

N° 25

Samedi 25 mai 1991

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires économiques	
● <i>Pêches (projet de loi n° 322)</i>	
- Désignation de candidats à une commission mixte paritaire	2277
● <i>Tourisme - organisation départementale (proposition de loi n° 380-rectifié bis)</i>	
- Examen des conclusions	2277
● <i>Handicapés - accessibilité des lieux (projet de loi n° 289)</i>	
- Examen des amendements	2283
● <i>Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (saisine)</i>	2282
● <i>Mission d'information (projet)</i>	2281
 Affaires étrangères	
● <i>Europe - Schengen (projets de loi n° 2028-AN et 2029-AN)</i>	
- Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué chargé des affaires européennes	2285
 Affaires sociales	
● <i>Santé publique - réforme hospitalière (projet de loi n° 309)</i>	
- Examen du rapport	2291
- Examen des amendements	2294

	Pages
Finances	
● <i>Collectivités territoriales - Administration territoriale de la République (projet de loi n° 269)</i>	
- Audition de M. André Billardon, président de l'association des présidents des communautés urbaines	2307
● <i>Presse</i>	
- Rapport d'information	2311
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (au 15 mars 1991)</i>	2314
 Lois	
● <i>Nomination de rapporteur</i>	2324
● <i>Justice - aide juridique (projet de loi n° 310)</i>	
- Audition de M. Henri Nallet, garde des sceaux, ministre de la justice	2317
- Examen du rapport	2324
- Examen des amendements	2328
● <i>Europe - Schengen (projets de loi n° 2028-AN et 2029-AN)</i>	
- Demande de saisine pour avis	2324
- Désignation d'un rapporteur pour avis	2324
● <i>Procédures civiles d'exécution (projet de loi n° 306)</i>	
- Examen des amendements	2333
- Désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire	2324
● <i>Conseil d'Etat (proposition de loi n° 258)</i>	
- Examen des conclusions	2331
 Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	
● <i>Relations entre les parlements nationaux - Italie</i>	
- Commission spéciale pour les politiques communautaires de la chambre des députés italienne	2337
 Programme de travail des commissions et des délégations pour la semaine du 21 au 25 mai 1991	
	2339

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 22 mai 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord procédé à la désignation des **candidats titulaires et suppléants pour faire partie de la 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**. Ont été désignés comme **candidats titulaires** : MM. Jean François-Poncet, président, Josselin de Rohan, Louis de Catuelan, Henri Revol, Jean-François Le Grand, Roland Grimaldi et Félix Leyzour et comme **candidats suppléants** : MM. François Blaizot, Jean Boyer, Louis Moinard, Georges Gruillot, Bernard Legrand, Jacques Bellanger et Aubert Garcia.

Puis la commission a procédé à l'examen des **conclusions de M. Josselin de Rohan, rapporteur**, sur la **proposition de loi n° 380 (rectifié bis) (1989-1990)** de M. Georges Mouly et plusieurs de ses collègues relative à **l'organisation départementale du tourisme**.

Après avoir rappelé l'importance économique du secteur du tourisme, notamment en termes de balance commerciale, d'emploi et d'aménagement du territoire, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a indiqué que l'objet de la proposition de loi était de remplir un vide juridique tenant à l'absence de reconnaissance légale des comités départementaux du tourisme (C.D.T.) et à définir la place de ces derniers dans l'organisation territoriale française.

Il a précisé que la proposition de loi soumise à l'examen du Sénat constituait le deuxième étage d'une fusée à trois niveaux, dont le premier était la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987, relative à l'organisation du tourisme, et

dont le dernier devra concerner les organismes municipaux du tourisme.

Il a ensuite indiqué que, s'inscrivant dans la logique des conclusions d'un récent rapport du Comité national du tourisme, la proposition de loi avait, outre le mérite de donner une existence législative aux comités départementaux du tourisme, l'ambition de coordonner les missions de ces derniers avec celles des organismes régionaux et locaux, ce qui créerait des synergies tout en évitant un cloisonnement étanche des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales.

M. Josselin de Rohan, rapporteur, a ensuite exposé les grandes lignes de la proposition de loi, en soulignant qu'elle confiait au conseil général la responsabilité principale de la politique du tourisme dans le département, puisque, d'une part, la décision de la création d'un C.D.T. lui appartient et que, d'autre part, il détient la majorité absolue au sein de ce dernier.

Un large échange de vues s'est alors engagé.

Après une demande de précision de **M. Félix Leyzour** concernant l'article 2 de la proposition de loi, **M. Rémy Herment** a déploré l'insuffisance de la participation financière de l'Etat dans le domaine du tourisme.

Partageant largement cet avis, **M. Alain Pluchet** a souligné que la contribution de l'Etat pouvait s'inscrire dans le cadre des contrats de plan, mais il a regretté le montant généralement trop faible de cette dernière. Dans le même sens, **M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que, dans le but de développer l'espace rural français, il serait souhaitable d'augmenter le niveau des enveloppes financières ainsi inscrites dans les contrats de plan, alors qu'actuellement les fonds d'origine communautaire atteignent des niveaux plus élevés que les aides nationales.

A cet égard, **M. Auguste Chupin** est intervenu pour estimer que la participation de l'Etat pouvait être

importante lorsque le conseil général avait la volonté de prévoir un volet tourisme dans le contrat de plan.

Répondant à **M. Jean Besson** ainsi qu'à **M. Auguste Chupin**, qui craignaient les risques d'activisme des chambres consulaires, le rapporteur a rappelé que ces dernières étaient représentées au sein du C.D.T. et que, en outre, le conseil général, qui détient la majorité absolue au sein du C.D.T., pouvait en déterminer la composition.

Après avoir rappelé la démarche récente et intéressante des contrats de station, qui prévoient une participation financière de l'Etat équivalente à celle de la collectivité locale concernée, **M. Aubert Garcia** a estimé que les initiatives préfectorales s'expliquaient par la place laissée inoccupée par certains élus, mais que la proposition de loi pourrait inciter ces derniers à créer un C.D.T. Cet organisme devrait, en outre, selon lui, un rôle important à jouer en matière de labellisation de produits touristiques.

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

Un large débat s'est alors engagé sur l'article premier de la proposition de loi, relatif à l'établissement d'un schéma d'aménagement touristique départemental.

Répondant à **M. Rodolphe Désiré**, qui s'était inquiété des difficultés que pouvait poser la répartition des compétences entre le comité régional du tourisme (C.R.T.) et le comité départemental du tourisme (C.D.T.), **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a indiqué que, dans le but de favoriser les synergies et d'éviter l'incompatibilité des actions des différents niveaux de collectivités, il présentait à la commission une modification précisant que le schéma d'aménagement touristique départemental est établi en liaison avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Répondant à **MM. Rodolphe Désiré, Francisque Collomb et Jacques Braconnier**, qui s'interrogeaient sur la clarté et l'efficacité de cette rédaction, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a estimé que cette dernière avait

le mérite de favoriser la cohérence des schémas régionaux et départementaux du tourisme, tout en évitant de donner au conseil régional un rôle direct dans l'élaboration du schéma départemental.

Son avis a été partagé par **MM. Félix Leyzour, Aubert Garcia et Jean Besson**, ces derniers estimant qu'il ne fallait pas mettre le C.D.T. sous la tutelle du conseil régional.

Répondant à **MM. Jean François-Poncet, président, et Rémi Herment**, qui envisageaient l'hypothèse d'un avis du conseil régional sur le schéma départemental du tourisme, **M. Josselin de Rohan, rapporteur**, a estimé que la rédaction qu'il proposait imposerait sans doute davantage d'efforts de synergie des deux niveaux de collectivités concernés et aurait pour mérite de ne pas créer de querelle de compétence entre eux.

