

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	2065-2066
● <i>Nominations organismes extra-parlementaires</i>	2065
● <i>Règlement - Auditions publiques - Débat</i>	2066
● <i>Agriculture - Fièvre aphteuse (projet de loi n° 271)</i>	
- Examen du rapport	2061
 Affaires étrangères, Défense et Forces armées	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	2077
● <i>Audition de M. Elias Sambar, rédacteur en chef de la Revue d'études palestiniennes</i>	2067
● <i>Auditions - débat</i>	2077
● <i>Défense - Golfe persique</i>	
- Présentation d'une étude sur les exigences nouvelles en matière de défense	2070
 Affaires sociales	
● <i>Nominations de rapporteurs</i>	2089
● <i>Nomination organisme extra-parlementaire</i>	2091
● <i>Anciens combattants - Institution nationale des Invalides (projet de loi n° 270)</i>	
- Audition de M. André Méric, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre ..	2079
- Examen du rapport	2083
● <i>Associations - bénévolat (projet de loi n° 291)</i>	
- Examen du rapport	2085
● <i>Europe - Royaume Uni</i>	
- Réception d'une délégation de la Chambre des communes	2089

**Finances, contrôle budgétaire
et comptes économiques de la Nation**

- *Caisse des dépôts et consignations - Cour des comptes*
 - Audition de M. Michel Duval, président
de la troisième chambre de la Cour des comptes 2093
 - Examen du rapport sur les suites susceptibles
d'être données au relevé des constatations
de la Cour des comptes 2098

**Lois constitutionnelles, législation, suffrage universel,
règlement et administration générale**

- *Nomination de rapporteur* 2105
- *Code pénal (projet de loi n° 214)*
 - Examen des amendements 2107
- *Cour de cassation-Saisine pour avis (projet de loi
n° 292 (1990-1991))*
 - Examen du rapport 2105
- *Fonction publique - Europe (projet de loi n° 240)*
 - Examen des amendements 2109

Délégation du Sénat pour les Communautés européennes

- *Nomination d'un rapporteur* 2111
- *Règlement - question orale européenne* 2111
- *Europe - politique extérieure et de sécurité commune*
 - Examen du projet d'avis 2111
- *Assemblée parlementaire sur la sécurité et la
coopération en europe (C.S.C.E.)*
 - Examen du projet de rapport d'information 2114

**Programme de travail des commissions
pour la semaine du 29 avril au 4 mai 1991 2117**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 24 avril 1991 - Présidence de M. Richard Pouille, vice-président.- La commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Alain Pluchet** sur le **projet de loi n° 271 (1990-1991)** relatif à la lutte contre la **fièvre aphteuse** et portant modification du code rural et du code pénal.

M. Alain Pluchet, rapporteur, a tout d'abord rappelé que l'objet du projet de loi était d'inverser le dispositif de lutte actuellement en vigueur contre la fièvre aphteuse. Alors qu'aujourd'hui tous les bovins sont obligatoirement vaccinés, il sera désormais interdit de vacciner dans toutes les espèces et sur l'ensemble du territoire national. En contrepartie, afin de prévenir la naissance ou l'extension d'une épizootie de fièvre aphteuse, le projet de loi met en place un dispositif sévère, comprenant notamment la possibilité de restreindre la libre circulation des personnes, et l'assortit de sanctions.

M. Alain Pluchet, rapporteur, a ensuite exposé les trois raisons principales justifiant l'arrêt de la vaccination. Tout d'abord, la politique de vaccination systématique menée depuis 1962 a porté ses fruits : la France est, depuis 1981, indemne de cette maladie ; ensuite, l'arrêt de la vaccination permettra au territoire national de se voir reconnaître le caractère de "zone propre", ce qui devrait permettre des exportations en direction des pays de la zone Pacifique et d'Amérique du Nord ; enfin, la directive 90/423/CEE, adoptée le 26 juin 1990, impose aux Etats-membres de cesser de vacciner au plus tard le 31 décembre 1991.

Le rapporteur a estimé que, si la décision de l'arrêt de la vaccination était difficilement contestable, en revanche, un certain nombre de problèmes demeuraient.

Il a ainsi exposé que, compte tenu du caractère dramatique qu'étaient susceptibles de revêtir l'apparition et le développement d'une épizootie de fièvre aphteuse, il était indispensable que soient dégagés les moyens financiers et humains nécessaires afin de prévenir, dans les délais les plus brefs, toute extension.

En outre, il a jugé essentiel le problème de l'indemnisation des pertes directes ou indirectes, la Communauté ne remboursant que 70 % dans un premier temps, puis 60 % ensuite, des pertes directes.

M. Alain Pluchet, rapporteur, a ensuite exposé aux commissaires l'économie du projet de loi, en soulignant la dureté des sanctions pénales susceptibles d'être encourues ainsi que les limitations à la circulation des personnes qui pourront être apportées dans les périmètres faisant l'objet d'un arrêté de mise sous surveillance ou de déclaration d'infection.

En conclusion de son propos liminaire et après avoir rappelé la brièveté des délais qui lui avaient été impartis, le rapporteur a estimé avoir pu procéder aux auditions indispensables qui l'ont confirmé dans le sentiment que si le projet de loi, en lui-même, recueillait l'assentiment des professionnels intéressés, les problèmes d'indemnisation n'étaient en revanche pas encore réglés.

Un large échange de vues s'est alors engagé.

A MM. **André Fosset et Roland Grimaldi**, qui l'interrogeaient sur l'opinion des professionnels à l'égard de l'arrêt de la vaccination, **M. Alain Pluchet, rapporteur**, a indiqué que la profession agricole, les organisations représentatives de l'élevage et les groupements de défense sanitaire du bétail considéraient que l'arrêt de la vaccination était "techniquement" justifié. En revanche, tous ont souligné l'extrême importance de la mise en place d'un réseau d'épidémio-surveillance efficace et d'une

indemnisation totale et rapide des pertes directes et indirectes. Sur ce dernier point, le rapporteur a estimé que, contrairement au projet de cofinancement proposé par les pouvoirs publics, c'était à l'Etat de prendre à sa charge les préjudices qui résulteraient éventuellement de sa décision d'interdire la vaccination.

M. Félix Leyzour est intervenu pour indiquer que la vaccination était déjà interdite dans les faits, depuis le début du mois d'avril, à la suite de la publication d'un arrêté interministériel. Il a relevé qu'au cas où l'épizootie prendrait une ampleur difficilement maîtrisable, il était envisagé de recourir à la vaccination d'urgence. Après avoir souligné la nécessité de mettre en place dans chaque département, une espèce de plan "ORSEC - fièvre aphteuse", il a insisté sur l'importance des problèmes posés par l'indemnisation. Il s'est enfin interrogé sur les effets réels à attendre de la reconnaissance du territoire national comme zone propre, compte tenu du protectionnisme des pays de la zone Pacifique ou d'Amérique du Nord.

M. Alain Pluchet, rapporteur, a déclaré partager un certain nombre de ces analyses et de ces interrogations. Il a souligné qu'un effort d'information et de sensibilisation devait être mené. Il a rappelé qu'annuellement, les éleveurs bovins dépensaient 200 millions de francs au titre de la fièvre aphteuse et que l'indemnisation du dernier cas observé en 1981 avait coûté une quarantaine de millions de francs.

M. Jean Huchon est intervenu pour estimer que l'apparition d'un foyer de fièvre aphteuse constituait pour l'éleveur et l'environnement immédiat une véritable catastrophe psychologique et économique que la mise en oeuvre de la vaccination systématique permet aujourd'hui d'éviter. Il a espéré que la décision d'interdire la vaccination ne serait pas ultérieurement regrettée. Il a, par ailleurs, souligné que l'insuffisance actuelle des moyens de contrôle des importations en provenance des pays tiers devait susciter de légitimes inquiétudes.

M. Jacques de Menou s'est interrogé sur la compatibilité de l'arrêt de la vaccination avec le développement que connaissent les importations incontrôlées et sans que les problèmes financiers aient été préalablement réglés. Sur ce point, il a estimé que les éleveurs ne procéderaient immédiatement aux déclarations nécessaires que s'ils avaient la certitude d'une rapide et complète indemnisation.

A ces intervenants et à **MM. Jean Pourchet et Jean Simonin** qui l'interrogeaient sur l'état actuel de la prophylaxie en Suisse et sur l'interdiction absolue de vacciner, **M. Alain Pluchet, rapporteur**, a répondu que la vaccination contre les maladies animales, comme en matière humaine, n'était qu'une des méthodes de lutte possible. Efficace à un moment donné, on pouvait dans certains cas, décider de l'arrêter, comme on l'a fait, par exemple, pour la variole. Il a estimé qu'avec la libre circulation intracommunautaire, un contrôle véritablement efficace aux frontières de la Communauté devait être rapidement mis en place et que seule l'indemnisation rapide et complète donnerait toute son efficacité au nouveau dispositif.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

Avant l'article premier, la commission a adopté l'amendement présenté par son rapporteur tendant à insérer un article additionnel. Cet article complète les articles 215-1 et 215-3 du code rural afin d'habiliter les vétérinaires sanitaires, qui seront désormais assermentés, à constater les infractions aux dispositions relatives à la lutte contre les maladies des animaux.

Après les interventions de **MM. Jean Pourchet, Félix Leyzour, Jean Huchon, Jacques de Menou, Jean Simonin et Henri Revol** et les explications du rapporteur, la commission a adopté sans modification l'article premier relatif à l'obligation de déclaration et aux pouvoirs du maire.

A l'article 2, elle a adopté, après l'intervention de **M. Félix Leyzour**, l'amendement de son rapporteur précisant qu'était sanctionnée la cession de vaccin, qu'elle intervienne à titre gratuit ou onéreux, puis l'article ainsi amendé.

L'article 3 a été adopté sans modification.

A l'article 4, après les interventions de **MM. Robert Laucournet, Félix Leyzour et Jean Pourchet**, évoquant le cas des pâturages collectifs en montagne, elle a adopté les deux amendements de son rapporteur, puis l'article ainsi amendé.

A l'article 6, après les interventions de **MM. Félix Leyzour, Rodolphe Désiré, Jacques de Menou, Jean Pourchet, Henri de Raincourt** et les explications du rapporteur, elle a finalement décidé de préciser par amendement que le fait d'avoir involontairement fait naître ou contribué à répandre une épyzootie, ne constituerait un délit que dans le cas d'inobservation des règlements, puis elle a adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur.

Elle a ensuite adopté cet article puis l'article 7.

A l'article 8, elle a retenu l'amendement de son rapporteur tendant à clarifier la rédaction du premier alinéa du texte proposé par l'article 336 du code rural. Puis elle a adopté cet article, ainsi que l'article 9, et l'ensemble du projet de loi.

