

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
● <i>Audiotvisuel - Département de la Réunion</i>	
— Audition de M. Jacques Boutet, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel	2181
Affaires économiques	
● <i>Règlement - Auditions publiques (art. 11-8)</i>	2187
● <i>Protection des consommateurs (projet de loi n° 304)</i>	
— Audition de M. Michel-Edouard Leclerc, coprésident des centres de distribution Edouard Leclerc	2187
— Audition de Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)	2191
— Audition de M. Jacques Séguéla, publicitaire fondateur de l'agence Roux-Séguéla-Cayzac-Goudard (R.S.C.G.) ..	2193
— Audition de M. Jean Brudon, président du Conseil national de l'ordre des pharmaciens	2198
— Examen du rapport (suite)	2201
— Examen des amendements	2207
● <i>Handicapés - Accessibilité des lieux (projet de loi n° 289)</i>	
— Examen du rapport	2208
Affaires étrangères, défense et forces armées	
● <i>Nomination de rapporteur à titre officieux</i>	2218
● <i>Audition de l'Amiral Alain Coatanea, chef d'état-major de la marine</i>	2213
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (au 15 mars 1991)</i>	2219
Affaires sociales	
● <i>Nomination de rapporteur</i>	2231
● <i>Santé publique - Europe - Prévention des risques professionnels (projet de loi n° 288)</i>	
— Examen des amendements	2221
● <i>Droit du travail - Accidents du travail (projet de loi n° 261)</i>	
— Examen du rapport	2229
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (au 15 mars 1991)</i>	2232

Finances, contrôle budgétaire et comptes économiques de la Nation

- *Administration territoriale de la République (projet de loi n° 261)*
 - Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur 2237
- *Caisses d'épargne et de prévoyance (projet de loi n° 316)*
 - Audition de M. Jean-Claude Trichet, directeur du Trésor 2237
 - Examen du rapport 2240
 - Examen des amendements 2241

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

- *Nominations de rapporteurs* 2255
- *Administration territoriale de la République (projet de loi n° 261)*
 - Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur 2247
- *Fonction publique - Europe (projet de loi n° 2014 A.N.)*
 - Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire 2256
- *Code pénal (projet de loi n° 214 - 1988-1989)*
 - Examen des amendements 2256
- *Protection des consommateurs (projet de loi n° 304)*
 - Examen du rapport pour avis 2260
 - Examen des amendements 2263
- *Commission d'enquête sur le financement des partis politiques (proposition de résolution n° 305)*
 - Communication 2256

Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 21 au 25 mai 1991 2265

AFFAIRES CULTURELLES

Jeudi 16 mai 1991- Présidence de M. Maurice Schumann, président. La commission a entendu **M. Jacques Boutet**, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (C.S.A.) et **Mme Monique Augé-Lafon**, membre du C.S.A. sur la **situation de l'audiovisuel dans le département de la Réunion.**

La situation de l'audiovisuel à la Réunion a figuré parmi les priorités du Conseil supérieur de l'audiovisuel dès son installation, a déclaré **M. Jacques Boutet** en introduction de son propos liminaire : depuis 1986, "Télé Free Dom" émettait dans ce département en toute illégalité et la chaîne de M. Camille Sudre était en procès non seulement avec Télédiffusion de France mais aussi, pour non paiement de droits, avec les sociétés d'auteurs et les distributeurs de films.

Reprenant la procédure d'autorisation d'une télévision privée à la Réunion laissée inachevée par la Commission nationale de la communication et des libertés, le C.S.A. a lancé un nouvel appel d'offres en mai 1989. Cinq candidats se sont déclarés, parmi lesquels M. Camille Sudre avec lequel, a poursuivi **M. Jacques Boutet**, les contacts ont été décevants : il entendait rester l'opérateur unique de la télévision locale, alors que le C.S.A. souhaitait son association à titre minoritaire.

Le Conseil régional de la Réunion, consulté sur le fondement de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, ayant donné sa préférence à Antenne Réunion et ce projet ayant le double avantage d'être financièrement solide et largement consensuel en

réunissant la quasi-totalité des acteurs économiques de l'île, le C.S.A. a opté en sa faveur. L'insuffisance des ressources publicitaires ne permettant pas cependant de financer un plein canal en clair, une chaîne cryptée, Canal Réunion, filiale à 40% de Havas-Dom, a été sélectionnée au terme d'un appel d'offres complémentaire.

M. Jacques Boutet a ensuite indiqué que, pour tenir compte de la situation créée par cinq années d'émissions, certes pirates mais ininterrompues, de Télé Free Dom, le C.S.A. avait procédé, après l'autorisation d'Antenne Réunion, à plusieurs tentatives de conciliation avec M. Camille Sudre : Antenne Réunion a ainsi proposé à ce dernier de lui ouvrir 20% de son capital, un siège au comité de direction et la programmation d'un magazine ; par ailleurs, en janvier dernier, le C.S.A. s'est déclaré prêt à ouvrir un autre appel à candidature si un projet consensuel incluant Télé Free Dom pouvait être monté et si, pour sa part, M. Camille Sudre mettait un terme aux émissions pirates de Télé Free Dom et renonçait à être l'opérateur principal du projet.

Les efforts successifs de conciliation ayant échoué, le C.S.A. a été conduit, a déclaré **M. Jacques Boutet**, à demander au Parquet la saisie des émetteurs de Télé Free Dom, tout en lui laissant le choix du moment. Des plaintes de l'île Maurice, "arrosée" par les émissions déstabilisatrices de M. Camille Sudre, et des contacts pris avec les milieux réunionnais avaient été de nature à conforter le C.S.A. dans son opinion, a souligné son président.

M. Jacques Boutet a enfin précisé que le Gouvernement avait chargé un conseiller maître à la Cour des comptes, M. Michel Cretin, d'une mission d'étude sur l'ouverture d'une quatrième chaîne à la Réunion et du maintien des contacts avec M. Sudre.

Un débat a suivi.

- **M. Adrien Gouteyron**, rapporteur pour avis des crédits de la communication, a relevé que l'historique

auquel venait de procéder M. Jacques Boutet expliquait mal les reproches adressés par M. Jack Lang à l'attitude "rigide et fermée" du C.S.A. Soulignant que l'expérience de Télé Free Dom avait révélé l'attraction de la population d'outre-mer pour "l'évasion par la fiction" et la télévision de proximité, il s'est inquiété de savoir comment le C.S.A. prenait en compte cette double attente. Il a demandé si le marché publicitaire local permettait de financer une quatrième chaîne à la Réunion en évoquant l'ouverture de la publicité pour la distribution dont M. Jacques Boutet avait rappelé qu'elle n'était pour l'heure paradoxalement autorisée qu'à Radio France outre-mer. Il a enfin interrogé le président du C.S.A. sur les controverses actuelles en matière de réglementation audiovisuelle.

- Tout en soulignant que Télé Free Dom avait été le "détonateur" et le C.S.A. "l'artificier involontaire" d'un problème qui dépassait largement le cadre de l'audiovisuel, M. Ivan Renar a insisté sur l'écoute nécessaire des sensibilités locales et regretté que le secteur public ne remplisse pas son rôle à cet égard dans les DOM-TOM.

- M. Jacques Habert a jugé "ennuyeux" le contenu général des émissions de Radio France outre-mer qui comporte "un fonds commun de nouvelles des DOM-TOM" peu intéressant pour chacune des collectivités territoriales d'outre-mer.

- M. Ambroise Dupont a posé une question sur l'adaptation de la réglementation audiovisuelle au contexte spécifique de l'île de la Réunion.

- Le président Maurice Schumann est revenu sur les objections que les émissions pornographiques de Télé Free Dom avaient suscitées de la part de l'île Maurice avant de demander si l'apaisement était recherché avec M. Camille Sudre dans le dossier de la quatrième chaîne réunionnaise.

Dans ses réponses, M. Jacques Boutet a notamment apporté les précisions suivantes :

- il revient à M. Jack Lang de s'expliquer lui-même sur les propos qu'il a tenus sur l'attitude du C.S.A. qui révèlent une réaction avant tout politique ;

- le succès d'audience de Télé Free Dom était réel, mais il convient aussi de le relativiser : la chaîne faisait un score moyen de 8% contre 45% pour le premier canal de R.F.O. et 12% pour le second ; ce succès tenait, d'une part, à la diffusion "sans contrôle et en abondance" de films et téléfilms et, d'autre part, aux émissions de plateau programmées à partir de la fin de 1990, alors que la télévision de proximité était peu développée sur R.F.O. Des efforts cependant sont en cours sur la chaîne nationale dont l'antenne est ouverte plus longtemps depuis le mois dernier et dont les crédits budgétaires ont été très sensiblement augmentés pour 1991 ; son contrat d'objectifs, signé le 7 mai dernier, permettra de multiplier par deux les émissions locales d'ici 1993 et la diffusion par satellite devrait permettre de mettre fin aux émissions transmises en différé excessif par cassettes.

- Le C.S.A. a demandé au Gouvernement que la réglementation audiovisuelle soit adaptée aux DOM-TOM ; une lettre du Premier ministre l'a informé le 25 mars dernier que le Gouvernement envisageait, outre le projet d'une quatrième chaîne à la Réunion, la mise à jour du cahier des charges de Radio France outre-mer et l'adaptation des dispositions relatives à l'interdiction de la publicité pour certains secteurs et à la diffusion cinématographique ; le C.S.A. a émis un avis favorable sur le projet du Gouvernement d'ouvrir la publicité pour la distribution dans les DOM-TOM et a suggéré que l'ouverture soit étendue au secteur de l'édition ; le projet de décret est actuellement transmis pour avis aux assemblées locales ; un autre projet de décret est à l'étude pour ce qui concerne la diffusion cinématographique et des discussions sont en cours avec le Bureau de liaison des industries cinématographiques (B.L.I.C.).

- Dans la perspective de la révision du cahier des charges de Radio France outre-mer, le Gouvernement

sollicite actuellement l'avis des collectivités territoriales d'outre-mer pour connaître les attentes en matière d'émissions locales ; la courbe de développement de R.F.O. est, ces dernières années, très positive : sa durée de diffusion a été étendue et sa production locale étoffée ; le contrat d'objectifs devrait permettre des avancées substantielles d'ici 1993, mais il faut tenir compte du coût élevé de production des émissions locales ; par ailleurs, le secteur public -il y va de son honneur- doit se garder de la "télévision racoleuse" même si celle-ci est porteuse d'audience.

- Si Télé Free Dom émettait illégalement, Radio Free Dom a été autorisée : il est vrai qu'elle a mis sur pied un réseau à partir d'une autorisation pour une seule fréquence, mais cette situation de "semi-légalité" est celle de beaucoup d'autres radios des DOM-TOM.

- La position du C.S.A. reste aujourd'hui celle qu'il avait à la fin de 1990 : s'il exclut de confier une chaîne à M. Camille Sudre, il est ouvert à sa participation à un "tour de table consensuel", mais jusqu'alors M. Sudre refuse d'entrer dans le cadre d'un tel raisonnement.

- Canal Réunion est un succès : les objectifs fixés pour 1993 seront atteints dès cette année.

Mme Monique Augé-Lafon a précisé, à ce propos, que l'autorisation à la Réunion d'une chaîne cryptée avec un tarif d'abonnement de 160 francs par mois (comme Canal Plus dont Canal Réunion est la réplique) avait été précédée, compte tenu du contexte économique de l'île, d'une étude sur le terrain : cette étude avait révélé que le coût de l'abonnement ne serait pas prohibitif pour les réunionnais qui consacrent en moyenne 250 francs par mois à la location de cassettes vidéo ; de fait, Canal Réunion ne parvient pas à répondre à l'intégralité des demandes d'abonnement, dont 18% émanent du quartier défavorisé du Chaudron.

Puis, M. Ivan Renar a demandé si des études de même nature avaient été faites en métropole et le

président Maurice Schumann a estimé qu'il convenait de soutenir la démarche du C.S.A. pour obtenir du Gouvernement l'ouverture de la publicité télévisée au secteur de l'édition.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 15 mai 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Philippe François, vice-président. - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé aux **auditions** ouvertes à la presse sur le **projet de loi n° 304 (1990-1991) renforçant la protection des consommateurs**.

A titre liminaire, **M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé les raisons pour lesquelles la commission avait décidé d'ouvrir à la presse, ainsi qu'aux personnes déjà auditionnées par le rapporteur, la série d'auditions spécifiquement consacrées au problème de la publicité comparative (article 10 du projet de loi).

La commission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Michel-Edouard Leclerc, co-président des centres de distribution Edouard Leclerc**.

M. Michel-Edouard Leclerc s'est en premier lieu félicité de pouvoir présenter, directement, devant la commission, sa position sur l'autorisation de la publicité comparative en France. Il a précisé que le groupe qu'il co-préside avait, depuis une dizaine d'années, infléchi son point de vue sur ce sujet, rappelant que le groupe Leclerc n'avait jamais été demandeur de ce type de publicité et qu'il n'avait jamais pris l'initiative de campagnes publicitaires sur ce thème. La publicité comparative, qu'il a comparée à un "permis de port d'arme" susceptible d'être utilisé "sans sommation", lui a paru constituer un instrument publicitaire dévastateur et porteur d'effets pervers sur les circuits économiques, soulignant que les bénéficiaires de ce type de publicité seraient les opérateurs pouvant y consacrer le budget le plus important.

Il a cependant rappelé que la jurisprudence reconnaissait déjà, aujourd'hui, la licéité de la publicité comparative, si elle porte sur une comparaison de prix de produits identiques, vendus dans des conditions comparables.

Il a, par ailleurs, indiqué que l'argument tiré de l'harmonisation communautaire ne lui paraissait pas pertinent, l'harmonisation des règles publicitaires ne devant pas nécessairement déboucher sur l'unicité du droit. Il a, enfin, estimé que l'adjonction de cette disposition dans le projet de loi renforçant la protection des consommateurs constituait en réalité un "gadget" qui ne devait pas masquer l'importance des autres dispositions du projet de loi.

Puis, **M. Michel-Edouard Leclerc** a présenté les principales critiques susceptibles d'être formulées à l'égard du dispositif proposé. Il a tout d'abord relevé que de nombreuses dispositions contribuaient à faire en sorte que tous les agents économiques ne soient pas soumis à la publicité comparative. Pour les produits bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée, par exemple, ce type de publicité ne peut être utilisé qu'entre des produits bénéficiant d'une appellation. En outre, l'obligation de comparer "à situation comparable", conduira, au rebours des objectifs affichés, à une véritable segmentation du marché : il ne sera pas possible de comparer une entreprise de la grande distribution à celle qui se consacre à la distribution sélective, une P.M.E. à une grande entreprise, un service public à un service privé. Prenant l'exemple des prestations médicales, il s'est interrogé sur la possibilité d'en comparer le coût selon qu'elles sont fournies par un établissement public ou un établissement privé.

Il a estimé que pour véritablement atteindre les objectifs poursuivis, il conviendrait que la loi soit applicable à tous, alors qu'il apparaît que les nombreuses dérogations déjà apportées contribuent, en réalité, à en faire une disposition anti-concurrentielle.

M. Michel-Edouard Leclerc a indiqué, qu'à tout le moins, dans son économie actuelle, le dispositif devrait alors être encadré. Il a estimé que la mise en place d'un code de déontologie, établi par les professionnels, aurait permis de clarifier les règles du jeu. Il a jugé indispensable que l'entreprise faisant l'objet de la publicité puisse, dans des délais raisonnables, en être préalablement avertie par l'annonceur, le contenu même de la publicité devant être soumis à un organisme tel que le bureau de vérification de la publicité ou à un organisme "ad-hoc". Sur ce point, il a estimé que la reconnaissance d'un droit de réponse a posteriori s'avèrerait pratiquement inopérant.

M. Michel-Edouard Leclerc a par ailleurs estimé qu'il fallait sanctionner toute utilisation de la publicité comparative de nature à permettre à un annonceur d'abuser de la position dominante qu'il occupe sur le marché : il convient en effet d'éviter que, sous couvert de publicité comparative, un annonceur cherche, en réalité, à évincer du marché ses concurrents les moins bien implantés.

