chaque année de son activité au juge des tutelles, au procureur de la République, au ministre chargé de la santé et au garde des sceaux ;

- à prévoir un régime particulier de sortie lorsque les malades ont été internés à la suite d'un non-lieu, d'une décision de relaxe ou d'un acquittement en application des dispositions de l'article 64 du code pénal. Dans ce cas, la sortie ne pourrait intervenir qu'à la suite de décisions conformes de deux médecins spécialistes n'appartenant pas à l'établissement et choisis par le juge des tutelles sur une liste établie par le procureur de la République sur avis conforme de la direction de l'action sanitaire et sociale du département dans lequel est situé l'établissement. Ces deux décisions résultant de deux examens séparés concordants devront établir que l'intéressé n'est plus dangereux ni pour lui-même ni pour autrui ;

- à prévoir un régime analogue en ce qui concerne les sorties d'essai de cette catégorie particulière de malades.

Puis la commission a examiné et approuvé le principe de **quarante-quatre amendements** présentés par son rapporteur pour avis qui, au cas où la Haute assemblée ne

retiendrait pas le principe de judiciarisation, tendent à améliorer ou compléter le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement. Ces amendements ont notamment pour objet :

- de renforcer les pouvoirs de la commission de contrôle des établissements psychiatriques dans l'esprit des amendements mentionnés plus haut ;

- de prévoir que les certificats médicaux seront établis, au sein des établissements, par des médecins psychiatres praticiens hospitaliers ;

- enfin, de mettre en place, en ce qui concerne les malades internés à la suite d'un non-lieu, d'une décision de relaxe ou d'un acquittement, un régime d'autorisation de sortie nécessitant deux décisions conformes de médecins spécialistes et concordants devant établir que l'intéressé n'est plus dangereux ni pour lui-même ni pour autrui.

Puis la commission a procédé à l'**examen** de la **proposition de loi n° 235 (1989-1990)**, modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au **Conseil supérieur des Français de l'étranger**, sur le rapport de **M. Daniel Hoeffel**.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a d'abord rappelé que le Sénat, en première lecture, en adoptant les conclusions de la commission sur cette proposition, poursuivait plusieurs objectifs principaux :

- adapter le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger en établissant la représentation proportionnelle à partir de trois sièges à pourvoir ;

- procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions ;

- modifier le rythme de renouvellement des membres du Conseil en portant la durée de leur mandat de trois à six ans et en prévoyant leur renouvellement par moitié tous les trois ans ;

- définir le rôle, les missions et le mode de fonctionnement du Conseil, notamment en consacrant son

rôle consultatif et en posant dans la loi la règle de la non-publicité de ses débats ;

- aménager le statut des membres du Conseil en leur accordant prérogatives, indemnités forfaitaires et remboursement de leurs frais ;

- procéder à certaines adaptations du droit électoral applicable aux élections au Conseil supérieur.

Il a constaté que les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture ne remettaient nullement en cause l'essentiel du dispositif issu des travaux du Sénat.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a alors énuméré ces modifications :

- à l'article premier, le maintien du caractère facultatif de la consultation du Conseil supérieur des français de l'étranger, l'obligation de consulter prévue par le Sénat pouvant provoquer un encombrement de l'ordre du jour du Conseil et une paralysie de l'action gouvernementale ;

- à l'article 5, la suppression de l'inscription dans la loi du principe de non-publicité des débats de l'assemblée plénière du Conseil, soin étant ainsi laissé au règlement intérieur d'organiser les débats ;

- à l'article 6, en ce qui concerne l'inscription des militaires sur les listes électorales, la suppression de la disposition spécifique prévue par le Sénat pour les appelés du contingent, laquelle ne s'imposait plus dans le cadre du maintien du droit actuel en la matière souhaité par la Haute assemblée ;

- à l'article 8, une rectification qui n'est que la suite logique des votes du Sénat en première lecture ;

- à l'article 11, une clarification rédactionnelle ;

- à l'article 15, la suppression de la possibilité de voter par procuration que le Sénat avait voulu offrir pour les élections au Conseil, suppression jugée admissible dans un souci de conciliation ;

- à l'article 19, la fixation, à la date de la première session plénière suivant le renouvellement de 1991, des tirages au sort nécessités par l'instauration du renouvellement du Conseil supérieur par moitié.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a proposé à la commission d'adopter ces modifications, le Sénat ayant obtenu satisfaction pour l'essentiel des dispositions de la proposition de loi.

La commission a alors décidé d'**adopter conforme la proposition de loi** modifiée par l'Assemblée nationale.

La commission a enfin procédé, sur le **rapport de M. Bernard Laurent, rapporteur**, à l'examen des **amendements au 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**.

Après un long débat auquel ont pris part **MM. Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud, Louis Virapoullé, Luc Dejoie et Philippe de Bourgoing**, la commission, à l'issue d'un vote par division, a émis un avis favorable à l'adoption de la première phrase du texte proposé pour le 1° de l'article 3 du statut de 1984 et rejeté, pour des motifs d'ordre constitutionnel, le reste de l'amendement n° 30 présenté par M. Daniel Millaud, tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier.

A l'article premier, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 60 présenté par le même auteur et tendant à reconnaître compétence à l'Etat pour fixer les règles de la comptabilité publique applicables en Polynésie.

Après les observations formulées par **MM. Bernard Laurent, rapporteur, Luc Dejoie, Daniel Millaud et Albert Ramassamy**, elle a en revanche émis des avis défavorables aux amendements n°s 31, 32, 33 et 34 également présentés par M. Daniel Millaud.

La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 35 qui tendait à introduire un article additionnel après

l'article premier était satisfait par l'amendement n° 20 présenté par la commission.

A l'article 2, la commission a rejeté les amendements n°s 36 et 37 également présentés par M. Daniel Millaud.

Après les observations formulées par MM. **Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud, Albert Ramassamy et Luc Dejoie**, elle a émis un avis favorable aux amendements n°s 38, 39, 63 rectifié, 40, 43, 46 et 47 présentés par le même auteur, qui modifiaient et complétaient l'article 3. En revanche, elle a rejeté les amendements n°s 64, 41, 42, 44 et 45 également présentés par M. Daniel Millaud.

A l'article 4, la commission a accepté un amendement n° 48 présenté par M. Daniel Millaud.

A l'article 5, elle a approuvé la première phrase du texte proposé par l'amendement n° 49 présenté par M. Daniel Millaud pour la rédaction de l'article 58 du statut de 1984 et émis un avis défavorable au reste de l'amendement.

A l'article 6, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement de suppression du paragraphe VIII, présenté par le même auteur.

La commission a également rejeté l'amendement n° 51 de M. Daniel Millaud qui tendait à insérer un article additionnel avant l'article 8.

A l'article 8, la commission a tout d'abord émis un avis favorable à l'amendement n° 52 également présenté par M. Daniel Millaud ; puis elle a rejeté un sous-amendement n° 59 à l'amendement n° 23 de la commission, présenté par le même auteur.

La commission a ensuite estimé que l'amendement n° 53 présenté par M. Daniel Millaud, tendant à introduire un article additionnel après l'article 8, était satisfait par l'amendement n° 23 de la commission, sous réserve de l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'adoption d'une

décision d'autosaisine par le comité économique et social à laquelle elle s'est déclarée défavorable.

La commission a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 54 rectifié présenté par le même auteur, tendant également à introduire un article additionnel après l'article 8.

A l'article 9, la commission a estimé que l'amendement n° 55 présenté par M. Daniel Millaud était satisfait par l'amendement n° 24 présenté par M. Bernard Laurent, rapporteur, au nom de la commission des Lois. Après avoir entendu les observations formulées par **MM. Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud et Albert Ramassamy**, elle a en revanche accepté l'amendement n° 56 également présenté par M. Daniel Millaud.

A l'article 11, après avoir entendu **MM. Albert Ramassamy et Bernard Laurent, rapporteur**, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 61 présenté par M. Daniel Millaud, tendant à soumettre les comptes des communes de moins de 2 000 habitants au contrôle de la chambre territoriale des comptes.

La commission a ensuite accepté l'amendement n° 57 présenté, à l'article 12, par M. Daniel Millaud.

Puis elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 58 présenté par le même auteur, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 12.

A l'inverse, elle a accepté un amendement n° 62 rectifié présenté par M. Daniel Millaud et tendant à introduire un article additionnel après l'article 14, qui étend à la Polynésie française l'application de la loi n° 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Enfin, après un débat auquel ont pris part **MM. Bernard Laurent, rapporteur, Daniel Millaud et Albert Ramassamy**, elle a rejeté l'amendement n° 65 présenté par M. Albert Ramassamy et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à introduire un

article additionnel après l'article 14 qui modifie le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes dans le territoire de la Polynésie française afin de substituer un décret simple au décret en Conseil d'Etat qui fixe le montant de la quote-part de ses ressources fiscales que le territoire verse au fonds intercommunal de péréquation.

**Mercredi 18 avril 1990. - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Louis Virapoullé** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi organique n° 185 (1989-1990)** de M. Edouard Le Jeune, tendant à assurer la **représentation des retraités au Conseil économique et social** et dans les comités économiques et sociaux régionaux.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe de Bourgoing** sur le **projet de loi n° 197 (1989-1990)** modifiant le **code de procédure pénale et le code des assurances** et relatif aux **victimes d'infractions**.