Puis, la commission a procédé à la nomination d'un rapporteur sur le **projet de loi n° 1903 AN** renforçant la **protection des consommateurs**, sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale. Pour départager les deux candidats en présence, la commission a décidé de se prononcer par scrutin secret. **M. Jean-Jacques Robert**, qui a recueilli 22 voix, a été nommé, **M. William Chervy** obtenant pour sa part 18 voix.

La commission a ensuite décidé de renvoyer à la prochaine séance la désignation d'un candidat à proposer à la nomination du Sénat, en vue de représenter celui-ci au

sein du **Conseil national d'aménagement du territoire**, afin de permettre aux deux candidats restant en présence de s'orienter vers une seule candidature.

Enfin, la commission a décidé de proposer **M. Maurice Lombard** comme candidat en vue de représenter le Sénat au sein du **Comité consultatif de l'économie sociale**.

Au titre des questions diverses, **M. Richard Pouille, président**, a fait part à la commission du projet d'organiser des auditions ouvertes à la presse, le 15 mai, sur le thème de la publicité comparative, dans la perspective de l'examen du projet de loi relatif à la protection des consommateurs et le 22 mai, sur le thème de la politique de l'eau, afin d'éclairer la commission avant l'examen du projet de loi sur l'eau.

M. Richard Pouille, président, a rappelé que la question de l'organisation d'auditions publiques par la commission avait déjà été évoquée lors de la première réunion de la session, mais que compte tenu des réserves de certains, elle n'avait pas été définitivement tranchée. Aussi, a-t-il demandé à la commission de statuer sur le principe de ces auditions.

A l'issue d'un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Philippe François, Henri de Raincourt, Robert Laucournet, François Gerbaud, André Fosset, Jean Boyer et Richard Pouille, président**, celui-ci a proposé à la commission, qui l'a suivi, de remettre la décision de principe à une prochaine réunion.

Enfin, la commission a désigné **M. Robert Laucournet** comme rapporteur sur le **projet de loi n° 289 (1900-1991)** portant diverses mesures destinées à favoriser **l'accessibilité aux personnes handicapées** des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 24 avril 1991 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a entendu M. **Elias Sambar, rédacteur en chef de la revue d'études palestiniennes, sur les problèmes du Proche et du Moyen-Orient.**

M. Elias Sambar a dégagé quatre constatations concernant l'après-crise. Il a tout d'abord fait valoir que la quasi-totalité des causes profondes de la guerre du Golfe n'avaient pas disparu, en particulier la vulnérabilité du Koweït et l'instabilité irakienne. Il a noté que le scepticisme sur l'émergence d'un nouvel ordre international s'accroissait, compte tenu de l'effacement de l'Organisation des Nations Unies et de la suprématie des Etats-Unis pour lesquels il n'apparaissait pas selon lui y avoir d'urgence à trouver une solution équitable au problème palestinien. L'ensemble du Moyen-Orient est entré dans une période de soubresauts et les difficultés socio-économiques des Etats arabes ne peuvent que s'aggraver. Selon M. Elias Sambar l'Egypte doit ainsi faire face à l'afflux de 1,2 millions de réfugiés. De même 800.000 Yéménites ont été expulsés d'Arabie Saoudite. Enfin, selon M. Elias Sambar, la crise a démontré que les Etats-Unis étaient désormais la seule puissance mondiale susceptible d'agir avec force sur la situation au Moyen-Orient.

M. Elias Sambar a ensuite analysé l'attitude des Palestiniens lors de la crise du Golfe. Il a noté le sentiment d'impasse politique ressentie par l'opinion palestinienne à la veille de l'invasion du Koweït. Il a fait observer que la direction politique de l'Organisation de Libération de la Palestine était alors très critiquée pour son choix, adopté

lors du conseil national d'Alger de 1988, d'un dialogue avec Israël, qui n'a abouti à aucun résultat tangible. **M. Elias Sambar** a fait valoir que les Palestiniens avaient considéré le soutien à l'Irak comme un moyen de rééquilibrer le rapport des forces dans la région, jusqu'alors très favorable à Israël sans pour autant approuver le régime du président Saddam Hussein. Enfin, **M. Elias Sambar** a souligné que la population palestinienne vivait dans l'angoisse d'un transfert au-delà du Jourdain -considérablement amplifiée par l'arrivée de près de 25.000 réfugiés juifs soviétiques en Israël-.

S'agissant des prises de position de la direction politique de l'O.L.P., **M. Elias Sambar** a expliqué que le soutien de la centrale palestinienne à l'Irak n'avait été acquis qu'à partir du discours prononcé par Saddam Hussein le 12 août 1990 et établissant un lien entre l'évacuation du Koweït et le règlement du problème palestinien. Il a insisté sur le fait qu'il n'y avait pas eu d'identification au régime de Saddam Hussein, au contraire de ce qui s'était passé avec le régime nasserien. Il a par ailleurs fait valoir que l'O.L.P. avait, à la suite de nombreuses initiatives diplomatiques de conciliation, tenté de se positionner en intermédiaire potentiel entre l'Irak et la coalition.

Evoquant la situation interne de l'Irak, **M. Elias Sambar** a mis l'accent sur le risque de "libanisation" de ce pays qui reste, par la géographie, la démographie et l'économie, l'un des pivots de la région.

Enfin, **M. Elias Sambar** a regretté que sous le prétexte d'une erreur de la direction de l'O.L.P., on veuille punir l'ensemble des Palestiniens en leur déniaient le droit de choisir leurs représentants. Il a considéré que l'O.L.P. survivait malgré toutes les attaques parce qu'il ne s'agissait pas seulement d'un instrument politique, mais aussi d'un substitut au territoire national palestinien. Dès lors, les attaques contre l'O.L.P. sont perçues par les Palestiniens comme des attaques contre l'ensemble de la nation palestinienne.

Constatant l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations israélo-palestiniennes avant le 2 août 1990, l'intensification de la relance de ces négociations depuis la libération du Koweït, et enfin que les Etats-Unis paraissaient le seul pays susceptible d'obtenir un certain assouplissement des positions du gouvernement israélien, **M. Claude Estier** a interrogé **M. Elias Sambar** sur les perspectives d'un aboutissement équitable du dialogue israélo-palestinien.

M. Elias Sambar a évoqué les difficultés qui résultaient notamment, selon lui, de l'intransigeance de l'actuel gouvernement israélien, de l'implosion de la Ligue arabe et, enfin, de l'absence de contrepoids international à l'approche américaine de la question palestinienne. Il a souhaité que l'Europe et, singulièrement, la France jouent un rôle accru dans le processus de négociation en gestation.

M. Marc Lauriol a souligné les obstacles de fond et de forme à l'aboutissement d'un tel processus. Il a observé qu'un dialogue véritable impliquait une reconnaissance réciproque simultanée et sans ambiguïté de chacun des interlocuteurs ainsi qu'une représentativité incontestable des interlocuteurs palestiniens. Il a noté les intérêts contradictoires des Israéliens, d'une part, et des Palestiniens, d'autre part, quant à la définition d'un territoire palestinien. **M. Elias Sambar** a rappelé le texte du programme politique palestinien défini à Alger en 1988 et qui lui paraissait lever un certain nombre d'ambiguïtés. Il a également cité la résolution 242 des Nations Unies en soulignant que son acceptation par Israël constituerait un signal particulièrement positif. Enfin, **M. Elias Sambar** a cité l'exemple de la Namibie où avait été possible l'organisation d'élections dans un climat qui apportait des garanties tangibles.

Avec **M. Xavier de Villepin**, **M. Elias Sambar** a évoqué le financement du mouvement islamiste extrémiste par l'Arabie Saoudite et le Koweït, la question de la représentativité respective des Palestiniens des

territoires occupés et celles des Palestiniens de l'extérieur et, enfin, le problème kurde.

Avec **M. Michel Poniatowski**, **M. Elias Sambar** a traité du rôle régional actuel et futur de la Turquie. Il a à cet égard insisté sur l'intensification des relations notamment commerciales entre la Turquie et le monde arabe, et également sur le rôle que la Turquie pourrait jouer dans l'approvisionnement alimentaire du monde arabe. **M. Michel Poniatowski** et **M. Elias Sambar** ont évalué les conséquences régionales envisageables d'une possible adhésion de la Turquie à la Communauté économique européenne.

Interrogé par **M. Gérard Gaud** sur la définition des limites géographiques d'une nation palestinienne, **M. Elias Sambar** s'est référé au texte de la résolution 242 dont il a rappelé qu'elle visait tous les territoires occupés en 1967 par Israël, y compris Jérusalem-Est.

Enfin, **M. André Jarrot** et **M. Elias Sambar** ont eu un échange de vues sur la personnalité du président irakien ainsi que sur la nature de son régime.

Jeudi 25 avril 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. **M. Jean Lecanuet, président**, a présenté les grandes lignes d'une étude sur **quelques enseignements immédiats de la crise du Golfe quant aux exigences nouvelles en matière de défense.**

Le **président Jean Lecanuet** a tout d'abord indiqué que le travail réalisé par **MM. Jacques Genton**, rapporteur des lois de programmation militaire, **Xavier de Villepin**, rapporteur pour avis de la section commune du budget de la défense, **l'Amiral Philippe de Gaulle**, rapporteur pour avis de la section "forces terrestres", **Albert Voilquin**, rapporteur pour avis de la section "air", **Max Lejeune**, rapporteur pour avis de la section "marine" et **Michel Alloncle**, rapporteur pour avis de la section "gendarmerie", ainsi que par lui-même, répondait à un triple objectif :

- amorcer la réflexion parlementaire préparatoire à la future loi de programmation militaire, que le président de la République avait récemment suggérée ;
- affirmer la vigilance de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées à l'égard des conséquences de l'érosion des crédits militaires qui, entre 1981 et 1991, sont passés de 4 à 3,4 % du produit intérieur brut marchand (P.I.B.M) ;
- apporter quelques éléments de pondération et de réflexion aux conclusions excessives que certains ont prétendu apporter à un conflit que l'on doit considérer comme étant très largement atypique.

Puis le **président Jean Lecanuet** a rendu compte des grandes lignes de l'étude organisée autour de six chapitres traitant respectivement : de la pertinence et des limites de la dissuasion, notamment dans le cas où la France se trouverait menacée dans ses intérêts majeurs, dans une posture où elle serait désormais le "fort" et non le "faible" ; l'évaluation de la menace provenant des missiles notamment en Méditerranée ainsi que la problématique et le coût d'une défense antimissile ; du rôle déterminant de l'opinion publique et de la presse en cas de crise majeure ; de la nécessaire amélioration de la professionnalisation de nos trois armées et de la recherche d'un nouvel équilibre entre armée de métier et conscription ; des conséquences opérationnelles des retards et des étalements de programmes majeurs consentis depuis 1981 ; des exigences nouvelles en matière de logistique à longue distance.