A **M. Jean-Jacques Robert**, rapporteur, qui l'interrogeait à propos des conséquences sur les producteurs de l'introduction de la publicité comparative, **M. Michel-Edouard Leclerc** a reconnu, qu'en effet, les industriels paraissaient peu désireux de voir leurs produits faire l'objet de ce type de publicité, dont, dans l'ensemble, ils n'étaient pas demandeurs. Il a en outre souligné que, combiné avec d'autres dispositions existantes, l'article 10 poserait en son état actuel des problèmes d'application concernant, notamment, l'impossibilité pour un commerçant de citer une marque dont il ne serait pas un distributeur agréé.

A **M. Jean Simonin** qui l'interrogeait sur l'éventualité de voir la publicité comparative favoriser les entreprises étrangères, **M. Michel-Edouard Leclerc** a répondu que, pendant la période transitoire préalable à l'harmonisation des règles communautaires en la matière, les entreprises étrangères ayant déjà l'expérience de ce

type de publicité pourraient effectivement en tirer profit au détriment des entreprises nationales.

Aux questions de **M. Pierre Dumas** sur le surcoût que représenterait, pour le consommateur, l'introduction de la publicité comparative. **M. Michel-Edouard Leclerc** a répondu qu'un raisonnement identique pouvait être tenu à l'égard de toutes les dépenses de caractère publicitaire, dont il apparaît, en définitive, qu'elles ne constituent pas des charges non productives.

En réponse à **M. François Gerbaud** qui l'interrogeait sur l'opportunité d'autoriser ce type de publicité, **M. Michel-Edouard Leclerc** a estimé qu'il lui paraissait plus utile de doter les organisations de consommateurs des moyens de faire des comparaisons sur les produits.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite interrogé l'intervenant sur l'insertion du projet de loi dans le dispositif prévu par la directive européenne en préparation.

M. Michel-Edouard Leclerc a estimé que l'évolution de la réglementation communautaire paraissait s'effectuer dans le sens d'une standardisation des produits, au détriment de la politique de marque ou de développement des signes distinctifs de qualité menée par les professionnels français. Revenant sur les problèmes induits par l'utilisation de la publicité comparative, il a relevé que n'était pas clairement réglé le problème de la responsabilité des supports en cas de publicité illicite. Il s'est interrogé, à cet égard, sur l'application des principes, jusqu'ici mis en oeuvre en matière de responsabilité civile, dans des domaines du ressort des délits commerciaux. Il a, par ailleurs, souligné que certains types de produits aujourd'hui ne pouvaient pas faire l'objet de publicité dans certains médias, comme la télévision. En outre, des situations paradoxales pourraient apparaître : les pétroliers pourraient, par exemple, faire de la publicité comparative pour leurs produits, alors que la publicité

pour ces mêmes produits demeurerait interdite aux distributeurs.

M. Michel-Edouard Leclerc s'est enfin déclaré d'accord avec la proposition faite par **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, de pouvoir infliger à titre de sanction à l'annonceur en infraction le paiement des frais d'insertion d'annonces rectificatives dans la limite du montant des dépenses de publicité engagées.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **Mme Marie-José Nicoli, présidente de l'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)**. **Mme Marie-José Nicoli** a tout d'abord souligné que si l'U.F.C. n'avait pas été demandeur de l'introduction de la publicité comparative, dont elle a considéré qu'elle n'était que l'un des éléments de l'important projet de loi en discussion, elle était néanmoins favorable à sa mise en place, sous réserve d'un certain nombre de précisions.

Elle a ensuite distingué les deux notions "d'information comparative" et de "publicité comparative", trop souvent confondues. Elle a estimé que l'objectif premier de la publicité était de faire vendre et qu'en aucun cas elle ne pouvait se substituer, même sous sa forme comparative, à l'information donnée au consommateur. A cet égard, elle a jugé que la publicité comparative était un nouvel instrument de vente aux mains des professionnels, qui devait être clairement distinguée de l'information comparative, au service des consommateurs. Elle a rappelé que la jurisprudence reconnaissait depuis plusieurs années la licéité d'une publicité comparative des prix de produits identiques.

Mme Marie-José Nicoli a néanmoins considéré que la publicité comparative, pour peu qu'elle porte sur des caractéristiques essentielles et véritables du produit, permettrait d'apporter au consommateur une information supplémentaire susceptible d'amener celui-ci à rechercher ultérieurement auprès des organisations de protection des consommateurs une information complémentaire. La

publicité comparative pourrait ainsi stimuler la demande d'information objective de la part du consommateur.

En conclusion, **Mme Marie-José Nicoli** a souhaité que soit expressément distinguée publicité comparative et tests comparatifs, qui seuls fournissent avec rigueur et impartialité une comparaison sur les produits. Elle a estimé nécessaire que ne puissent pas être utilisés, sans l'accord de l'organisation responsable, les tests comparatifs dans le cadre d'une campagne de publicité comparative.

A M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, qui l'interrogeait sur la possibilité de ne permettre la publicité comparative qu'entre produits bénéficiant d'un même signe distinctif de qualité, **Mme Marie-José Nicoli** a estimé que la labellisation des produits ne garantissait pas nécessairement qu'ils étaient "meilleurs" que des produits sans label. La comparaison entre tous les produits, sans distinction, lui a donc paru indispensable pour assurer une véritable information.

MM. Louis Minetti et Jean Simonin ont estimé que plutôt que d'introduire la publicité comparative, il serait préférable de donner aux organisations de consommateurs les moyens de mener les essais comparatifs nécessaires. Sur ce point, **Mme Marie-José Nicoli** a considéré que les deux démarches ne s'excluaient pas.

MM. Pierre Dumas et Jean François-Poncet, président, ont ensuite interrogé **Mme Marie-José Nicoli** sur les conséquences de l'autorisation de la publicité comparative pour les entreprises françaises et sur la nécessité d'obtenir de nos concurrents étrangers une réciprocité en la matière, afin d'éviter d'introduire une nouvelle distorsion de concurrence face à des entreprises disposant d'une législation nationale plus restrictive. Il leur a été répondu que le rôle de l'U.F.C. était d'apprécier les conséquences de l'introduction de la publicité comparative au seul regard des intérêts des consommateurs, étant toutefois admis qu'elle aurait, en matière économique et sociale, des effets sur les entreprises françaises. **Mme Marie-José Nicoli** a ensuite

considéré que l'adoption de la directive communautaire devrait permettre d'aligner rapidement les conditions de concurrence entre entreprises de la Communauté et qu'il ne paraissait pas nécessaire de surseoir à l'introduction de la publicité comparative en droit interne, dans l'attente de l'application de cette directive.

A **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, qui lui demandait si l'U.F.C. avait demandé ou avait accepté l'autorisation de la publicité comparative, **Mme Marie-José Nicoli** a souligné que l'U.F.C. n'avait jamais demandé l'introduction de ce type de publicité mais qu'elle l'acceptait, finalement, sa position ayant sur ce point évolué : après avoir déclaré, à l'origine, n'être pas défavorable à la publicité comparative, son organisation y est aujourd'hui favorable, à condition d'en tirer le meilleur parti possible.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Seguéla, publicitaire**.

M. Jacques Seguéla a commencé par regretter que, trop souvent, les décisions des ministères qui présentent une nouvelle loi au Parlement soient davantage motivées par des considérations d'image de marque "que par un réel souci de progrès, d'ouverture, de liberté".

Il s'est demandé, en conséquence, si le fait d'exhumer le "serpent de mer de la publicité comparative" ne relevait pas de cette dernière logique.

M. Jacques Seguéla a réaffirmé son hostilité à l'introduction de la publicité comparative en France, et il a fait remarquer que cette opposition de principe était partagée par la quasi-totalité des professionnels concernés : agences de publicité, annonceurs (industriels, artisans, commerçants). Il s'est félicité de cette unanimité, tout en notant que si un tel consensus des professionnels est très rare, cette loi, qu'il a qualifié de "pousse au crime", avait eu le mérite de l'établir, mais à ses dépens.

Puis, **M. Jacques Seguéla** a développé sa conception de la publicité. Il a fait remarquer que si on considérait

souvent cette dernière comme "une mascarade", il était, pour sa part, prêt à prendre à son compte cette définition, mais qu'il considérait la consommation elle-même tout autant comme une mascarade. Selon lui, la publicité a une fonction essentielle, celle de "mettre un peu d'imaginaire" dans un achat. **M. Jacques Seguéla** pense qu'il s'agit là de quelque chose de primordial, de nécessaire. La publicité aurait donc la vertu de distiller un peu de rêve dans tous nos gestes quotidiens, qui sans cela seraient d'une "effroyable tristesse".

Il s'est, de ce fait, élevé contre la conception de la publicité à laquelle renvoie la publicité comparative, estimant qu'elle ne peut qu'aboutir à "transformer nos rêves en liste comparative", ce qui équivaut à "bêtifier la publicité".

M. Jacques Seguéla a ensuite rappelé que l'exemple des Etats-Unis, où ce type de publicité existe depuis de nombreuses années montre qu'avec seulement 10 % du marché américain de la publicité, aujourd'hui, elle s'est plutôt soldée par un échec. Il a également souligné que si l'expérience américaine avait certes montré que cette publicité est souvent plus dynamique, plus vive, dans sa forme, de nombreux sondages traduisaient un désintérêt des consommateurs qui, d'une part, estimaient ne pas en tirer d'informations supplémentaires et, d'autre part, éprouvaient le sentiment désagréable "d'être pris en otage" par cette forme de publicité.

M. Jacques Seguéla a donc conclu qu'il ne fallait pas attendre davantage d'informations, ni plus de vérité de cette introduction, en France, d'un type de publicité qui a déjà montré ses limites, en d'autres endroits. Au contraire, il a estimé que le fait de pouvoir choisir, le moment, le moyen et les règles du jeu pour frapper, ne pouvait que conduire l'annonceur à mentir, ne serait-ce que par omission. Pour lui, la publicité comparative "tue la vérité".

M. Jacques Seguéla a estimé que le projet de loi n'apportait rien de plus aux consommateurs, contrairement à ce qui est annoncé, mais qu'il allait en

revanche causer des dégâts importants, tant à la qualité de la publicité française, "la loi n'obligeant pas au talent", qu'au dynamisme de la politique de marque de nos entreprises.

Il a rappelé l'importance de la marque dans le jeu de la concurrence, notamment à l'horizon du marché européen de 1992. Si, selon lui, plusieurs centaines de marques européennes sont appelées à disparaître après la création du grand marché unique, il lui semble très dommageable pour notre économie de condamner dès aujourd'hui certaines marques françaises et de fragiliser les autres. **M. Jacques Seguéla** a estimé que le fait de citer une marque concurrente portera, dans certains cas, un grave préjudice à celle-ci, alors qu'il est long et difficile de donner à une marque une notoriété quelconque : "construire une marque coûte une fortune" a-t-il résumé.

Il a également fait part du handicap que représentait, pour une entreprise attaquée par une marque provenant d'un pays où ce type de publicité n'est pas permis, le fait de ne pas pouvoir "porter les armes" sur le terrain le plus approprié à la riposte : celui du marché d'origine de la marque attaquante.

Pour conclure son exposé liminaire, **M. Jacques Seguéla** a demandé aux sénateurs présents, de ne pas voter cet article du projet de loi renforçant la défense des consommateurs, qui permet l'usage de la publicité comparative. Il a fait part de la satisfaction qu'il éprouverait si la loi votée par le Sénat était "une loi qui préserve l'imaginaire laissant la publicité vivre et rêver, car c'est ce qu'elle fait de mieux".

Enfin, il a souligné que si la publicité comparative devait être permise, il n'y avait pas de raison d'exclure les hommes politiques de son champ d'application.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, après avoir répondu à la dernière proposition de **M. Jacques Seguéla** en faisant remarquer que "si les hommes politiques ont une étiquette, ils ne sont pas des produits offerts sur le

marché de la consommation", lui a fait part de son souci de voir la raison l'emporter sur la passion.

Il a fait remarquer qu'il craignait, avec l'introduction de la publicité comparative, l'émergence d'"une véritable foire d'empoigne", et selon lui, la recherche du "coup médiatique", dont la campagne récente de certains centres de distribution a constitué une bonne illustration, deviendrait la priorité absolue.

En réponse, **M. Jacques Seguéla** a tout d'abord fait valoir que des enquêtes publiques d'instituts spécialisés montraient que la campagne comparative qu'il avait réalisée à titre de test a bien été perçue par le public comme donnant l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire. Il lui semblait donc que le public avait bien compris le sens de sa démarche.

Il est ensuite revenu sur le fait que ce projet de loi dans ses dispositions relatives à la publicité comparative allait à l'encontre de ce qui constitue l'atout de la France, sa "première matière première" : une certaine joie de vivre.

Il a estimé, dès lors, qu'il lui semblait éminemment plus enrichissant pour la France de donner au monde l'exemple d'un certain esprit, d'une certaine conception de la publicité privilégiant "l'imagination, l'originalité et le panache" que de se contenter de reprendre tardivement un type de publicité plutôt adapté à l'esprit anglo-saxon, plus matérialiste, et qui de toute façon n'a pas été un succès dans les pays où ont eu lieu les premières tentatives.

Puis **M. Jacques Seguéla** a relevé que si le projet de loi devait aboutir, il souhaitait que cette loi soit "une loi exemplaire dotée de tous les gardes-fous indispensables". A cet égard, il a dit approuver tout à fait les amendements votés à l'Assemblée nationale, tout en soulignant qu'il souhaitait que le Sénat améliore encore le texte et décide en particulier d'adopter un amendement empêchant les comparaisons de s'effectuer sur le seul critère du prix, "la vie ne se limitant pas à un prix".

M. Jean François-Poncet, président, est alors intervenu pour accueillir dans la salle M. Alain Poher, président du Sénat, et faire remarquer que la présence de ce dernier témoignait de l'intérêt qu'il accorde à la fois à ce sujet, mais et surtout aux nouvelles formes que prend le travail parlementaire.

Le débat a ensuite été ouvert par une question de **M. Robert Laucournet** qui a demandé à M. Jacques Seguéla, s'il n'estimait pas que l'introduction de la publicité comparative allait ouvrir aux agences de publicité de nouvelles opportunités.

Ce dernier a fait remarquer que si, économiquement, nous étions en retard sur l'Allemagne, culturellement et idéologiquement, nous étions en avance sur nos partenaires et concurrents et qu'il préférerait "des lois d'avance" dans des domaines où nous pouvons servir d'exemple, à des lois calquées sur des expériences qui ont déjà eu lieu dans d'autres pays.

M. Jacques Braconnier a exprimé ses craintes de voir la publicité comparative s'appliquer aux collectivités locales. Il a pris l'exemple de la possibilité de voir une campagne pour une ville située dans le sud de la France se comparant avec une ville du nord sur le thème "l'une est une surdouée, l'autre une résignée". Il a demandé à M. Jacques Seguéla s'il ne voyait pas là un risque non négligeable.

Ce dernier lui a confirmé qu'il partageait ses appréhensions et qu'il était résolument opposé à la publicité comparative. Il a, de plus, ajouté que s'il avait parlé de l'extension de cette publicité aux hommes politiques, en fait il considérait qu'un risque de dérive existait vers des campagnes très agressives et essentiellement dénigrantes.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a alors évoqué la télévision, où si la publicité pour la grande distribution est toujours exclue, une nouvelle forme de

vente, la télépromotion, risquait d'être le cadre de pratiques douteuses dans ce domaine.

M. Jacques Seguéla a considéré qu'il s'agissait d'un risque certain et qu'il fallait considérer à sa juste mesure.

Il a, d'autre part, souligné qu'il lui semblait tout à fait anormal et préjudiciable à notre distribution de lui interdire l'accès aux médias audiovisuels alors même qu'elle est la première en Europe. Il a précisé que cette possibilité existait dans plusieurs pays de la C.E.E et que par manque de savoir-faire, les distributeurs français pourraient être handicapés vis-à-vis de concurrents étrangers. A partir de ce qu'il considère être une réglementation rétrograde, il a exhorté les parlementaires à faire "des lois d'ouverture et de liberté".

Présidence de M. Philippe François, vice-président. -

La commission a alors procédé à l'audition de **M. Jean Brudon, président du Conseil national de l'ordre des pharmaciens.**

En guise de préliminaire, **M. Jean Brudon** a tenu à remercier la commission de lui permettre, par cette audition, de préciser les positions de l'Ordre qu'il représente, après une campagne publicitaire à maints égards particulièrement éprouvante. Selon lui les pharmaciens ont été les victimes d'une publicité comparative qui a servi à démontrer, à leurs dépens, les dégâts que cette forme de publicité pouvait occasionner.