**M. Philippe de Bourgoing, rapporteur**, a indiqué en premier lieu que le projet de loi se composait de quatre ensembles de dispositions :

- un premier ensemble constitué des articles 3 à 10 du projet modifiant le régime d'indemnisation des victimes d'infractions, victimes d'un dommage corporel, mis actuellement à la charge de l'Etat lorsque la victime ne peut à un autre titre obtenir réparation, mais limité à un maximum de 400.000 francs par victime ;

- un deuxième ensemble composé du seul article premier du projet de loi accordant aux associations d'aide aux victimes la faculté d'exercice des droits de la partie civile en matière d'infractions à caractère terroriste, à l'exception de celui d'engager l'action publique ;

- un ensemble insérant dans la loi, tout en le réaménageant, le régime des valeurs pécuniaires des détenus actuellement déterminé par la seule partie décretales du code de la procédure pénale, notamment quant à la part du pécule affectée à l'indemnisation des victimes ;

- enfin, un ensemble de dispositions finales et diverses.

Le rapporteur a ensuite observé que le projet de loi s'était proposé de réaffirmer, tout en élargissant et en en modifiant les règles de financement, un principe posé dans notre droit depuis 1977 : la solidarité de la Nation à l'égard des victimes d'infraction d'auteurs inconnus ou insolubles pour les dommages corporels subis par elles lorsque celles-ci ne peuvent à un autre titre bénéficier d'une réparation. Le rapporteur a indiqué que ce principe se traduisait aujourd'hui par la définition au sein du code de procédure pénale d'un régime spécifique d'indemnisation des victimes.

Le rapporteur a précisé que ce régime, défini à l'origine par la loi du 3 janvier 1977, permettait aux victimes ayant subi un préjudice résultant de faits volontaires ou non présentant le caractère matériel d'une infraction, d'obtenir de l'Etat un droit à indemnité sous plusieurs conditions sous la limite du plafond présenté précédemment, l'indemnité étant allouée par une commission spécialisée d'indemnisation des victimes d'infraction.

Il a indiqué que ce régime avait été modifié par une loi du 8 juillet 1983 qui en avait assoupli les conditions de mise en oeuvre, avait accru le nombre des commissions et - point essentiel - avait permis aux commissions d'accorder des provisions constitutives d'un premier secours.

Le rapporteur a par ailleurs rappelé qu'une loi du 5 juillet 1985 était venue établir un régime spécifique de réparation des dommages subis par les victimes d'accidents de la circulation, lequel, au demeurant, ne se voyait pas modifié par le projet de loi.

Enfin, le rapporteur a indiqué que les victimes d'infraction à caractère terroriste relevaient depuis la loi du 9 septembre 1986 d'un régime de réparation intégrale du dommage corporel subi, par le jeu d'un fonds de garantie créé par la loi.

Le rapporteur a souligné que le plafonnement prévu à l'égard des victimes d'infractions de droit commun, comme l'exigence d'un trouble grave justifiant seul la réparation, avait suscité des difficultés et que le projet de loi se proposait en conséquence d'affirmer, pour toutes les infractions, le principe d'une réparation intégrale du dommage corporel à la charge de la collectivité, à condition que soient remplies toutefois les conditions d'incapacité actuellement prévues pour la mise en jeu du dispositif défini en 1977 et modifié en 1983. Il a précisé que le projet de loi réunissait le mécanisme d'indemnisation des victimes d'infractions terroristes et le régime d'indemnisation des victimes des autres infractions au titre du nouveau dispositif en empruntant à l'un ou à l'autre.

Rappelant ensuite les statistiques de crimes et délits commis annuellement sur le territoire —trois millions— et parmi celles-ci les 120.000 crimes et délits commis contre les personnes et les 90.000 vols avec violence susceptibles d'entraîner un dommage corporel, il a indiqué qu'environ 210.000 infractions au total étaient susceptibles d'entraîner chaque année un dommage corporel (soit 120.000 crimes et délits commis contre les personnes et 90.000 vols avec violence).

Toutefois, il a précisé que, d'après les éléments qui lui avaient été communiqués par la Chancellerie, 4.000 infractions seulement ayant donné lieu à l'une des conditions prévues d'incapacité permanente ou d'incapacité temporaire de plus d'un mois, et ne relevant d'aucun autre mécanisme de réparation, relèveraient du dispositif prévu ainsi qu'une partie des 1.500 infractions annuelles conduisant à mort d'homme. Ces chiffres lui ont semblé devoir être rapprochés des 1.750 requêtes

présentées actuellement devant les commissions d'indemnisation.

Compte tenu de la simplification opérée par le projet – susceptible d'entraîner de nouvelles requêtes– et du déplafonnement prévu, le rapporteur a estimé que la charge d'indemnisation résultant du projet de loi pourrait s'élever, en définitive, à 200 millions de francs par an et sans doute même à un niveau supérieur. Il a précisé que cette charge serait financée pour une part au titre des fonds actuellement détenus par le fonds de garantie terrorisme et pour une autre part par le jeu d'un prélèvement annuel sur les contrats d'assurance de biens comme actuellement en matière de terrorisme.

Le rapporteur a ensuite souligné que le projet de loi avait pour principal mérite de supprimer toute référence à un quelconque plafond pour les infractions de droit commun et que la réunification des deux mécanismes d'indemnisation conduisait à la transformation du fonds de garantie terroriste en un fonds de garantie des victimes d'infraction.

Le rapporteur a ensuite présenté les grandes lignes des amendements qu'il se proposait de soumettre à la commission. Ceux-ci s'orientent autour d'un triple souci : parfaire l'unification des régimes d'indemnisation ; préciser les conditions d'éligibilité au mécanisme de réparation des étrangers, en application de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes Cowan du 2 février 1989 ; attribuer enfin au juge compétence pour fixer la proportion des différentes parts du pécule du détenu, notamment celle affectée à l'indemnisation des parties civiles.

Après l'exposé du rapporteur, un échange de vues s'est engagé auquel ont participé outre **M. Philippe de Bourgoing, rapporteur, M. Jacques Larché, président, M. Louis Virapoullé et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.**

**M. Jacques Larché, président**, a observé que le mode de financement du mécanisme d'indemnisation prévu par le projet de loi tendait à reporter sur les assurés une dépense que l'Etat ne semblait pouvoir assurer par ses moyens propres.

**M. Louis Virapoullé** s'est félicité du principe d'indemnisation prévu tout en soulignant l'accroissement de la charge de travail des commissions d'indemnisation susceptible d'en résulter.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a regretté que la charge d'indemnisation soit reportée sur les assurés.

Le rapporteur a indiqué qu'il s'était inquiété auprès de la Chancellerie de l'accroissement prévisible du travail des commissions et a souligné que le mécanisme de prélèvement témoignait en effet d'une insuffisante prise en considération des facultés contributives de chacun, tout en ayant en revanche le mérite de la simplicité, pour un prélèvement ne devant normalement pas excéder plus de cinq francs par contrat.

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

Elle a en premier lieu adopté avant l'article premier un amendement tendant à l'insertion d'une division additionnelle.

A l'article 2 (copies pénales), elle a ensuite adopté un amendement tendant au déplacement de l'article dans la dernière partie du texte.

Avant l'article 3, elle a retenu un amendement tendant également à l'insertion d'une division additionnelle.

A l'article 3 (principe d'indemnisation), elle a adopté un premier amendement améliorant la rédaction du texte et redéfinissant ponctuellement la computation de l'indemnisation quant à l'incapacité totale de travail retenue pour la remise en jeu de la réparation.

La commission a ensuite adopté, au même article, après un échange de vues auxquels ont participé **M. Jacques Larché, président, MM. Guy Allouche, Bernard Laurent, Paul Masson, Louis Virapoullé, Jacques Thyraud, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Sourdille, Charles Jolibois, Michel Rufin et Philippe de Bourgoing, rapporteur**, un second amendement précisant l'applicabilité du dispositif aux étrangers.

Enfin, elle a retenu un troisième amendement refondant le mécanisme prévu quant à l'indemnisation éventuelle de l'auteur de l'infraction lorsque celui-ci se trouverait en être également la victime.

A l'article 4 (délai de la demande d'indemnité), elle a adopté un amendement unifiant les mécanismes de saisine des commissions d'indemnisation, prévus selon un schéma différent dans le projet de loi quant aux infractions à caractère terroriste et aux infractions de droit commun.

A l'article 5 (provisions), elle a procédé de même, par amendement, quant aux provisions éventuellement allouées par les commissions.

La commission a ensuite adopté à l'article 7, comme à l'article 8, un amendement d'ordre rédactionnel.

Puis elle a adopté avant l'article 11 un amendement tendant à l'insertion d'une division additionnelle.

La commission a ensuite adopté à l'article 11 (pécule des détenus) un amendement donnant compétence au juge pour fixer la consistance du pécule et le montant respectif des différentes parts le composant, notamment celle affectée à l'indemnisation de la victime.

Puis, la commission a adopté avant l'article 15 un premier amendement tendant à l'insertion d'une division additionnelle, puis un second amendement reprenant les dispositions de l'article 2 du projet de loi.