Après les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président, Aubert Garcia et Félix Leyzour**, la commission a adopté l'article premier dans la rédaction proposée par son rapporteur.

Après les explications de son rapporteur, elle a adopté dans sa rédaction initiale l'article 2, relatif à la création et à la compétence du C.D.T.

A l'article 3, relatif à la nature juridique et à la composition du C.D.T., elle a, après l'intervention de **M. Auguste Chupin**, adopté une modification tendant à prévoir, le cas échéant, la représentation, au sein du C.D.T., des comités d'expansion économique. Puis elle a adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 4, relatif aux missions du C.D.T., après les explications de son rapporteur et les interventions de **MM. Jean François-Poncet, président, Rodolphe Désiré et Aubert Garcia**, la commission a adopté deux modifications proposées par son rapporteur et tendant, d'une part, à prévoir la collaboration du C.D.T. avec les organismes qui participent à la politique touristique

départementale et, d'autre part, à préciser que les actions de promotion du C.D.T. sur les marchés lointains devraient se faire en liaison avec le C.R.T.

La commission a **adopté** cet article ainsi modifié puis **l'ensemble de la proposition de loi à l'unanimité**.

M. Jean François-Poncet, président, a ensuite évoqué la préparation de la mission d'information de la commission. Il a précisé que ce déplacement s'effectuerait dans le courant de l'été, aux Etats-Unis, et que si la mission avait pour finalité de procéder à un examen général de l'économie américaine, elle devrait s'attacher plus particulièrement à l'étude des positions américaines concernant l'agriculture et les services, dans les négociations du GATT, actuellement en souffrance.

Le président a rappelé qu'en raison des divergences d'opinion qui subsistaient entre les Etats-Unis et l'Europe dans ces deux domaines, cette mission d'étude était tout à fait d'actualité, et devrait le demeurer dans les mois à venir.

Il a invité la commission à examiner les modalités pratiques de ce voyage, et notamment la question de la composition de la délégation. Après avoir souligné que la règle en usage à la commission était de tendre à la représentation proportionnelle, il a indiqué que s'il souhaitait vivement voir celle-ci maintenue, la durée retenue ainsi que les moyens de déplacements choisis pourraient, de fait, ne rendre possible que l'amorce d'une représentation proportionnelle, tous les groupes étant néanmoins représentés par au moins un membre.

La commission a décidé, suivant l'avis de son président, d'arrêter sa décision concernant la composition de la délégation lors de sa réunion du 29 mai prochain.

M. Jean François-Poncet, président, a fait part à la commission d'une demande de M. Rodolphe Désiré, visant à constituer une **mission d'information** chargée d'apprécier l'état de l'appareil statistique relatif aux départements d'outre-mer (DOM). Cette requête se fonde

sur l'état, estimé insatisfaisant par M. Rodolphe Désiré, des outils statistiques actuellement disponibles.

Le président a proposé de charger **M. Rodolphe Désiré** d'établir un rapport d'information sur le sujet, à partir du recensement des moyens statistiques des services de l'administration centrale, complété par un **déplacement** dans un **DOM** librement choisi par le rapporteur. Ce déplacement aurait pour finalité de confirmer ou d'infirmer les informations recueillies en France métropolitaine. La commission a donné son accord à la mission d'information ainsi définie.

Enfin, **M. Jean François-Poncet**, président, a fait état d'une demande de **M. Pierre Laffitte**, sénateur, tendant à ce que la commission saisisse l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** de deux propositions d'étude, qui relèvent de son domaine de compétences.

La première étude porterait sur la **reconquête volontariste de l'espace rural**. Le président a estimé qu'il était tout à fait remarquable que de telles préoccupations émanent d'un des fondateurs du complexe d'avant-garde de Sofia-Antipolis, illustrant ainsi le fait qu'espace rural et modernité ne sont nullement opposés.

La commission a donné son accord pour que cette proposition, ainsi que la seconde proposition de **M. Pierre Laffitte** concernant les **véhicules électriques et la protection de l'environnement**, soient transmises à l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**.

A **M. François Gerbaud** qui lui demandait s'il disposait d'informations concernant un éventuel examen du projet de loi renforçant la protection des consommateurs, **M. Jean François-Poncet**, président, a indiqué que lors de la Conférence des présidents du mardi 21 mai, le ministre chargé des relations avec le Parlement, interrogé sur ce point, avait réservé sa réponse dans l'attente de la parution des décrets d'attribution au

sein du nouveau Gouvernement. Le président a, en outre, souligné que le ministre qui aurait prochainement la charge de ce texte serait peut-être moins favorable à la publicité comparative que son prédécesseur et que, pour sa part, les arguments avancés par certains intervenants, hostiles à cette forme de publicité, lors des auditions ouvertes à la presse du mercredi 15 mai dernier, lui avaient semblé tout à fait fondés.

Jeudi 23 mai 1991 - Présidence de M. Richard Pouille, vice-président - La commission a procédé, sur le rapport de M. Robert Laucournet, à l'examen des **amendements au 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.

A l'article premier, elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 10, présenté par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

Puis la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 9 rectifié, présenté par M. Jean Simonin et les membres du groupe du R.P.R., visant à insérer un article additionnel après l'article premier.

Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 11, présenté par les membres du groupe communiste, sur l'article 3 ainsi qu'à l'amendement n° 12 des mêmes auteurs visant à insérer un article additionnel après l'article 3.

La commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 13, présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste, visant à insérer un article additionnel après l'article 3, sous réserve de la suppression de son dernier alinéa.

A l'article 4, elle a donné un avis défavorable aux amendements n°s 14 et 15, présentés par Mme Marie-Claude Beaudeau et les membres du groupe communiste.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Judi 23 mai 1991 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président, puis de M. Michel d'Aillières, vice-président. La commission a procédé à l'audition de **Mme Elizabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes,** sur la **convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières.**

Madame Elizabeth Guigou a tout d'abord souligné que le principe de la libre circulation des personnes, inscrit dans le traité de Rome, avait été posé dès l'origine des communautés européennes.

Elle a rappelé que l'objectif de la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des Etats membres avait été repris et réaffirmé par le conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984.

Une première étape dans la poursuite de cet objectif avait été franchie avec la conclusion, le 13 juillet 1984 à Sarrebruck, d'un accord entre la France et l'Allemagne allégeant les contrôles frontaliers entre ces deux pays.

Cet accord bilatéral avait fourni la base de l'accord de Schengen signé par la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et dont la convention, signée le 19 juin 1990, aujourd'hui présentée au Parlement devrait permettre l'application.

Madame Elizabeth Guigou a indiqué que cette convention comportait en fait deux volets. Le premier vise à assurer la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la libre circulation des personnes. Le second organise les contreparties indispensables à l'effacement des frontières en prévoyant le report des contrôles aux

frontières extérieures ainsi que la mise en oeuvre de mesures visant à préserver la sécurité au sein de "l'espace Schengen".

Madame Elizabeth Guigou a estimé que la convention établissait désormais un équilibre satisfaisant entre la sécurité et les libertés.

En matière de sécurité, elle a cité notamment les stipulations prévoyant l'établissement d'une liste commune des pays soumis à visa, la mise en place d'une coopération policière et judiciaire, la conclusion d'accords de réadmission, la création d'un fichier informatisé conforme à la législation française relative à la protection des données à caractère personnel.