Enfin, le **président Jean Lecanuet** a retenu cinq points de conclusion principaux :

La guerre du Golfe a tout d'abord mis en lumière les exigences d'un conflit moderne notamment dans les domaines de l'observation ; de l'aide au commandement ; de la guerre électronique ; de l'interopérabilité entre les matériels, les munitions et les procédures entre armées alliées ; de la nécessaire aptitude au combat de nuit ainsi que des moyens conventionnels de frappe de grande

précision dans la profondeur du dispositif adverse. Il a fait observer que la spécificité de la politique française en matière de défense, et singulièrement le refus d'accepter une bataille conventionnelle qui risquerait de s'installer dans la durée, ne dispensaient pas notre pays de participer à la mutation qualitative actuellement engagée tant par les Etats-Unis que par l'U.R.S.S. dans le domaine des armements conventionnels.

La guerre du Golfe a, en second lieu, fait apparaître de graves lacunes dans nos moyens conventionnels. Le **président Jean Lecanuet** a cité à cet égard plusieurs exemples de matériels majeurs : l'insuffisance de nos moyens d'observation ; la légèreté et la modicité des moyens logistiques à grand rayon d'action ; l'insuffisance des stocks de munitions modernes ; les retards en équipement de visée nocturne.

Le troisième enseignement de la crise du Golfe, mis en lumière par le président Jean Lecanuet, a porté sur l'insuffisance des unités entièrement professionnalisées ainsi que sur la légèreté de leurs moyens. Le **président Jean Lecanuet** a cependant souligné, en le chiffrant, le coût ainsi que les difficultés de recrutement qu'impliquerait une armée entièrement professionnalisée.

En quatrième lieu, le **président Jean Lecanuet** a observé que les dépenses militaires de la France étaient grevées de ce qu'il a qualifié d'importantes causes de surcoût. Il a notamment cité à cet égard la politique d'acquisition de plus de 90 % des matériels militaires français auprès d'industriels français, ainsi que les conséquences de réductions, étalements et annulations de programmes pour lesquels de coûteuses études en amont avaient été engagées.

Enfin, le président a noté que les sources d'économies envisageables n'étaient pas considérables. Les réductions de format avaient leurs limites qui n'étaient pas loin d'être atteintes et la professionnalisation de l'armée coûtera cher. Quant à la réduction des dépenses consacrées au nucléaire, elle serait compensée par la nécessité d'acquérir

des moyens d'observation fiables par tout temps ainsi que par l'exigence de l'allonge accrue de nos moyens préstratégiques.

En conclusion, le **président Jean Lecanuet** a observé que quels que soient les choix -et donc les réductions d'ambition et de sécurité- qui seront décidés et quelles que soient les rationalisations structurelles mises en oeuvre, il lui apparaissait aléatoire d'afficher une défense cohérente prenant en compte les risques majeurs prévisibles dans les décennies à venir avec un budget de la défense inférieur à 3,8 % du P.I.B.M.

M. Xavier de Villepin a développé le fait que la crise du Golfe avait permis de reprendre conscience de la pertinence maintenue mais aussi des exigences et des limites de la dissuasion, notamment à l'encontre de certains Etats dictatoriaux ou fanatisés ne partageant pas la "culture nucléaire". S'il s'est montré défavorable au principe de la menace nucléaire à l'encontre de puissances non nucléaires, **M. Xavier de Villepin** a souligné que, face au risque de dissémination du nucléaire -qu'il convenait plus que jamais de prévenir-, les puissances nucléaires devaient poursuivre leurs recherches afin de maîtriser des options nucléaires plus discriminantes (bombe à micro-ondes, etc.) susceptibles de rétablir à terme un langage dissuasif à l'encontre de puissances à l'égard desquelles la dissuasion risquait, à terme, de ne pas jouer. **M. Xavier de Villepin** s'est prononcé en faveur d'un allongement de la portée de nos moyens préstratégiques. Citant l'exemple des problèmes posés à la coalition par les rampes mobiles de missiles SCUD, **M. Xavier de Villepin** s'est prononcé en faveur d'une composante sol-sol déplaçable qui pourrait, avec l'A.S.L.P. (air-sol longue portée) ou un futur missile aérobie, renforcer la valeur dissuasive de nos S.N.L.E. (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins) face à l'érosion quantitative et qualitative des moyens nucléaires de dissuasion en Europe occidentale. Il a souligné les conséquences des lacunes

existant dans le domaine de l'observation, et notamment de la permanence tout temps de cette fonction capitale.

Puis **M. Xavier de Villepin** a dressé un état précis des risques de prolifération dans le domaine des missiles, notamment en région méditerranéenne. Il a prôné une vigilance nouvelle dans le domaine de l'exportation des missiles, y compris des missiles air-sol. Après avoir donné des indications sur la complexité, le coût et les limites d'une défense antimissiles tactiques, il s'est montré favorable à une intensification de la coopération industrielle et opérationnelle européenne dans ce domaine.

M. Jacques Genton a, pour sa part, recensé les principales technologies émergentes utilisées dans la crise du Golfe. Il en a démontré la portée, mais aussi les limites opérationnelles ainsi que le coût. Il a mesuré les incidences de ces nouveaux types d'armement sur le concept de bataille qui s'en trouvait désormais profondément modifié. La lutte pour l'acquisition de l'information sur le dispositif adverse est devenue décisive. L'aptitude à poursuivre les combats et les observations de jour comme de nuit, et cela quel que soit le temps, constitue également un impératif nouveau. Enfin la globalité et la profondeur de toute bataille comportent des exigences nouvelles en matière de mobilité, d'allonge et de précision, notamment -mais non exclusivement- des fonctions "feux". Prenant acte de l'ampleur de ces évolutions dans le contexte de la prochaine loi de programmation, **M. Jacques Genton** a observé que, même dans un dispositif marqué par une rigoureuse -et sans doute excessive- suffisance conventionnelle, les besoins en crédits d'investissement seront, à moyen terme, quasi indépendants du volume de nos matériels. Il a illustré ce propos par de nombreux exemples et fait observer que la réalisation des équipements modernes qui devraient équiper nos armées au tournant du siècle exige -quel que soit le format futur de l'armée française- un vigoureux rétablissement des

crédits militaires en 1992 et la poursuite de cet effort sur la période 1992-1996.

L'amiral Philippe de Gaulle a fait observer qu'il considérait, pour sa part, que le président irakien avait fort bien utilisé les médias au profit de sa cause. Il a insisté sur le fait que le gros des troupes irakiennes équipées de matériel moderne se trouvaient très en profondeur du dispositif, à l'intérieur de l'Irak. **L'amiral Philippe de Gaulle** a noté qu'en conséquence les opérations terrestres de la coalition au Koweït, remarquablement conçues et exécutées, devaient cependant être interprétées à la lueur de cette considération. Il a mis en lumière les difficultés qui avaient résulté du caractère mixte de l'armée française quant à la mise en place d'unités professionnalisées équipées de matériels puissants. Il a donné des éléments chiffrés sur le problème du rééquilibrage entre forces professionnelles et conscription au sein de l'armée de terre, et a noté qu'une armée de terre de 200.000 hommes lui semblait en tout état de cause un seuil minimal, dont la modestie devrait être compensée par une professionnalisation accrue. Il a souligné les grandes lignes et l'ampleur de la modernisation de l'armée de terre poursuivie au lendemain de la guerre d'Algérie.

L'amiral Philippe de Gaulle a poursuivi en examinant les forces et les faiblesses des matériels déployés dans le cadre de l'opération Daguet. Il a en particulier déploré la dépendance de nos forces armées à l'égard de nos alliés dans le domaine des moyens d'information.

M. Max Lejeune a, pour sa part, insisté sur les problèmes de transport logistique. Il a noté l'excellente organisation de la logistique, mais souligné que certaines faiblesses avaient été révélées. Il a mis en lumière l'ampleur de la contribution des moyens aériens et navals civils mis en oeuvre pour assurer la logistique de l'opération Daguet.

M. Michel Poniatowski a souligné l'ampleur des coûts des programmes d'armement à venir. Il a souhaité en conséquence une participation française accrue à des programmes internationaux.

Avec l'amiral **Philippe de Gaulle**, **M. Michel Poniatowski** a eu un échange de vues sur les besoins de la marine nationale dans certaines fonctions spécialisées, ainsi que sur les demandes de départ de certains officiers et officiers-mariniers dans plusieurs spécialités.

MM. Michel Poniatowski, Yvon Bourges, l'amiral Philippe de Gaulle et le président Jean Lecanuet se sont entretenus des conséquences des évolutions technologiques en cours sur les rémunérations des militaires de carrière.

M. Yvon Bourges s'est montré favorable au maintien de la conscription, moyennant cependant une professionnalisation accrue de nos armées. Il a souligné les difficultés inhérentes à la réalisation concrète des programmes conçus en coopération internationale, sans pour autant en contester l'impérieuse nécessité. Il a démontré, à l'aide de plusieurs exemples, les risques que comportaient les raisonnements fondés sur des pourcentages budgétaires. **M. Yvon Bourges** a conclu en insistant sur la nécessaire poursuite d'un lien de croissance entre le budget de la défense et le P.I.B.M..

M. Michel Crucis a souligné la nécessité d'une coopération européenne importante dans le domaine de la défense. Il a noté que ni la richesse ni la population des Etats-Unis n'étaient supérieures à celles de l'Europe, alors que l'Europe restait très faible sur le plan de la défense.

M. Jean-Pierre Bayle a regretté que le groupe socialiste n'ait pas été associé à la présente étude compte tenu, d'une part, des développements qu'elle comportait quant à l'avenir de la politique de défense et, d'autre part, de l'ambiance consensuelle qui avait marqué les travaux de la commission pendant toute la durée du conflit du Golfe.

Il a souligné la nécessité de se prémunir contre toute conclusion définitive et hâtive des enseignements de ce conflit très spécifique quant à la politique de défense de la France.

Il a fait état d'autres études actuellement en cours sur ce sujet, dont les conclusions devraient enrichir un utile débat.

La commission a autorisé la publication du présent rapport d'information au titre de l'article 22 alinéa 1 du Règlement du Sénat.

La commission a ensuite procédé à la nomination de rapporteurs.

Elle a désigné, à titre officieux :

- **M. Jean-Pierre Bayle**, pour le projet de loi (n° 1905 A.N.) autorisant l'approbation d'un accord entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigeria sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements** (ensemble un protocole) ;

- **M. Bernard Guyomard** pour le projet de loi (n° 1941 AN) autorisant l'approbation d'un accord entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.**

La commission a autorisé **MM. André Jarrot et André Boyer** à se rendre quelques jours au Koweït durant la présente session, afin d'y effectuer, sans être accompagnés par un fonctionnaire, une mission ponctuelle d'information.