Enfin, après l'article 16, la commission a adopté un amendement étendant aux territoires d'outre-mer l'application du régime d'indemnisation des victimes

d'infractions terroristes prévu par le projet de loi. Le rapporteur a rappelé que l'intention du législateur de 1986 avait bien été de prévoir une application aux territoires d'outre-mer du régime du fonds de garantie, mais que le Gouvernement ayant fait part de son doute quant à l'applicabilité effective de ce régime aux territoires, le Sénat avait adopté le 12 juin 1989 une proposition de loi réaffirmant le principe d'une telle applicabilité. Le rapporteur a précisé que l'amendement reprenait la substance de cette proposition.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Paul Masson sur le projet de loi n° 220 (1989-1990) modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un office français de protection des réfugiés et apatrides.**

**M. Paul Masson** a tout d'abord souligné l'importance de ce projet de loi, puisqu'en dépit de sa brièveté -un seul article- il a pour objet d'améliorer sensiblement le régime de reconnaissance du statut de réfugié en abrégant les délais au terme desquels une décision définitive peut être prononcée sur une demande d'asile.

Ces délais, qui peuvent actuellement atteindre plusieurs années s'avèrent très préjudiciables, dans la mesure où il est humainement et techniquement très difficile, en cas de rejet de la demande d'asile, de reconduire à la frontière un demandeur débouté après un tel laps de temps. Exploitant habilement cette situation, de nombreux étrangers parviennent ainsi à s'établir durablement -voire définitivement- sur le territoire de la République, et usent donc du droit d'asile comme d'un véritable instrument d'immigration, motivés par des préoccupations d'ordre exclusivement économique.

**M. Paul Masson** a ensuite retracé l'évolution de la législation française et internationale sur le droit d'asile, auquel le préambule de la Constitution de 1946 confère valeur constitutionnelle.

La convention de Genève de 1951, dont le champ d'application a été sensiblement élargi par le Protocole de New York de 1967, assigne aux Etats signataires un objectif général de protection des réfugiés, en leur laissant cependant une large latitude pour fixer, en droit interne, le dispositif de reconnaissance du statut de réfugié sur leur territoire.

En France, ce dispositif a été mis en place par la loi du 25 juillet 1952, qui n'a jusqu'à présent jamais été modifiée. Cette loi a créé deux organes spécialisés : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, ou O.F.P.R.A., tout d'abord, doté du statut d'établissement public à caractère administratif et qui statue en premier ressort sur les demandes d'asile, les décisions de l'office s'analysant comme des actes administratifs. La commission des recours, ensuite, saisie des recours contre les décisions de rejet opposées par l'O.F.P.R.A. aux demandeurs d'asile auxquels il a refusé de reconnaître la qualité de réfugié, au sens de la Convention de Genève.

La commission de recours est un organe juridictionnel sui generis, qui s'insère dans l'ordre des juridictions administratives, et dont les décisions sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Elle est présidée par un conseiller d'Etat, en activité ou honoraire, et procède à l'examen des recours dans les conditions ordinaires de fonctionnement des juridictions administratives. Depuis 1980, la commission des recours se réunit en sections de jugement. Ces formations contentieuses sont également présidées par un membre du Conseil d'Etat

**M. Paul Masson** a ensuite souligné l'augmentation considérable depuis plusieurs années du nombre des demandes d'asile, dont le volume a peu à peu paralysé le fonctionnement de l'O.F.P.R.A., puis celui de la commission des recours, saisie de plus de 90 % des rejets prononcés par l'office.

C'est ainsi qu'entre 1975 et 1989, le nombre des demandes a été multiplié par plus de trente, passant de

1.800 à 61.000 demandes nouvelles par an. Pour faire face à cette expansion considérable, le Gouvernement a dû prendre des dispositions urgentes en vue de doter l'O.F.P.R.A. des moyens nécessaires à l'instruction des demandes nouvelles, ainsi qu'à la résorption progressive du stock de demandes anciennes en instance.

A cette fin, il a accru de façon très significative le budget de l'O.F.P.R.A., aujourd'hui doté de nouveaux locaux, d'un personnel plus nombreux et de puissants moyens informatiques. Cette politique semble déjà donner des résultats satisfaisants, puisque l'office gère actuellement les demandes nouvelles dans un délai d'environ trois mois, et épuise progressivement le stock des demandes anciennes.

Dans la plupart des cas, l'O.F.P.R.A. est toutefois conduit à rejeter les demandes qui lui sont présentées, puisqu'elles correspondent le plus souvent à des tentatives de détournement du droit d'asile à des fins d'immigration économique. Actuellement, le taux de décisions négatives atteint ainsi pratiquement 90 % des demandes nouvelles.

En raison de la proportion très élevée des recours effectués contre ces décisions auprès de la commission des recours, celle-ci doit désormais faire face à une charge de jugement à laquelle elle n'est pas en mesure de répondre. Tout laisse craindre qu'en l'absence de nouveaux moyens, la commission des recours ne voit son fonctionnement totalement entravé, ce qui anéantirait les résultats bénéfiques liés en amont à l'accroissement des moyens mis à la disposition de l'office.

Pour éviter cette paralysie en aval, le Gouvernement a donc décidé de présenter le présent projet de loi, dont l'objet est de diversifier le recrutement des présidents des sections contentieuses de la commission -c'est-à-dire en pratique d'augmenter le nombre de ces sections, et par voie de conséquence, le nombre mensuel total des affaires traitées.

**M. Paul Masson, rapporteur**, s'est déclaré persuadé de l'incidence favorable qu'aurait cette mesure permettant de quadrupler, dans un délai très bref, le rythme d'examen des recours par la commission des recours, sans porter pour autant préjudice à la qualité des décisions rendues. Il a toutefois souligné le caractère parcellaire d'une telle mesure, qui ne résoudra aucunement le problème de fond posé actuellement par les tentatives systématiques de détournement du droit d'asile.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a néanmoins rappelé qu'une mission commune d'information, sur l'immigration et les problèmes d'intégration, à laquelle participent des membres des six commissions permanentes du Sénat, poursuit actuellement ses travaux, dont il serait prématuré de préjuger les conclusions. Il a observé que, dans le cadre de ses réflexions, la commission serait sans doute amenée à présenter certaines propositions relatives à une refonte d'envergure du régime fixé par la loi de 1952, et qu'en la circonstance il convenait de ne pas anticiper sur ces propositions.

Le rapporteur, a enfin souligné l'urgence du projet de loi soumis à la Haute Assemblée, dont des modifications trop considérables ne manqueraient pas de retarder l'adoption définitive. Dans ces conditions, il lui a paru préférable de proposer d'amender le projet du Gouvernement, afin d'améliorer sur quelques points techniques la procédure de recours elle-même, plutôt que d'engager dès à présent une réforme de fond du droit d'asile ; le rapporteur a cependant insisté sur le caractère seulement conservatoire d'une telle option.

A l'issue de cette présentation générale, un très large débat s'est engagé.

**M. Jacques Thyraud**, rappelant sa qualité de rapporteur de la mission commune d'information, s'est déclaré favorable à l'option retenue par le rapporteur. Ne voulant aucunement préjuger les conclusions des travaux de cette mission, il s'est néanmoins borné à indiquer qu'à titre personnel, il avait maintes fois constaté des

détournements caractérisés du droit d'asile. Il s'est félicité que les moyens accrus de l'O.F.P.R.A. permettent effectivement de réduire très nettement les délais d'examen des demandes d'asile, et a souhaité qu'un effort identique soit déployé en faveur de la commission des recours : y renoncer compromettrait définitivement les résultats de cette politique globale.

**M. Louis Virapoullé**, également membre de la mission d'information, a partagé les inquiétudes de **M. Paul Masson**, rapporteur, devant les abus de droit d'asile liés à des préoccupations exclusivement économiques. Il s'est interrogé sur la possibilité de supprimer purement et simplement la commission des recours, dans la mesure où l'O.F.P.R.A. procède déjà à une instruction très circonstanciée des demandes d'asile, examinées dans des conditions telles qu'elles excluent tout risque d'arbitraire ou de pressions extérieures.

En réponse à cette intervention, **M. Paul Masson**, rapporteur, a indiqué que cette solution, qu'il avait lui-même envisagée, s'avère juridiquement inconciliable avec les principes directeurs du droit français. L'existence d'une procédure de recours n'est pas une obligation fixée par la convention de Genève, mais résulte d'un principe général du droit administratif, ouvrant un recours contentieux contre toute décision d'un organe administratif faisant grief.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché**, président, il a par ailleurs indiqué que les décisions de la commission des recours sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Le recours et le pourvoi ont, en pratique, un effet suspensif, bien que les textes actuellement en vigueur ne prévoient pas cette mesure, justifiée en l'espèce par les risques auxquels un demandeur d'asile serait exposé dans le cas contraire.

Après plusieurs interventions, dont notamment celles de **M. Jacques Larché**, président, et de **MM. Jacques Thyraud, Jean-Marie Girault et Michel Dreyfus-Schmidt**, relatives au dispositif des amendements

présentés par **M. Paul Masson**, rapporteur, **M. Charles Jolibois** s'est inquiété de l'absence de mesures automatiques de reconduction à la frontière des demandeurs auxquels le statut de réfugié n'est pas accordé. Il s'est déclaré persuadé qu'un tel mécanisme serait seul de nature à prévenir l'installation définitive sur le territoire de la République des demandeurs déboutés, dont beaucoup n'hésitent pas à engager d'autres demandes pour tenter de faire régulariser leur situation.

**M. Jacques Larché**, président, ainsi que **MM. Bernard Laurent, Jacques Sourdille, Jean Chamant** et **Michel Rufin** ont partagé cette analyse.