S'agissant des libertés, **Madame Elizabeth Guigou** a mis l'accent sur la règle retenue lors des négociations qui avait été de s'aligner sur les législations les plus protectrices. Par ailleurs, elle a considéré que le fait de fixer dans la convention des limites précises à la coopération policière était en soi une garantie pour les libertés.

Evoquant le cas des réfugiés, **Madame Elizabeth Guigou** a fait valoir que la volonté des pays signataires de la convention avait été de s'assurer que chaque demandeur d'asile puisse avoir une réponse grâce à la désignation d'un Etat responsable du traitement de sa demande. Il s'agissait, a-t-elle précisé, d'éviter la "mise sur orbite" des demandeurs d'asile et de se prémunir contre les demandes multiples.

En conclusion, **Madame Elizabeth Guigou** a souligné que la méthode retenue lors des négociations avait été de respecter autant que possible la souveraineté des Etats membres tout en favorisant une harmonisation des législations nationales.

Elle a jugé que la convention de Schengen, loin d'être une "enclave" dans la communauté européenne, constituait un "banc d'essai", et un "laboratoire" dans la perspective de la mise en oeuvre effective de l'acte unique.

De cinq au départ, les pays adhérents à la convention de Schengen devraient être au nombre de huit d'ici la fin de 1991. Par ailleurs, le Danemark et la Grèce ont manifesté leur intérêt pour la convention. **Madame Elizabeth Guigou** a indiqué que l'entrée en vigueur de la convention interviendrait après sa ratification par les cinq pays signataires. Elle a également fait état du préalable de la mise en oeuvre des mesures pratiques visant à permettre son application.

Enfin, **Madame Elizabeth Guigou** a mis en relief l'importance symbolique et pratique de la ratification de la convention pour la libre circulation des personnes et la construction européenne.

Madame le ministre a ensuite répondu aux questions de :

- **l'amiral Philippe de Gaulle** sur l'ambiguïté qu'il convenait de lever entre la libre circulation à l'intérieur de la Communauté inscrite dans les traités, d'une part, et le libre accès des étrangers à l'intérieur du territoire même de l'Europe communautaire, d'autre part ;

- **M. Jacques Larché**, président de la commission des lois, sur la mise en oeuvre de l'article 54 de la Constitution préalablement à la ratification de la convention de Schengen ;

- **M. Gérard Gaud**, sur l'exigence d'application identique de la convention de Schengen dans tous les Etats signataires ainsi que sur les procédures prévues pour le contrôle de la bonne application de ces accords ;

- **M. Christian de La Malène** sur le risque d'abandon, à la suite de la convention de Schengen, de l'objectif, inscrit dans les traités de la mise en oeuvre du principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières des Douze pour le 1er janvier 1993. **M. Christian de La Malène** a par ailleurs fait état de son inquiétude devant l'absence de définition préalable et démocratiquement organisée d'une politique communautaire commune en matière de droit d'asile et de contrôle de l'immigration ;

- **M. Marc Lauriol** sur la catégorie d'accords internationaux prévus à l'article 53 de la Constitution dont ressortissait la convention de Schengen, sur les risques d'une dualité entre l'ordre juridique de la convention de Schengen et celui des traités communautaires complétés par l'Acte unique, et enfin sur la perméabilité des frontières de certains Etats parties à des flux d'immigration incontrôlés ;

- **M. Robert Vigouroux** sur la position des Etats membres de la Communauté non signataires de ces accords ;

- **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur l'état des procédures de ratification dans les autres pays signataires, sur le niveau actuel d'harmonisation des politiques de contrôle de l'immigration des Etats signataires, sur les perspectives et les modalités d'élargissement de ces accords à d'autres Etats et enfin sur la nature du lien entre l'ordre juridique des accords de Schengen et l'ordre juridique communautaire.

- **M. Paul Masson, rapporteur** pour avis de la commission des lois, sur l'importance ainsi que sur le caractère novateur de ces accords qui introduisent une dépendance à l'égard de pays voisins dans un domaine traditionnel et essentiel de souveraineté. **M. Paul Masson** a par ailleurs interrogé Madame Elizabeth Guigou sur la mise en oeuvre préalable par tous les pays signataires des conditions et des contrôles effectifs prévus par les accords, ainsi que sur la constitutionnalité du titre VII des accords qui ne prévoyaient apparemment aucun dispositif d'appel.

En réponse aux interrogations des commissaires, le ministre des affaires européennes a notamment fait observer qu'une information systématique du Parlement sur le contenu de cette convention avait été entreprise à partir de 1989. **Madame Elizabeth Guigou** a noté que le texte initial avait, depuis 1985, été sensiblement amélioré dans le sens d'une augmentation des garanties de contrôle de l'immigration clandestine, dont elle a estimé qu'elles se trouveraient renforcées. Elle a, à cet égard, fait état de plusieurs exemples de renforcement des législations

relatives au contrôle de l'immigration dans certains Etats, et notamment en Italie et en Allemagne.

Après avoir indiqué à l'intention de **M. Jacques Larché** que le Conseil d'Etat n'avait pas fait d'observation quant à une éventuelle applicabilité en l'espèce de l'article 54 de la Constitution, le ministre des affaires européennes a souligné que ces accords répondaient au souci de progresser de manière concrète dans la voie, bloquée depuis des années, de la réalisation progressive de la libre circulation des personnes au sein des Douze. Elle a fait valoir que la voie d'une harmonisation préalable et systématique de l'ensemble des législations et réglementations internes concernées par ces accords aurait conduit à l'élaboration d'un système d'une lourdeur excessive, alors que l'objectif en cours de réalisation d'une harmonisation au plus haut niveau de protection des dispositions essentielles aboutirait à un renforcement effectif et tangible du contrôle de l'immigration à la périphérie de l'espace Schengen.

Le ministre a précisé que le comité exécutif institué par la convention d'application devrait élaborer ses décisions à l'unanimité, que ces dernières n'étaient pas directement applicables en droit interne, et qu'elles devraient être en conséquence reprises par des dispositions réglementaires ou législatives de droit interne.

Madame Elizabeth Guigou a par ailleurs confirmé que la convention de Schengen ne pourrait entrer en application qu'après que les mesures et garanties effectives prévues par les textes de ces accords aient été dûment constatées dans les différents Etats parties. Elle a précisé que, s'agissant de la France, des dispositions législatives de mise en oeuvre de la convention étaient prévues.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 21 juin 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière, dont M. Claude Huriet est le rapporteur.

Le rapporteur a proposé à la commission d'analyser le projet de loi à travers les trois questions essentielles qu'il appelle : fallait-il une réforme hospitalière ? fallait-il cette réforme hospitalière ? quelle autre réforme hospitalière faut-il faire ?

A la première question, le rapporteur a répondu positivement en rappelant, à cet égard, les diverses remarques présentées par le Professeur Steg, rapporteur du projet de loi devant le Conseil économique et social. Il a souligné ainsi que les progrès technologiques, l'évolution des pathologies et des comportements des malades, l'inadaptation des instruments de planification sanitaire et de contrôle des établissements, la dégradation des structures de ces derniers, le malaise de l'ensemble des personnels, tous ces phénomènes qui s'inscrivent dans un contexte de maîtrise des dépenses, imposent une réforme du système hospitalier. Le rapporteur a souhaité que cette réforme puisse permettre de passer d'une logique de maîtrise des dépenses à une dynamique d'optimisation des moyens.

Il a alors présenté les insuffisances du projet de loi soumis à l'examen de la commission en indiquant, au préalable, que les objectifs annoncés dans l'exposé des motifs ne se trouvaient que faiblement traduits dans le contenu du dispositif.