M. Jean Brudon a ensuite décrit les principes régissant la publicité pharmaceutique, une distinction étant à opérer entre le régime concernant les médicaments vendus par les pharmaciens et le régime particulier de la pharmacie d'officine.

Le code de la santé publique régit la publicité concernant les médicaments. L'article 559 du code renvoie la réglementation de cette publicité à un décret. Ainsi la publicité pour les médicaments est organisée selon des formes qu'aucune des professions concernées (laboratoires, pharmaciens) ne souhaite voir remettre en cause. Dans ce

domaine, la publicité comparative aujourd'hui interdite ne serait pas acceptable. Ceux qui assurent la production des médicaments tout comme ceux qui les commercialisent sont opposés à toute comparaison des mérites respectifs de chacun d'entre eux.

De même, le code de la santé publique paraît s'interpréter comme interdisant également la publicité pour la pharmacie d'officine.

A terme, les pharmaciens ne seraient donc concernés par la publicité comparative que pour les seuls produits parapharmaceutiques qu'ils commercialisent.

A ce propos, **M. Jean Brudon** s'est demandé si l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, ne permettant les comparaisons que pour des produits identiques vendus dans les mêmes conditions, devait s'interpréter comme excluant toute forme de comparaison entre le circuit de distribution pharmaceutique et les autres. Il a estimé que si tel était le cas, les pharmaciens seraient dès lors à l'abri d'une publicité comparative du type de celle dont ils ont été récemment les victimes. Il a, ensuite, indiqué que la question de la publicité comparative entre différentes officines de pharmacie poserait un problème de déontologie dont l'appréciation relèverait du Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

M. Jean Brudon a rappelé, à cette occasion, que ce conseil serait amené à apprécier au cas par cas ce type de publicité, si elle venait à se développer. Cette appréciation devrait se fonder sur le code de déontologie de sa profession qui interdit "les détournements de clientèle". Il a souligné que cette question se posait aujourd'hui parce que les pharmaciens d'officine expriment de façon grandissante leur volonté de trouver de nouvelles ouvertures économiques.

Pour clore cette intervention liminaire, **M. Jean Brudon** a rappelé, qu'a priori, l'Ordre dont il est le président ne souhaitait voir la publicité comparative

s'appliquer ni aux médicaments ni aux pharmacies d'officine.

M. Philippe François, président, a remercié M. Jean Brudon pour son exposé démontrant que, en matière de publicité, les pharmaciens connaissent un régime très encadré par les pouvoirs publics, auquel s'ajoute leur propre autodiscipline.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a rappelé que c'était la jurisprudence de la Cour de cassation qui avait inspiré l'amendement prévoyant que les comparaisons ne peuvent porter que sur "des produits identiques vendus dans les mêmes conditions".

Il a ensuite demandé à M. Jean Brudon si l'Ordre national des pharmaciens disposait de moyens financiers suffisants pour répondre à des campagnes de publicité comparative émanant par exemple de distributeurs importants et prenant pour cible les pharmacies d'officine.

M. Jean Brudon a estimé que les dépenses publicitaires que l'Ordre qu'il préside avait engagées pour répondre à celles des centres de distribution Leclerc, avaient déjà dépassé les ressources dont il dispose habituellement et qu'il ne pouvait envisager de renouveler ce type d'expérience.

M. Jean Brudon a souligné que les membres du conseil lui avaient fait part de leurs appréhensions, notamment en ce qui concerne le risque de ne pouvoir disposer de moyens suffisants pour répondre à des campagnes agressives à leur égard.

Le rapporteur lui a alors demandé si le code de déontologie, actuellement en vigueur, pouvait permettre une ouverture sur la publicité comparative, ou s'il s'opposait absolument à ces pratiques.

M. Jean Brudon a expliqué que le code ne prévoyait rien de tel mais qu'une certaine tolérance pourrait être envisagée. Il a précisé que le Conseil -tout en ne souhaitant pas que la publicité comparative joue entre officines- n'avait pas encore définitivement arrêté sa

position sur la question, pour tenir compte des revendications exprimées par certains pharmaciens qui s'expliquent, selon lui, par une volonté de survie économique. En effet, pour la vente des médicaments, les marges bénéficiaires imposées à ces professionnels par les pouvoirs publics ne rendent pas, selon eux, suffisamment rémunératrice cette activité.

Le rapporteur a alors demandé à M. Jean Brudon si l'apport de la vente des produits, dits de parapharmacie, était indispensable à l'équilibre financier d'une pharmacie.

Le président du Conseil national de l'ordre des pharmaciens lui a répondu que bien que la parapharmacie ne représente que 15 % du chiffre d'affaires des pharmacies (contre 80 % pour les médicaments remboursés par les organismes sociaux), elle constitue une activité de complément indispensable à la vie de la pharmacie d'officine.

Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.- Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a, tout d'abord, procédé à l'examen de la seconde partie du rapport de M. Jean-Jacques Robert sur le projet de loi n° 304 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, renforçant la protection des consommateurs.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a rappelé que l'article 10 de ce projet de loi avait déjà fait l'objet de nombreux amendements à l'Assemblée nationale.

Il a estimé que, sans rendre impossible une forme d'expression commerciale suscitant -quoiqu'avec certaines réserves- l'intérêt des Français, il fallait encore aller plus loin et que de nouvelles modifications étaient nécessaires si l'on voulait prévenir les dérives dangereuses auxquelles la publicité comparative peut donner lieu. Il a précisé que les modifications qu'il avait retenues répondaient, en grande partie, aux différents problèmes soulevés par les personnes qu'il avait entendues en sa qualité de

rapporteur, mais prenaient également en compte les observations formulées au cours des auditions ouvertes à la presse auxquelles la commission avait procédé dans la matinée.

Le rapporteur a, ensuite, énuméré les différents points qui lui semblaient devoir faire l'objet d'aménagements.

Il a expliqué, en premier lieu, que si l'on veut éviter des comparaisons infondées dont le pouvoir de nuisance n'est pas négligeable, il faut nécessairement que la comparaison soit pertinente. Cette exigence doit permettre d'éviter que deux produits ou services appartenant à la même catégorie de biens ou au même secteur d'activités, mais répondant à des besoins et à des usages totalement différents, ne puissent être comparés.

Puis, **Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a évoqué la question des labels et des certificats de qualification. Il a estimé que le développement de ces normes était un instrument essentiel d'une politique de qualité des produits et d'information des consommateurs et que cette démarche était inspirée par des politiques de marque qui contribuent au dynamisme de nos producteurs. Le rapporteur a également rappelé que les labels constituaient pour les producteurs du monde agricole un acquis qui n'est pas négligeable. Or, la publicité comparative, si aucun dispositif n'est prévu en la matière, peut gravement porter atteinte à la réputation de ces signes distinctifs. Les comparaisons risquent, en effet, de remettre en cause le lien qui s'est progressivement établi entre qualité et labellisation.

Le rapporteur a ensuite évoqué le problème du nombre de caractéristiques qui doit nécessairement être retenu dans le cas d'une publicité comparative. Il a indiqué qu'il laissait à la commission le soin de décider s'il était indispensable que toute comparaison prenne en compte plusieurs caractéristiques des biens ou services mis en regard. Il a, quant à lui, choisi de maintenir l'exception que constitue la comparaison se fondant sur un seul critère : le prix. Il a rappelé, à cet égard, que la jurisprudence de la

Cour de cassation ne permet actuellement la comparaison que sur cette seule caractéristique.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur, a mis en garde les commissaires contre les contournements possibles de cet article sur la publicité comparative. Il a évoqué le domaine des télépromotions du type "Télé-achat", en estimant que la présentation successive de deux produits de même nature si elle ne constituait pas, au regard de la loi, une publicité comparative, pouvait bien, de fait, aboutir à un résultat identique.

De même, il a évoqué la possibilité de voir émerger de nouvelles formes de publicité comparative, utilisant des supports inhabituels. Ainsi, par exemple, l'utilisation des emballages de produit pourrait permettre ce type de publicité, ce qui ne manquerait pas de poser des problèmes difficilement solubles si, par exemple, cette publicité était déclarée illicite.

Le rapporteur a ensuite souligné les difficultés économiques que la mise en oeuvre de l'article 10 pourraient entraîner.

En effet, il lui a semblé que permettre à des firmes étrangères exportant vers la France d'attaquer par des campagnes de publicité comparative les produits d'entreprises françaises, alors que ces dernières ne pourront pas porter leur contre-attaque sur le marché national des attaquants, ne peut que désavantager nos producteurs. Dès lors, il a estimé qu'il était nécessaire de prévoir un dispositif ne permettant ce type de publicité que dans le cas où la réciprocité peut jouer.

Puis, **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a indiqué qu'il était plus favorable à un système de responsabilisation des annonceurs par des sanctions sévères qu'à un système de contrôle a priori qui relève davantage d'une logique d'administration bureaucratique et pourrait être apparenté à une forme de censure. Il a enfin exprimé son souhait de voir le dispositif retenu faire l'objet d'une phase expérimentale de trois ans, afin de

pouvoir ainsi tenir compte des enseignements de l'expérience ainsi que des évolutions qui ne manqueront pas de résulter de l'ouverture du grand marché unique à compter de 1993.

Un large échange de vue s'est alors engagé. **M. Jean Simonin** s'est interrogé sur l'opportunité de voter, en France, des dispositions permettant la publicité comparative, alors qu'elle est prohibée dans un certain nombre de pays de la C.E.E. comme le Luxembourg, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Grèce. Il a estimé que ce texte risquait de créer un handicap nouveau pour nos entreprises. Le rapporteur lui a précisé qu'il avait prévu de soumettre à la commission un amendement ne permettant à des entreprises étrangères de faire de la publicité comparative en France que dans le cas où ce type de publicité est possible dans le pays dont elles portent la nationalité. A **M. Robert Laucournet** qui demandait au rapporteur de bien préciser qu'il n'entendait pas procéder à la réécriture de l'article 10, **M. Jean-Jacques Robert** a confirmé que son intention était exclusivement d'amender cet article.

Enfin, **M. Georges Gruillot**, après avoir rappelé qu'initialement il était favorable à la suppression de cet article, s'est dit convaincu par le rapporteur qu'il était préférable de l'amender.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 10.

A la première phrase du premier alinéa de cet article, elle a adopté un amendement rédactionnel. Dans la deuxième phrase, au même alinéa, elle a adopté un amendement tendant à limiter les termes de la comparaison à des caractéristiques essentielles, significatives et pertinentes. **M. André Fosset** a, à cette occasion, regretté que la comparaison concernant exclusivement le prix demeure possible. **M. Robert Laucournet** a pour sa part estimé nécessaire de retenir la possibilité d'une comparaison portant sur les seuls prix. Enfin, **M. Louis Minetti** a indiqué qu'il était favorable à

la suppression de cet article, les amendements proposés par le rapporteur ne faisant qu'en restreindre la portée.

Au deuxième alinéa de l'article 10, la commission a adopté un amendement obligeant les annonceurs à faire figurer dans d'éventuelles comparaisons de prix la durée pendant laquelle sont maintenus les prix qu'ils citent comme leurs .

Au troisième alinéa de cet article, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Après une intervention de **M. Georges Gruillot**, la commission a adopté, après le troisième alinéa, un amendement ne permettant les comparaisons qu'entre produits bénéficiant des mêmes certificats de qualification ou de toute autre forme de label délivrés par l'autorité publique ou un organisme agréé, l'amendement prévoyant en outre d'appliquer le même régime aux marques de haute couture.

Après un débat auquel ont participé **MM. William Chervy , Jean Simonin et Jean-Jacques Robert, rapporteur**, la commission a adopté un amendement insérant un nouvel alinéa après le troisième alinéa du texte voté à l'Assemblée nationale et visant à empêcher la publicité comparative sur certains supports comme les emballages, les titres de transport, les moyens de paiement et les billets d'accès. L'acceptation de publicités comparatives utilisant de tels supports poserait des problèmes sérieux si les annonces étaient déclarées illicites.

Après une intervention de **M. Georges Gruillot** qui a souhaité que l'on fixe un délai à la communication de l'annonce aux professionnels visés, un amendement rédactionnel a été adopté à la seconde phrase du quatrième alinéa.

De même, dans la première phrase du cinquième alinéa, un amendement de même nature a corrigé la rédaction retenue par l'Assemblée nationale. La commission a complété ce cinquième alinéa par un

amendement visant à appliquer également aux médias audiovisuels la dérogation au régime du droit de réponse qui a été voté à l'Assemblée nationale pour la presse écrite, afin de rendre équitable la concurrence entre les différents médias.

Après le cinquième alinéa, la commission a décidé d'insérer un nouvel alinéa qui tend à restreindre la possibilité de faire de la publicité comparative en France aux seules entreprises qui sont contrôlées par des personnes physiques ou morales ayant la nationalité d'un pays qui permet lui-même ce type de publicité. Un débat s'est alors instauré entre MM. **Jean Huchon, Jean-Jacques Robert et Jean Simonin**, ce dernier craignant pour sa part que les entreprises japonaises installées en France puissent, dès lors qu'elles seraient filialisées, échapper à cette restriction.

De même, la commission a adopté un amendement ajoutant un paragraphe additionnel III après le cinquième alinéa de l'article. Cet amendement vise à empêcher la vente par télépromotion d'échapper, le cas échéant, au régime de la publicité comparative.

La commission a également suivi son rapporteur qui lui a proposé l'insertion d'un paragraphe IV sanctionnant les publicités comparatives illicites. Cet amendement, outre le rappel des règles légales existantes, donne au juge la possibilité de condamner l'annonceur qui serait coupable à régler le coût d'annonces rectificatives dans la limite du montant des dépenses engagées pour la campagne sanctionnée.

Puis, la commission a adopté un amendement prévoyant que la validité de cette loi serait limitée à une période probatoire d'une durée de trois ans, à compter de sa promulgation.

La commission a enfin adopté, sur proposition du rapporteur, un dernier amendement renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'application de cet article et plus particulièrement les

conditions de transmission préalable de l'annonce comparative aux professionnels visés.

L'ensemble de l'article 10, ainsi amendé, a été adopté.

Par coordination, la commission a ensuite décidé une modification de nature rédactionnelle au premier alinéa de l'article 2. Elle a alors adopté le projet de loi ainsi amendé.

Puis elle a procédé à l'examen des amendements extérieurs à ce même projet de loi n° 304 (1990-1991) renforçant la protection des consommateurs.

A l'article premier, le rapporteur a tout d'abord rappelé que l'extension de l'abus de faiblesse à toutes les transactions entre professionnels et consommateurs ne manquerait pas d'entraîner une insécurité juridique des contrats, alors que le nombre de cas concernés par cette extension était minime en quantité. Après les interventions de MM. Louis Minetti et Jean Simonin, la commission a ensuite donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté.

Sur ce même article premier, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 22 présenté par M. Xavier de Villepin et les membres du groupe de l'union centriste.

A l'article 10, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 24 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à supprimer cet article, cette suppression étant contraire à la position qu'elle a retenue.

A l'article 10-1, la commission a considéré comme satisfaits les amendements de suppression n° 20, présenté par M. Jean Delaneau au nom de la commission des affaires culturelles, et n° 5 présenté par M. Louis Minetti et les membres du groupe communiste et apparenté, la commission ayant décidé elle-même de supprimer cet article -qui revient sur un vote récent du Sénat- lors de

l'examen de la première partie du rapport. Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 21 présenté par M. Jean Delaneau au nom de la commission des affaires culturelles et proposant une réécriture partielle de l'article 10-1.

A l'issue de l'examen des amendements extérieurs, un débat s'est instauré entre **MM. Jean-Jacques Robert, rapporteur, et Jean Simonin** sur les possibilités de publicité comparative en matière de pièces détachées.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport de M. Robert Laucournet, sur le projet de loi n° 289 (1990-1991) 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.**

M. Robert Laucournet, rapporteur, a constaté tout d'abord que le projet de loi entrerait parfaitement dans les compétences de la commission dans la mesure où il modifiait des règles relatives à la construction et à l'urbanisme.