Tout en se déclarant personnellement convaincu de son bien-fondé, **M. Paul Masson**, rapporteur, a néanmoins observé qu'une telle demande constituerait déjà une réforme de fond du droit d'asile et excéderait sans nul doute le cadre de réflexion qu'il venait de proposer à la commission.

**M. Jacques Thyraud** a partagé le sentiment du rapporteur, tout en admettant que le problème de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière soulève des inquiétudes parfaitement justifiées. Il s'est déclaré convaincu que la mission d'information ne manquerait certainement pas d'avancer des propositions concrètes pour remédier aux dysfonctionnements du régime actuel.

**M. Paul Masson**, rapporteur, a fait observer qu'en tout état de cause, le dispositif du projet de loi dûment amendé apporterait déjà un début de réponse aux carences actuelles, puisqu'il serait nettement plus aisé de refouler un étranger au terme d'un délai de séjour beaucoup plus bref qu'auparavant.

A l'issue de cette discussion, la commission a procédé à l'examen de l'article unique du projet de loi et des amendements proposés par le rapporteur.

Elle a tout d'abord adopté un article additionnel avant l'article premier, tendant à ramener d'un mois à quinze jours le délai de saisine de la commission des recours.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a indiqué que cette mesure sanctionnerait efficacement les recours dilatoires, sans causer de préjudice aux authentiques réfugiés, toujours très diligents lorsque l'O.F.P.R.A. les déboute -ce qui est au demeurant fort rare.

Après une brève discussion relative à la faculté de confier la présidence des sections de la commission des recours à des magistrats de la cour des comptes, en activité ou honoraires, où sont intervenus notamment **M. Jacques Larché, président, M. Paul Masson, rapporteur**, et **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté l'article unique du projet de loi.

Après différentes observations de **MM. Jacques Thyraud, Charles Jolibois et Louis Virapoullé**, relatives à l'éventualité d'instituer un mécanisme d'élection légale de domicile lors du dépôt d'un recours devant la commission des recours, en vue de faciliter la notification de ses décisions, la commission a finalement adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article unique, fixant la procédure de déclaration du domicile réel du demandeur d'asile.

Après une intervention de **M. Guy Allouche et de M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un second article additionnel après l'article unique, prévoyant le dépôt, chaque année, par le Gouvernement, d'un rapport au Parlement relatif à la mise en oeuvre de la législation sur le droit d'asile.

La commission a enfin adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

**Jeudi 19 avril 1989. - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a tout d'abord nommé **rapporteurs** :

- **M. Jacques Sourdille** pour le **projet de loi n° 245** (1989-1990) relatif à la **protection des personnes** contre les **discriminations** en raison de leur **état de santé** ou de leur **handicap** ;

- **M. Daniel Hoeffel** pour le **projet de loi n° 247** (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 modifiée fixant les règles garantissant l'**indépendance** des **membres** des **tribunaux administratifs** et des **cours administratives d'appel**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** au **projet de loi n° 83** (1989-1990) relatif à la **propriété industrielle** (**rapporteur : M. Jacques Thyraud**).

Elle a en premier lieu émis un avis défavorable, après un échange de vues entre le rapporteur et l'auteur de l'amendement, à un amendement n° 38 présenté par M. Michel Darras, modifiant le régime des certificats d'addition prévu par la loi du 2 janvier 1968 sur les brevets d'invention, ainsi qu'un amendement n° 41 du même auteur, conséquence du précédent.

Puis, la commission a rejeté un amendement n° 39 du même auteur, après un échange de vues entre le rapporteur et l'auteur de l'amendement, tendant à modifier le régime des licences obligatoires prévues par la loi.

La commission a ensuite constaté qu'un amendement n° 45, présenté par M. Serge Vinçon, relatif aux demandes en nullité d'un brevet, était contraire à un amendement n° 8 de la commission et à émis un avis défavorable à l'amendement.

Ensuite, après un échange de vues entre le rapporteur et l'auteur de l'amendement, elle a émis un avis favorable, sous réserve d'une rectification demandée à l'auteur de l'amendement, à un amendement n° 40 présenté par

M. Michel Darras, modifiant l'article 58 bis de la loi du 2 janvier 1968 relatif à l'action en opposabilité.

La commission a ensuite adopté un amendement n° 42 présenté par M. Pierre Laffitte, relatif à la sanction de l'usurpation du titre de propriétaire d'un brevet, constatant toutefois que cet amendement était partiellement satisfait par un amendement n° 37 de la commission. La commission a en revanche rejeté, après un échange de vues entre MM. **Jacques Larché, président, Louis Virapoullé, Michel Darras et Jacques Thyraud, rapporteur**, un amendement n° 43 du même auteur, constatant que celui-ci était en contradiction avec un amendement n° 20 de la commission.

Elle a en revanche émis un avis favorable à un sous-amendement n° 44 du même auteur à l'amendement de la commission n° 19, relatif à la rémunération supplémentaire des inventeurs salariés.

La commission a ensuite constaté, à l'examen d'un amendement n° 46 de M. Serge Vinçon, que le premier alinéa de l'article additionnel proposé par cet amendement était satisfait par un amendement n° 24 de la commission et s'est proposé, en revanche, de rectifier ce même amendement n° 21 par l'insertion du deuxième alinéa de l'article proposé par l'amendement n° 46.

La commission a ensuite émis un avis favorable, après les observations de M. **Jacques Thyraud, rapporteur** et de M. **Jacques Larché, président**, à un sous-amendement d'ordre rédactionnel n° 47 du Gouvernement à l'amendement n° 11 de la commission.

Enfin, la commission a constaté que l'amendement n° 48 présenté par le Gouvernement était contraire à l'amendement n° 29 de la commission et a émis en conséquence un avis défavorable à cet amendement.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Jeudi 19 avril 1990.- Présidence de M. Jacques Genton, président.** - La délégation a dans un premier temps procédé à un échange de vues, sur le **rapport** présenté par **M. Jacques Genton à M. Alain Poher, Président du Sénat, sur les propositions de réforme des structures et des méthodes de travail du Sénat pour les questions relatives aux Communautés européennes.**

**M. Jacques Genton, président,** a résumé les impressions qu'il a recueillies auprès des Parlements des autres Etats membres, et il a commenté brièvement les trois grands axes des propositions qu'il a formulées dans son rapport. La première consiste à mettre en place une structure administrative qui serait susceptible d'obtenir l'information européenne à sa source la plus directe. La deuxième proposition concerne le fonctionnement de la délégation pour laquelle la réforme législative engagée depuis 1988 va maintenant aboutir. La troisième proposition consiste dans l'organisation en séance publique de débats européens sur des thèmes précis et selon une procédure spécifique.

A l'issue de cette présentation, **MM. Guy Cabanel, Daniel Millaud et Robert Pontillon** ont fait connaître leur sentiment sur le contenu des propositions formulées par **M. Jacques Genton, président** ; ils ont manifesté leur accord sur ces propositions ainsi que sur la proposition de résolution qui devrait être déposée pour modifier en conséquence le règlement du Sénat.

La délégation a ensuite entendu le **rapport de M. René Trégouët sur les transports aériens en Europe** et précisé les règles actuellement applicables depuis le 1er janvier 1988 sur les capacités, les tarifs, l'accès aux marchés et les règles de concurrence.

Le rapporteur a décrit le contenu de la deuxième phase du développement de l'aviation civile dans la Communauté, telle qu'elle est contenue dans les nouvelles propositions de la Commission, et qui ont été examinées par le Conseil du 5 décembre 1989.

Le rapporteur a également insisté sur les problèmes du contrôle aérien posés par l'évolution du trafic en Europe et sur les mesures proposées par la Commission en vue de remédier à la congestion des aéroports et de l'espace aérien.

S'appuyant enfin sur la position du Gouvernement français qui, pour la première fois, a été portée à la connaissance de la délégation par le ministre des affaires européennes, **M. René Trégouët, rapporteur**, a proposé à la délégation des conclusions portant à la fois sur la libéralisation des règles de concurrence, sur le cabotage aérien, l'élargissement des possibilités de flexibilité des capacités, les conditions d'application de la double désapprobation en matière de système tarifaire, et sur les mesures à prendre dans le domaine du contrôle aérien.

**M. René Trégouët** a ensuite répondu aux questions posées par **M. Guy Cabanel** portant sur les incidences de la fragmentation du contrôle aérien en Europe, de **M. André Jarrot** sur le brevet de pilote aérien et l'harmonisation des matériels de contrôle de la sécurité aérienne et de **M. Robert Pontillon** sur la mise en concurrence des compagnies aériennes sur certaines liaisons nationales.

A la suite d'un débat général auquel ont participé **MM. André Jarrot, Robert Pontillon et René Trégouët**, la délégation a décidé d'insister dans ses conclusions sur la nécessité de préserver la formation des pilotes de ligne et

de faire observer par ceux-ci des règles strictes d'hygiène et de sécurité (notamment le taux d'alcoolémie).

**La délégation a adopté ces conclusions à l'unanimité.**

Elle a alors procédé à l'**examen du rapport de M. Daniel Millaud portant sur l'état des relations entre la Communauté et les pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) qui lui sont associés.**

Le rapporteur a décrit dans un premier temps le cadre juridique de l'association : d'une part, la quatrième partie du Traité de Rome, ouverte par l'article 131 qui énonce que l'association doit permettre de favoriser les intérêts des habitants des P.T.O.M. de manière à les conduire au développement économique qu'ils attendent, et, d'autre part, la décision d'association prise par le Conseil pour une durée fixée jusqu'à présent à cinq ans.