Consultée par le **président Jean Lecanuet**, la commission a accepté le principe d'une prochaine audition de l'ambassadeur d'Iran. Elle s'est en revanche montrée réservée à l'égard de toute audition de personnalités représentant très directement des intérêts nationaux spécifiques.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 24 avril 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. André Méric, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et aux victimes de guerre, sur le projet de loi n° 270 (1990-1991) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides (I.N.I.).

Le ministre a d'abord rappelé que l'Institution nationale des Invalides fut fondée par un Edit royal d'avril 1674 pour accueillir et loger tous les officiers et soldats âgés ou invalides. Par un décret du 17 janvier 1920, elle a été rattachée au ministère des anciens combattants.

Pour souligner la spécificité de l'I.N.I., il a ensuite précisé qu'elle n'accueille que des personnes qui relèvent du code des pensions militaires d'invalidité, que ses personnels sont à la fois civils et militaires et qu'elle possède un étendard avec l'inscription "Tous les champs de bataille", placé sous la garde d'un piquet d'honneur composé de pensionnaires revêtus d'un uniforme et portant le sabre.

De plus, cet établissement a toujours été en avance sur son temps : qu'il s'agisse de la première marque de reconnaissance d'un Etat envers ses serviteurs, préfigurant le futur droit à réparation, ou de l'installation récente d'un centre de traitement et de rééducation intégré des blessés atteints à la moelle épinière.

M. André Méric a considéré que la désignation du président et du directeur était l'affirmation que l'Institution ne sera jamais banalisée malgré sa faible

capacité d'accueil (200 lits). L'Etat marquera ainsi son engagement envers l'Institution qui restera la maison des anciens combattants.

Mais, il a souligné que l'I.N.I. souffre d'un statut inadapté comme l'ont constaté, non seulement la Cour des comptes, mais aussi l'Inspection générale des affaires sociales à laquelle le ministre a demandé un audit à la fin de l'année 1989.

En application du décret du 29 mars 1978 qui fixe son organisation actuelle, l'Institution n'est qu'un simple service de l'administration centrale. En conséquence, l'établissement ne dispose pas de section d'investissement, lacune dont les inconvénients sont apparus lors des opérations de rénovation immobilière et de modernisation commencées en 1975. Malgré ces lacunes, le nombre de lits est passé de 162 en 1980 à 196 en 1990, soit une progression de 20 %, le centre des pensionnaires en ayant été le principal bénéficiaire avec 22 lits supplémentaires.

Puis, il a présenté le projet de loi en précisant qu'il sera l'occasion d'officialiser certaines pratiques telles que le rôle du service de santé des armées qui n'est actuellement précisé par aucun texte.

Ses missions principales resteront l'accueil des pensionnaires et les soins médicaux et chirurgicaux accordés aux pensionnaires, aux autres ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité ainsi qu'à des personnes extérieures sur instruction de l'autorité de tutelle. Cette dernière disposition permettra les hospitalisations à caractère humanitaire, telles que l'accueil des grands blessés civils du Liban ou des personnes blessées dans l'accomplissement de leur devoir au service de l'Etat. Les demandes pourront également émaner des établissements hospitaliers français qui s'adresseront à l'I.N.I. en ultime recours.

M. André Méric a toutefois estimé inopportun de soumettre de telles admissions à l'avis du conseil d'administration.

Par ailleurs, l'I.N.I. pourra participer aux études et à la recherche sur l'appareillage des handicapés. Il existe déjà un centre d'études et de recherche sur l'appareillage - le C.E.R.A.H.- et vingt centres régionaux, mais l'I.N.I. offre l'avantage d'une observation et d'un suivi en milieu hospitalier et doit permettre de faire progresser la qualité de l'appareillage en France.

Le conseil d'administration comprendra onze membres. Le personnel y sera représenté, comme les associations des grands invalides de guerre.

Les attributions du conseil sont celles classiquement confiées à un établissement public. Cependant les responsabilités respectives du conseil et du directeur sont clarifiées dans la loi afin d'éviter tout conflit de pouvoir. L'action de ce dernier sera contrôlée par le conseil à qui il soumettra annuellement le rapport administratif et financier de l'exercice écoulé.

En raison de la faiblesse des effectifs -environ 400 personnes pour une vingtaine de catégories d'emploi différentes- l'I.N.I. ne sera pas dotée de corps particuliers de fonctionnaires. Cette solution permet d'offrir au personnel un déroulement de carrière plus large.

Le personnel de l'Institution sera donc composé de fonctionnaires ou de contractuels du secrétariat d'Etat chargé des anciens combattants, ainsi que de fonctionnaires détachés d'autres ministères, et en premier lieu du ministère de la Défense.

Le directeur du futur établissement aura autorité sur eux, notamment pour la notation et sur le plan disciplinaire. Cependant sur certains points, le pouvoir de décision sera partagé. Les actions de formation par exemple seront arrêtées suivant la nature et la durée des cycles, soit par le directeur, lorsqu'il y va de l'intérêt du service, soit par l'administration générale lorsque la formation sera liée directement à l'avancement dans un corps.

Quant aux contrôles auxquels le futur établissement sera soumis, la seule originalité du texte consiste en ce qu'il pourra être fait appel aux inspections du service de santé des armées. Cette disposition officialise une pratique existante, mais surtout garantira ce concours pour l'avenir. Par ailleurs, l'Institution sera soumise au contrôle administratif et financier de l'Etat.

En ce qui concerne le financement, **M. André Méric** a indiqué qu'une clientèle potentielle existe pour les vingt ans à venir, en prenant seulement en compte les besoins des ressortissants résidant en Ile-de-France.

L'exercice passé révèle cependant que près de 20 % des lits du centre des pensionnaires étaient inoccupés. C'est pourquoi une étude a été confiée au Général Lagrave, visant à proposer des formules supplémentaires d'hospitalisation au profit des ressortissants.

Le ministre a affirmé être opposé au désengagement financier de l'Etat. Il a admis cependant que les coûts réels excédaient de 35 % le produit des remboursements et de la redevance des pensionnaires.

En conclusion, il a rappelé que le nouveau statut devrait être mis en place avant le 1er janvier 1992 et que ce délai serait nécessaire pour rédiger les textes d'application, bâtir un cadre budgétaire et comptable spécifique et régler "la multitude de problèmes" liés à l'autonomie nouvellement accordée à l'établissement.

M. Claude Prouvoyer est intervenu ensuite pour, d'une part, manifester son accord sur le principe de la transformation de l'I.N.I. en établissement public et, d'autre part, interroger le ministre sur certaines modifications qu'il proposera à la commission : le rattachement explicite de l'établissement à l'Etat, la nomination du président du conseil d'administration et du directeur en conseil des ministres, la compétence consultative du conseil sur les nominations des chefs de service de l'établissement.

M. Jean Chérioux a demandé à **M. André Méric** des précisions sur l'évolution de la participation financière demandée aux pensionnaires.

M. Louis Souvet a interrogé le ministre sur les études conduites par le secrétariat d'Etat et concernant l'appareillage des handicapés.

M. Roger Husson a estimé que la responsabilité de l'absence de crédits d'investissement pour l'I.N.I. incombait, en premier lieu, au secrétariat d'Etat dont le budget ne prévoit pas de telles dépenses.

En réponse, **M. André Méric** a apporté notamment les précisions suivantes :

- il convient de laisser au Président de la République le soin de désigner le président du conseil d'administration car l'I.N.I. a toujours été placée sous le haut patronage des chefs de l'Etat,

- l'Institution étant "nationale", cela rend inutile de préciser le rattachement territorial de l'établissement,

- le secrétariat d'Etat ne dispose pas de titre V pour financer des investissements,

- l'Etat couvre 47 % des dépenses de l'I.N.I. qui conservera sa vocation sociale,

- les bénéficiaires des études sur l'appareillage des handicapés sont aussi bien des civils que des militaires,

- l'avenir de l'I.N.I. est garanti par la politique de modernisation menée par le secrétaire d'Etat depuis quelques années.

A une question de **M. Claude Prouvoyeur**, il a enfin précisé que la "commission tripartite sur le rapport constant" sera réunie dès qu'aura été arbitré le désaccord entre le premier ministre et le ministre des Finances sur les projections budgétaires concernant l'évolution du rapport constant,

Puis la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Claude Prouvoyeur** sur le projet de loi.

Après quelques propos liminaires dans lesquels il a indiqué son accord de principe sur le changement du statut de l'I.N.I., **M. Claude Prouvoyeur** a proposé aux membres de la commission d'aborder l'examen des articles.

A l'article 1, après une intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'I.N.I. sera un établissement public d'Etat.

A l'article 2 comportant plusieurs articles de codification du code des pensions militaires d'invalidité, la commission a adopté neuf amendements.

A l'article L. 529 de ce code, elle a adopté trois amendements : un premier précisant que le centre des pensionnaires bénéficiera aux grands invalides, bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et satisfaisant aux conditions fixées par un décret, un deuxième amendement indiquant que les personnes extérieures sont admises au centre médico-chirurgical dans des conditions et des limites fixées par le conseil d'administration et, après l'intervention de **MM. Jean-Pierre Fourcade, président et Bernard Seillier**, un troisième amendement liant la participation aux études et aux recherches sur l'appareillage, à la signature d'une convention préalable entre l'Etat et l'établissement.

A l'article L. 530, elle a adopté, après les interventions de **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, José Balarello, Jean Chérioux, Louis Souvet et Jean Madelain**, un amendement précisant que les quatre personnalités nommées pour trois ans par décret en conseil des ministres, seraient choisies parmi le monde combattant et que le directeur de l'établissement assisterait aux séances avec voix consultative.

A l'article L. 531, elle a adopté trois amendements, le premier précisant que le conseil d'administration définit l'organisation intérieure et la politique générale de l'établissement, notamment ses programmes d'investissement, le second accordant un avis consultatif

au conseil sur la nomination des chefs de service et le troisième déterminant certaines modalités de délibération.

A l'article L. 532, elle a adopté un amendement prévoyant la nomination du directeur de l'établissement en conseil des ministres.

A l'article L. 533, elle a adopté un amendement substituant le terme "demande" à celui "d'instruction".

L'article 3 a été adopté sans modification.

Puis, après une question de **M. Jean Madelain**, la commission a adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.

La commission a ensuite examiné le **projet de loi n° 291 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif au **congé de représentation en faveur des associations et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique**, sur le rapport de **M. Jacques Machet**.

M. Jacques Machet, rapporteur, a commencé par rappeler que le projet de loi qui visait à l'origine à instituer un congé de représentation en faveur des salariés, membres d'associations appelées à siéger au sein d'organismes institués auprès d'une autorité de l'Etat, comportait désormais, après sa discussion à l'Assemblée nationale, des dispositions organisant un contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Après avoir rappelé l'importance du mouvement associatif et le rôle du bénévolat, le rapporteur a exposé le principe et les modalités du congé de représentation et de son indemnisation en cas de diminution de rémunération, les conditions de l'extension de la protection sociale des bénévoles concernés au risque accident du travail et les dispositions permettant au chef d'entreprise de s'opposer au congé au cas où celui-ci perturberait le fonctionnement de l'entreprise.