Il a indiqué que l'instrument de planification mis en oeuvre lui paraissait trop rigoureux, centralisateur et administratif, et qu'il reposait sur une évaluation, nécessaire, de l'activité des établissements sans définir les moyens de la mettre en oeuvre.

Il a condamné certains aspects du régime d'autorisations attaché à la planification, qui menacent, selon lui, l'autonomie des établissements publics, mais aussi la liberté d'entreprendre des établissements privés.

S'agissant de l'aménagement du statut des établissements publics de santé et de l'allègement des tutelles, le rapporteur a constaté que, malgré les progrès accomplis sur ce plan à l'Assemblée nationale, le texte restait encore très insuffisant. Il a enfin critiqué fermement les dispositions relatives à l'organisation médicale interne des établissements publics de santé, qui lui paraissent confuses et peu conformes aux attentes du monde hospitalier.

Il a alors présenté les diverses orientations contenues dans ses amendements et destinées à permettre une réforme effective du système hospitalier.

Il a rappelé l'intérêt qui s'attachait à replacer, au coeur du dispositif, le principal acteur de l'hôpital, trop négligé par le projet de loi : le malade. Il a proposé à la commission d'aménager les règles relatives à la définition du service public hospitalier et de corriger le chapitre relatif à la planification en y introduisant plus de liberté pour les établissements, publics ou privés. Il a également décrit rapidement les voies par lesquelles il entendait doter les établissements publics de santé d'un statut authentiquement original, leur offrant une réelle autonomie. Il a précisé dans quelles conditions il lui paraissait possible de mettre un terme au débat sur l'organisation médicale interne des établissements, qui divise le monde hospitalier depuis dix ans, par une synthèse entre le projet de loi et la loi du 24 juillet 1987 dite "Barzach" dans des termes qui préservent la volonté

d'autonomie contenue dans l'amendement présenté, sur ce sujet, par le Gouvernement, à l'Assemblée nationale.

Il a enfin exprimé le souci de ne pas soumettre les établissements privés participant au service public à des obligations identiques à celles qui s'appliquent aux établissements publics de santé.

Il a conclu en indiquant que ses cent cinquante-cinq amendements visaient, dans le cadre d'une planification souple, déconcentrée et efficace, à renforcer l'autonomie des établissements et à moderniser leurs outils de gestion.

M. Charles Descours a remercié le rapporteur pour avoir su présenter simplement un dispositif qui apparaît pourtant très complexe.

Il a souligné la qualité de cette intervention qui justifiait, selon lui, qu'elle soit reprise en séance publique et a indiqué qu'il se rallierait aux amendements du rapporteur aussi souvent qu'ils répondraient aux objectifs que s'était assignés son exposé général.

M. Jean Chérioux est intervenu pour remercier le rapporteur d'avoir emprunté une démarche qui correspond aux exigences qu'impose le projet de loi soumis à l'examen de la commission.

Il a souhaité que soient dénoncés, dans le rapport écrit, les défauts de la dotation globale et que soit également soulignée la nécessité impérieuse et urgente de régler enfin les problèmes posés par les rapports entre les secteurs sociaux et sanitaires.

M. Jean Madelain a approuvé l'ensemble des observations présentées par le rapporteur en insistant notamment sur la nécessaire autonomie des établissements et la prise en compte des intérêts des plus petits d'entre eux.

M. Jean-Pierre Fourcade, président a conclu la discussion générale en rappelant que trois questions devaient être mises en évidence : l'avenir de la fonction publique hospitalière, le respect de l'autonomie des

établissements publics et celui de la liberté d'entreprendre des établissements privés.

Il a souligné la qualité de la contribution apportée par le Professeur Steg dans le rapport présenté par celui-ci devant le Conseil Economique et Social.

Il a rappelé que le Professeur Steg serait entendu en séance publique, par le Sénat, à l'occasion de la discussion générale du projet de loi portant réforme hospitalière.

En réponse aux orateurs, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a insisté pour dire que ce projet de loi ne constituait en aucune manière une réponse à la totalité des problèmes posés par l'hôpital et ne contribuait nullement à mettre un terme au malaise des personnels des établissements, ainsi que le démontrent assez bien les grèves actuellement en cours.

Il a indiqué qu'à sa connaissance, divers rapports récents montraient les difficultés rencontrées par les services extérieurs de l'Etat dans la mise en oeuvre de la planification sanitaire et du contrôle budgétaire et administratif des établissements et établissaient ainsi la nécessité de les renforcer.

Il a confirmé que, selon lui, il convenait d'admettre le principe de l'organisation des services en unités fonctionnelles, pourvu que rien ne soit changé à l'organisation de base des établissements.

Entretenant alors **l'examen des articles du projet de loi**, la commission a retenu, à l'article premier A nouveau, un amendement présenté par son rapporteur tendant à insérer un nouveau chapitre dans le titre premier du livre VII du code de la santé publique, consacré aux droits du malade, à l'évaluation et à l'analyse de l'activité des établissements de santé.

Sont intervenus dans la discussion de cet amendement, outre le rapporteur, **Claude Huriet**, le président **Jean-Pierre Fourcade**, MM. **Charles**

Descours, Jean Madelain, Franck Sérusclat, Bernard Seillier, Louis Souvet.

A l'article premier, après avoir écarté deux amendements présentés par M. Paul Souffrin et après avoir retenu trois amendements de forme présentés par son rapporteur, la commission a supprimé, sur la proposition de **M. Charles Descours**, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 711-1 du code de la santé publique, les références à la prise en compte de l'état psychologique des patients.

Elle a retenu, au même article, un amendement, présenté par son rapporteur, tendant à écarter la rédaction "hospitalo-centriste" de la référence aux actions de coordination médico-sociales. Elle a enfin supprimé, sur la proposition de son rapporteur, par coordination, la seconde phrase du second alinéa dudit texte.

Après avoir écarté trois amendements de **M. Paul Souffrin**, tendant à modifier le texte proposé par l'article premier pour l'article L. 711-2 et l'article L. 711-3 et adopté deux amendements de forme et de coordination, la commission a supprimé l'article L. 711-3 et elle a retenu cinq amendements, présentés par le rapporteur, au texte proposé par cet article pour l'article L. 711-4 du code de la santé publique, visant à définir plus précisément les missions spécifiques du service public hospitalier. Sont intervenus, dans la discussion de ces amendements, outre le **rapporteur et le Président, MM. Charles Descours, Franck Sérusclat et Jean Chérioux.**

La commission a supprimé, sur la proposition de son rapporteur, le texte proposé par cet article pour l'article L. 711-5 du code de la santé publique, en écartant, par voie de conséquence, un amendement présenté par **M. Paul Souffrin** et, après avoir adopté des modifications de forme ou de coordination dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 711-6, elle a inséré un article additionnel qui, reprenant la disposition du texte proposé par cet article pour l'article L. 711-5, tend à définir plus

clairement les modalités réciproques de coopération entre secteur privé et secteur public hospitalier.

Au texte proposé par cet article pour l'article L. 711-7 du code de la santé publique, la commission a retenu trois amendements présentés par son rapporteur et un amendement défendu par **M. Charles Descours**, tendant à préciser le rôle des centres hospitaliers régionaux appartenant à des centres hospitalo-universitaires et à préciser les formes que pouvait prendre la coopération des hôpitaux locaux avec les autres établissements publics ou privés. Elle a, en conséquence, rejeté quatre amendements présentés par **M. Paul Souffrin**.