Il a regretté que les difficultés concrètes de la vie quotidienne des personnes handicapées soient trop souvent ignorées et souhaité une information systématique des constructeurs, des maîtres d'ouvrages et des élus locaux sur les aménagements à réaliser.

M. Robert Laucournet, rapporteur, a évoqué l'évolution du nombre des personnes handicapées en soulignant les conséquences du vieillissement de la population. Il a observé que ce phénomène, ainsi que la meilleure prise en compte de toutes les formes de handicap, notamment sensorielles (mal-voyants - mal-entendants) ou temporaires (accidentés, femmes enceintes), aboutissaient à faire de l'amélioration des conditions de vie quotidienne des "handicapés" une nécessité évidente, tout progrès en ce domaine profitant à l'ensemble de la société.

Après avoir cité quelques exemples particuliers de difficultés pratiques rencontrées par les handicapés, le rapporteur a brièvement retracé les grandes lignes de la politique en faveur des handicapés depuis la loi d'orientation de 1975. Il a souligné notamment l'évolution de cette politique, qui, d'abord fondée sur des compensations financières, est devenue aujourd'hui une politique globale visant à l'intégration professionnelle et sociale. **M. Robert Laucournet** a toutefois rappelé les limites de ces actions dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées.

Il a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi qui constitue le volet législatif du programme "Ville ouverte aux handicapés" adopté par le Gouvernement en novembre 1990.

Le projet de loi prévoit ainsi l'extension des règles d'accessibilité aux lieux de travail, l'institution d'un contrôle a priori des règles d'accessibilité pour les établissements recevant du public, l'obligation de préserver l'accessibilité des ascenseurs aux personnes handicapées lorsque sont réalisés les nouveaux dispositifs de sécurité obligatoires (doubles-portes), et la faculté pour les associations de handicapés de se constituer partie civile en cas d'infraction aux dispositions concernant l'accessibilité.

M. Robert Laucournet a souligné l'intérêt de ces dispositions. Il a toutefois indiqué que certaines méritaient d'être précisées et qu'il serait souhaitable de compléter ce dispositif par l'institution d'une incitation fiscale à la réalisation de travaux d'accessibilité et d'adaptation des logements.

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

M. François Gerbaud a exprimé sa préoccupation que l'amélioration de l'accessibilité des lieux ouverts au public ne se fasse pas au détriment de la sécurité des personnes.

M. William Chervy, approuvé par ses collègues, a déploré l'inaccessibilité des locaux du Palais du Luxembourg aux personnes handicapées.

M. Aubert Garcia s'est inquiété des conditions dans lesquelles les signaux de sécurité pouvaient être adaptés en fonction des différents handicaps.

A **M. Louis Minetti** qui l'interrogeait, **M. Robert Laucournet, rapporteur**, a précisé que l'autorité administrative mentionnée dans le projet de loi était l'autorité compétente en matière de permis de construire, à savoir, dans la majorité des cas, le maire.

A **MM. Fernand Tardy et Jean Simonin** qui évoquaient les difficultés d'insertion professionnelle des handicapés, **M. Robert Laucournet**, a confirmé que les entreprises, plutôt que de se conformer à l'obligation d'emploi, préféreraient s'acquitter du versement obligatoire prévu par la loi de 1987. Il a souligné, en outre, l'importance des problèmes liés à la formation et à la qualification.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier, relatif au principe de l'accessibilité et de l'adaptabilité des locaux, elle a adopté un amendement supprimant la mention de l'adaptabilité, l'estimant superfétatoire en matière de logements (compte tenu de l'existence de dispositions réglementaires) et inadéquate en matière d'établissements recevant du public (car elle s'oppose à la notion d'adaptation).

A l'article 2, relatif aux règles applicables aux constructions recevant du public soumises au permis de construire, la commission a adopté deux amendements rectifiant des références et précisant les liens entre la procédure de délivrance du permis de construire et le contrôle des règles d'accessibilité.

M. Jean Simonin est intervenu, alors, pour souhaiter qu'une modification des dispositions concernant la réalisation d'aires de stationnement soit introduite

prochainement dans la législation, en vue d'une meilleure accessibilité de ces aires aux handicapés.

A l'article 3, relatif aux règles applicables aux travaux sur des établissements recevant du public, non soumis au permis de construire, la commission a adopté une nouvelle rédaction, proposée par le rapporteur, visant à appliquer aux règles d'accessibilité la même procédure de contrôle que celle qui existe pour les règles de sécurité et de protection contre l'incendie.

A l'article 4, relatif à la préservation de l'accessibilité des ascenseurs, la commission a adopté un amendement visant à définir plus étroitement les cas dans lesquels des dérogations pourraient être accordées.

M. Maurice Lombard est alors intervenu pour souhaiter que les constructeurs de fauteuils roulants prennent en compte les normes applicables aux logements et aux transports dans les nouveaux modèles qu'ils commercialisent.

La commission a adopté sans modification l'article 5 relatif à l'action en justice des associations de handicapés.

Elle a adopté, après l'article 5, trois articles additionnels : le premier tend à autoriser le tribunal, en cas de condamnation pour infraction aux règles de construction, à faire publier sa décision ou un message aux frais du condamné. Le deuxième crée un nouveau chapitre dans le projet de loi, consacré aux dispositions fiscales. Le troisième, enfin, institue une réduction d'impôt sur le revenu pour les travaux d'accessibilité et d'adaptation des logements, dans des conditions similaires à celles qui existent actuellement pour les travaux économisant l'énergie.

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

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 15 mai 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à l'audition de l'amiral Alain Coatanéa, chef d'état-major de la marine nationale.

L'amiral Alain Coatanéa a tout d'abord souligné l'intérêt stratégique de la présence navale permanente française dans la région du Golfe persique. Il a mis en lumière le rôle des moyens mobiles de soutien logistique prépositionnés dans cette zone et noté la dépendance du dispositif naval français à l'égard des sources américaines de renseignement. L'amiral Alain Coatanéa a justifié et explicité l'emploi du Clemenceau en porte-hélicoptères en faisant observer que cette configuration, qui s'était révélée particulièrement utile, était parfaitement prévue et planifiée. Après avoir retracé les grandes lignes des missions de la marine, notamment dans le cadre des opérations Artimon et Salamandre, le chef d'état-major de la marine a mis en lumière l'importance et l'efficacité des opérations de déminage mises en oeuvre dans le cadre des missions Phèdre, le long des côtes égyptiennes, et Southern Breeze, toujours en cours, au large du Koweït. Il a conclu en observant que les opérations dans le Golfe avaient, pour ce qui est de la marine nationale, requis, de manière continue ou occasionnelle, quelque 6.600 hommes et un tiers du tonnage.

Abordant les enseignements à tirer de cette crise, l'amiral Alain Coatanéa a tout d'abord fait valoir qu'elle avait fait apparaître l'avènement en grandeur réelle des armements de haute technologie sur un champ de bataille.

Le chef d'état-major de la marine a souligné l'efficacité de la mise en place d'une coopération européenne de contrôle de l'embargo dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale, qui avait coordonné l'action des forces navales de cinq pays européens. Après être revenu sur l'intérêt du prépositionnement de nos forces dans cette zone opérationnelle, l'amiral Alain Coatanéa a fait observer certaines insuffisances dans la réalisation de nos programmes d'équipement, dont il a par ailleurs souligné que la pertinence des options majeures avait été confirmée à l'occasion de la crise du Golfe. Il a, à cet égard, observé certaines insuffisances, notamment dans la défense antimissile de nos bâtiments, l'équipement de nos aéronefs et de nos bâtiments en moyens de guerre électronique, ainsi que la vocation principalement anti sous-marine de nos hélicoptères embarqués.

Commentant la décision d'exclusion des appelés des bâtiments opérant dans la zone des opérations dans le Golfe, l'amiral Alain Coatanéa a observé que 1.291 postes d'appelés avaient ainsi été concernés et que le remplacement hâtif d'une partie des personnels embarqués pouvait, à terme, affecter la valeur opérationnelle des équipages. Il a noté que la professionnalisation de 4.700 postes d'appelés pouvait s'avérer nécessaire si une telle mesure devenait définitive.

En conclusion, l'amiral Alain Coatanéa a noté que si la marge de manoeuvre autonome de la marine nationale en cas d'opérations paraissait diminuer, des perspectives nouvelles, particulièrement intéressantes, de coopération européenne avaient été ouvertes, notamment dans le cadre de l'U.E.O., à l'occasion de ce conflit. En insistant sur le caractère spécifique de cette crise, l'amiral Alain Coatanéa a mis en lumière le nécessaire équilibre à réaliser entre le nombre de bâtiments -qui ne devrait pas descendre en-dessous d'un certain seuil-, d'une part, et leur valeur militaire, et, partant, le coût de leurs équipements, d'autre part.

En réponse à **M. Michel Caldaguès** qui l'interrogeait sur la perspective d'une professionnalisation des personnels, **l'amiral Alain Coatanea** a précisé que la marine était, des trois armées, celle qui utilisait le moins d'appelés du contingent (30 %). Il a reconnu que, compte tenu des missions de la marine qui doit pouvoir envoyer des bâtiments rapidement et sur de longues distances, la réduction du nombre d'appelés effectivement disponibles était susceptible de créer certaines difficultés.

M. Michel d'Aillières a souhaité obtenir des précisions sur l'interopérabilité entre la marine nationale et les principales marines alliées, spécialement en ce qui concerne les communications et les munitions.

Répondant au sénateur, **l'amiral Alain Coatanea** a décrit les bonnes conditions d'interopérabilité de notre marine avec celle de nos alliés. Il a néanmoins observé que des écarts technologiques existaient en matière de chiffrement et de transmission de données.

S'agissant des systèmes d'armes, **l'amiral Alain Coatanea** a relevé les résultats obtenus par le missile Tomahawk et rappelé les critiques dont cet armement avait fait l'objet aux Etats-Unis.

En matière de missiles anti-missiles, **l'amiral Alain Coatanea** a précisé que la marine dispose de certaines versions du Crotale naval anti-aérien, qui sont efficaces à l'encontre de certains types de missiles mer-mer.

Il a spécifié l'intérêt du programme franco-italien S.A.A.M. (sol-air anti-missile) qui armera le porte-avions Charles de Gaulle.

Après que **M. Max Lejeune** eût déploré la tendance conduisant à réduire le nombre d'appelés -en fait volontaires- sur les bâtiments de la marine nationale, **M. Jacques Genton** a interrogé **l'amiral Alain Coatanea** sur les relations entre la marine française et la marine américaine.

Celles-ci, a répondu **l'amiral Alain Coatanea**, sont très bonnes et les Américains, comme les Britanniques,

soulignent volontiers l'importance de la participation navale française aux opérations menées conjointement. En Méditerranée occidentale, a poursuivi l'**amiral Alain Coatanea**, la France exerce, dans les faits, une responsabilité spécifique qu'elle partage progressivement avec les marines espagnole et italienne.

A **M. Louis Jung** qui s'interrogeait sur l'intérêt d'un éventuel retour de la France au sein de l'organisation militaire intégrée de l'Alliance atlantique, l'**amiral Alain Coatanea** a précisé que l'intégration -ou non- du commandement n'altérerait pas l'efficacité de la collaboration entre les forces navales telle qu'on l'observe aujourd'hui.

L'**amiral Alain Coatanea** a ensuite répondu à l'**amiral Philippe de Gaulle** sur certains aspects techniques concernant l'action de notre marine au cours de la crise du Golfe :

- le ravitaillement du groupe aéronaval était assuré par le pétrolier qui l'accompagnait. S'agissant des bâtiments navigant isolément, la logistique alliée avait permis de répondre aux besoins ;

- l'**amiral Alain Coatanea** a fait remarquer que les échanges d'information s'étaient réalisés sans difficultés en dépit d'une relative infériorité des calculateurs français comparés à ceux dont disposent les bâtiments américains. Il a relevé que le système Syracuse et le réseau Inmarsat avaient prouvé leur efficacité pour les transmissions de données par satellite ;

- après avoir rappelé que le porte-avion Clemenceau avait été gréé en porte-hélicoptères lors de la crise du Golfe, l'**amiral Alain Coatanea** a précisé que nos porte-avions disposaient aujourd'hui d'Alizés, de Crusaders, de Super-Etendards ainsi que d'hélicoptères Dauphins et de Super-Frelons.

Evoquant les coûts comparés du Rafale et du F 28 américain, l'**amiral Alain Coatanea** a attiré l'attention des sénateurs sur le surcoût en matière d'armement que

n'aurait pas manqué d'entraîner le choix de l'appareil américain.

Enfin, s'agissant des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), l'amiral **Alain Coatanea** a souligné que sur cinq bâtiments, un se trouvait en carénage, les quatre autres en cycle opérationnel, sur la base d'une présence continue en mer de trois d'entre-eux.

Répondant à **M. Michel Crucis**, l'amiral **Alain Coatanea** a fait observer que la marine américaine constituait l'outil par excellence d'une puissance maritime, ce que la marine nationale n'avait, pas plus maintenant que dans le passé, la prétention d'être. Evoquant les capacités soviétiques en matière navale, l'amiral **Alain Coatanea** a relevé leur importance tout en soulignant que la marine soviétique avait été conçue sur une base défensive ainsi qu'à partir d'une forte composante sous-marine. Il a noté qu'elle était actuellement en voie d'acquérir une capacité notable de projection de forces.

Après avoir donné à **M. André Jarrot** des précisions techniques concernant les problèmes de propulsion des sous-marins britanniques, l'amiral **Alain Coatanea** a évoqué, à la demande de **M. Jean-Paul Chambriard**, le rythme des constructions navales soviétiques ainsi que l'importance des destructions de matériels obsolètes actuellement opérées en URSS. Il a estimé que le nombre des sous-marins nucléaires d'attaque produit annuellement variait entre 6 et 8, en observant qu'il s'agissait de bâtiments très performants. Il a noté, en conclusion, que si son volume tendait à diminuer, la valeur opérationnelle de la marine soviétique augmentait.

Interrogé par **M. Guy Cabanel** sur les incidences d'une réduction du service national sur la politique du personnel de la marine, l'amiral **Alain Coatanea** a souligné que le recrutement des 3.600 volontaires dont avait annuellement besoin la marine ne s'opérait pas sans difficultés. Il a confirmé que la marine était affectée par le déficit en recrutement consécutif à l'augmentation conjoncturelle des reports d'incorporation. Il a noté que la

réduction du service national entraînerait des surcoûts de formation et risquait d'augmenter le déficit de la marine nationale en officiers, compte tenu du fait que le service national procurait quelque 600 officiers par an, dont la marine avait le plus grand besoin. Il a mis en lumière les difficultés qui découleraient d'une marine entièrement professionnalisée.

Avec l'amiral Philippe de Gaulle, l'amiral Alain Coatanéa est revenu sur les causes des difficultés d'engagement de professionnels qualifiés dans la marine nationale.

L'amiral Philippe de Gaulle a enfin rappelé les conditions ainsi que les raisons du retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN.

Jeudi 16 mai 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président. La commission a procédé à la désignation à titre officieux d'un rapporteur sur les projets de loi n°s 228 et 229, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Le président Jean Lecanuet a tout d'abord présenté les grandes lignes ainsi que les implications de cet accord international qu'il a jugé très important. Il a ensuite rendu compte des contacts préliminaires qu'il avait eus afin de confirmer la volonté de la commission de se saisir de ce texte au fond. Puis le président Jean Lecanuet a soumis à la commission la liste des nombreuses auditions qu'il avait envisagées afin de mieux éclairer cette dernière sur les multiples et importantes conséquences de cet accord international. La commission a approuvé le principe de ces auditions ainsi que la proposition du président d'inviter, s'ils le souhaitent, le président de la commission des lois ainsi que le rapporteur pour avis qui allait être prochainement désigné par la commission des lois, à assister aux travaux de la commission concernant ce texte.

La commission a désigné **M. Xavier de Villepin** comme **rapporteur** sur ces projets de loi.

La commission a ensuite entendu une **communication de son président sur le contrôle d'application des lois entre le 16 septembre 1990 et le 15 mars 1991**. L'état détaillé du contrôle d'application des lois entrant dans le domaine de compétence de la commission a été mis à la disposition des commissaires.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 mai 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du 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, sur le rapport de M. Jean Madelain, rapporteur.