M. Jacques Machet, rapporteur, a indiqué qu'il serait souhaitable d'étendre le principe de l'indemnisation

et de la protection sociale à l'ensemble des bénévoles participant aux comités, commissions ou conseils institués auprès d'une autorité de l'Etat, ce qui constituerait un premier pas vers le statut de l'écu associatif, réclamé par le mouvement associatif. Le rapporteur a rappelé qu'il conviendrait également de se préoccuper du statut de l'écu local.

Puis il a abordé le deuxième volet du projet de loi concernant le contrôle des comptes des associations faisant appel à la générosité publique. Après avoir rappelé que ce contrôle était réclamé depuis plusieurs années, il en a exposé le mécanisme : déclaration des objectifs de la campagne à la préfecture du siège de l'association puis contrôle a posteriori par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes du compte d'emploi des ressources collectées.

Après avoir indiqué qu'il approuvait le principe de ce contrôle, **M. Jacques Machet, rapporteur**, a évoqué l'opportunité d'autres mécanismes de contrôle et a indiqué qu'il proposerait des amendements tendant à améliorer le dispositif.

Au cours de la discussion qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Louis Souvet** a exprimé la crainte qu'en prévoyant l'assistance et la rémunération du bénévolat, le projet de loi n'aboutisse en fait qu'à le faire disparaître ; il a en outre critiqué les mécanismes de l'autorisation d'absence, de la contestation possible devant les conseils de prud'hommes et a regretté que de nombreuses dispositions, relevant du décret, restent inconnues.

M. Jean Chérioux s'est déclaré favorable au principe du contrôle des organismes faisant appel à la générosité du public mais opposé à la procédure instituée par l'Assemblée nationale, qu'il juge inconstitutionnelle et hâtive. Il s'est, par ailleurs, montré inquiet sur les risques de désorganisation que ferait courir à l'entreprise l'accumulation des différents types de congé institués par le code du travail.

M. Jean Madelain, après avoir déploré l'absence d'étude d'un statut de l'élu local, a souhaité que l'ensemble des dispositions du projet de loi soient très encadrées et limitées, précisant qu'il n'était pas opposé au principe du contrôle.

M. Hector Viron s'est inquiété d'une possible application du contrôle des comptes aux syndicats et aux partis politiques qui lanceraient des campagnes pour collecter des dons.

M. Bernard Seillier a souligné que le projet de loi répondait à un véritable problème en ce qui concerne la participation des bénévoles aux organismes institués auprès d'une autorité de l'Etat. Il s'est demandé, par ailleurs, si le texte définissait avec suffisamment de précision la notion de campagne d'appel à la générosité publique.

M. Gérard Roujas, favorable au principe du congé de représentation, a souhaité que soient apportées quelques précisions.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, après avoir rappelé les difficultés nées de l'absence de statut de l'élu local, s'est interrogé sur la nécessité d'élargir le principe de l'indemnisation aux bénévoles non salariés.

Il a ensuite souligné le caractère précipité de l'adoption de dispositions relatives au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, soulignant les risques qu'elles faisaient courir au principe de la liberté d'association. Rappelant que la presse avait effectivement révélé certains emplois abusifs des fonds récoltés, il s'est déclaré favorable à une limitation du contrôle aux grandes campagnes nationales. Il a souligné, en outre, que les dispositions introduites par amendements dans le projet de loi, n'avaient pas pu être examinées par le Conseil d'Etat, examen qui aurait constitué une garantie en matière de protection des libertés publiques, citant en exemple le danger que le texte pourrait faire peser sur les partis politiques.

Puis, après interventions de **MM. Jean Chérioux, Jean-Pierre Fourcade, président, Jacques Machet, rapporteur, Jean Madelain et Bernard Seillier**, la commission a décidé de supprimer les dispositions du projet de loi relatives au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique pour les raisons suivantes : ces dispositions pourraient être déclarées inconstitutionnelles ; elles n'ont pas été adoptées selon une procédure offrant les meilleures garanties pour la protection des libertés constitutionnelles ; enfin, il n'est pas souhaitable d'étendre la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes au contrôle du compte d'emploi de ressources d'origine essentiellement privée.

La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi. Sont intervenus **MM. Jean Chérioux, Jean Madelain, Jean-Pierre Fourcade, président, Bernard Seillier et Hector Viron**.

A l'article premier instituant le congé de représentation, la commission a adopté au I un amendement rédactionnel de **M. Jacques Machet, rapporteur**, puis un amendement supprimant l'application des dispositions du texte aux représentations dans les instances régionales et départementales.

Elle a adopté une nouvelle rédaction du II de cet article afin de poser clairement le principe de l'indemnisation par l'Etat, ainsi qu'un amendement du rapporteur au III autorisant le fractionnement du congé en demi-journées. Au IV, elle a adopté un amendement supprimant la consultation du comité d'entreprise ou des délégués du personnel.

La commission a adopté l'article premier ainsi modifié, puis l'article 2, relatif à l'extension de la protection sociale contre le risque accident du travail, sans modification.

Elle a adopté un amendement du rapporteur insérant un article additionnel après l'article 2 prévoyant le dépôt d'un rapport au Parlement sur l'exécution de la présente

loi, après avoir étendu l'objet de ce rapport à l'étude d'une éventuelle extension des dispositions du projet aux autorités de l'Etat à l'échelon régional et départemental.

La commission a ensuite supprimé les articles 3 à 7, relatifs à la procédure de contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique, ainsi que l'article 8 par coordination avec l'insertion d'un article additionnel après l'article 2. En conséquence de ces suppressions elle a adopté un amendement rétablissant le titre initial du projet de loi.

La commission a ensuite adopté le projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite désigné **M. Franck Sérusclat** comme rapporteur pour la **proposition de loi n° 261 (1990-1991)** tendant à ouvrir de nouvelles possibilités de recours aux victimes de certains accidents du travail présentée par M. Michel Dreyfus-Schmidt et des membres du groupe socialiste et apparentés.

Elle a désigné **M. Jean Madelain**, rapporteur pour le **projet de loi n° 288 (1990-1991)** modifiant le code du travail et le code de la santé publique en vue de favoriser la prévention des risques professionnels et portant transcription de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail.

Elle a, enfin, désigné officieusement **M. Louis Souvet** comme rapporteur pour le **projet de loi n° 1958 (AN)** relatif à la généralisation du droit aux activités sociales et culturelles au bénéfice des salariés.

Puis la commission a reçu une délégation de parlementaires britanniques, membres de la Chambre des Communes et a procédé à un échange de vues sur les dimensions sociales de la construction européenne.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a introduit le débat sur la charte sociale européenne en présentant les

points de divergence et de convergence existant entre les législations européennes.

Les divergences portent sur :

- le niveau des salaires ;
- l'organisation des entreprises ;
- la durée du temps de travail.

Les points communs concernent :

- la sécurité et la santé des travailleurs ;
- la protection contre le chômage ;
- la représentation des salariés au sein de l'entreprise.

Au cours d'un débat dans lequel sont intervenus **MM. Jean Madelain, Hector Viron, Franck Sérusclat et Jean Chérioux**, ont été évoqués les problèmes de la compatibilité entre l'élévation des niveaux de protection sociale et la compétitivité économique, de l'évolution vers une unité des politiques sociales, économiques, de défense..., de la difficulté d'harmoniser par voie de directives les systèmes de protection sociale des différents pays, cette harmonisation devant relever bien davantage du niveau politique (conseil des ministres par exemple), plutôt que du niveau technocratique.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a souligné que le Gouvernement pouvait dans les projets de loi prévoyant la transposition de directives en droit interne ne présenter au Parlement que les dispositions lui convenant, laissant ainsi de côté d'autres mesures prévues par les directives.

A une question de la délégation britannique concernant l'adoption d'une Charte sociale à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, le président **Jean-Pierre Fourcade** a répondu qu'il préférerait la seconde solution permettant seule d'arriver à un accord.

M. Hector Viron a indiqué que le terme de "recommandation" devrait être substitué à celui de "directive" en matière sociale.

La délégation britannique a souligné l'importance de la terminologie, la crainte inspirée outre-Manche par les mots "Marché Commun" ou l'adjectif "social" et a mis l'accent sur l'intérêt des missions à l'étranger qui permettraient d'appréhender correctement certaines notions et de rapprocher ainsi les positions nationales.

M. José Balarello a estimé indispensable d'harmoniser les politiques européennes par rapport à l'immigration en provenance des pays-tiers.

Enfin, la commission a proposé **M. Bernard Seillier** comme **candidat** destiné à représenter le Sénat au sein du **comité consultatif de l'économie sociale**.

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

Mardi 23 avril 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a procédé à l'audition de **M. Michel Duval, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes sur "les comptes et la gestion de la direction des activités bancaires et financières (D.A.B.F.) de la Caisse des dépôts et consignations et certaines de ses filiales".**

M. Christian Poncelet, président, a rappelé, en introduction, que **M. Pierre Arpaillange, Premier président de la Cour des comptes,** lui avait adressé le 23 janvier 1991 le "relevé des constatations de la Cour des comptes" en précisant que "la Cour apprécierait de connaître les conclusions qu'il envisage de leur réserver, notamment en ce qui concerne les précautions qui permettraient, à l'avenir, de préserver l'indépendance de gestion des fonds d'épargne".

M. Michel Duval, président de la troisième chambre, a, tout d'abord, précisé les fondements juridiques du contrôle de la Cour des comptes sur le groupe de la Caisse des dépôts et consignations. Celui-ci résulte des termes de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, complétée par le décret du 5 août 1970 portant règlement d'administration publique relatif au contrôle de la Cour des comptes sur la Caisse des dépôts et consignations, et, s'agissant des filiales de la Caisse, par la loi du 22 juin 1976 sur le contrôle des entreprises

publiques, cette dernière loi résultant d'une initiative du Sénat.

Sur proposition de la troisième chambre, la Cour des comptes a pris la décision, en 1989, d'effectuer un contrôle de la Caisse des dépôts, notamment de la direction des activités bancaires et financières et d'étendre ce contrôle à certaines des filiales de la Caisse. Le contrôle entrepris à la suite de cette décision a donné lieu à une communication particulière en date du 23 janvier 1990. **M. Michel Duval** a, en effet, rappelé la situation particulière de la Caisse des dépôts par rapport aux autres établissements financiers, dans la mesure où elle n'est pas soumise à la loi bancaire et où ses comptes ne relèvent pas du contrôle de commissaires aux comptes, alors qu'elle gère des fonds dont le montant est équivalent au budget de l'Etat.