La décision d'association, qui doit préciser les conditions de mise en oeuvre de la quatrième partie du Traité, réalise un alignement presque complet des P.T.O.M. sur le régime accordé aux pays A.C.P. dans le cadre des conventions de Lomé.

Or, le renouvellement, pour dix ans et non plus cinq ans, de la décision d'association est en cours de négociation à Bruxelles. Dans cette perspective, le rapporteur a mis en relief un certain nombre de problèmes concrets résultant pour une large part de la situation ambiguë des P.T.O.M. par rapport à la Communauté, entre l'assimilation aux Etats A.C.P. et la soumission au droit communautaire.

**M. Daniel Millaud** a ainsi relevé le problème du droit d'établissement des ressortissants communautaires dans les P.T.O.M. français, dont la mise en oeuvre dans certains secteurs risque de compromettre le développement économique et social des territoires. Il s'est interrogé sur les effets indirects que l'achèvement du grand marché communautaire pourrait avoir dans les P.T.O.M. Abordant ensuite les problèmes douaniers, le rapporteur a mis en évidence le caractère juridiquement contestable de

l'imposition de règles d'origine aux produits que les P.T.O.M. exportent dans la Communauté ; il a aussi noté l'impossibilité pour les P.T.O.M. français de percevoir des droits de douane sur leurs importations en provenance de la Communauté, du fait de la combinaison des dispositions du Traité de Rome et de la réglementation française.

Le rapporteur a enfin exposé les problèmes relatifs au montant et à la gestion des aides financières de la Communauté, et évoqué les incertitudes du statut de la zone économique exclusive bordant le littoral des P.T.O.M.

Un débat s'est ensuite engagé, à la suite duquel la délégation a adopté, sur la proposition de son rapporteur, des conclusions relevant un certain nombre de domaines dans lesquels il serait souhaitable que la prochaine décision d'association résolve les aspects critiquables des relations entre la Communauté et les P.T.O.M.

**La délégation a adopté ces conclusions à l'unanimité.**

**La délégation a enfin désigné M. Guy Cabanel comme rapporteur du programme Tempus d'échanges d'étudiants avec les pays d'Europe centrale.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
VISANT A LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU  
LOGEMENT**

**Jeudi 12 avril 1990.-** Présidence de M. Guy Malandain, président. La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Guy Malandain, député, président,**
- **M. Jean François-Poncet, sénateur, vice-président.**
- **M. Bernard Carton, député, et M. Robert Laucournet, sénateur, comme rapporteurs, respectivement, pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.**

**M. Robert Laucournet** a rappelé les trois points principaux du dispositif du projet de loi : l'arbitrage ministériel (article 2), la désignation par le préfet de personnes prioritaires pour l'attribution de logements sociaux (article 11) et les possibilités de suppression du droit de préemption urbain (article 14). Il a souligné que la commission des affaires économiques et du plan du Sénat avait proposé des dispositions de compromis sur les articles 2 et 11 mais que celui-ci avait néanmoins confirmé la suppression des articles 11 et 14.

**M. Bernard Carton** a tout d'abord observé que le projet de loi correspondait à une attente importante de l'ensemble des partenaires concernés et que son objectif

essentiel visait à mettre en oeuvre des moyens nouveaux au service du droit au logement. Il a toutefois constaté que la discussion n'avait pas permis de régler un certain nombre de problèmes fondamentaux, en particulier les articles mentionnés par **M. Robert Laucournet** ainsi que le problème des nomades et celui des expulsions. Il a rappelé la volonté du Gouvernement de réinsérer dans le texte les articles 11 et 14, et a estimé qu'un véritable accord ne pourrait se trouver qu'au-delà des articles restant en discussion.

**M. Guy Malandain, président**, tout en constatant que le fond du problème du droit au logement ne pouvait être traité en l'absence des articles 11 et 14, a rappelé que la commission mixte paritaire n'est appelée à débattre que des articles restant en discussion.

Un large débat s'est alors ouvert, auquel ont notamment participé **MM. José Balarello, Maurice Lombard, André Duroméa, Jean Tibéri, Bernard Carton, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et Jean Simonin**, sur l'intérêt de poursuivre les travaux de la commission compte tenu des nombreux désaccords séparant les deux Assemblées.

**M. Jean François-Poncet, vice-président**, a constaté que, compte tenu des interventions précédentes, l'élaboration d'un texte commun sur les dispositions soumises à l'examen de la commission mixte paritaire serait difficile et a relevé, en outre, que le vote conforme des deux Assemblées sur les articles 11 et 14 était une apparence qui dissimulait un désaccord de fond.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen de l'article premier A sur lequel sont intervenus **MM. Bernard Carton, Robert Laucournet, Guy Malandain, président, Jean Tibéri, Louis de Catuelan, René Dosière et Jacques Guyard**.

Après les interventions de **MM. Guy Malandain, président, et Jean François-Poncet, vice-président**, elle a constaté l'impossibilité de parvenir à un accord.

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

**Jeudi 12 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Hubert Haenel, rapporteur.**  
**Dans une première séance tenue dans la matinée,** la mission d'information a tout d'abord entendu **MM. Augustin Bonrepaux et Pierre Remy,** respectivement président et délégué général de **l'association nationale des élus de la montagne (A.N.E.M.).**

**M. Augustin Bonrepaux** a, en premier lieu, présenté la situation des zones de montagnes replacée dans une perspective d'évolution, soulignant que la problématique de développement des zones rurales situées ailleurs n'est pas fondamentalement différente, même si le degré d'acuité des problèmes y est moins élevé et appelle par conséquent des mesures moins intenses. A certaines exceptions près, telles les grandes vallées alpines à vocation touristique, les tendances lourdes d'évolution de la situation des régions de montagne n'ont pas été inversées depuis le début du siècle. Le maillage du territoire se distend, la population diminue et vieillit, les activités traditionnelles déclinent en terme d'emploi, la diversification reste faible, et le mouvement général de retrait des services publics se poursuit, malgré la récente institution de commissions départementales d'amélioration de l'organisation des services publics en zone de montagne. Enfin, si des progrès réels ont été accomplis dans le domaine des communications

(télécommunications, infrastructures routières, réseau aérien), la politique de gestion de l'espace semble s'être très largement affaiblie, faute d'une volonté manifestée à l'échelon national et d'une clarification des compétences entre les différentes collectivités publiques.

Fort de ce constat, **M. Augustin Bonrepaux** a ensuite présenté un corps de propositions pour une politique de développement des zones difficiles ou fragiles. Considérant que l'objectif primordial est d'y maintenir un niveau suffisamment dense de population, car de cet enjeu procède l'ensemble des orientations préconisées, il a ainsi jugé essentiel de :

- structurer le territoire rural autour d'une armature urbaine de base constituée par des pôles locaux de résistance ou de développement, qui pourraient être renforcés en reprenant et en améliorant la politique des chefs-lieux vivants ;

- diversifier les activités économiques, soit par des incitations financières ou fiscales à caractère général, soit par une délocalisation des activités urbaines vers le milieu rural ;

- maintenir, voire renforcer un réseau de services publics de qualité, en l'adaptant à la spécificité des zones de faible densité par le développement de la polyvalence et de la mobilité ;

- poursuivre l'effort de désenclavement et entreprendre une politique conventionnelle d'entretien et d'aménagement de l'espace ;

- relancer une politique d'aménagement du territoire, placée sous l'autorité directe du premier ministre, qui impulse, coordonne et tient compte de l'environnement global des actions sectorielles des différentes administrations de l'Etat.

Enfin, **M. Augustin Bonrepaux** a préconisé de renforcer les structures territoriales locales, en dotant les collectivités locales d'outils de coopération plus performants, en réexaminant les critères de répartition

des grandes dotations de l'Etat qui pénalisent actuellement le milieu rural, en conférant au sous-préfet un rôle d'animateur du développement et de conseiller des collectivités locales et enfin, en étendant, simplifiant et modernisant les nombreuses procédures contractuelles existantes.

A la suite de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est félicité de constater une grande convergence d'appréciation entre l'A.N.E.M. et les membres de la mission, en ce qui concerne tant le constat que les pistes de solutions à explorer. Il s'est toutefois déclaré opposé au rôle attribué aux sous-préfets, qui lui paraîtrait contraire aux principes de la décentralisation. **MM. Augustin Bonrepaux et Pierre Rémy** ont alors précisé qu'ils n'entendaient pas substituer les sous-préfets aux décideurs naturels que sont les élus, mais les utiliser comme relais entre ces derniers et les administrations publiques nationales, afin de mobiliser les crédits d'Etat au plan local et de mieux utiliser des procédures souvent complexes.

**M. Marcel Bony** a quant à lui considéré que face à la multiplicité des structures syndicales, un arbitre est parfois nécessaire, en particulier pour attribuer les aides de l'Etat. Il a en outre regretté l'échec relatif des commissions départementales d'amélioration de l'organisation des services publics, qui ne sont pas suffisamment réunies et qui, de plus, n'ont qu'un rôle consultatif.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a appuyé cette remarque, trouvant dans la méthode retenue pour l'actuelle réorganisation de la gendarmerie un exemple significatif du peu de cas qui est fait des élus locaux par les grandes administrations. Il a, de plus, rappelé que le développement rural est essentiellement conditionné par la présence d'acteurs locaux performants et compétents. A cet égard, l'Etat doit pouvoir aider à trouver et former les hommes, et réexaminer sa vocation à l'échelon local pour tenir compte de la mise en oeuvre de la décentralisation. Il

a, enfin, demandé à **M. Augustin Bonrepaux** quelles grandes villes ont délocalisé volontairement certaines de leurs activités économiques vers le milieu rural.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a également estimé que, quelles que soient les difficultés des zones rurales considérées, le besoin essentiel du monde rural est celui d'hommes ayant des idées et des moyens, notamment financiers.