M. Jean Madelain, rapporteur, a indiqué que le projet de loi comportait trois séries de dispositions visant à transcrire dans le droit national sept directives européennes, à insérer dans le code du travail certaines des propositions du rapport Querrien sur la sécurité dans la branche d'activité du bâtiment et des travaux publics et à renforcer le rôle et les moyens des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (C.H.S.C.T.).

Il a indiqué que les mesures proposées par le projet de loi tendaient à renforcer la politique de prévention des risques professionnels, afin de freiner la recrudescence des accidents du travail observée depuis 1987.

Abordant la transcription des directives, **M. Jean Madelain** a précisé qu'elles participaient de la mise en oeuvre de l'Europe sociale, conséquence de l'adoption de l'Acte unique de 1987 ; la politique sociale constitue donc l'un des volets de la réalisation du grand marché intérieur. Il a ensuite exposé les fondements juridiques des directives transcrites : l'article 100 A du traité CEE qui vise à l'adoption de mesures destinées à lever les disparités

d'ordre technique qui entraveraient la circulation des produits et fausseraient les conditions de concurrence et l'article 118 A qui vise à prendre des mesures tendant à fixer les prescriptions minimales nécessaires à la mise en place d'une politique sociale européenne.

Le rapporteur a, ensuite, présenté les grandes lignes des directives, largement inspirées du droit français, en insistant sur la novation juridique consistant à transcrire dans le code du travail le principe de responsabilité des travailleurs en matière de sécurité, né de la définition de leurs obligations. Il a rappelé que ces directives, en partie d'ordre réglementaire, étaient les premières d'une série de plus de quarante mesures destinées à fonder l'Europe sociale.

M. Jean Madelain s'est alors interrogé sur le rôle du législateur en ce domaine, ainsi que sur sa marge de liberté. Comme le législateur est lié par les engagements internationaux de la France, il ne peut guère retrancher les dispositions à insérer dans le droit national ; en revanche, il pourrait veiller à la bonne transcription de la directive, à sa qualité, et vérifier qu'une disposition importante n'a pas été laissée de côté. Le législateur peut-il, en effet, abdiquer son rôle pour laisser le soin à la Cour de Justice européenne de dire le droit en la matière, sachant que dans bien des cas elle considère que les directives sont directement invocables sans passer par la transcription ? Ne serait-il pas préférable que le législateur national détermine lui-même les modalités d'application des dispositions des directives ? A cela s'ajoute le fait que la jurisprudence de la Cour n'étant pas clairement fixée, la notion d'invocabilité peut encore évoluer.

M. Jean Madelain a indiqué que les questions ainsi soulevées se posaient très concrètement à propos de la transcription dans le droit français des obligations des travailleurs ; il a précisé que lui-même inclinait à penser qu'il appartenait au législateur d'examiner les raisons de cette non-transposition et, éventuellement, de combler les

lacunes du projet de loi. C'est pourquoi il proposerait un amendement à la commission.

Puis, après avoir résumé les modifications qu'il proposait d'apporter au texte transposant les directives, il a présenté les dispositions relatives aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, inspirées par le rapport Querrien et par les conclusions du bilan de leur fonctionnement dressé depuis 1982, année de leur création : alignement sur le droit commun des seuils de création des C.H.S.C.T. dans le secteur du B.T.P., formation des représentants du personnel, moyens de fonctionnement. Le rapporteur a précisé que ses amendements visaient à trouver un équilibre entre les nécessités du bon fonctionnement de cette institution et la volonté de ne pas alourdir les charges des entreprises.

En conclusion, **M. Jean Madelain** a reconnu que ce projet de loi contribuerait à améliorer la prévention des risques professionnels, mais qu'il n'apportait encore qu'une réponse partielle à la lutte contre les accidents du travail.

A la suite de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé sur le rôle du législateur en matière de transposition des directives.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a insisté sur la nécessité de se fixer une doctrine, indiquant que, selon lui, il n'était pas convenable de négliger de transposer certaines dispositions des directives et de s'en remettre à la Cour de Justice des communautés européennes pour savoir dans quelle mesure elles sont invocables.

M. Hector Viron s'est interrogé sur l'inconvénient d'être le premier pays d'Europe à transposer ces directives et a manifesté sa crainte de voir abaisser les seuils nationaux de protection des salariés.

M. Franck Sérusclat est intervenu sur la nécessité de transcrire complètement les directives afin de ne pas avoir à s'en remettre à la Cour de Justice. Soulignant l'importance de la novation consistant à faire référence à

la responsabilité des travailleurs, il a souhaité que cette responsabilité soit bien précisée ; il a également insisté sur le renforcement du rôle et des moyens des C.H.S.C.T., second volet du projet de loi qu'il convenait de ne pas négliger.

M. Jean Chérioux, après avoir rappelé que les directives avaient un double objectif -fonder l'Europe sociale et instaurer des conditions équitables de concurrence- a manifesté son inquiétude devant les handicaps que s'imposerait la France si ses partenaires n'instauraient pas chez eux des exigences de protection équivalentes. Il a cependant reconnu qu'il ne serait pas satisfaisant sur le plan juridique de voir la Cour de Justice décider elle-même, au cas par cas, de l'applicabilité directe des directives.

Mme Hélène Missoffe a souhaité que le ministre soit entendu sur les conceptions gouvernementales en matière de transcription.

M. Guy Robert s'est également inquiété des risques de distorsion de concurrence au cas où la France serait ou seule ou très en avance sur ses partenaires en matière sociale. Il a cependant souhaité qu'une position commune du Parlement français soit définie, en ce qui concerne l'intégration des directives dans le droit national.

Pour **M. André Bohl**, il s'agit là d'un problème de principe. Rappelant que la France avait signé en 1961 la Charte sociale européenne, beaucoup plus contraignante, il a déclaré ne pas comprendre les inquiétudes du ministre qui l'ont incité à ne pas retranscrire intégralement la directive-cadre, d'autant que la disposition litigieuse concourait à augmenter la sécurité dans les entreprises.

En réponse, **M. Jean Madelain, rapporteur**, a rappelé que la vraie question était de savoir si on voulait l'Europe et, après avoir répondu qu'on ne pouvait guère retarder l'adoption des directives qui engageaient tout autant nos partenaires ; il a également précisé que la transposition n'apportait pas de bouleversements

fondamentaux, mais qu'elle résultait d'un fragile équilibre entre les partenaires sociaux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, s'est alors étonné de la procédure qui consiste à tout régler avec les partenaires sociaux et a demandé au Parlement d'entériner le résultat des négociations. Il a ensuite, après intervention de **MM. Hector Viron, Charles Descours, Jean Chérioux, Guy Penne, André Bohl et Henri Belcour**, proposé de demander au ministre du travail de présenter en séance publique ses conceptions en matière de transcription. Eventuellement, il réunirait la commission à l'issue de l'intervention du ministre, pour demander à celui-ci des précisions, et pour déterminer sur ce point la position de la commission.

La commission a ensuite examiné les articles du projet de loi.

A l'article premier relatif aux principes généraux de prévention, elle a adopté l'article L. 230-1 nouveau du code du travail définissant le champ d'application de ces principes généraux.

A l'article L. 230-2, elle a demandé à son rapporteur d'interroger le ministre afin de lui faire préciser quels étaient les salariés concernés par les dispositions de cet article.

Elle a adopté un amendement rédactionnel au paragraphe 3 du texte proposé pour cet article, puis un amendement visant à supprimer la référence aux capacités des travailleurs à comprendre les précautions nécessaires à leur sécurité et à leur santé. Elle a ensuite adopté l'ensemble de l'article ainsi modifié.

A l'article L. 230-3 relatif aux obligations des travailleurs, elle a adopté deux amendements. Le premier vise à faire référence aux instructions données par le chef d'établissement ; le second vise à transcrire dans le code du travail une disposition figurant à l'article 13 de la directive-cadre et faisant obligation aux travailleurs de concourir à la demande de l'employeur ou des autorités

compétentes au maintien ou au rétablissement des conditions de travail protectrices de la sécurité et de la santé des travailleurs. Après intervention de **MM. Jean Chérioux, Hector Viron, Franck Sérusclat, André Jourdain et José Balarello**, la commission a adopté cet article ainsi modifié.

La commission, après intervention de **MM. José Balarello et André Bohl**, a adopté l'article L. 230-4 relatif au maintien du principe de la responsabilité de l'employeur.

A l'article L. 230-5, instituant une mise en demeure de remédier à une situation dangereuse, la commission a adopté un amendement visant à introduire dans cet article la référence aux peines de police figurant à l'article 6 du projet de loi qu'elle proposera de supprimer. Elle a adopté cet article ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article premier visant à harmoniser les dispositions de l'article L. 231-9 relatif à la procédure d'alerte en cas de danger grave et imminent avec les dispositions de l'article L. 230-2.

A l'article 2 visant à modifier l'article L. 122-34 du code du travail relatif au contenu du règlement intérieur, elle a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 3, modifiant les articles L. 231-2 et L. 231-3 du code du travail, relatifs aux modalités d'application des règles d'hygiène et de sécurité, elle a adopté un amendement tendant à supprimer des références déjà abrogées et a, en conséquence, coordonné la rédaction des articles L. 231-3-1 et L. 235-7. Elle a adopté cet article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 4 relatif à la formation et à l'information des travailleurs dans le domaine de la sécurité (art. L. 231-3-1 et L. 231-3-2 du code du travail).

A l'article 5 relatif à la mise en demeure en cas de situation dangereuse (art. L. 231-5) elle a adopté un

amendement rédactionnel. Elle a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 6 relatif à la procédure d'appel auprès du directeur régional du travail et de l'emploi (art. L. 231-5), elle a adopté un amendement de coordination avec la modification introduite à l'article premier (art. L. 230-5) puis elle a adopté cet article 6 ainsi modifié.

A l'article 7 relatif à l'obligation pour le travailleur d'informer l'employeur en cas de danger grave et imminent (art. L. 231-8), elle a adopté un amendement de nature rédactionnelle, puis l'article ainsi modifié.

A l'article 8 elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article L. 231-10 nouveau concernant l'arrêt de l'activité et l'évacuation des lieux en cas de danger grave et imminent inséré dans le code du travail. Elle a ensuite adopté l'article L. 231-11 relatif à la prise en charge financière des mesures d'hygiène et de sécurité puis l'ensemble de l'article 8 ainsi modifié.

A l'article 9 insérant dans le code du travail un article L. 233-5 instituant des obligations relatives à la mise sur le marché des équipements de travail et des moyens de prestation, la commission a adopté un amendement rédactionnel au paragraphe I, un amendement de précision, après intervention de **MM. André Bohl** et **Franck Sérusclat**, également au paragraphe I, deux amendements rédactionnels, un amendement tendant à préciser que les décrets en Conseil d'Etat doivent comporter des dispositions relatives aux garanties dont bénéficient les fabricants importateurs et cédants lors des procédures de certification ainsi qu'un amendement rédactionnel et un amendement précisant les règles de secret s'imposant aux organismes agréés, au paragraphe III. La commission a ensuite adopté l'article 9 ainsi modifié.

A l'article 10 insérant trois articles nouveaux dans le code du travail, la commission a adopté sans modification l'article L. 233-5-1 instituant des obligations relatives à

l'utilisation des équipements du travail et des moyens de protection. Elle a adopté un amendement à l'article L. 233-5-1 relatif à la procédure de vérification de la conformité des équipements de travail, visant à inverser les effets du silence de l'administration lorsqu'elle est saisie d'une réclamation d'un chef d'entreprise.

A l'article L. 233-5-1 relatif à l'exposition des équipements de travail et des moyens de protection, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a ensuite adopté cet article 10 ainsi modifié.

A l'article 11 visant à coordonner avec les articles précédemment adoptés différents articles du code du travail, la commission a adopté deux amendements rédactionnels ainsi que l'ensemble de l'article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 12 insérant dans le code du travail un article 611-16 relatif aux agents habilités à contrôler le respect des normes et de sécurité.

Elle a adopté sans modification l'article 13 abaissant le seuil de création des C.H.S.C.T. dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (art. L. 236-1), l'article 14, après intervention de MM. **Henri Belcour**, **Jean Chérioux** et **Jean-Pierre Fourcade**, président, relatif à l'information et aux moyens nécessaires au fonctionnement des C.H.S.C.T. (art. L. 236-3), l'article 15 relatif au programme annuel de prévention (art. L. 236-4) ainsi que l'article 16 relatif à la communication des observations des représentants du personnel à l'inspecteur du travail (art. L. 236-7).

A l'article 17 relatif à l'élargissement des cas de recours à un expert (art. L. 236-9) elle a adopté trois amendements : le premier au 2° du paragraphe I de cet article tendant à préciser que l'expertise ne doit intervenir qu'en cas de projet modifiant de façon durable les conditions de travail -MM. **Jean Chérioux**, **Franck Sérusclat** et **José Balarelllo** sont intervenus à propos de

cette disposition- un amendement précisant la durée de l'expertise ainsi qu'un amendement additionnel au 4ème alinéa du texte proposé par cet article.

A l'article 18 relatif à la formation du personnel du C.H.S.C.T. (art. L. 236-10) la commission a adopté un amendement assouplissant les conditions du renouvellement de la formation des représentants du personnel dans les entreprises de moins de 300 salariés. Elle a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 19 relatif au contenu de conventions de branche (art. L. 133-5), l'article 20 relatif aux indications portées sur les factures ou bons de livraison, l'article 21 relatif aux obligations pour les fabricants de fournir les informations nécessaires à l'appréciation des risques liés à des préparations dangereuses, l'article 22 instituant des peines d'amende pour les contrevenants aux dispositions relatives à l'étiquetage et substances des préparations dangereuses, l'article 23 relatif aux obligations pour les fabricants de fournir les informations nécessaires à l'appréciation des risques liés à des préparations dangereuses, l'article 24 de coordination et l'article 25 relatif aux activités exercées par les maîtres d'ouvrage soumis aux règles relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail.

La commission a ensuite adopté un article additionnel après l'article 25 tendant à remplacer une référence abrogée par la référence en vigueur.

Enfin la commission a adopté sans modification l'article 26 fixant les dates d'entrée en vigueur de la loi. Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné la proposition de loi n° 261 (1990-1991) tendant à ouvrir de nouvelles possibilités de recours aux victimes de certains accidents du travail, sur le rapport de M. Franck Sérusclat, rapporteur.

M. Franck Sérusclat a rappelé les caractéristiques essentielles de la réparation des dommages liés aux accidents du travail, arrêtées initialement par la loi de 1898 qui a défini le principe d'une réparation automatique -sans recherche de faute- mais présentant un caractère forfaitaire et a interdit tout recours de droit commun entre l'employeur et un copréposé.

Il a souligné les effets de la distinction entre accident du travail et accident de trajet en ce qui concerne la réparation du préjudice, le recours selon le droit commun contre le tiers responsable -employeur ou copréposé- étant autorisé dans ce dernier cas en complément de l'indemnisation spécifique du régime des accidents du travail.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de loi visait précisément à étendre l'exception limitée actuellement aux accidents de trajet, aux accidents du travail présentant le caractère d'accidents de la circulation.

Le rapporteur a d'autre part rappelé l'évolution du droit applicable aux accidents de la circulation dont l'aboutissement est la loi du 5 juillet 1985 qui définit un droit d'indemnisation pour les victimes d'un accident dans lequel est impliqué un véhicule terrestre à moteur. Cette loi a institué une procédure obligatoire d'offre d'indemnité par l'assureur du véhicule impliqué, afin d'accélérer le règlement des indemnités dues aux victimes.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que cette proposition de loi avait reçu un accueil favorable de la part de plusieurs organisations syndicales mais que les administrations concernées avaient formulé quelques réserves de caractère technique ainsi que de principe, en raison de la réflexion engagée par un groupe de travail gouvernemental sur l'ensemble de la législation des accidents du travail.

Il a estimé que cette proposition de loi vise à régler des situations peu nombreuses et qu'en conséquence son adoption éventuelle n'aurait pas de conséquences notables

sur les prix des assurances automobiles. Il a en conclusion proposé à la commission de l'adopter dans une rédaction quelque peu modifiée.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a interrogé le rapporteur sur les conséquences financières de la réforme proposée.

M. José Balarello a rappelé les principales règles applicables aux accidents de la circulation avant la loi du 5 juillet 1985, selon qu'il s'agit d'un accident de droit commun, d'un accident du travail ou d'un accident de trajet et il s'est déclaré favorable à l'adoption de la proposition de loi.