S'agissant du contrôle exercé sur les filiales financières de la Caisse des dépôts, en vertu des dispositions de l'article 6 bis B de la loi du 22 juin 1967, **M. Michel Duval** a indiqué que cette décision avait été notifiée par la Cour des comptes aux présidents des filiales concernées, par lettre en date du 19 janvier 1990. Par lettre en date du 26 mars 1990, la direction générale de la Caisse des dépôts a estimé qu'il convenait d'établir une distinction entre les filiales majoritaires et les filiales financières, "structures filialisées" ne disposant pas de l'autonomie nécessaire pour répondre de leur propre chef aux interrogations de la Cour. La Cour des comptes n'a pas retenu la validité juridique de cette distinction, mais elle a, en revanche, décidé, en novembre 1990, de produire un rapport conjoint sur la Direction des Activités bancaires et financières (D.A.B.F.) et les filiales concernées, et de procéder de façon conjointe à l'audition des directeurs des filiales et du Directeur général de la Caisse des dépôts.

M. Michel Duval a ensuite précisé à la commission la procédure suivie au cours de l'examen effectué par la Cour des comptes et, notamment, les conditions dans lesquelles avaient été scrupuleusement assurées les exigences de confidentialité et de contradiction.

Les travaux des rapporteurs de la Cour ont été menés de septembre 1989 à mai 1990. Mme Hélène Ploix, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts, responsable de la D.A.B.F., a été tenue informée par les rapporteurs de leurs principales observations, avant même que celles-ci soient soumises à la troisième chambre.

Le rapport a été transmis au Procureur général de la Cour des comptes qui a rendu ses conclusions le 13 juin 1990, ainsi qu'au conseiller-maître contre-rapporteur pour qu'il fasse connaître ses critiques et observations. La troisième chambre réunie a ensuite procédé, au cours de trois séances tenues les 14, 21 et 28 juin 1990, à un examen approfondi (douze heures au total), à l'issue duquel elle a arrêté collégialement un relevé provisoire de constatations. Celui-ci a été adressé le 19 juillet 1990 au directeur général de la Caisse des dépôts, et aux présidents des filiales concernées, ainsi qu'au directeur du Trésor. Une réunion approfondie s'est tenue en septembre 1990 à la direction du Trésor, dont l'attention a été particulièrement retenue par la gestion des fonds d'épargne et l'opération Sofitour. Le directeur général de la Caisse des dépôts a formulé une réponse écrite en date du 26 septembre 1990. Auditionné le 15 novembre 1990 en compagnie du directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et du directeur de la filiale Techniques de Gestion financière (T.G.F), le directeur général de la Caisse des dépôts n'a pas contesté la matérialité des faits relevés. Il a expliqué à la chambre le contexte des opérations critiquées et les objectifs qui étaient poursuivis par son établissement. Le directeur du Trésor a également été entendu par la troisième chambre, le 23 novembre 1990 ; contrairement à l'usage, l'autorité de tutelle a donc été auditionnée séparément et ce, à la demande du directeur général de la Caisse des dépôts qui a fait valoir le statut spécial de l'établissement doté d'une commission de surveillance.

Puis, **M. Michel Duval** a abordé les difficultés rencontrées par les rapporteurs de la Cour lors de leur

enquête. Une note du directeur général adjoint de la Caisse des dépôts datée du 5 octobre 1989 a défini des règles rendant extrêmement difficiles le travail des rapporteurs : procédure écrite, autorisation préalable donnée par la hiérarchie à tout entretien avec les responsables des services, présence de la hiérarchie à ces entrevues.

Par ailleurs, les rapporteurs ont rencontré des obstacles à la communication de certains documents (pactes d'actionnaires notamment) justifiant l'intervention du procureur général de la Cour. L'accès aux documents relatifs aux opérations des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) gérés par la Caisse leur a été refusé, au motif que ces opérations concernaient des personnes privées, en dépit de l'intérêt à vérifier l'étanchéité entre des opérations menées pour le compte des O.P.C.V.M. et celles propres à la D.A.B.F. Ils ont pu, en définitive, procéder par sondage.

Enfin, **M. Michel Duval** a précisé les procédures suivies par les services de la première présidence de la Cour pour l'envoi du rapport. Le document a été en définitive adressé au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et du budget, aux présidents des commissions des finances du Parlement, au président de la commission de surveillance de la Caisse et à son directeur général.

A cette occasion, **M. Michel Duval** a souligné l'ampleur des précautions prises pour préserver la parfaite confidentialité du rapport.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a témoigné que cette confidentialité avait été parfaitement respectée par le directeur général à l'égard de la commission de surveillance, puisqu'elle n'avait pas été tenue informée de l'existence de l'enquête de la Cour. Il a constaté qu'une pratique différente avait été adoptée pour la Caisse nationale de prévoyance, objet également d'un contrôle de la Cour.

Il a indiqué que M. Christian Pierret, président de la commission de surveillance, lui avait répondu lors de la séance du 5 février 1991 qu'il n'était pas en possession du rapport de la Cour. Il a souhaité savoir si cette omission était le fait des services de la Cour. Il a fait état également d'une réponse écrite du directeur général de la Caisse affirmant que le protocole conclu entre la Caisse des dépôts et Marceau-Investissement, dans le cadre de l'opération Sofitour, avait été annulé en août 1990. Il a souhaité savoir si, dans ses réponses écrites ou orales, le directeur général avait informé la Cour de cette annulation.

En réponse à M. Roger Chinaud, rapporteur général, M. Michel Duval a indiqué que le rapport de la Cour avait été porté au président de la commission de surveillance le 29 janvier, comme en témoigne l'accusé de réception signé par sa secrétaire particulière, et que le directeur général n'avait pas fait état dans ses réponses écrites ou orales à la Cour de l'annulation en août 1990 du protocole entre la Caisse des dépôts et Marceau-Investissement.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la réaction aux observations de la Cour du ministre de l'économie, des finances et du budget.

M. Henri Goetschy a souligné la gravité des observations formulées par la Cour et M. Christian Poncelet, président, a souhaité savoir si la Cour des comptes entendait formuler des suggestions d'améliorations ou de réforme du fonctionnement de la Caisse des dépôts, comme l'y incite l'article 14 du décret du 5 août 1970.

M. Michel Duval a indiqué à M. Christian Poncelet, président, que d'autres enquêtes de la Cour portant sur la Caisse des dépôts étaient en cours et que la Haute juridiction ferait, le cas échéant, des propositions de réforme au vu de l'ensemble de ces travaux.

A l'issue de l'audition du président de la troisième chambre, M. Christian Poncelet, président, a donné lecture à la commission d'une lettre que lui a fait porter le

jour même, en fin de matinée, M. Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts, pour lui faire part de son souhait d'être entendu par la commission, dès lors que celle-ci avait procédé à l'audition du représentant de la Cour des comptes. M. Robert Lion estimait, en effet, qu'une telle procédure était "équitable", dès lors qu'il s'agissait pour la commission d'"examiner le rapport de la Cour des comptes".

A l'issue d'un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, Jacques Valade, Emmanuel Hamel, Henri Goetschy et Maurice Blin**, la commission, à l'unanimité, a décidé de ne pas donner suite dans l'immédiat à la demande du directeur général de la caisse, dès lors qu'elle se trouvait saisie d'un rapport définitif de la Haute juridiction, adopté à l'issue d'une procédure contradictoire, et qu'elle examinait en réalité non pas les faits établis par ce rapport, mais les suites susceptibles d'être réservées aux observations qu'il contenait. Elle a confirmé en revanche son souhait d'entendre, le moment venu, le directeur général de la caisse des dépôts sur les activités de son établissement.

Mercredi 24 avril 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a examiné, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, les suites à apporter à l'analyse récente effectuée par la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.).

M. Christian Poncelet, président, a d'abord rappelé, comme il l'avait fait la veille, les termes de la lettre que lui avait adressée M. Pierre Arpaillange, premier président de la Cour des comptes.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite procédé à une analyse des principales observations de la Cour des comptes relatives aux modalités de la gestion des fonds d'épargne.

Au préalable, s'agissant du rapport de la Cour des comptes, il a rappelé qu'il s'agissait d'un rapport définitif, ayant fait l'objet d'une procédure contradictoire, comportant l'intervention de deux rapporteurs, d'un contre-rapporteur, du procureur général de la Cour, de la troisième chambre réunie collégalement, et tenant compte des réponses écrites et orales de la Caisse des dépôts, particulièrement de son directeur général.

Trois opérations analysées par la Cour des comptes ont retenu particulièrement l'attention du rapporteur général, en tant qu'elles concernent l'utilisation des fonds d'épargne.

S'agissant de l'opération Sofitour, les conditions de la participation de M. Georges Pébereau au capital des Wagons-Lits, par l'intermédiaire de Sofitour (holding C.D.C.- Marceau-Investissement), soulignent le caractère indu de l'avantage accordé à Marceau-Investissement, lié à l'existence d'une décote injustifiée pour sa prise de participation initiale dans Sofitour, puis au maintien d'une décote exorbitante dans l'hypothèse où Marceau-Investissement deviendrait majoritaire dans Sofitour.

En outre, elles font apparaître une mobilisation des titres (4,3 % du capital des Wagons-Lits) détenus par la section d'épargne de la Caisse nationale d'épargne (C.N.E.) (fonds collectés par le réseau de la poste), au prix d'un "manque à gagner" pour celle-ci qui peut être estimé entre 15 et 77 millions de francs.

A ce titre, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a souligné l'importance qu'il y aurait à connaître les conditions réelles du dénouement de l'affaire Sofitour. Il s'est notamment interrogé sur les conditions de l'annulation du protocole conclu en août 1988 entre la caisse des dépôts, C.D.C.-Participations, et Marceau-Investissement. En effet, d'après les précisions apportées par M. Michel Duval, le directeur général de la Caisse des dépôts n'a pas informé la Cour des comptes de cette annulation. Il a également relevé la constance des liens

qui unissent MM. Robert Lion et Georges Péberau, déjà manifestes lors de "l'affaire" Société Générale.

S'agissant de l'opération Canal Plus, les conditions de l'acquisition de 4,3 % du capital de Canal Plus par la Caisse des dépôts en octobre 1988 font apparaître, d'une part la réalisation d'un bénéfice privilégié, cette fois pour Perrier -puisque la transaction a été effectuée à un cours représentant une prime d'environ 5 %- ; d'autre part, à nouveau, la mise à contribution des sections d'épargne - puisque 45 % de la participation de la Caisse des dépôts dans Canal Plus ont été logés dans les sections d'épargne C.N.E (Caisse nationale d'épargne) et C.N.P. (Caisse nationale de prévoyance)-.