Au texte proposé par cet article pour l'article L. 711-8 du code de la santé publique, la commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, deux amendements de forme et un amendement présenté par **M. Charles Descours**, tendant à supprimer la référence aux centres de régulation des appels, dans les dispositions définissant l'urgence.

Après avoir adopté deux amendements de pure forme, présentés par son rapporteur, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 711-8-1 du code de la santé publique, la commission a abordé l'examen de l'article 2 en précisant, par un amendement présenté par son rapporteur, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 711-15 du code de la santé publique, que le haut comité hospitalo-universitaire peut émettre des recommandations sur les sujets intéressant sa compétence.

Après avoir écarté deux amendements de suppression de l'article 3 et du texte proposé par cet article pour l'article L. 712-1 du code de la santé publique, présentés par **M. Paul Souffrin**, la commission a repris, dans ce dernier texte, par deux amendements présentés par son rapporteur, deux dispositions contenues dans la législation actuelle, qui permettent de tenir compte, pour la planification, des données démographiques et qui obligent le ministre chargé de la santé à déposer chaque année, sur

ce sujet, un rapport sur le bureau des deux assemblées du Parlement.

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 712-2 du code de la santé publique, et après les interventions du **Président, du rapporteur, de MM. Charles Descours, Franck Sérusclat et Paul Souffrin**, la commission a supprimé, par un amendement de son rapporteur, la référence à la chirurgie ambulatoire et a redéfini les activités de soins entrant dans le champ de la planification. Elle a, en conséquence, rejeté un amendement de suppression présenté par **M. Paul Souffrin, M. Charles Descours** ayant, pour sa part, retiré ses deux amendements au même texte.

Après avoir adopté un amendement de pure forme présenté par son rapporteur dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 712-3-1 du code de la santé publique, elle a supprimé, sur la proposition de son rapporteur, le caractère obligatoire de la conclusion des contrats prévus par le texte proposé par cet article pour l'article L. 712-4, et a sorti du régime d'autorisation les projets contenus dans lesdits contrats, non sans avoir entendu, outre le **Président, MM. Charles Descours, Jean Chérioux et Franck Sérusclat**. Elle a, en conséquence rejeté un amendement de suppression présenté par **M. Paul Souffrin**.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a adopté, dans le texte proposé par l'article 3 pour l'article L. 712-5 du code de la santé publique, deux amendements, présentés par son rapporteur, tendant à déconcentrer la procédure d'approbation de la carte sanitaire et du schéma d'organisation sanitaire et, par l'insertion d'un article additionnel après ce texte, proposé par le rapporteur, elle a posé le principe de l'institution d'une mission régionale de l'organisation sanitaire et sociale, après avoir entendu **MM. Charles Descours, Jean Madelain et Franck Sérusclat**.

Après avoir écarté un amendement de suppression défendu par **M. Paul Souffrin** et adopté trois amendements de forme présentés par son rapporteur au texte proposé par cet article pour l'article L. 712-6 du code de la santé publique, elle a supprimé, sur les propositions conjointes du rapporteur et de **M. Paul Souffrin**, le texte proposé par cet article pour l'article 712-6-1 du code de la santé publique.

Afin de mieux protéger le respect du secret des informations contenues dans les systèmes d'information mis en oeuvre par l'Etat et les organismes d'assurance maladie, elle a modifié, par un amendement présenté par son rapporteur, le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 712-7 du code de la santé publique, auquel elle a apporté par ailleurs une modification purement formelle.

Après avoir adopté deux amendements de coordination, présentés par son rapporteur, au texte proposé par cet article pour l'article L. 712-8 du code de la santé publique, elle a modifié les textes proposés pour les articles L. 712-10 et L. 712-11 du code de la santé publique, relatifs au redéploiement des moyens des établissements, en adoptant deux amendements du rapporteur donnant un caractère automatique aux demandes qui visent à réduire les capacités d'accueil par le développement d'activités de soins nouvelles ou de structures alternatives à l'hospitalisation. Elle a, en conséquence, rejeté les amendements de suppression présentés par **M. Paul Souffrin** sur ces articles.

Elle a alors supprimé, sur la proposition de son rapporteur, l'article L. 712-12-1, qui tend à introduire des dispositions relatives à l'assurance maladie dans un texte dont le seul objet doit rester d'ordre sanitaire. Outre **M. Jean Pierre Fourcade, Président, et le rapporteur, MM. Charles Descours et Franck Sérusclat** sont intervenus sur cet article.

Après avoir retenu deux amendements de forme, présentés par son rapporteur, au texte proposé par cet

article pour l'article L. 712-13 du code de la santé publique, la commission a adopté une nouvelle rédaction de l'article L. 712-14 renforçant les garanties accordées aux demandes d'autorisation lorsque ces dernières sont attribuées pour une durée déterminée, après avoir entendu, outre le **Président et le rapporteur, MM. Jean Chérioux, Charles Descours, Franck Sérusclat et Jean Madelain.**

La commission a alors supprimé, à la demande de son rapporteur, le texte proposé par cet article pour l'article L. 712-15 du code de la santé publique et a adopté six amendements, dans le texte proposé pour l'article L. 712-16, tendant à mieux définir les procédures d'attribution des autorisations et de leur renouvellement, après que soient intervenus, outre le **Président et le rapporteur, MM. Charles Descours et Jean Chérioux.**

Elle a alors adopté, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 712-17 du code de la santé publique, un amendement, présenté par le rapporteur et modifié sur la proposition de **M. Charles Descours**, tendant à renforcer les droits de ceux dont une demande avait dû être refusée au profit d'un autre projet, devenu caduc. Elle a écarté, en conséquence, l'amendement de suppression défendu par **M. Paul Souffrin.**

A l'article L. 712-18, elle a, sur la proposition du rapporteur, réduit les délais dans lesquels le préfet peut suspendre l'exploitation de certaines installations en cas d'urgence, ou dans l'intérêt de la santé publique.

Après l'article L. 712-18 du code de la santé publique, dont elle a refusé la suppression souhaitée par **M. Paul Souffrin**, la commission a introduit, par voie d'amendement, un article additionnel présenté par son rapporteur et visant à soumettre au régime de planification et d'autorisation les seules structures alternatives à l'hospitalisation créées à l'initiative des établissements publics de santé, sur les explications

présentées notamment par le **Président** et **M. Charles Descours**.

Après avoir adopté l'article 4, elle a, à l'article 5, à la demande de son rapporteur, substitué, par voie d'amendements, aux conférences inter-hospitalières, les conférences sanitaires de secteur pour tirer les conséquences de ses amendements précédents.

Elle a, aux mêmes articles, adopté deux amendements de forme et de coordination de son rapporteur.

Elle a également adopté un amendement de précision émanant du rapporteur à l'article 6, avant d'aborder l'article 7 du projet de loi, dont elle a refusé la suppression, proposée par **M. Paul Souffrin**.

La commission a d'abord retenu, après avoir entendu **MM. Charles Descours, Jean Madelain et Franck Sérusclat**, quatre amendements tendant à redéfinir le statut des établissements publics de santé, par la modification de l'article L. 714-1 et l'insertion, après cet article, d'un article additionnel, dans les termes proposés par son rapporteur.

Après avoir adopté, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-2 du code de la santé publique, un amendement présenté par **M. Jean Chérioux**, permettant aux responsables des soins infirmiers de siéger au sein du conseil d'administration et à autoriser certains membres de droits à se faire représenter, elle a adopté deux amendements de son rapporteur au texte proposé par cet article pour l'article L. 714-3 du code de la santé publique ainsi qu'un amendement présenté par **M. Charles Descours**, visant à simplifier les règles d'incompatibilité applicables aux personnels des établissements.