M. Henri Belcour a estimé qu'il serait souhaitable que l'accident de la circulation survenu pendant le travail soit régi par le droit commun.

M. Charles Descours a estimé que la proposition de loi vise à améliorer l'indemnisation des salariés victimes d'un accident de la circulation pendant le travail et il s'est interrogé sur la portée de la proposition de loi à l'égard des salariés conducteurs.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a partagé cette dernière préoccupation et a considéré que la proposition de loi avait un objet limité.

Après une observation de **M. Guy Robert**, le rapporteur a indiqué que le coût d'application de la proposition de loi pour les assurances automobiles devrait être limité et il a précisé que le texte qu'il proposait tendait à mieux articuler le dispositif avec la loi du 5 juillet 1985.

A l'issue de ce débat, la commission s'est prononcée en faveur du principe de la proposition de loi et a renvoyé à une séance ultérieure l'adoption de son dispositif.

Puis la commission a désigné **M. Claude Prouvoyeur** comme rapporteur pour la proposition de loi n° 277 (1990-1991) de M. Edouard Le Jeune et plusieurs de ses collègues, tendant à accorder le

bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires anciens combattants d'Afrique du Nord.

Enfin le président **Jean-Pierre Fourcade** a fait une communication sur le dernier contrôle de l'application des lois.

Entre le 16 septembre 1990 et le 15 mars 1991 ont été notamment publiés :

- 1) 4 décrets en Conseil d'Etat et deux arrêtés parus en application de la loi n° 85-772 portant diverses dispositions d'ordre social. Les dispositions visant le statut de psychologue sont maintenant publiées ;
- 2) 18 décrets en application de la loi n° 86-33 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière ;
- 3) Le Gouvernement, en application de l'article 10 de la loi n° 87-517 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, vient de déposer le 1er mars le rapport annuel ;
- 4) La loi n°87-588 portant diverses mesures d'ordre social est précisée par 2 décrets en Conseil d'Etat et un arrêté ;
- 5) Le décret qui rend applicable la loi n° 88-1138 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (mise en place des comités consultatifs de protection des personnes).
- 6) 1 décret appliquant l'art. 12 de la loi n° 89-475 relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes (souscription des contrats d'assurance) ;
- 7) La loi n° 89-1013 portant création du statut de prisonnier du Viet-Minh est désormais applicable depuis la parution du décret en Conseil d'Etat (attribution du titre de prisonnier du Viet-Minh) ;
- 8) 5 arrêtés pour l'application de l'art. 2 de la loi n° 90-86 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé (limitation des conséquences

financières du dé plafonnement des cotisations accident du travail) ;

- 9) 3 décrets en Conseil d'Etat en application de la loi n° 90-590 modifiant le code de la sécurité sociale et relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants ;
- 10) 2 arrêtés et 2 décrets appliquant la loi n° 90-613 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires (liste des travaux dangereux ; prise en compte des durées d'emploi, effectuées sous contrat à durée déterminée, au titre de la formation professionnelle continue) ;
- 11) 1 arrêté appliquant l'art. 22 de la loi n° 91-1 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du 3e plan pour l'emploi ;
- 12) La loi n° 91-73 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales connaît un début d'application très rapide : sont parus 1 arrêté (conditions de l'immunisation contre l'hépatite B, la diphtérie...), 10 décrets et 2 circulaires au titre de la mise en place de la contribution sociale généralisée (taux des cotisations, montant de la remise forfaitaire).

Lors de la session d'hiver, la commission des Affaires sociales a été saisie de 6 textes au fond. Si la loi n° 90-1068, modifiant les dispositions du code de la sécurité sociale relatives aux conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et portant dispositions transitoires est d'application directe, les 5 autres textes attendent 68 mesures réglementaires dont 40 pour la seule loi n° 91-73.

Hormis ces textes très récents, il convient de signaler la non-parution des décrets d'application de nombreux textes.

Si certains connaissent une application partielle, d'autres n'ont reçu aucune des dispositions attendues.

A) Les textes partiellement appliqués

Globalement, sur la période 1982-1985, est attendue la parution d'une vingtaine de textes réglementaires appliquant diverses lois :

- 1) La loi n° 86-17, adoptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé (10 dispositions) ;
- 2) La loi n° 86-33 portant dispositions transitoires relatives à la fonction publique hospitalière (36 dispositions) ;
- 3) La loi n° 87-39 portant DMOS (7 dispositions) ;
- 4) La loi n° 87-563 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à St Pierre et Miquelon (6 dispositions) ;
- 5) La loi n° 89-19 portant DMOS (7 dispositions) ;
- 6) La loi n° 89-899 relative à la protection et à la promotion de la santé, de la famille et de l'enfance et adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé (15 textes d'application sur 16 ne sont pas publiés) ;
- 7) La loi n° 89-1009 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques (6 dispositions) ;
- 8) La loi n° 90-590 modifiant le code de la sécurité sociale et relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants (6 dispositions) ;
- 9) La loi n° 90-613 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires (10 dispositions).

B - Lois n'ayant reçu aucun texte d'application attendu :

- 1) La loi n° 88-1264 relative à la protection sociale et portant dispositions diverses relatives à la collectivité territoriale de St Pierre et Miquelon ;
- 2) La loi n° 90-527 relative aux droits et à la protection des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux et à leurs conditions d'hospitalisation (2 dispositions) ;
- 3) La loi n° 90-579 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail (10 décrets) ;
- 4) La loi n° 90-603 1990 modifiant le code du travail et relative aux agences de mannequins et à la protection des enfants et des adultes exerçant l'activité de mannequins (5 dispositions) ;

Lors du Conseil des Ministres du 3 janvier 1991, le Premier ministre a rappelé la décision prise en juin 1990 : il souhaitait que l'adoption d'un projet de loi par le conseil des ministres soit subordonnée à la présentation du "calendrier prévisionnel de préparation des décrets". Il avait ajouté : "ce calendrier prévisionnel ne pourra comporter d'échéance supérieure à six mois à compter de la date de la promulgation de la loi".

A sa demande, la commission a reçu du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale le calendrier prévisionnel de préparation des décrets de la loi n° 91-73 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales sur laquelle le Gouvernement avait demandé l'urgence.

La généralisation de cette mesure permettrait à la Commission de mieux contrôler l'application des lois et de s'informer sur les causes d'éventuels retards.

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

Mardi 14 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée conjointement avec la commission des lois, la commission a procédé à l'audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

Le compte rendu de cette réunion est retranscrit à la rubrique consacrée à la commission des lois du présent bulletin.

Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Claude Trichet, directeur du Trésor, sur le projet de loi n° 316 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

M. Jean-Claude Trichet a d'abord indiqué que la réforme avait été motivée par des raisons d'ordre interne : l'architecture vétuste du réseau et un trop grand nombre de caisses de petite échelle, ainsi que par des raisons d'ordre international et notamment l'exemple alarmant du système américain.

Il a précisé qu'un consensus était rapidement né sur le besoin de réorganiser le réseau français et de passer

d'environ 200 caisses d'épargne à une cinquantaine seulement.

Il a enfin rappelé l'économie générale du projet : permettre la concentration juridique des caisses tout en renforçant la tête du réseau.

Après avoir remarqué la nécessité et l'utilité de ce texte, et rappelé que l'épargne était l'une des préoccupations essentielles de la commission, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a interrogé le directeur du Trésor sur les modifications importantes acceptées par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale.

A la question de la pérennisation du plafonnement à 30 % des crédits consentis aux entreprises, **M. Jean-Claude Trichet** a répondu que ce souci de prudence était lié à des analyses objectives et en particulier à la moins grande réussite des caisses d'épargne dans leur activité de prêt aux entreprises que dans celle de prêt aux ménages.

Il a ensuite précisé le concept de majorité nécessaire à la réalisation des fusions de caisses d'épargne. Cette majorité doit être entendue globalement et n'implique pas que cette majorité doit être recueillie au sein de chaque conseil d'orientation et de surveillance des caisses concernées.

Il a indiqué que le nombre précis des membres du conseil de surveillance du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance serait déterminé par les statuts du centre mais qu'en tout état de cause, les membres du réseau devraient être majoritaires au sein de ce conseil.

En réponse à M. Roger Chinaud qui s'est étonné de la nécessité d'un agrément du ministre des finances pour la nomination des membres du directoire du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, **M. Jean-Claude Trichet** a précisé qu'il s'agissait seulement de garantir une "tête de réseau" solide et que, pour un organisme proche de l'Etat, cet agrément paraissait assez naturel.

Pareillement, il a justifié la création de censeurs auprès des caisses d'épargne et leur désignation par le centre national, par l'esprit général de la réforme qui est de renforcer les prérogatives de l'organe central du réseau.

Enfin, il a estimé que l'amendement voté à l'Assemblée nationale faisant interdiction aux élus de présider le conseil d'orientation et de surveillance d'une caisse relevait de la sagesse des deux assemblées.

A l'issue d'un vaste débat auquel ont participé **MM. Jacques Oudin, François Trucy, Geoffroy de Montalembert et Christian Poncelet, président**, le directeur du Trésor a rappelé que la question du développement de l'épargne était aujourd'hui fondamentale, tant en France que dans les autres pays industrialisés. Il a précisé que si le consensus était évident sur la nécessité de lutter contre la désépargne des administrations et de protéger l'épargne du secteur productif, l'attention portée au développement de l'épargne des ménages était, en revanche, plus récente.

Il a estimé que la question de l'affectation d'une partie du résultat net enregistré par les caisses à certaines missions d'intérêt général était essentiellement politique mais qu'elle devait être considérée avec prudence.

Favorable à la création d'un mécanisme de fidélisation des déposants, il n'a cependant pas estimé opportun de les inclure dans un texte législatif.

Répondant à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur les missions et la spécificité du réseau des caisses d'épargne et le statut juridique de ces établissements, **M. Jean-Claude Trichet** a indiqué qu'il lui semblait que le réseau se situait à mi-chemin entre les grandes banques nationales et le réseau de la Poste qui est essentiellement un instrument de collecte sur l'épargne des ménages. Il a jugé que la banalisation complète de ce réseau n'était pas souhaitable et que d'ailleurs la plupart des pays européens avaient fait le même choix.

De même, il a indiqué qu'il n'était pas favorable à la création de titres participatifs pour les caisses d'épargne.

Enfin, évoquant le problème de la localisation des caisses, il a reconnu que certaines difficultés pourraient se poser, mais qu'il fallait faire confiance au mouvement déjà amorcé de fusion des caisses.

A la dernière question de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur le nouvel établissement chargé de la gestion des liquidités du réseau et dont la Caisse des dépôts et consignations détiendra 65 % du capital, **M. Jean-Claude Trichet**, a confirmé que cet organisme serait bien affilié au centre national des caisses d'épargne et de prévoyance comme l'esprit de la loi le voulait.

Mercredi 15 mai 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président.
La commission a procédé, sur le rapport de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, à l'examen du projet de loi n° 316 (Sénat 1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a souligné tout d'abord l'importance que la commission attache à l'évolution de l'épargne, dont elle a fait le thème principal de son analyse du budget de 1991. Puis il a rappelé les récents travaux de la commission sur la Caisse des dépôts et consignations à la suite du rapport de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de cet établissement et la constitution en son sein d'un groupe de travail consacré à l'évolution des modes de fonctionnement et des structures de la Caisse. Ce groupe doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année après un travail approfondi.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a indiqué qu'il ne lui avait pas semblé souhaitable, dans ces conditions, d'aborder un tel débat sur le statut de la caisse

des dépôts et consignations à l'occasion de la discussion d'un projet de loi améliorant l'organisation du réseau des caisses d'épargne.

Abordant les principales dispositions du projet de loi, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a souligné l'importance des ajouts et des modifications apportés lors de la discussion à l'Assemblée nationale.

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

Elle a tout d'abord adopté un amendement à l'intitulé du chapitre premier du projet de loi rétablissant le texte initial en supprimant le terme "Ecureuil".

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article premier A (nouveau) (contenu du rapport au Parlement de la Caisse des dépôts et consignations) qu'elle a rétabli dans une rédaction nouvelle sous la forme d'un article additionnel après l'article 9. Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article premier B (nouveau) (missions des caisses d'épargne et de prévoyance) estimant que cet article n'avait pas de caractère normatif.

A l'article premier C (nouveau) (limites apportées au champ d'intervention des caisses d'épargne et de prévoyance), elle a adopté un amendement prorogeant jusqu'à la clôture de l'exercice 1993 le plafonnement à 30 % des crédits consentis aux entreprises. A l'issue d'un débat dans lequel sont intervenus **MM. Jean Cluzel, Michel Moreigne, Jean Clouet, René Monory et Christian Poncelet, président**, la commission a réaffirmé la nécessité de maintenir une règle de prudence et de ne pas défavoriser les collectivités locales.

A l'article premier (définition du périmètre du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance), la commission a, tout d'abord, adopté un amendement de coordination ; elle a ensuite adopté un amendement rendant plus explicite le rattachement au réseau de l'établissement chargé de gérer la trésorerie des caisses.

Elle a ensuite adopté une nouvelle rédaction de l'article premier bis (nouveau) (dévolution des droits et obligations des S.O.R.E.F.I.), affirmant notamment le principe de la dévolution aux caisses d'épargne de l'ensemble des droits et obligations des sociétés régionales de financement. A l'issue d'une discussion à laquelle ont pris part MM. **Jean Cluzel, Jean Clouet, Michel Moreigne, René Ballayer, Geoffroy de Montalembert et Christian Poncelet, président**, elle a convenu d'interroger le Gouvernement sur la notion de "juste rémunération" de la Caisse des dépôts et consignations.

A l'article 2 (centre national des caisses d'épargne et de prévoyance), elle a d'abord adopté un amendement tendant à ne pas figer définitivement la composition du capital du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. **M. René Monory** a alors remarqué que cette réforme qui instituait un régime plus libéral pour les caisses d'épargne n'abordait pas le problème de la trésorerie des collectivités locales. Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel précisant les compétences du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance en matière d'accords nationaux et internationaux.

Puis, à l'issue d'un vaste débat dans lequel sont intervenus MM. **Christian Poncelet, président, Jean Clouet, Roland du Luart, Jacques Chaumont et François Trucy**, elle a adopté un amendement précisant que la fusion des caisses devait se faire par accord de la majorité des membres des conseils d'orientation et de surveillance des caisses concernées réunis en formation commune.

A cette occasion, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a indiqué aux membres de la commission inquiets des conséquences des fusions sur le personnel des caisses, que, d'après ses informations, ce mouvement devrait entraîner plus de créations d'emplois que de suppressions de postes et que la loi ne pouvait en aucun cas intervenir dans les problèmes de gestion du personnel des caisses.

La commission a ensuite adopté un amendement écartant la participation de membres du Parlement au conseil de surveillance du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ; elle a estimé, en effet, que cette participation, au côté des actionnaires, n'était pas souhaitable compte tenu de la forte implication de ce conseil dans la gestion du réseau. L'amendement fixe par ailleurs les principes de la composition de cet organisme et supprime l'agrément du directoire du centre par le ministre chargé de l'économie et des finances.

Puis, elle a, par deux amendements, décidé que le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance élaborerait un rapport annuel adressé au Parlement et rendu public et que seraient annexés à ce rapport, les avis du collège des présidents de conseil d'orientation et de surveillance.

Elle a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 2 bis (nouveau) (création d'un censeur des caisses d'épargne et de prévoyance).

A l'article 2 ter (nouveau) (application aux caisses d'épargne et de prévoyance du statut des baux commerciaux), que la commission a adopté conforme, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement sur le problème des baux en cours des caisses d'épargne.

A l'article 3 (directoire des caisses d'épargne et de prévoyance), la commission a adopté un amendement fixant à six ans la durée du mandat des membres du directoire. Puis elle a, par un autre amendement, précisé que l'agrément de ces membres ou le retrait d'agrément devrait être prononcé par le conseil de surveillance du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance sur proposition de son directoire ; elle a souhaité par ailleurs, qu'en cas de retrait d'agrément, le conseil d'orientation et de surveillance de la caisse concernée soit consulté.