S'agissant de l'opération Eurotunnel, le placement des titres Eurotunnel sur le marché en novembre 1987 s'est traduit par une prise de risque considérable pour la section d'épargne C.E.P. (Caisse d'épargne et de prévoyance), dans des conditions nettement plus défavorables que celles auxquelles ont été soumis les fonds propres de la section générale de la Caisse des dépôts (notamment en ce qui concerne la répartition des titres qui n'ont pas trouvé preneur dans le public, les opérations de soutien du titre en janvier-février 1988 et le dégagement de la ligne de mi-1988 à mi-1989).

Au total, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a fait observer que les réponses apportées par le directeur général sur chacune de ces opérations pouvaient apparaître convaincantes prises isolément ; en revanche, leur rapprochement les rend contradictoires : si la cession par les sections d'épargne de 4,3 % du capital des Wagons-Lits s'est faite selon les usages s'appliquant aux négociations de blocs, alors les conditions dans lesquelles ont été acquis les titres Canal Plus ont dérogé immédiatement à cet usage.

Dans l'opération Eurotunnel, la différence de traitement entre la section générale et les sections

d'épargne serait due à l'indépendance de ces dernières ; les opérations Sofitour et Canal Plus démontrent le contraire.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ensuite procédé au compte rendu du mandat qu'il exerce au nom du Sénat à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

Rendant compte en détail du calendrier et des modalités d'examen du rapport de la Cour des comptes par la commission de surveillance, seule habilitée à mettre en cause le directeur général de la Caisse des dépôts, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a souligné la conjonction paradoxale du caractère laborieux de la mobilisation de la commission de surveillance et du caractère hâtif de sa prise de position sur ce sujet.

Enfin, en réponse à la question posée par la Cour des comptes, il a proposé des éléments de réflexion pour une réforme de la Caisse des dépôts.

Il a d'abord constaté que la réflexion sur le statut de la Caisse, sur l'adéquation des contrôles auxquels elle est soumise, sur la justification de ses privilèges, sur le bien-fondé d'une centralisation auprès d'elle des fonds d'épargne, était contemporaine du développement spectaculaire de son activité de banque d'affaires. Au demeurant, celle-ci mobilise des capitaux relativement modestes au regard de l'ensemble des sommes gérées par l'établissement. Il a, en outre, rappelé que la Caisse des dépôts rassemblait des équipes d'une compétence remarquable et constituait un instrument exceptionnel de gestion des placements et d'intervention sur les marchés financiers.

Dans ce cadre, il était nécessaire de se refuser à faire preuve d'un a priori consistant à prôner, par principe, un démantèlement de l'établissement.

Toutefois, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a constaté que l'indépendance de gestion des fonds d'épargne restera toujours une illusion, dès lors que les "murailles de Chine" qui peuvent exister entre les gestions

du "ligne à ligne" ou les équipes chargées de définir les politiques d'investissement peuvent être contournées à tout moment par une direction générale unique décidant d'"opérations exceptionnelles" communes aux sections d'épargne et à la section générale, ou organisant des "face à face" entre les différentes sections.

Dès lors, il a estimé qu'une séparation effective et absolue de la gestion des fonds d'épargne et des activités de banque d'affaires s'imposait.

A partir de cette constatation, il a défini plusieurs solutions :

- Tout d'abord, il importe de "sortir" les activités de banque d'affaires de la Caisse des dépôts dans sa configuration actuelle.

Ces activités de banque d'affaires, et notamment ses participations "stratégiques", principalement regroupées au sein de C.D.C.-Participations, seraient confiées à un établissement doté d'un conseil d'administration et relevant des règles de droit commun en matière de gestion, de contrôle et de tutelle. Dans ce cadre, le monopole des dépôts et des consignations n'aurait à l'évidence aucune raison d'être maintenu au profit d'un tel établissement.

- Ensuite, il paraît opportun d'instituer une "Caisse centrale d'épargne et de prévoyance" à laquelle serait confiée la gestion de l'ensemble des fonds d'épargne.

Cette caisse pourrait notamment exercer les fonctions d'adossement du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance, les activités de gestion pour compte de tiers, principalement organismes publics ou régimes sociaux et, le cas échéant, se voir rattacher la caisse nationale de prévoyance, dont le principal domaine d'intervention est l'assurance-vie. La vocation de cette caisse centrale correspondrait à une mission peu différente en réalité de celle qu'avait la Caisse des dépôts à l'origine.

Appuyée sur des compétences et une technicité incontestables, elle serait caractérisée par des responsabilités particulières à l'égard, sinon toujours de

fonds publics, du moins de fonds "sensibles", notamment les fonds d'épargne, affectés à des besoins d'intérêt général et d'abord au financement du logement social, qui mérite une attention particulière.

Si le maintien d'un monopole des dépôts et consignations devait s'avérer nécessaire, il serait dans la fonction d'une telle caisse de les recevoir, en contrepartie de contraintes d'emploi strictement définies.

- Enfin, il convient de définir les principes qui pourraient rendre souhaitable l'indépendance de tel ou tel des autres "métiers" de l'actuelle Caisse des dépôts ou, au contraire, déterminer les synergies qui pourraient exister entre eux.

Il s'agirait notamment du financement des collectivités locales exercé par le Crédit local de France, déjà largement autonome, ou des activités diverses exercées par la filiale Caisse des dépôts-développement (C3D) dans le domaine de l'immobilier, des transports, de l'aménagement ou des services urbains.

A l'issue d'un large débat auquel ont pris part **MM. Christian Poncelet, président, Maurice Blin, Louis Perrein, Jean Clouet, Jacques Oudin, Emmanuel Hamel, René Ballayer, Paul Loridant et Michel Moreigne**, la commission, soulignant l'importance des objectifs recherchés, la diversité des domaines mis en cause, la nécessité de préserver l'efficacité d'un instrument majeur, l'approche de l'échéance de 1992, et le caractère indispensable d'un audit approfondi des structures complexes de la Caisse des dépôts, a décidé, à l'unanimité, de constituer un **groupe d'études qui devrait rendre ses conclusions dans des délais rapprochés.**

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

Mercredi 24 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord nommé **M. Michel Dreyfus-Schmidt** comme rapporteur pour la **proposition de loi n° 258 (1990-1991)** de M. Roland Courteau, tendant à **supprimer les sanctions contre les avocats** prévues à l'article 75 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le **Conseil d'Etat**.

La commission a examiné sur le rapport de **M. Marcel Rudloff**, le **projet de loi n° 292 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, **modifiant le code de l'organisation judiciaire** et instituant la **saisine pour avis de la Cour de cassation**.

M. Marcel Rudloff a déclaré que le projet de loi avait pour objet de pallier les difficultés d'interprétation de certains textes législatifs ou réglementaires. En effet, a-t-il précisé, certaines questions de droit se posent d'une manière répétitive dans un certain nombre de contentieux dont l'issue dépendra en définitive de la partie à l'instance qui formera un pourvoi en cassation. Une insécurité juridique peut donc exister durant une période assez longue jusqu'à ce que la Haute Juridiction prononce un arrêt de principe.

Le **rapporteur** a ensuite souligné que la réforme proposée s'inspirait directement du mécanisme mis en place par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif. Ce texte permet aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel de saisir pour avis le Conseil d'Etat pour être éclairés sur la portée d'une disposition nouvelle, présentant une

difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges. Ces trois critères sont repris par le projet de loi qui permettra aux tribunaux et aux cours d'appel de saisir pour avis la Cour de cassation.

M. Marcel Rudloff a rappelé que, conformément à l'article 5 du code civil qui prohibe les arrêts de règlement, l'avis ne liera pas les parties à l'instance ni d'ailleurs aucune autre juridiction. La Cour de cassation devra se prononcer dans un délai maximal de trois mois, la saisine ayant un effet suspensif.

Après avoir cité la notion d'implication d'un véhicule, dans un accident de la circulation au sens de la loi du 5 juillet 1985, comme exemple qui aurait pu faire l'objet d'une saisine pour avis des juridictions, **M. Marcel Rudloff** a déclaré qu'il proposerait à la commission deux amendements : l'un d'ordre rédactionnel, l'autre permettant aux conseillers référendaires de participer, le cas échéant, à la nouvelle formation appelée à rendre un avis.

M. Jean-Marie Girault s'est demandé si la procédure de saisine était utilisée avec succès en matière administrative.

M. Hubert Haenel a déclaré que le présent projet de loi aurait pu faire l'objet de la nouvelle procédure de débat restreint prévue par le règlement du Sénat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la demande de débat restreint en séance publique ne devrait intervenir le cas échéant qu'à l'issue du débat en commission.

Il a ensuite exprimé certaines réserves sur le contenu du projet de loi en s'interrogeant sur l'application du mécanisme de saisine pour avis devant le Conseil d'Etat. Il s'est encore demandé si la proposition du rapporteur relative à la participation des conseillers référendaires était bien opportune avant de s'interroger sur le caractère obligatoire ou non du ministère des avocats au Conseil

d'Etat et à la Cour de cassation pour les parties à l'instance.

M. Louis Virapoullé s'est demandé si la procédure de saisine pour avis serait possible en matière répressive.

En réponse aux orateurs **M. Marcel Rudloff, rapporteur**, a rappelé que le projet de loi prévoit que les nouvelles dispositions ne sont pas applicables en matière pénale avant de souligner qu'un décret en Conseil d'Etat précisera notamment les conditions dans lesquelles les parties pourront présenter leurs observations devant la nouvelle formation.

Puis la commission a adopté le projet de loi modifié par les deux amendements présentés par son rapporteur.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi n° 214 (1988-1989) portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 276, 278, 279, 280, 287, 290, 292, 293, 294 rectifié, 295, 296, 297, 300 et au sous-amendement n° 290 à l'amendement n° 69 de la commission, présentés par le Gouvernement.

Sous réserve d'une modification rédactionnelle, elle a également donné un avis favorable aux amendements n°s 161 et 166, présentés par MM. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés et n°s 288, 289, 291 présentés par le Gouvernement.

Elle a repris, dans une rédaction légèrement différente, l'amendement n° 169 présenté par M. Jacques Sourdille.

Elle a ensuite décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 156 présenté par MM. Michel Rufin et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

Elle a considéré qu'était sans objet l'amendement n° 277 présenté par le Gouvernement.

Elle a décidé de reporter aux livres suivants du code pénal les amendements n° 170 présentés par M. Hubert Haenel et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et n° 254 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Puis, la commission a considéré qu'étaient satisfaits les amendements n°s 269, 271, 272, 273, 274, 275, 281, 282, présentés par le Gouvernement, n° 167 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 178, 183, 195, 236, 258 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a, ensuite, donné un avis défavorable aux amendements n°s 171, 172, 173 et 174 présentés par MM. Franck Sérusclat et Claude Huriet, n°s 157, 158, 162, 163, 164 rectifié et 165 rectifié, présentés par MM. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, aux sous-amendements n° 159 à l'amendement n° 5, et n° 168 à l'amendement n° 153 des mêmes auteurs, aux sous-amendement n° 265 rectifié à l'amendement n° 5, n° 266 à l'amendement n° 32, n° 286 à l'amendement n° 35, n° 267 à l'amendement n° 49, présentés par le Gouvernement, aux amendements n°s 268, 270, 298, 301, 283, 284 présentés par le Gouvernement.