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-4 du code de la santé publique, elle a retenu cinq amendements rédactionnels présentés par son rapporteur. Elle a alors modifié l'article L. 714-5, en vue de poser le principe du contrôle a posteriori des établissements publics

de santé, dont elle a défini les modalités dans un article additionnel inséré après ledit article L. 714-5. Sont intervenus dans la discussion, outre le **Président et le rapporteur, MM. Charles Descours, Jean Chérioux, Jean Madelain et Franck Sérusclat.**

Mercredi 22 juin 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, après avoir changé, sur la proposition de son rapporteur, la date limite de transmission du rapport d'orientation budgétaire prévue par le texte proposé par l'article 7 pour l'article L. 714-6 du code de la santé publique, la commission, après avoir entendu son **Président, son rapporteur, MM. Charles Descours, Franck Sérusclat et Jean Chérioux,** a profondément modifié la procédure d'approbation du budget des établissements telle qu'elle résulte des dispositions du texte proposé par cet article pour l'article L. 714-7 du code de la santé publique, adoptant cinq amendements de son rapporteur, dont l'objet est d'exclure tout contrôle d'opportunité de l'autorité de tutelle sur le contenu des budgets des établissements et un amendement de M. Charles Descours, précisant les critères d'élaboration desdits budgets.

Elle a, en conséquence, supprimé, à la demande de son rapporteur, le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-8 du code de la santé publique. Elle a également supprimé, sur la même demande, le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 714-9 du code de la santé publique, sans portée juridique et injustement vexatoire pour les établissements, dès lors que le respect de la loi va sans qu'il soit nécessaire de l'écrire.

Après avoir supprimé, sur un amendement du rapporteur, le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-10 du code de la santé publique qui, reprenant une procédure applicable aux collectivités locales, ne saurait être retenue pour des établissements soumis, au plan budgétaire, au contrôle a priori. Elle a apporté deux

compléments, émanant du même auteur, au texte proposé par cet article pour l'article L. 714-11 du code de la santé publique relatif à l'approbation des marchés publics passés par les établissements publics de santé, en vue d'accélérer les procédures.

Après une discussion dans laquelle sont intervenus, outre le **Président et le rapporteur, MM. Charles Descours et Jean Madelain**, la commission a, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-12 du code de la santé publique relatif au projet d'établissement, prévu, par voie d'amendement, à l'instar du dispositif retenu à l'article L. 712-4 du code de la santé publique, que toute installation, dont le principe de la réalisation est contenu dans le projet d'établissement approuvé, n'est pas soumise au régime d'autorisations institué par le projet de loi.

Après avoir entendu **MM. Louis Boyer, Louis Souvet, Charles Descours**, elle a alors autorisé le directeur, dont les pouvoirs sont définis par le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-13 du code de la santé publique, à procéder à des virements de crédits dans la limite du vingtième des autorisations de dépenses des comptes concernés, sous réserve de l'accord du conseil d'administration.

Au texte proposé par cet article pour l'article L. 714-14 du code de la santé publique, elle a précisé, par un amendement présenté par le rapporteur que, dans tous les cas, les recettes dégagées par l'exploitation des brevets faisaient l'objet d'une comptabilisation "hors dotation globale".

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-16 du code de la santé publique, après avoir précisé, par un amendement présenté par **M. Charles Descours**, que le président de la commission médicale d'établissement est toujours un chef de service, la commission a adopté cinq amendements de forme et de précision, tous présentés par le rapporteur. Elle a enfin adopté un amendement, présenté par **M. Charles**

Descours, visant à permettre la consultation de la commission sur le fonctionnement des services autres que médicaux. Sont intervenus, dans cette discussion, outre le **Président et le rapporteur**, MM. **Charles Descours**, **Guy Penne**, **Franck Sérusclat**, **Paul Souffrin** et **Louis Boyer**.

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-17, la commission a décidé, à la demande de son rapporteur, de revenir au texte initial du Gouvernement, qui confie la présidence du comité technique d'établissement au directeur et elle a supprimé, par un second amendement, toutes les dispositions visant, en contradiction avec les règles de la fonction publique et avec les intérêts des personnels paramédicaux, à poser le principe du monopole de présentation des candidatures aux organisations syndicales. Sont intervenus, dans cette discussion, outre le **Président et le rapporteur**, MM. **Guy Penne**, **Franck Sérusclat**, **Jean Chérioux**, **Charles Descours**, **Louis Boyer**.

Après avoir adopté deux amendements de forme ou de conséquence du rapporteur au texte présenté par cet article pour l'article L. 714-18 du code de la santé publique, et un amendement de forme, du même auteur, dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-19 du code de la santé publique, la commission a retenu une nouvelle rédaction pour le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-20 du code de la santé publique faisant des services les unités de base de l'hôpital et prévoyant que ceux-ci peuvent être organisés en unités fonctionnelles ou fédérés en départements. Sont intervenus, dans la discussion de cet amendement et des neuf suivants, outre le **Président et le rapporteur**, MM. **Guy Penne**, **Franck Sérusclat**, **Charles Descours** et **Jean Chérioux**.

Après avoir uniformisé, en retenant un amendement de son rapporteur, les conditions de nomination des responsables médicaux des établissements dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-21 du code de la santé publique, elle a adopté un amendement qui,

résultant d'une rédaction commune aux textes présentés par le **rapporteur** et par **M. Jean Chérioux**, tend à rétablir le régime du "consultanat", qui ne serait toutefois plus accordé qu'avec l'accord du conseil d'administration et dans le cadre d'un statut rénové.

La commission a alors retenu une nouvelle rédaction, résultant d'un amendement présenté par **M. Jean Chérioux**, du texte proposé par cet article pour l'article L. 714-22 du code de la santé publique, relatif au conseil de service ou de département en retenant des termes voisins de ceux qu'avait proposés le Sénat en 1983, écartant ainsi un amendement présenté par **M. Paul Souffrin**.

Après avoir écarté un amendement du même auteur, dans le texte proposé pour l'article 714-23 du code de la santé publique, la commission a adopté trois amendements présentés par son rapporteur et un amendement présenté par **M. Charles Descours** au texte proposé par cet article pour l'article L. 714-24 du code de la santé publique qui visent tous à garantir l'unité de gestion du service et l'autorité de son chef.

Elle a remplacé, sur un amendement de son rapporteur, les dispositions du texte proposé par cet article pour l'article L. 714-25 du code de la santé publique, relatives aux fédérations, par une disposition tendant à prévoir que les services ou les unités fonctionnelles ne peuvent être fédérés en départements qu'avec l'accord des chefs de service concernés. Elle a écarté un amendement de suppression de ce texte, présenté par **M. Paul Souffrin**.

Après avoir adopté, sans le modifier, le texte proposé par cet article pour l'article L. 714-25-2 du code de la santé publique, elle a adopté deux amendements de forme présentés par son rapporteur au texte proposé par cet article pour l'article L. 714-26 du code de la santé publique relatif aux services de soins infirmiers.

Après avoir adopté deux amendements de coordination à l'article 9, la commission a, à l'article 10, outre deux amendements formels, décidé, sur la proposition conjointe

du rapporteur et de **M. Charles Descours**, de ne pas soumettre les établissements publics privés à but non lucratif, assurant le service public hospitalier, à l'obligation d'élaborer un projet d'établissement.

A l'article 12, après avoir écarté un amendement de suppression présenté par **M. Paul Souffrin**, outre trois amendements de forme de son rapporteur, la commission a prévu, par une quatrième modification, d'étendre les expérimentations que prévoit cet article à des expériences comptables, prenant en compte l'originalité des méthodes comptables retenues ou l'organisation et l'activité médicale de ces établissements.