A l'article 3 bis (création, rôle et mode d'élection des conseils consultatifs), la commission a adopté un

amendement revenant au texte de la loi du 1er juillet 1983 en matière de mode de scrutin pour l'élection des conseils consultatifs et précisant que les conseillers régionaux du ressort géographique de la caisse sont inéligibles à ces conseils, au même titre que les conseils municipaux et généraux.

A l'article 4 (renouvellement préalable des conseils consultatifs avant le premier renouvellement général du conseil d'orientation et de surveillance de la caisse d'épargne et de prévoyance résultant d'une fusion), elle a souhaité poser le principe du renouvellement des conseils consultatifs, préalablement au renouvellement général des conseils d'orientation et de surveillance.

A l'article 4 bis (nouveau) (composition des conseils d'orientation et de surveillance et désignation de leurs membres), elle a adopté cinq amendements modifiant certains éléments de la composition des conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance : elle a ainsi prévu que le nombre de sièges serait fixé par référence aux nombres de comptes tenus par la caisse de préférence au nombre de salariés ; elle a rétabli la représentation des personnes morales et la possibilité pour les élus locaux de présider ces conseils.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 4 ter (nouveau) (suppression de la représentation des régions au sein du conseil d'orientation et de surveillance) et 5 (pouvoir de nomination des membres du directoire par le conseil d'orientation et de surveillance).

A l'article 6 (obligations des conseils d'orientation et de surveillance en cas de fusion décidée par le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance), elle a adopté un amendement de coordination pour tenir compte de la suppression à l'article 2 du pouvoir du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance en matière de fusion de caisses.

A l'article 7 (mise en conformité des statuts aux modèles prévus par décret), elle a adopté une nouvelle

rédaction des modalités selon lesquelles les conseils d'orientation et de surveillance des caisses doivent mettre en conformité leurs statuts aux modèles fixés par décret. Elle a supprimé à cette occasion les pouvoirs d'injonction et de substitution confiés aux préfets.

A l'article 8 (date d'expiration du mandat des mandataires sociaux en fonction à la date de promulgation de la présente loi), elle a adopté un amendement rendant plus précises les dispositions transitoires.

Elle a ensuite décidé de supprimer l'article 8 bis (nouveau) (composition de la commission paritaire nationale), **MM. Jean Cluzel et André-Georges Voisin** étant intervenus pour soutenir la démarche proposée par **M. Roger Chinaud, rapporteur général**.

A l'issue de cet examen, **la commission a adopté l'ensemble du texte ainsi amendé** du projet de loi modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

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

Mardi 14 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission des lois et la commission des finances ont procédé conjointement à l'audition de **M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur**, sur le **projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, a souligné l'importance de l'examen de ce texte par le Sénat, représentant des collectivités locales. Il a fait observer que le projet de loi avait été précédé d'une longue phase de concertations préalables, dans le cadre de la mission sénatoriale sur le déroulement et la mise en oeuvre de la décentralisation présidée par M. Charles Pasqua et dont le rapporteur était M. Daniel Hoeffel, et aussi au sein de de l'institut de la décentralisation présidé par M. Paul Graziani. Il a relevé la continuité de réflexion menée dans ces deux cadres.

Le projet de loi a trois grandes lignes directrices : la déconcentration, la coopération et la démocratie locale.

En premier lieu, s'inscrivant dans la continuité des mesures de déconcentration engagées depuis plus de trois décennies avec le décret de 1964 et le décret du 10 mai 1982, il fait application du principe de subsidiarité et retient l'espace régional comme cadre prioritaire de la déconcentration. La réussite de la déconcentration implique la réunion de plusieurs conditions, notamment une déconcentration des crédits, ainsi qu'une

déconcentration des postes qui fera l'objet chaque année d'un bilan par ministère et une mobilisation des personnels. Elle aura pour effet de substituer une collaboration entre le préfet et l'exécutif territorial à la collaboration actuelle entre ce dernier et le ministère.

Le ministre a ensuite indiqué qu'il lui semblait utile de légiférer sur la déconcentration et a souscrit à l'analyse du rapport de la mission sénatoriale qui juge inadmissible le dessaisissement du Parlement en la matière.

En second lieu, il a déclaré que les dispositions du projet de loi relatives à la coopération étaient fondées sur le constat que les structures actuelles ne répondent pas aux exigences du développement économique et de l'aménagement du territoire. Elles visent, dans le respect du principe de libre administration et sans utilisation de la contrainte, à encourager de nouvelles formes de coopération.

Enfin, pour le ministre, les dispositions relatives à la démocratie locale tendent, d'une part, à une transparence accrue dans l'exercice des pouvoirs locaux, d'autre part, à la reconnaissance de droits nouveaux pour les élus et, enfin, à une participation des citoyens à l'élaboration des décisions.

En conclusion, le ministre a réaffirmé la volonté du Gouvernement de travailler dans un esprit de concertation. Il a rappelé que l'Assemblée nationale avait enrichi le projet de loi en réécrivant plusieurs de ses articles et s'est déclaré convaincu que le Sénat améliorerait le texte qui lui est soumis.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois, a estimé qu'il aurait été opportun de déposer ce projet de loi en premier lieu au Sénat.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, après avoir présenté les excuses de M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, empêché, a approuvé, au nom de la commission des finances, cette observation du Président Jacques Larché.

M. Paul Graziani, rapporteur au fond, après avoir également approuvé le propos de M. Jacques Larché, président, a fait observer que le temps laissé au Sénat pour étudier un texte aussi fondamental serait réduit par rapport au temps dont a disposé l'Assemblée nationale et par rapport à la durée des travaux de la mission sénatoriale, alors que les sénateurs sont particulièrement qualifiés pour examiner un tel texte. Il a néanmoins donné acte au Gouvernement de ne pas avoir essayé de faire passer ce projet de loi «en force» à l'Assemblée nationale.

Le rapporteur au fond a ensuite souligné sa volonté de parvenir à l'adoption d'un texte cohérent permettant de réussir une avancée de la décentralisation et souhaité obtenir des précisions du ministre sur un certain nombre de questions soulevées par le projet de loi.

M. Paul Graziani, rapporteur, après s'être interrogé sur l'utilité de certaines dispositions dont le caractère législatif est pour le moins douteux, a ainsi souhaité savoir si le Gouvernement s'opposerait, d'une part, à la dissociation du préfet de région et du préfet de département du chef-lieu de la région et, d'autre part, au transfert des préfets sous l'autorité du Premier ministre.

Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de retenir un seuil démographique uniforme pour l'application des dispositions relatives à l'exercice de la démocratie locale et sur la raison pour laquelle le référendum local n'a pas été envisagé dans le projet.

Estimant qu'il faut renforcer les droits des élus locaux, il s'est inquiété du fait que certaines dispositions n'accordent des droits qu'aux élus minoritaires, ainsi placés dans une situation plus favorable que ceux de la majorité. Il s'est également demandé, s'agissant de la commission permanente et du bureau, s'il ne conviendrait pas de créer deux organismes désignés différemment. Il a relevé qu'il pourrait être envisagé de créer une délégation parlementaire de préférence à un institut des collectivités territoriales. Il a souhaité en outre recueillir l'avis du Gouvernement sur la création d'un conseil national de

l'aménagement du territoire régional et du développement local.

S'agissant de la coopération intercommunale, il s'est demandé s'il n'aurait pas été préférable d'adapter les formes actuelles plutôt que de créer de nouvelles formes de coopération, d'une part, et si la création de conseils d'orientation dans les communautés réunissant le président de la communauté et tous les maires ne permettrait pas de légitimer la coopération intercommunale en y faisant participer les maires, d'autre part.

Par ailleurs, le rapporteur s'est demandé s'il était possible de se passer des syndicats intercommunaux d'études et de programmation supprimés par l'article 56. Il a également souhaité recueillir la position du ministre sur la remise en cause du monopole de Gaz de France. Enfin, il a relevé l'absence dans le projet d'un titre concernant la répartition des compétences, et notamment s'est demandé s'il ne convenait pas de reconnaître la compétence des régions pour les universités.

Enfin, **M. Paul Graziani, rapporteur**, s'est interrogé sur les modalités de gestion de la procédure des questions orales et sur les raisons pour lesquelles le titre III du projet n'est pas applicable à l'Ile-de-France.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, a tout d'abord remercié le rapporteur pour son choix d'une démarche constructive.

Sur le délai laissé au Sénat pour examiner ce texte, il a fait observer, d'une part, que la date envisagée pour l'examen en séance avait été reportée du 4 au 10 juin et que, d'autre part, l'urgence n'avait pas été demandée par le Gouvernement.

M. Jacques Larché, président, a néanmoins relevé qu'alors que l'Assemblée nationale avait disposé d'environ huit mois pour examiner le projet de loi, cinq à six semaines seulement étaient laissées au Sénat pour le

même examen. Une semaine de débat en séance publique est prévue, ce qui paraît très insuffisant.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a en outre relevé qu'à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, le projet de loi avait perdu de sa cohérence, ce qui compliquait la tâche des rapporteurs.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur, a ensuite répondu aux questions posées par **M. Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois**.

Sur le transfert des préfets sous l'autorité du Premier ministre, il a fait observer que, bien que les missions des préfets aient un caractère interministériel, nombre de leurs compétences relèvent du ministre de l'intérieur, notamment pour le maintien de l'ordre.

Sur les seuils d'applicabilité des mesures en faveur du renforcement de la démocratie locale, il s'en est remis à la sagesse du Sénat.

Sur le référendum local, il a rappelé que le «projet Bonnet» laissait ce référendum à la seule initiative du maire et du conseil municipal.

S'agissant de la création de deux organismes distincts au sein des conseils généraux et régionaux, commission permanente et bureau, il a relevé que les fonctions étaient déjà bien différenciées.

Sur la création d'un institut des collectivités territoriales, il a fait observer que le but poursuivi est l'information sur les collectivités locales et qu'un tel organisme pouvait prendre des formes juridiques différentes.

Après avoir rappelé qu'un amendement parlementaire dans ce sens avait été rejeté par l'Assemblée nationale, il a en outre exprimé son accord pour l'application de la coopération intercommunale à l'Ile-de-France.

Sur l'adaptation des formes actuelles de coopération intercommunale, il a relevé que certaines dispositions proposées pour les nouvelles structures avaient été

étendues aux institutions existantes lors du débat à l'Assemblée nationale. Il a en outre exprimé son désaccord avec la remise en cause du monopole de Gaz de France.

Sur la dissociation du préfet de région et du préfet de département du chef-lieu de la région, il a estimé que le cumul des deux fonctions était possible.

Enfin, il a fait observer que de plus grandes possibilités avaient été données aux régions en ce qui concerne les universités. Il a néanmoins reconnu qu'un problème se posait effectivement sur les moyens d'exercice de ces compétences nouvelles.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur divers aspects des dispositions à caractère fiscal et financier du projet de loi et notamment sur :

- la possibilité de développer les mécanismes intercommunaux de répartition des produits de taxe professionnelle par une démarche volontaire et contractuelle des communes ;

- le fonctionnement des commissions locales d'évaluation des charges transférées aux communautés de villes ;

- les critères de définition des zones d'activité économique dans lesquelles les communautés de communes pourront instituer un taux unique de taxe professionnelle ;

- les modalités de définition du potentiel fiscal des communes membres d'une communauté de communes ;

- l'abaissement du seuil de population pour l'institution du versement destiné aux transports en commun ;

- la cohérence interne des nouvelles dispositions applicables aux districts en matière de taxe professionnelle ;

- les règles applicables aux nouveaux organismes de coopération en matière de plafonnement et de liaison entre les taux ;

- la suppression par l'Assemblée nationale de la faculté ouverte aux communautés de villes de lever des taxes additionnelles aux taxes directes locales ;

- la possibilité d'une extension à toutes les communes du régime, prévu pour les seules communautés des communes et de villes, du versement des remboursements au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée l'année même de la réalisation de la dépense ;

- le financement de la dotation globale de fonctionnement des nouveaux organismes de coopération au détriment de la part attribuée aux communes.

En réponse, **M. Philippe Marchand** a, tout d'abord, estimé que le régime des remboursements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux communautés de villes et de communes devait conserver un caractère spécifique et incitatif et que la généralisation de cette procédure à toutes les collectivités locales impliquerait une somme de 45 milliards de francs en 1992.

S'agissant des conventions volontaires de répartition des recettes de taxe professionnelle, il a estimé qu'en matière de coopération intercommunale, le Gouvernement avait décidé de privilégier l'action sur les taux de taxe professionnelle par rapport aux mesures de répartition sur les produits fiscaux.

Concernant la «taxe professionnelle de zone», il a rappelé que cette mesure avait été préconisée par le groupe de travail présidé par le sénateur Bernard Barbier et que le décret d'application préciserait les conditions dans lesquelles ces zones pourront être créées.

M. Philippe Marchand a ensuite indiqué que le Gouvernement souhaitait que les districts puissent bénéficier des dispositions nouvelles relatives à la taxe

professionnelle, lorsqu'ils exercent des compétences en matière de développement économique et d'urbanisme.

Concernant les commissions locales d'évaluation des transferts de charge, le ministre a souligné qu'il s'agissait d'une initiative de l'Assemblée nationale qui pourrait, le cas échéant, être précisée ; il s'est déclaré favorable à ce que ces commissions puissent recourir aux services de l'Etat pour accomplir leur mission.

A propos des modifications apportées par l'Assemblée nationale sur le principe d'une fiscalité additionnelle des communautés de villes, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'il était prêt à s'en remettre à la sagesse des deux assemblées sur ce point.

M. Daniel Hoeffel a interrogé le ministre pour savoir si le choix effectué par le Gouvernement en faveur de la région comme échelon privilégié de la déconcentration ne préjugait pas d'une volonté d'accentuer le rôle de la région en tant que collectivité territoriale.

M. Hubert Haenel s'est demandé si une réflexion préalable avait été conduite sur le rôle des diverses circonscriptions territoriales et, notamment, sur la place de l'arrondissement. Il s'est également interrogé sur la généralisation des instances départementales relatives au maintien des services publics en milieu rural, le risque de complication entraîné par la création de nouveaux organismes de coopération qui s'ajoutent aux formules actuelles, la nécessité de laisser aux communes membres des communautés de communes ou de villes la faculté de répartir les sièges au sein d'organes dirigeants par la voie de conventions. Il a enfin regretté l'absence, dans ce projet de loi, de dispositions relatives au statut de l'élu local.

M. Lucien Neuwirth s'est interrogé sur la signification du terme « poste » dans l'article 28 du projet de loi, relatif à la commission permanente des conseils généraux et régionaux.

En réponse, **M. Philippe Marchand** a souligné que le projet de loi n'avait nullement pour objet de modifier la

répartition des compétences entre les collectivités territoriales, ni, en particulier, de diminuer le rôle des départements par rapport aux régions.

Il a souligné, par ailleurs, l'importance des arrondissements et des sous-préfectures en milieu rural qui contribuent au maintien des services publics dans les zones défavorisées. Il a mis l'accent sur la revalorisation du rôle des sous-préfets, notamment en matière de développement économique.

Il a indiqué que la généralisation en milieu rural des commissions locales d'amélioration de l'organisation des services publics serait à l'ordre du jour du prochain comité interministériel de l'aménagement du territoire, consacré au développement rural. Le ministre a, enfin, précisé que le projet de loi sur le statut de l'élu local devrait faire l'objet d'un ultime arbitrage interministériel le 17 mai 1991.

Mercredi 15 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - La commission a tout d'abord nommé rapporteurs :

- M. Etienne Dailly pour les propositions de loi suivantes :

● **n° 323 (1990-1991) adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires ;**

● **n° 317 (1990-1991) présentée par MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon tendant à accroître les pouvoirs de contrôle du Parlement par la modification de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire et à en tirer les conséquences au niveau du statut de la Commission des opérations de bourse ;**

- **M. Christian Bonnet** pour sa proposition de loi n° 296 (1990-1991) relative aux crimes et délits contre les mineurs ;

- **M. Camille Cabana** pour la proposition de loi n° 307 (1990-1991) de M. Pierre-Christian Taittinger, tendant à lutter contre le squattage des locaux d'habitation.