**M. Louis de Catuelan** a rappelé le rôle primordial des petites exploitations agricoles dans la structuration de l'espace rural.

**M. Jacques Machet**, évoquant une expérience menée dans son département, a insisté sur la formation des élus locaux pour réussir le développement rural. Il a en outre fait état des réactions très fermes des populations locales face à la délocalisation de certains services publics, en particulier des brigades de gendarmerie.

**M. Jean François-Poncet, président**, a souligné la nécessité de renforcer les structures locales, de développer les comités d'expansion de préférence aux syndicats sectoriels et d'orienter les dépenses budgétaires des départements de manière géographique. Il a, de plus, estimé que l'Etat devait aider les collectivités locales à trouver et à former les hommes, au besoin en mettant à leur disposition certains de ses hauts fonctionnaires.

**M. William Chervy** a approuvé cette dernière suggestion, évoquant le succès qu'a rencontré dans son département l'expérience de mise à disposition des collectivités territoriales de fonctionnaires de la direction départementale de l'agriculture et de la direction départementale de l'équipement.

**M. Pierre Louvot** a rappelé que les problèmes actuels d'aménagement du territoire résultent essentiellement du cloisonnement des politiques de chaque département ministériel qui ne sont soumises à aucune directive globale et concertée.

**M. Augustin Bonrepaux** a alors relevé que ces différentes interventions manifestaient des préoccupations et des analyses très proches de celles de l'A.N.E.M. Cette association milite en effet en faveur de la structuration du milieu local par le rassemblement des moyens et des hommes, en faisant appel le cas échéant aux services de l'Etat. Par ailleurs, prenant l'exemple de l'école, il a estimé préférable de rapprocher les services publics des habitants, plutôt que l'inverse, afin de stopper le processus de désertification. **M. Pierre Remy** a ajouté que l'inefficacité des commissions d'amélioration de l'organisation des services publics résultait largement de l'absence d'autorité des préfets en la matière, les services départementaux dépendant essentiellement de leur administration parisienne. Il a cité Montpellier comme exemple de grande ville ayant procédé à une délocalisation de certaines de ses activités économiques. En ce qui concerne les friches, partant du constat que l'agriculture productive ne permettra plus d'entretenir tout l'espace rural comme par le passé, il a préconisé de rémunérer la fonction d'aménagement paysager, sur le modèle de l'expérience conduite en Isère et dans le parc naturel du Vercors. Il a admis cependant qu'une telle politique n'est pas adaptée à toutes les régions, qu'elle suppose une forte volonté des pouvoirs locaux et qu'elle doit s'appuyer sur des procédures financières particulières, telle celle de l'article 19 de la directive européenne sur la réforme des fonds structurels communautaires.

Puis la mission a procédé à l'audition de **M. Charles Galvin, président de la fédération française de l'économie montagnarde.**

Après avoir rappelé que les zones de montagne représentaient 21 % du territoire national, 7 % de la population et 5.600 communes, **M. Charles Galvin** a estimé qu'un bilan mitigé pouvait être tiré de l'évolution enregistrée au cours des dix dernières années. Il a, en particulier, estimé que la loi "montagne" devait être améliorée et que la décentralisation avait pu avoir, pour

les zones de montagne, des conséquences négatives. Il a regretté que la Communauté, dans sa définition des zones fragiles, ne prenne pas en compte la spécificité de la montagne.

Il a jugé que les aides à l'agriculture de montagne avaient permis de freiner les départs.

Il a cependant précisé que le maintien ou la croissance de la population dans les départements de montagne pouvait masquer des transferts au profit des pôles urbains.

Par delà leur diversité évidente, les zones de montagne lui ont paru constituer une entité unique, caractérisée par la présence de handicaps permanents, et soumise aux mêmes conditions spécifiques.

Concernant les obstacles qui obèrent le développement en zone de montagne, **M. Charles Galvin** a cité les problèmes d'enclavement et le système trop complexe de la pluriactivité. Il a souhaité que les aides à l'agriculture de montagne, qui représentent une part parfois considérable du revenu agricole, soient périodiquement réévaluées, de même que les crédits du FIDAR (fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) et du FIAM (fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne).

Il a regretté que les commissions départementales d'amélioration du fonctionnement des services publics n'aient pas de rôle véritable dans la fermeture ou le maintien d'un service public.

S'agissant des dispositions communautaires, **M. Charles Galvin** a estimé que l'extensification-agrandissement, de même que le soutien aux pratiques agricoles favorables à l'environnement, pouvaient présenter des perspectives intéressantes. Il a cependant regretté la trop grande timidité des pouvoirs publics sur ce dernier point.

Après avoir cité des exemples de développement en zone de montagne, notamment autour de la plasturgie et de la filière bois, il a souhaité que puisse être menée une

réflexion prospective sur l'évolution des zones de montagne intégrant les conséquences prévisibles du recul de la surface agricole utilisée ainsi que l'évolution des modes de vie, en particulier en matière de déplacements.

Un large débat s'est alors instauré dans lequel sont intervenus :

- **M. Marcel Bony**, pour observer que les productions spécifiques n'existaient pas partout, que la conciliation entre activités agricoles et touristiques n'était pas toujours facile et qu'une trop large part des crédits du FIAM et du FIDAR était consacrée à des études ;

- **MM. Ambroise Dupont et William Chervy**, pour s'interroger à leur tour sur les aides du FIDAR ;

- **M. Désiré Debavelaere**, pour souligner les limites de la politique spécifique de la montagne au regard de produits labellisés tels le "gruyère breton", d'une part, les contraintes que font peser les quotas laitiers sur l'agriculture extensive, d'autre part ;

- **M. André Egu**, pour observer que les régions de plaines sont également confrontées à des problèmes de développement ;

- **M. Jean Huchon, rapporteur**, pour soulever le problème de la finalité des primes versées aux petits exploitants en zone de montagne ;

- **M. Hubert Haenel, rapporteur**, pour s'interroger sur le développement des friches.

En réponse, **M. Charles Galvin** a estimé, s'agissant des productions de montagne, qu'il ne fallait pas opposer les zones françaises entre elles. Il a rappelé que si un effort particulier avait pu être fait pour les quotas en zone de montagne, la production laitière par exploitation de montagne restait très sensiblement inférieure à celle de plaine.

Il a souligné que le renforcement des appellations d'origine contrôlées, qui attachent un produit à son terroir, était souhaitable pour l'économie montagnarde.

Il a estimé que la réussite de l'extensification dépendrait du niveau de la prime versée.

S'agissant des crédits du F.I.D.A.R., il a jugé que la procédure était insuffisamment déconcentrée et trop complexe. Il a estimé souhaitable que ces crédits puissent à la fois financer des petites réalisations, au risque du saupoudrage, et les grosses opérations, grâce à une intervention massive.

**M. Charles Galvin** a regretté que de nombreux articles de la loi montagne restent encore inappliqués et a suggéré que les comités de massifs soient présidés par des élus. Il a enfin souligné la nécessité de développer un tourisme professionnel hors des stations, ainsi que de supprimer certains seuils qui freinent le développement de l'artisanat.

Au cours d'une seconde réunion, tenue l'après-midi, la mission a procédé tout d'abord à l'audition de **M. Jacques Fournier**, président de la S.N.C.F.

**M. Jacques Fournier** a indiqué que la S.N.C.F. s'estimait particulièrement concernée par les travaux du Sénat dans la mesure où les transports sont essentiels à la structuration de l'espace et où la mission de service public de la S.N.C.F. inclut l'aménagement du territoire.

Il a, tout d'abord, décrit les orientations stratégiques de la S.N.C.F. pour les années 1990-1994, telles qu'elles ont été établies par le plan d'entreprise et le contrat de plan signé avec l'Etat.

**M. Jacques Fournier** a distingué trois grandes orientations. La première est le développement des liaisons rapides de voyageurs qui repose sur l'extension du réseau T.G.V., notamment vers le Sud-Est et le Nord et la réalisation de l'interconnexion en région parisienne. Ce développement aura des répercussions sur l'ensemble des régions françaises et, indirectement, sur l'espace rural. Il devrait faire passer à 50 % la proportion de voyageurs des grandes lignes empruntant le réseau T.G.V.

**M. Jacques Fournier** a toutefois assuré que la S.N.C.F. continuerait à entretenir et à moderniser les liaisons classiques, y compris les moins rentables dès lors qu'existe un intérêt d'aménagement du territoire.

La deuxième orientation de la S.N.C.F. consiste en l'amélioration des transports de la vie quotidienne qui concernent 1.800.000 personnes chaque jour dont 400.000 hors région parisienne. **M. Jacques Fournier** a rappelé à ce sujet l'importance des conventions régionales, en soulignant que la contribution de l'Etat aux transports régionaux serait maintenue et réévaluée chaque année au cours de l'exécution du contrat de plan. Il a précisé que l'usager ne paie, du fait de cette contribution, que 30 à 40 % du coût des transports régionaux.