A l'article 14, la commission a adopté trois amendements de coordination de son rapporteur et un amendement présenté par **M. Paul Souffrin** tendant à écarter le prélèvement d'organes du champ de l'activité libérale dans les établissements publics de santé.

Ayant adopté, aux articles 15 et 17, deux amendements de pure forme, la commission a modifié, à la demande de son rapporteur, les dispositions introduites par l'article 18 dans l'article l. 174-1 du code de la sécurité sociale en vue de préciser, d'une part, dans cet article, comme dans le code de la santé publique, que la dotation globale tient compte de l'activité de l'établissement, et d'autre part de ne pas subordonner la prise en compte d'événements médicaux imprévisibles à des conditions relatives à l'offre de soins, dans la détermination des droits à complément de dotation globale.

La commission a alors supprimé l'article 20 sur la proposition conjointe de **M. Claude Huriet**, rapporteur et de **M. Henri Belcour**, afin de permettre aux directeurs d'établissement de pouvoir être élus conseillers municipaux ou conseillers généraux dans la commune ou dans le canton du siège de l'établissement.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Charles Descours, la commission a retenu un amendement, présenté par son rapporteur,

tendant à insérer un article additionnel avant l'article 22 dont l'objet est de fixer un calendrier pour la planification sanitaire, destiné d'une part à "dynamiser" les dispositions du projet de loi et, d'autre part, à fixer des normes juridiques indispensables à l'exercice du contrôle de l'Etat et à la préservation des intérêts des établissements, publics ou privés.

Après avoir aménagé aux articles 22, 23, 23 bis et 23 ter, par l'adoption de quatre amendements dont deux communs au **rapporteur** et à **M. Charles Descours**, le régime transitoire d'autorisations, la commission a apporté, à la demande du rapporteur, une modification purement formelle aux articles 24 et 25 bis et ainsi écarté un amendement de suppression de l'article 24 présenté par **M. Paul Souffrin**.

Elle a alors supprimé, à la demande du rapporteur, l'article 25 ter qui imposait aux établissements de délibérer sur l'organisation interne dans un délai de deux ans.

Elle a enfin supprimé sur la même demande, l'article 26 bis qui tend à mettre un terme au régime de "consultanat" au 30 septembre 1993.

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

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

Mercredi 22 mai 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. André Billardon, président de l'association des présidents de communautés urbaines**, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

Après avoir rappelé que les neuf communautés urbaines comptaient environ quatre millions d'habitants et qu'elles pouvaient être considérées comme "la forme la plus élaborée de la coopération intercommunale", **M. André Billardon** a souligné les analogies qui existent entre le statut des futures communautés de villes et celui des communautés urbaines s'agissant de la taille des communes concernées, des compétences transférées ou de leur régime fiscal.

Il a estimé que les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture, concernant les schémas départementaux de coopération intercommunale ou la détermination du périmètre des structures de coopération, avaient permis de rétablir une certaine égalité de traitement entre communautés de villes et communautés urbaines.

A propos des compétences, il s'est félicité que la loi, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale ait consacré, à l'article 56 octies, la compétence des communautés urbaines en matière de développement

économique et autorisé l'apport de fonds de concours aux communes membres.

S'agissant des dispositions financières et fiscales du projet de loi, il a indiqué que l'association des présidents de communautés urbaines n'était pas à l'origine de l'article 57 bis relatif à l'application d'un taux de taxe professionnelle unique dans les communautés urbaines et les districts dotés d'une fiscalité propre lorsque ces groupements sont compétents en matière d'urbanisme prévisionnel et de développement économique.

En revanche, il a précisé que l'association avait souhaité que les communautés urbaines puissent se doter d'une taxe professionnelle de zone comme les communautés de communes.

Enfin, il a souhaité que les communautés urbaines puissent bénéficier du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée l'année même de réalisation des dépenses réelles d'investissement comme prévu pour les communautés de villes et les communautés de communes à l'article 64 du projet de loi.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis, s'est interrogé sur :

- la place des communautés urbaines parmi les organismes de coopération intercommunale,

- la cohérence des objectifs poursuivis simultanément par le texte en matière de coopération intercommunale et de correction des distorsions intercommunales des taux de taxe professionnelle,

- l'incidence sur le fonctionnement des communautés de villes de la suppression, par l'Assemblée nationale, de la possibilité de lever des taxes additionnelles aux taxes directes locales autres que la taxe professionnelle,

- l'extension aux communautés urbaines des mesures applicables aux communautés de villes et aux communautés de communes en matière de taxe professionnelle,

- la modification éventuelle des compétences des communautés urbaines.

M. Bernard Barbier a tenu à souligner que chacune des diverses formes de coopération intercommunale présentait un intérêt au regard des situations locales et s'est félicité de la possibilité du maintien des organismes actuels de coopération. Il a constaté que le projet de loi se situait dans le prolongement des actions menées par les syndicats intercommunaux à vocation multiple en matière de répartition des produits de la taxe professionnelle. Il s'est néanmoins interrogé sur les modalités d'unification des taux de cette taxe ainsi que sur les conséquences de l'institution d'un régime particulier de remboursement de la T.V.A. pour les seules communautés de villes et communautés de communes.

M. René Ballayer s'est interrogé sur les "effets de frontière" entraînés éventuellement par les zones d'activités économiques à taux unique de taxe professionnelle situées sur le territoire de communes pratiquant par ailleurs des taux d'imposition différents, ainsi que sur les inconvénients du maintien de la taxe professionnelle dans la perspective du marché unique européen de 1993.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles la loi sur le cumul des mandats ne prenait pas en compte le mandat de président de communauté urbaine.

M. Christian Poncelet, président, s'est demandé s'il était opportun de recourir à la taxe professionnelle, qui a fait l'objet de diverses critiques, comme mécanisme privilégié d'incitation à la coopération intercommunale.

Il a souhaité la généralisation à l'ensemble des collectivités locales du mécanisme de remboursement de la T.V.A. sur les dépenses engagées dans l'année, prévu par l'article 64 du projet de loi pour les seules communautés de villes et communautés de communes.

En réponse aux différents intervenants, **M. André Billardon** a, tout d'abord, rappelé que l'association des présidents de communautés urbaines était favorable à la diversification des instruments de développement de la coopération intercommunale.

A propos de la fiscalité des organismes de coopération intercommunale, après avoir expliqué qu'il était nécessaire que les nouveaux organismes de coopération intercommunale soient dotés d'une fiscalité propre, il a souligné la différence de conception entre l'instauration d'un impôt d'agglomération et le développement d'une fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales. Il a également estimé que le projet de loi ne pouvait régler définitivement l'ensemble des problèmes résultant des distorsions intercommunales de taux de taxe professionnelle.

A cet égard, les communautés urbaines souhaitent éviter tout bouleversement de nature à créer des tensions entre leurs communes membres. En particulier, **M. André Billardon** a estimé que le principe d'un taux unifié de taxe professionnelle était intéressant, notamment pour les agglomérations sans structure de coopération forte, mais que l'application de ce dispositif devait, en tout état de cause, conserver un caractère facultatif pour les communautés urbaines existantes.

En revanche, soulignant le rôle majeur des communautés urbaines en matière de reconversion économique, il s'est félicité de la faculté qui leur est offerte par l'article 59 ter du projet de loi d'instituer un taux unique de taxe professionnelle sur une zone d'activités économiques.