MM. Jacques Larché, Germain Authié, Albert Vecten, Maurice Schuman, Lucien Lanier, Christian Bonnet, Charles Lederman ont été désignés comme candidats titulaires et **MM. Jacques Thyraud, Daniel Millaud, Paul Masson, Philippe de Bourgoing, Michel Rufin, Guy Allouche et Robert Pagès**, comme candidats suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Puis, à la demande de **M. Christian Bonnet**, rapporteur, la commission a demandé à son président d'engager la procédure traditionnelle de consultation du garde des sceaux sur l'existence de poursuites judiciaires entrant dans le champ d'investigation éventuel de la commission d'enquête dont la création est proposée par la proposition de résolution n° 305 (1990-1991), présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste.

La commission a ensuite examiné une nouvelle rédaction de l'amendement n° 84 rectifié, présenté par M. Charles Jolibois au 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.

M. Charles Jolibois a rappelé que les dispositions réprimant l'avortement dataient d'un décret-loi en date du 29 juillet 1939 pris sous un Gouvernement de la IIIème République. Il a ajouté que les lois du 17 janvier 1975 et du

31 décembre 1979 avaient maintenu le dispositif pénal tout en prévoyant deux cas dérogatoires : le cas de l'avortement thérapeutique et celui où l'avortement est pratiqué par un médecin, dans un hôpital public ou habilité, avant la fin de la dixième semaine de la conception.

M. Charles Jolibois a encore mis l'accent sur le vide juridique que créerait la suppression de toute incrimination en la matière alors que des doutes pourraient naître sur l'existence d'un infanticide. Il a ainsi proposé pour l'article 223-1 du code pénal la rédaction suivante : «sera punie de dix mois d'emprisonnement et d'une amende de 20.000 francs la femme qui se sera procuré l'avortement, à elle-même ou aura tenté de se le procurer, ou qui aura consenti à faire usage des moyens à elle indiqués ou administrés à cet effet. Toute première condamnation pour ladite infraction sera assortie du sursis sauf décision spécialement motivée du juge. Le sursis ne sera révoqué qu'en cas de nouvelle condamnation pour la même infraction».

M. Charles Jolibois a estimé que ce nouveau libellé présentait six avantages :

- il diminuait les peines actuelles ;
- il excluait la possibilité d'utiliser la procédure de la détention provisoire même en matière de délit flagrant ;
- il rappelait la clémence dont doit bénéficier la femme sous réserve de l'appréciation du juge ;
- il maintenait la pénalisation de l'avortement pour la défense de l'enfant conçu comme dans la plupart des législations européennes et par cohérence avec les dispositions du droit civil français qui font de l'enfant conçu un sujet de droit ;

- il rappelait le droit imprescriptible à la vie au regard des évolutions législatives jurisprudentielles à venir en matière de bio-éthique,

- il permettait enfin au parquet, dans l'intérêt même de la femme, en présence d'une situation qui pourrait être interprétée comme un infanticide, de disqualifier l'infraction en appliquant la loi plus indulgente sur l'avortement en évitant ainsi les poursuites criminelles pour meurtre d'enfant.

M. Philippe de Bourgoing s'est déclaré en plein accord avec le projet d'amendement présenté par le rapporteur.

Après avoir rappelé qu'il était opposé au principe même de l'avortement, **M. Bernard Laurent** a plaidé pour l'indulgence en faveur des femmes en détresse qui sont conduites à pratiquer sur elle-même un avortement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné qu'aucune poursuite pénale à l'encontre des femmes ayant pratiqué sur elles-mêmes des avortements n'avait été enregistrée depuis le vote des lois de 1975 et 1979.

M. Marcel Rudloff a déclaré que la suppression de toute incrimination de l'avortement entraînerait un vide juridique et qu'il convenait d'approuver la proposition du rapporteur.

M. Christian Bonnet a lui aussi plaidé pour l'adoption de la nouvelle rédaction présentée par le rapporteur pour l'article 223-11-1.

Après s'être déclaré en faveur de l'amendement présenté par le rapporteur, **M. Etienne Dailly** a souhaité l'adoption d'un article additionnel après l'article 223-11 soulignant que toute interruption volontaire de grossesse qui ne respecte pas les conditions légales doit être qualifiée avortement.

Puis, par un vote, la commission a repoussé la nouvelle rédaction présentée par **M. Charles Jolibois** pour l'amendement n° 84 rectifié. Par un second vote, elle a

décidé de retirer l'amendement n° 84 rectifié dans sa rédaction actuelle. Enfin, par un troisième vote, elle a adopté un amendement insérant, après le texte proposé pour l'article 223-11 du code pénal, un article additionnel au terme duquel l'interruption de la grossesse définie à l'article 223-11 du code pénal est qualifiée avortement.

M. Charles Jolibois a ensuite indiqué qu'une polémique était née sur l'amendement n° 147 rectifié de la commission tendant à rétablir les dispositions, abrogées en 1982 contre l'avis du Sénat, tendant à proscrire les rapports homosexuels entre un majeur et un mineur. Il a ajouté que cette polémique s'était doublée d'une critique contre l'amendement proposé par M. Jacques Sourdille et repris par la commission, adopté la semaine passée par la Haute assemblée, incriminant les comportements imprudents d'une personne consciente et avertie ayant contribué à la dissémination d'une maladie transmissible épidémique.

Le rapporteur a rappelé que le rétablissement proposé par la commission portait sur un texte dont la rédaction datait, dans sa dernière forme, d'une loi du 23 décembre 1980, que le dispositif avait été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel comme non contraire au principe d'égalité devant la loi et que la Cour européenne des Droits de l'Homme avait admis qu'une incrimination de ce type puisse exister.

Un échange de vues est intervenu auquel ont participé **MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent et Jacques Sourdille.**

M. Etienne Dailly a rappelé, comme le rapporteur, que le Sénat s'était opposé en 1982, sur son propre rapport, à l'abrogation de cette disposition.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré que, comme pour la provocation au suicide, la commission s'en tienne à la décision du Parlement intervenue il y a peu et renonce, en conséquence, à reprendre un débat sur ce point. Il a

ajouté que le système en vigueur antérieurement à 1982 avait été jugé, par beaucoup, comme discriminatoire. Il a indiqué enfin qu'à son avis, la pénalisation n'avait aucun effet dans ce domaine.

M. Jacques Sourdille a remercié la commission d'avoir pris en compte ses préoccupations quant à la nécessaire mise en cause des comportements disséminatoires coupables. Il a ajouté que, derrière la campagne menée contre l'amendement de la commission rétablissant la prohibition des rapports homosexuels avec des mineurs, se profilait le souhait de certains d'une totale liberté d'attitude contraire à la limitation indispensable des comportements précédemment évoqués. Il a indiqué qu'il voterait l'amendement de la commission.

M. Bernard Laurent s'est montré en accord avec **M. Jacques Sourdille** et a estimé que la commission devait continuer, dans ce domaine comme dans d'autres, à protéger les plus fragiles, singulièrement les mineurs.

A la suite de cet échange de vues et après une intervention de **M. Jacques Larché, président**, la commission a décidé que l'amendement n° 147 rectifié de la commission serait défendu en séance, dans les termes de l'exposé du rapporteur.

La commission a ensuite examiné le **rapport pour avis de M. Lucien Lanier** sur le **projet de loi n° 304 (1990-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, renforçant la **protection des consommateurs**.

M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis, a indiqué que ce projet de loi répondait au souci de réduire les déséquilibres entre consommateurs et professionnels. Ce souci justifie en effet une adaptation constante d'un dispositif juridique déjà très développé.

Le projet de loi a pour objet de créer de nouvelles dispositions protectrices ou à étendre les dispositions existantes. En outre, il tend à regrouper les textes en vigueur dans un code de la consommation. Trois aspects retiennent plus particulièrement l'attention : l'extension

du délit d'abus de faiblesse et de la vente forcée, le renforcement de la protection juridictionnelle des consommateurs et l'introduction de la publicité comparative.

La commission a décidé de se saisir pour avis de quatre articles du projet de loi (articles premier, 7, 8 et 9).

Le rapporteur a fait part de son souci d'éviter que ce projet de loi ne mette en cause le droit des contrats et crée ainsi une très grande instabilité juridique. Il apparaît, en effet, nécessaire d'éliminer un certain nombre d'effets négatifs qui pourraient résulter des dispositions proposées.

En premier lieu, le délit d'abus de faiblesse repose sur des notions vagues telles que la sollicitation à se rendre sur un lieu de vente ou la situation d'urgence. En second lieu, la répression de la vente forcée a un champ d'application trop large. Des critiques comparables peuvent être adressées au dispositif de protection juridictionnelle des consommateurs qui fait abstraction des dispositions existantes. En conséquence, tout en reconnaissant l'opportunité de certaines dispositions, il est nécessaire d'en restreindre le champ d'application, de mieux préciser certaines notions et d'éviter une déresponsabilisation des consommateurs.

Ainsi à l'article premier, il convient de préciser les notions de sollicitation directe à se rendre sur un lieu de vente en vue de l'offre d'avantages particuliers ainsi que la notion de situation d'urgence. Il convient, en outre, d'exclure du champ d'application de l'article, les foires et salons, lieux très dynamiques pour la vie économique, d'une part, et les établissements de crédits soumis à une réglementation spécifique très élaborée en application de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, d'autre part.

A l'article 7, relatif à la vente forcée, il convient de restreindre le champ d'application de cet article afin d'exclure, d'une part les clauses de révision dont les modalités ont été expressément définies et ont reçu

l'accord des parties lors de la signature du contrat, et, d'autre part, les établissements de crédit.

S'agissant de l'action en représentation conjointe permise par l'article 8 du projet de loi au profit des associations de consommateurs, cette action ne doit pouvoir s'exercer que devant les seules juridictions pénales. En outre, doit être prohibée la pratique de l'appel public qui serait lancé par une association pour recueillir des mandats. Enfin, il convient de mettre en conformité la détermination de la juridiction compétente avec les règles applicables à la procédure pénale.

S'agissant, en dernier lieu, du contrôle juridictionnel des clauses abusives (article 9 du projet de loi), le dispositif proposé doit être concilié avec le dispositif prévu par l'article 35 de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services.

M. Jacques Thyraud, après avoir approuvé la démarche du rapporteur pour avis tendant à protéger la liberté des conventions dans le cadre de ce texte novateur, a souligné le problème posé par le démarchage par téléphone au moyen d'automates d'appel. Il a jugé utile qu'une réflexion s'engage sur cette question.

S'agissant des clauses abusives, il a estimé souhaitable que le juge puisse écarter de telles clauses.

Enfin, il a relevé que l'article 10 du projet de loi, relatif à la publicité comparative était susceptible de permettre à certaines marques de profiter abusivement de la notoriété d'autres marques. Il a donc jugé souhaitable que la commission se saisisse de cet article afin de veiller au respect du droit des marques.

En réponse à ces observations, **M. Lucien Lanier, rapporteur pour avis**, a estimé que le problème posé par les automates d'appel était réel et que la réflexion sur ce sujet devrait se poursuivre.

Il a en outre partagé les inquiétudes de M. Jacques Thyraud en ce qui concerne la publicité comparative. En

conséquence, il a proposé à la commission de se saisir pour avis de l'article 10 du projet de loi afin de protéger le droit des marques.

Il en a été ainsi décidé.

La commission a ensuite examiné les amendements proposés par le rapporteur.

A l'article premier, elle a adopté un amendement de coordination. Elle a ensuite adopté un amendement tendant à préciser que la sollicitation à se rendre sur un lieu de vente devra être personnalisée et effectuée au domicile de la victime de l'infraction. Elle a en outre adopté deux amendements tendant à exclure les foires et salons du champ d'application de l'article. Elle a également adopté un amendement tendant à préciser que la situation d'urgence sera celle ayant mis la victime de l'infraction dans l'impossibilité de consulter un ou plusieurs professionnels qualifiés tiers au contrat. Elle a enfin adopté un amendement tendant à exclure les établissements visés par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit du champ d'application de l'article.

A l'article 7, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que les dispositions de cet article ne seraient pas applicables, d'une part dans le cas où une modification des conditions initiales du contrat résulte de la mise en oeuvre d'une clause de révision dont les modalités ont été expressément définies et ont recueilli l'accord des parties lors de la signature du contrat, et d'autre part aux établissements de crédits.

A l'article 8, elle a adopté un amendement tendant à préciser que l'action en représentation conjointe ne pourrait être présentée que devant les seules juridictions pénales. Elle a en outre adopté un amendement tendant à préciser que le mandat ne pourrait être sollicité par voie d'appel public. Elle a enfin adopté un amendement tendant à préciser que le juge d'instruction ou la juridiction de jugement compétente serait celle du siège social de

l'entreprise mise en cause ou, à défaut, du lieu de la première infraction.

A l'article 9, elle a adopté un amendement tendant à prévoir que le juge ne pourrait déclarer non écrite une clause d'un contrat que lorsqu'une telle clause aura été reconnue comme présentant un caractère abusif par la commission des clauses abusives.

A l'article 10, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que la comparaison ne pourrait se faire qu'entre des produits protégés par des marques ayant une notoriété équivalente.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS
POUR LA SEMAINE DU 21 AU 25 MAI 1991**

Affaires économiques et Plan

Mercredi 22 mai 1991

à 10 heures

Salle 263

1. Désignation des candidats titulaires et suppléants pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant diverses dispositions en matière de pêches maritimes et de cultures marines.
2. Examen du rapport en deuxième lecture de M. Gérard Larcher sur le projet de loi n° 1953 A.N. modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).
3. Examen du rapport en deuxième lecture de M. Jean Huchon sur le projet de loi n° 1998 A.N. relatif aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

4. Examen des conclusions de M. Josselin de Rohan, rapporteur, sur la proposition de loi n° 380 (rectifié bis) (1989-1990) de M. Georges Mouly relative à l'organisation départementale du tourisme.

Affaires étrangères, défense et forces armées

Judi 23 mai 1991

à 11 heures

Salle n° 216

Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, sur les accords de Schengen.

Affaires sociales

Mardi 21 mai 1991

à 9 heures 30

Salle n° 213

1. Examen du rapport de M. Claude Huriet sur le projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière.

2. Examen des amendements au 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 (Rapporteur : M. Jean Madelain).

Mercredi 22 mai 1991

à 9 heures 30 et à 15 heures

Salle n° 213

1. Examen en deuxième lecture, du rapport de M. Jacques Machet sur le projet de loi n° 2025 (A.N.) portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations.

2. Suite de l'examen du rapport de M. Claude Huriet sur le projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière.

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

Mardi 21 mai 1991

à 10 heures 30

Salle n° 207

Audition de M. Henri Nallet, Garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi n° 310 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique.

Jeudi 23 mai 1991

à 9 heures 30

Salle n° 207

1. Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi organique n° 312 (1990-1991) présentée par M. Etienne Dailly, tendant à préciser l'article premier de l'ordonnance

n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

2. Demande de saisine pour avis et éventuellement désignation d'un rapporteur pour avis sur les projets de loi suivants (sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission) :

- projet de loi n° 2028 (A.N.) autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;

- projet de loi n° 2029 (A.N.) autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990.

3. Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme des procédures civiles d'exécution.

4. Examen des rapports sur les textes suivants :

- projet de loi n° 310 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'aide juridique (M. Luc Dejoie, rapporteur) ;

- proposition de loi n° 258 (1990-1991) présentée par 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 (M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur).

Commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant de l'autorité du ministre de l'Intérieur qui contribuent, à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens

Jeudi 23 mai 1991

à 17 heures 30

Salle n° 216

Audition.

Délégation du Sénat pour les Communautés européennes

Jeudi 23 mai 1991

à 15 heures

Salle n° 263

1. Rencontre avec une délégation de la Commission spéciale pour les politiques communautaires de la Chambre des députés italienne.
2. Désignation d'un rapporteur : La Banque européenne de reconstruction et de développement (B.E.R.D.).
3. Examen du projet de rapport d'information présenté par M. Paul Masson sur la jurisprudence européenne récente

en matière de libre circulation des personnes dans l'espace communautaire.

4. Communication de M. Jacques Genton sur la 4^{ème} Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Luxembourg, 6 et 7 mai 1991).

N.B. Si le débat en séance publique sur la question orale relative au rôle des Parlements nationaux dans le développement de la Communauté est maintenu à l'ordre du jour du jeudi 23 mai, à quinze heures, la réunion de la délégation aura lieu à l'issue de ce débat (vers dix-sept heures) et se limitera au point 1. de cet ordre du jour.