Elle a, enfin, donné un avis défavorable aux amendements n°s 176, 177, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 263 et 264, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, ainsi qu'au sous-amendement n° 160 à l'amendement n° 20, présenté

par MM. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés, et à la motion n° 175 tendant au renvoi à la commission, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

Jeudi 25 avril 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a examiné les **amendements au projet de loi n° 240 (1990-1991)** portant diverses dispositions relatives à la **fonction publique**.

A l'article premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 9 présenté par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a rectifié son amendement n° 5 afin de prendre en compte la préoccupation exprimée par les sous-amendements n° 2 rectifié présenté par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles, et n° 15 présenté par M. Adrien Gouteyron et les membres du groupe R.P.R.

La commission a, en outre, donné un avis favorable au sous-amendement n° 3 rectifié présenté par M. Paul Séramy au nom de la commission des affaires culturelles.

Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur le sous-amendement n° 8 et l'amendement n° 14 présentés par M. Daniel Millaud.

Après l'article premier, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 24 présenté par le Gouvernement tendant à insérer un article additionnel.

A l'article 2, la commission a demandé la réserve, jusqu'après l'amendement n° 13, de l'amendement n° 16 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Habert, Pierre Jeambrun et Jacques Mossion.

Elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 10, 11 et 12 présentés par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 25 présenté par le Gouvernement.

Elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 18 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Habert, Pierre Jeambrun et Jacques Mossion.

La commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 17 présenté par les mêmes auteurs ainsi que sur l'amendement n° 13 présenté par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

Après l'article 2, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 19 rectifié, 20, 21, 22 et 23 présentés par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Habert, Pierre Jeambrun et Jacques Mossion.

Avant l'article 7, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 26 rectifié présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel.

A l'article 7, elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 27 et 28 présentés par le Gouvernement et elle a adopté un amendement nouveau présenté par M. Germain Authié, rapporteur.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Mercredi 24 avril 1991.- Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a tout d'abord désigné M. Michel Poniatowski comme rapporteur sur le projet d'union européenne.

La délégation a ensuite procédé à un échange de vues sur l'intérêt et l'urgence d'un débat sur une question orale européenne portant sur la procédure budgétaire communautaire à la suite duquel elle a demandé à M. Jacques Oudin de déposer sa question orale aussi tôt que possible afin qu'elle puisse être inscrite à l'ordre du jour du Sénat dans le courant du mois de juin prochain.

M. Yves Guéna a alors présenté son projet d'avis sur la politique extérieure et de sécurité commune en vue de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires qui se tiendra à Luxembourg, les 6 et 7 mai 1991.

M. Yves Guéna, ayant souligné que des résultats considérables ont été atteints en trente-cinq ans de politique européenne, a constaté qu'une nouvelle étape de la construction européenne devait être envisagée en tenant compte tout à la fois du bouleversement résultant de la libération des pays d'Europe de l'Est, des succès de la Communauté dans le domaine des échanges et du développement économique, et de l'inexistence de l'Europe sur la scène internationale.

Il lui a semblé souhaitable que l'Europe ait aujourd'hui non seulement la volonté d'assurer sa propre sécurité, mais aussi celle d'intervenir dans les grandes affaires du monde.

Comment peut-on imaginer une défense commune alors même que la menace soviétique se fait moins pesante et que la volonté d'assurer sa défense est plus malaisée à mettre en oeuvre pour un ensemble d'Etats que pour un Etat seul ?

Le rapporteur a estimé qu'il y avait un consensus pour remettre au Conseil européen le soin d'arrêter les grandes orientations d'une politique extérieure et de sécurité, qu'il fallait développer les relations les plus étroites entre les diplomaties des Douze et qu'il fallait éviter les procédures trop formalistes qui deviennent irréelles de par l'excès même du formalisme. Au-dessous de la barre que constituent l'intégration et la subordination à une autorité unique, il faut viser à la plus grande exigence dans le rapprochement et la coopération entre les Etats ; le rapporteur a alors notamment évoqué le rôle accru de l'U.E.O., un programme commun d'armements et une définition concertée des actions éventuelles.

Enfin, pour l'application de cette politique commune, il faut éviter de déléguer le rôle de bras séculier au seul président en exercice du Conseil de la Communauté ; c'est à chaque Etat qu'il doit revenir d'appliquer loyalement la politique arrêtée d'un commun accord et d'en rendre compte devant son Parlement.

M. Claude Estier a approuvé l'approche prudente et sage du rapporteur pour la définition d'une politique commune en matière étrangère et de sécurité ; il a formulé quelques remarques sur la rédaction de l'avis soumis à la délégation, demandant notamment que soit mieux distingué ce qui relève de la sécurité de l'Europe elle-même et ce qui concerne la possibilité pour l'Europe d'intervenir sur les théâtres extérieurs ; il a enfin signalé que la remarque du rapporteur sur la nécessité d'éviter de confier à un représentant unique le soin de mettre en oeuvre la politique étrangère de l'Europe remettait en cause la présidence tournante du Conseil de la Communauté et qu'elle touchait, par là même, au fonctionnement des institutions communautaires.

M. Xavier de Villepin a noté que, s'il fallait louer les succès économiques de la Communauté, on devait regretter que la politique extérieure commune en matière économique n'ait jamais abouti à des résultats satisfaisants du fait que la Communauté n'a jamais réussi à s'accorder sur une politique commerciale extérieure précise ; à propos de la menace soviétique, il a considéré que l'Europe allait devoir affronter un redoutable problème du fait de la "tiers-mondisation" d'une grande puissance nucléaire et en a conclu qu'il était nécessaire de garder un contact étroit avec l'Allemagne.

M. Maurice Blin a considéré que l'avis présenté par M. Yves Guéna constituait un parfait état des lieux, mais aussi essentiellement un constat de difficultés, voire d'échec ; il lui a semblé que l'on pouvait observer trois groupes différents parmi les pays de la Communauté : d'abord la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne dont les ambitions et les vues peuvent être, sinon planétaires, du moins régionales ; ensuite, l'Italie et l'Espagne qui sont déjà plus hésitantes à porter l'Europe au-delà de ses frontières ; enfin, les pays du Bénélux, le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Portugal qui sont peu concernés par les problèmes du monde et dont le souci dominant tient aux questions commerciales. Il a fait valoir qu'il était difficile, voire impossible, que les douze pays marchent d'un même pas dans la définition d'une politique visant non seulement à assurer la sécurité de l'Europe, mais aussi à lui permettre d'intervenir sur les théâtres externes. Peut-être, si un consensus se dessinait parmi les trois pays du premier groupe, serait-il possible de leur agréger les deux pays du second groupe, mais il faudrait attendre longtemps encore avant de réunir les douze pays. Il a, en conséquence, suggéré que, de même que la Communauté économique européenne s'est faite d'abord à six, puis à huit, avant d'en arriver à douze, on envisage un noyau dur de trois pays pour l'Europe de la défense avant de parvenir à une Europe de la défense à cinq, puis peut-être à douze.

M. Michel Caldaguès, rejoignant l'analyse de M. Maurice Blin, a souligné que la politique étrangère ne pouvait être la même pour les douze pays de la Communauté car il n'existe pas une commune "volonté d'action extra-européenne" ; pour certains, la politique étrangère européenne se confond avec la politique en Europe, tandis que, pour d'autres, elle est aussi une politique à l'extérieur de l'Europe. Il lui a, de ce fait, paru nécessaire que soient prévues des clauses de sauvegarde afin que chaque pays conserve une partie de ses moyens militaires pour intervenir en dehors du consensus de l'ensemble des pays de la Communauté.

M. Yves Guéna a répondu à ces différentes interventions et a proposé, en conséquence, des modifications à son projet d'avis ; cet avis a ensuite été adopté à l'unanimité par la délégation.

Le président **Jacques Genton** a enfin présenté, en son nom et au nom de **M. Jean-Pierre Bayle**, le rapport d'information sur la création de l'assemblée de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (C.S.C.E.).

Il a rappelé que les présidents des assemblées espagnoles avaient invité à Madrid, les 2 et 3 avril 1991, des délégations parlementaires de tous les Etats participant à la C.S.C.E. afin d'examiner le domaine d'activité, les méthodes de travail et les dispositions de procédure d'une assemblée parlementaire de la C.S.C.E. que les chefs d'Etats et de gouvernements avaient appelée de leurs vœux dans la charte de Paris pour une nouvelle Europe, signée le 21 novembre 1990.

Ayant rappelé les grands traits de la position exprimée par la délégation française à la réunion parlementaire de Madrid, il a exposé que les principaux points de discussion avaient porté sur la répartition des sièges au sein de la nouvelle assemblée parlementaire, sur la référence aux assemblées existantes (en particulier l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée de l'Atlantique-Nord), ainsi que sur le mode de

fonctionnement de l'assemblée de la C.S.C.E. (vote par consensus ou vote à la majorité).

Après avoir évoqué l'association des "pays méditerranéens non-membres" à l'assemblée de la C.S.C.E., il a noté avec satisfaction que les Douze avaient agi en étroite concertation les 2 et 3 avril, et a signalé que le Parlement européen avait revendiqué avec vigueur un statut de membre à part entière au sein de l'assemblée de la C.S.C.E.

En conclusion, il a souhaité que la présidence de la délégation française à l'assemblée parlementaire de la C.S.C.E., qui sera composée de 13 députés et sénateurs, revienne alternativement à un député et à un sénateur, à l'instar de la pratique adoptée pour la délégation française à l'Assemblée de l'Atlantique-Nord.

La délégation a adopté à l'unanimité le rapport de M. Jacques Genton et Jean-Pierre Bayle sur la création de l'assemblée de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
POUR LA SEMAINE DU 29 AVRIL AU 4 MAI 1991**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mardi 30 avril 1991

à 15 heures

Salle n° 263

- 1. Examen d'éventuels amendements** au projet de loi n° 271 (1990-1991) relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal (M. Alain Pluchet, rapporteur).
- 2. Désignation d'un candidat** proposé à la nomination du Sénat en vue de représenter celui-ci au sein du Conseil national d'aménagement du territoire.
- 3. Echange de vues** sur le principe de l'organisation d'auditions publiques par la Commission.

AFFAIRES SOCIALES

Lundi 29 avril 1991

à 15 heures 30

Salle n° 213

Examen d'éventuels amendements au projet de loi n° 270 (1990-1991) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides (M. Claude Prouvoyeur, rapporteur).