**M. Jacques Fournier** s'est déclaré convaincu de l'intérêt des conventions pour ce type de transports desservant les banlieues comme le monde rural.

La troisième orientation qui vise à consolider la situation du fret, aura une influence directe sur l'espace rural. Constatant la diminution de l'activité de la S.N.C.F. dans ce secteur, **M. Jacques Fournier** a déclaré que seraient privilégiés désormais le train entier et le transport combiné rail-route alors que le système des wagons isolés devrait être restructuré car moins concurrentiel que la route. Dans les années à venir, il a donc annoncé la disparition de points de desserte.

**M. Jacques Fournier** s'est ensuite attaché à définir quelle était l'approche des problèmes de l'espace rural pour la S.N.C.F. Il a rappelé que la mission de service public de la S.N.C.F. couvrait essentiellement le trafic voyageurs, le trafic de marchandises étant soumis à une entière concurrence. Il a souligné que cette mission de service public devait s'accompagner d'une adaptation constante aux besoins de la population, tenir compte de toutes les composantes de l'offre de transports, rechercher le meilleur emploi des moyens financiers de la collectivité nationale et enfin s'insérer dans une concertation étroite avec les représentants de la population, la S.N.C.F. devant

se comporter comme une force d'innovation et de proposition.

Précisant les applications pratiques de cette politique, il a souhaité qu'elle se mette en place à l'occasion du renouvellement des conventions et qu'elle se fonde sur des études précises de l'évolution des besoins qui pourraient être financées conjointement par l'Etat et les régions.

**M. Jacques Fournier** a indiqué que la politique de la S.N.C.F. ne devait ni maintenir à tout prix l'existant ni viser la suppression du non rentable. Il a souligné le caractère marginal des fermetures de lignes depuis 1982, précisant qu'en 1988-1989 seuls 200 kilomètres avaient été supprimés sur un total de 35.000, et que, dans le même temps, de nouvelles lignes avaient été ouvertes. Il a, enfin, donné trois exemples de mesures qui pourraient être prises.

S'agissant de la politique des dessertes et des arrêts, il a estimé qu'il fallait effectuer des choix de points de desserte, afin d'accélérer la vitesse des liaisons et utiliser pour certains arrêts d'autres modes de transport comme les taxis collectifs.

S'agissant de la politique des points de vente, il a exclu l'installation générale de terminaux dans toutes les gares, et souhaité le développement de la réservation par minitel et l'utilisation d'autres lieux de vente, tels que les débits de tabac ou les syndicats d'initiative.

S'agissant des fréquences, il a constaté qu'il était parfois préférable de remplacer le fer par la route plutôt que de diminuer les fréquences, faute de voyageurs.

**M. Jacques Fournier** a conclu en indiquant que la contribution de l'Etat lui paraissait suffisante à condition que soit repensé l'ensemble du réseau régional.

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

**M. Jean François-Poncet, président,** s'est interrogé sur le programme de fermeture de lignes pour les

prochaines années et sur le financement du réseau régional.

**M. Jacques Fournier** a répondu que la S.N.C.F. n'avait aucun programme de fermeture. Pour les lignes rapides et express, les fermetures ne sont qu'un phénomène marginal qui n'intervient qu'en l'absence d'intérêt général et d'intérêt pour l'entreprise. S'agissant des services régionaux conventionnés, les décisions résultent uniquement de la concertation entre la S.N.C.F. et les régions. Sur le problème du financement, il a rappelé que l'Etat y contribue pour 3,6 milliards de francs et que les régions ne supportent que le coût marginal de l'occupation du réseau par les transports régionaux.

A **M. Henri Olivier** qui l'interrogeait sur le maintien de la ligne Paris-Granville et sur la nécessité d'un arrêt supplémentaire du TGV Paris-Le Mans dans l'Orne, **M. Jacques Fournier** a répondu que la ligne Paris-Granville remplissait les critères d'une ligne à intérêt d'aménagement du territoire et qu'elle serait modernisée moyennant une mise à voie unique. Il a souligné toutefois que le renforcement de la concurrence par la création d'autoroutes et d'aéroports devait être compensé pour la S.N.C.F. qui se voit retirer des parts de marché. S'agissant de la ligne Paris-Le Mans, il s'est engagé à poursuivre l'examen des désagréments qu'avait pu causer la réorganisation de la desserte.

A **M. Louis de Catuelan** qui l'interrogeait sur les parcs de liaison et l'achèvement des travaux de la gare Montparnasse, **M. Jacques Fournier** a répondu qu'il était favorable aux parcs de liaison qui constituent l'équivalent pour le trafic voyageurs du transport combiné pour le fret. Il a précisé que les travaux de la gare Montparnasse devraient s'achever à l'automne 1990.

Répondant à **M. Désiré Debavelaere**, **M. Jacques Fournier** a précisé que le programme d'électrification de la ligne Calais-Boulogne serait poursuivi.

A **M. Jean Huchon**, il a indiqué que le système de réservation pour le TGV Atlantique serait progressivement amélioré.

A **M. André Egu**, qui l'interrogeait sur la nécessité de désenclaver rapidement la ville de Saint-Malo, après la mise en service du nouveau TGV, **M. Jacques Fournier** a indiqué que l'électrification de la ligne Rennes-Saint Malo représentait un lourd investissement pour un faible taux de rentabilité et qu'il faudrait trouver les financements adéquats.

Enfin, en réponse à **M. William Chervy**, qui s'inquiétait de l'absence de lignes transversales de TGV, **M. Jacques Fournier** a précisé que le nouveau schéma directeur prévoyait une liaison Rhin-Rhône qui serait poursuivie vers l'Espagne.

Puis la commission a entendu **M. Henry Jouve**, président du centre national des jeunes agriculteurs (C.N.J.A.) et du groupe "Espaces naturels" (commissariat général du Plan).

**M. Henry Jouve** a tout d'abord estimé que la France rurale pouvait être divisée en deux moitiés, dont l'une, composée de zones difficiles, risquait de se trouver confrontée au problème de la désertification. Il a relevé que la Communauté raisonnait d'ailleurs en termes d'agriculture à "deux vitesses" : l'une assistée, de type "sociétal" ; l'autre compétitive, intégrée aux mécanismes de marché. Il a souligné que la politique communautaire de limitation des productions et de réduction des prix présentait un danger pour de nombreuses exploitations.

S'agissant des risques de désertification, il a rappelé que le problème n'était pas uniquement démographique. L'agriculture a un rôle déterminant à jouer dans le développement rural : il paraît difficile d'imaginer une vie rurale sans agriculteurs.

**M. Henry Jouve** a ensuite analysé les obstacles au développement rural. Il a estimé que le procès fréquemment fait au morcellement communal était

largement infondé. Les petites communes jouent, en effet, un rôle décisif dans le maillage du pays et comme écoles de démocratie et de civisme. L'intercommunalité lui a néanmoins paru devoir être renforcée.

S'agissant de la taxe sur le foncier non bâti (T.F.N.B.), il a estimé que, compte tenu de son poids dans la fiscalité des communes rurales, sa suppression devrait nécessairement s'accompagner d'une contrepartie. Il a redouté que le projet de révision des valeurs locatives n'aboutisse, en fait, à renforcer le poids de cette taxe.

Il a relevé que le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) conduisait à fortement pénaliser les communes rurales par rapport aux grandes villes.

Les contraintes communautaires, avec l'introduction de stabilisateurs, notamment en matière ovine, lui ont paru, d'autre part, pouvoir parfois jouer un rôle négatif pour l'aménagement rural.

**M. Henry Jouve** a insisté sur le fait que l'agriculture devait conserver, avant tout, une fonction économique de production. Cette fonction doit aujourd'hui s'étendre à la fourniture de matières premières pour l'industrie. L'agriculture a, par ailleurs, une fonction d'entretien de l'espace, et par conséquent de prestation de services.

Il a regretté que l'instrument de la bonification, qui fournissait un bon levier pour orienter une politique agricole, ait été affaibli. Il a souhaité que la réforme de la transmission, qui devrait permettre notamment de prendre en compte la valeur économique de l'exploitation et non sa valeur vénale, soit rapidement entreprise.

Après avoir cité quelques expériences locales de développement initiées par le C.N.J.A., **M. Henry Jouve** a indiqué que le faible succès jusqu'ici rencontré par les dispositions communautaires relatives à la jachère et à l'extensification s'expliquait par un engagement insuffisant de l'Etat.

Il a enfin souligné l'évolution des mentalités du milieu agricole que traduit son ouverture aux aspects extra-agricoles de la ruralité. Il a estimé que la diversification devait être encouragée, mais de façon "professionnelle", notamment dans le cadre de l'agro-tourisme et que l'élargissement de la notion d'activité agricole permettait de favoriser la pluriactivité.

**M. Jean François-Poncet, président**, est alors intervenu pour souligner que la jachère était un facteur de désertification, auquel il convenait de ne se rallier qu'en dernière extrémité. En revanche, l'extensification peut présenter une opportunité, quoiqu'aléatoire en raison de l'insuffisance des recherches menées en cette matière. Il a, par ailleurs, suggéré que la suppression de la T.F.N.B. puisse être compensée par un alignement de la D.G.F. "rurale" sur la D.G.F. des grandes villes. **MM. Jean Huchon et André Egu** ont soutenu cette proposition.

**MM. Désiré Debavelaere et Louis de Catuelan** sont intervenus pour souligner que l'extensification devait permettre l'installation ou le maintien d'exploitations rentables et qu'elle n'était pas envisageable dans toutes les régions.

Après s'être déclaré d'accord avec les intervenants, **M. Henry Jouve** a conclu en indiquant que la forêt, si elle était mieux gérée, présenterait également des opportunités intéressantes.

**Mardi 17 avril 1990 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Daniel Hubert**, Directeur à l'agence nationale pour la création et le développement des entreprises (A.N.C.D.E.).

**M. Daniel Hubert** a rappelé que l'A.N.C.D.E., créée en 1979, avait pour mission de favoriser la création d'entreprises qui réussissent, d'aider la transmission et la reprise des entreprises et de faciliter le développement des jeunes entreprises. Il a souligné qu'elle agissait toujours en

partenariat avec les organismes économiques sur le territoire.

Il a évoqué les opérations conduites par l'A.N.C.D.E. en milieu rural avec la délégation à l'aménagement du territoire et, notamment, les opérations "ODACE" qui ont permis la création de quelque quatre mille entreprises et les opérations relais. Il a indiqué que l'action de l'agence consistait, alors, à sensibiliser les entreprises au problème de leur transmission, à faire procéder à leur évaluation puis à trouver les repreneurs possibles.

**M. Daniel Hubert** a fait part des difficultés rencontrées qui sont la carence du nombre de petites et moyennes industries à reprendre et, a contrario, l'absence de repreneurs pour les petites entreprises artisanales.

Il a indiqué que l'agence disposait d'un réseau national d'accueil (le réseau CHANCE) dont l'activité devrait être renforcée, et de relais régionaux destinés à informer les responsables économiques et à développer les actions de formation.

**M. Pierre Louvot** est intervenu pour souligner les résultats positifs de l'action de l'A.N.C.D.E. dans son département. Il s'est interrogé sur le coût de ce type d'intervention.

**M. Daniel Hubert** a indiqué que l'agence agissait de plus en plus comme un prestataire de services auprès des élus et des responsables économiques et de moins en moins directement. Il a évalué le coût d'une opération ODACE à un ou deux millions de francs, dont l'essentiel résulte de l'établissement d'un plan de communication sur le département afin d'attirer les repreneurs.

Il a précisé qu'à l'issue de ce type d'opérations, d'autres actions étaient souvent engagées, comme la création de pépinières d'entreprises, dont il a déploré l'abus, des opérations d'essaimage ou encore la mise au point de collectes locales d'épargne grâce à des clubs d'investissement locaux (CIGALES).

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Daniel Hubert** a indiqué que l'agence envisageait une extension de son activité par l'institution d'un système de mise en marché national d'opportunités locales de création ou de reprise d'entreprises. Il a toutefois rappelé que pour des opérations ponctuelles, le champ d'action ne pouvait qu'être limité géographiquement, pour des raisons de coût.

**M. Jean François-Poncet** s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre la compétence de l'A.N.C.D.E. à l'attribution de moyens financiers aux entrepreneurs.

**M. Daniel Hubert** a estimé que tel n'était pas le rôle de l'agence, considérant que le besoin principal des candidats à la création ou à la reprise d'entreprises était un dispositif d'accueil et de conseil compétent. Il a fait part, en outre, de ses craintes de voir attribuer des subventions à des entreprises non viables.

**M. Joseph Caupert** s'est interrogé, alors, sur le rôle des chambres de métiers et des chambres de commerce.

**M. Jean François-Poncet, président**, a suggéré à **M. Daniel Hubert** de soumettre à la mission des propositions concrètes pour faciliter l'action de l'agence. Il s'est notamment déclaré intéressé par la création de pôles de réanimation rurale, comparables aux pôles de conversion.

**M. Désiré Debavelaere** a souligné le rôle que pouvaient jouer les seuils existant entre le secteur de l'artisanat et le secteur des PME-PMI. Il s'est interrogé sur les expériences identiques à celle de l'A.N.C.D.E. dans les autres pays de la C.E.E.

**M. Daniel Hubert** a indiqué qu'une étude était en cours afin de comparer les différentes expériences mais que les résultats n'en étaient pas encore disponibles. Il a regretté l'inadaptation du conseil privé, juridique ou autre, à la petite entreprise.

En réponse à **M. Désiré Debavelaere** qui soulignait l'importance de la sous-traitance pour le monde rural, mais aussi les carences de la protection du sous-traitant, il a rappelé le rôle grandissant de la co-traitance et du

partenariat d'affaires qui se fondent sur des rapports plus équilibrés.

La mission d'information a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Pierre Noël, directeur général de l'Association villages-vacances-familles (V.V.F.)**.

**M. Jean-Pierre Noël** a tout d'abord présenté la situation de V.V.F. au sein du groupe de la Caisse des dépôts. Il s'agit d'une association implantée dans 140 communes de métropole et d'outre-mer et qui regroupe plus de 500 associés, comités d'entreprises, services sociaux, caisses d'allocations familiales et sections départementales. Son chiffre d'affaires approche 750 millions de francs, pour 600.000 personnes accueillies chaque année. Sa capacité, soit 65.000 lits, place V.V.F. à la première place européenne du tourisme associatif.

Abordant les activités de son association en espace rural, **M. Jean-Pierre Noël** a expliqué qu'avec 72 implantations sur 140 réparties dans 37 départements et 16.000 lits environ, les activités à la campagne de V.V.F. représentent le quart de son chiffre d'affaires. Presque essentiellement réalisée en gîtes familiaux de 40 appartements, cette forme de tourisme se heurte à la rigidité du calendrier scolaire, qu'il convient de dépasser en promouvant d'autres formules (accueil de groupes, week-ends, séjours à thèmes...). Il a ensuite souligné l'importance que revêt aujourd'hui la rénovation des villages existants, à laquelle les collectivités locales seront nécessairement appelées à contribuer, compte tenu de la modicité des dotations de l'Etat et de la Caisse nationale d'allocations familiales.

**M. Jean-Pierre Noël** a alors présenté quelques exemples des activités proposées par V.V.F. dans ses villages ruraux qui permettent parfois d'associer la fréquentation du milieu rural et celle du littoral.

S'agissant du mode de financement d'un gîte familial, il a indiqué que, pour un investissement de 15 millions de francs hors terrain, 20 % étaient amortissables sur

exploitation et 80 % par subventions ou souscriptions des associés. Un tel gîte apporte 700.000 francs à l'économie locale chaque année.

Evoquant une récente enquête du B.I.P.E., **M. Jean-Pierre Noël** a souligné les aspirations croissantes des vacanciers pour les activités propres au milieu rural, comme la marche à pied. La satisfaction des clients de V.V.F., supérieure en zone rurale malgré une fidélité plus faible, illustre l'attrait croissant pour les vacances en espace rural. Cependant, la durée des séjours décroît d'un tiers de journée par an.

**M. Jean-Pierre Noël** a ensuite détaillé les enjeux du développement du tourisme en espace rural. Celui-ci dispose de nombreux atouts, tenant à la richesse et à la variété de ses paysages, de ses monuments, à son calme... Mais ses handicaps ne doivent pas être méconnus : la rentabilité des équipements en espace rural reste faible, les financements insuffisants et les acteurs trop dispersés. Par ailleurs, la faible étendue de la saison reste un obstacle difficilement surmontable.

Abordant les formes de tourisme en espace rural, le directeur général de V.V.F. a rappelé que celles-ci pouvaient être très diverses, mais ne doivent pas perdre leur spécificité, en évitant les investissements trop lourds.

Concluant son propos, **M. Jean-Pierre Noël** a évoqué l'ouverture internationale de V.V.F. et a préconisé plusieurs adaptations du tourisme en espace rural. Il conviendrait :

- d'informer et de former les élus concernés, qui seuls peuvent être les gestionnaires des programmes qu'ils auront définis ;

- d'encourager l'intercommunalité, afin de favoriser la coordination et la planification des installations ;

- d'accentuer l'effort de promotion du tourisme rural en France comme à l'étranger ;

- d'étaler le calendrier scolaire, le nombre de jours de vacances ayant été réduit de 60 jours (sur 196) depuis 1980 ;

- d'organiser une coordination nationale forte entre tourisme en espace rural et protection de ce milieu. D'une manière générale, le directeur général de V.V.F. a appelé de ses voeux une plus grande convergence des acteurs impliqués dans le développement du tourisme rural.

A l'issue de cette intervention, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est interrogé sur les moyens de ce développement, notamment quant à l'appui que les collectivités locales devront apporter à une meilleure valorisation des potentialités existantes.

Répondant à propos des efforts de promotion nécessaires à l'accroissement de la fréquentation touristique en milieu rural, **M. Jean-Pierre Noël** s'est félicité du rôle joué par les services officiels français du tourisme à l'étranger, précisant cependant qu'il importait de proposer aux touristes étrangers des prestations de qualité constante.

S'agissant de la rentabilité du tourisme rural, il a noté que celle-ci devait être appréhendée en tenant compte de ses apports indirects, tel le maintien des services existant dans les villages où les gîtes ruraux sont implantés.

Enfin, interrogé par le président Jean François-Poncet sur les potentialités du tourisme du troisième âge, **M. Jean-Pierre Noël** a expliqué que celui-ci pouvait constituer une réponse à la rigidité du calendrier scolaire, notamment eu égard à l'abaissement de l'âge de la retraite.