En la matière, il a par ailleurs noté que le schéma départemental de coopération intercommunale pourrait apporter un début de réponse au problème des distorsions de concurrence résultant du choix du périmètre de la zone.

Enfin, concernant le fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, il a souligné que l'élargissement

éventuel à d'autres organismes du régime favorable de remboursement institué au bénéfice des communautés de villes et communautés de communes devait demeurer compatible avec l'objectif d'incitation au regroupement intercommunal poursuivi par le projet de loi.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication, a ensuite procédé à la présentation de son rapport sur l'état de la presse au printemps 1991.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a d'abord analysé l'évolution du marché intérieur de la presse française. Il a souligné l'ampleur du déclin de la presse quotidienne depuis 1945, qui traduit à la fois la chute du nombre de lecteurs et la disparition de titres importants, puisque de 1914 à 1990, le nombre de quotidiens a été divisé par quatre. Il a précisé que les plus fortes régressions avaient été enregistrées par les quotidiens "populaires" parisiens, mais que la presse d'opinion avait également été largement touchée. En revanche, la presse périodique a enregistré une progression continue. Il a ensuite rappelé les principales caractéristiques de l'évolution récente des différentes catégories de presse, qui confirme les tendances analysées précédemment.

S'agissant des facteurs de cette détérioration, particulièrement sensible comparée à l'évolution des presses britannique et allemande, il a notamment incriminé le niveau élevé du prix de vente des journaux, la relative inadéquation commerciale du système de distribution, et l'insuffisance de la prospection du marché.

M. Jean Cluzel, rapporteur spécial, a ensuite analysé de façon détaillée le système français de distribution issu de la loi Bichet du 2 avril 1947, en soulignant les principaux éléments de disparité avec les systèmes européens, et les conditions nécessaires pour assurer à la fois son maintien au regard des normes communautaires et son intérêt pour les éditeurs de presse.

Le rapporteur spécial a ensuite rappelé les caractéristiques des systèmes alternatifs de distribution que sont le transport postal et le portage à domicile, en soulignant l'intérêt du développement de ce dernier.

Dans une deuxième partie, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a ensuite analysé la situation de la presse française sur les marchés étrangers. Il a souligné l'absence de la presse dans une majorité de pays, et la grande concentration de sa diffusion, puisque 75 % du chiffre d'affaires à l'exportation est réalisé sur onze pays seulement, dès lors que celle-ci s'adresse essentiellement à des pays francophones et solvables. Il a notamment déploré l'insuffisance de la présence française dans les pays de l'Est. Il a ensuite procédé à l'examen détaillé du nouveau fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, tel qu'il est défini par arrêté du 25 février 1991. Il s'est particulièrement ému de la prédominance de l'administration dans la nouvelle commission mixte de la diffusion de la presse française à l'étranger, appelée à se prononcer -en opportunité- sur l'octroi des aides publiques.

Dans une troisième partie, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a enfin procédé à l'analyse des entreprises de presse française. Il a d'abord rappelé le particularisme d'une structure de production de "services", marquée conjointement par la lourdeur des charges de personnel, l'ampleur des investissements nécessaires et le coût élevé de la distribution. Mais dans un contexte marqué par le fléchissement des ventes, la solution généralement retenue a consisté à augmenter le prix de vente.

Dans ce cadre, il a insisté sur le rôle joué par le syndicat du Livre.

Or la lutte pour le partage du marché publicitaire s'intensifie dans un contexte de concurrence accrue avec les médias audiovisuels, mais surtout au profit du "hors média", dont les perspectives de développement apparaissent considérables.

A cet égard, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a estimé particulièrement souhaitable que les pouvoirs publics évitent -en tout cas à court terme- de générer des facteurs supplémentaires de déstabilisation du marché publicitaire.

Enfin, comparativement aux autres pays européens, le niveau de concentration du secteur reste faible, sauf lorsqu'il traduit la présence de groupes étrangers puissants.

S'agissant de l'incidence des aides publiques sur l'économie de la presse, le rapporteur spécial a d'abord rappelé que leur volume avait diminué en francs constants depuis 1982, et que leur montant était inférieur de moitié au budget de l'audiovisuel public. Il a ensuite souligné leur caractère relativement diffus et hétérogène, même si l'essentiel (63,5 %) bénéficie à la distribution sous forme de réduction des tarifs postaux et ferroviaires.

En ce qui concerne plus précisément des aides fiscales, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a souligné que le mécanisme d'aide à l'investissement défini par l'article 39 bis du code général des impôts était plus favorable à la presse quotidienne et ne concernait que les entreprises bénéficiaires. Il a estimé souhaitable que ce mécanisme soit complété par un système de prêts bonifiés, voire remplacé par un accès généralisé à l'ensemble des mécanismes privilégiés d'emprunt dont bénéficient d'autres secteurs industriels.

Pour ce qui est des taux de T.V.A. applicables aux publications de presse, il a indiqué que leur définition ne serait soulevée qu'à la fin du processus d'harmonisation européenne.

Enfin, à propos de l'exonération de taxe professionnelle, le rapporteur spécial a estimé que ce mécanisme n'était pas totalement satisfaisant dans la mesure où les pertes de recettes pour les collectivités locales excédaient le gain que les entreprises de presse en retirent.

En conclusion, **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial**, a estimé indispensable de renforcer la modernisation des studios de production et d'améliorer l'efficacité de la distribution à domicile, de la commercialisation auprès des lecteurs et de la prospection auprès des annonceurs.

M. Auguste Cazalet s'est interrogé sur les raisons de la faiblesse relative de la diffusion de la presse française par rapport à ses homologues britannique et allemand. Il a souligné à cet égard l'importance de l'évolution des mentalités et l'influence des méthodes d'éducation et a estimé souhaitable le renforcement de l'aide publique en faveur du développement de la presse française sur les marchés étrangers.

M. René Ballayer a analysé l'exemple d'Ouest France, dont la totalité des équipements sont d'origine étrangère, et s'est ému de l'insuffisante compétitivité des entreprises françaises de presse.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le caractère prioritaire de la presse dans tout régime qui prône la liberté d'expression et l'importance des efforts à accomplir. Il a déploré l'insuffisance de la presse française à l'étranger et l'absence de structures de distribution équivalentes à celles qu'offrent en France les nouvelles messageries des presses parisiennes aux éditeurs étrangers.

La commission a décidé d'**approuvé les conclusions du rapport d'information** présenté par **M. Jean Cluzel, rapporteur spécial des crédits de la communication**.

Enfin, la commission a entendu une **communication de son président sur le contrôle de l'application des lois entre le 16 septembre 1990 et le 15 mars 1991**.

Il a, à ce propos, rappelé à ses collègues le travail très complet régulièrement accompli et tenu à jour, sous son autorité, par le secrétariat de la commission ; les documents sont, sur place, à la disposition des commissaires ; ils peuvent être également, désormais, consultés sur les bases de données informatiques du Sénat.

Le président a spécialement appelé l'attention sur :

- quelques sujets de satisfaction tenant à l'augmentation du nombre de mesures réglementaires d'application prises au cours de la période considérée. 43 décrets ou arrêtés d'application ont été publiés du 15 septembre 1990 au 15 mars 1991, contre 33 mesures réglementaires prises l'année précédente au cours de la même période.

Comme l'année précédente, cette appréciation doit toutefois être tempérée par le fait que l'adoption de la loi de finances entraîne toujours une augmentation corrélative du nombre de textes d'application au cours du premier trimestre de l'année suivante, dont certains ont un caractère purement technique et ne constituent donc pas, à proprement parler, des mesures réglementaires d'application.

- quelques difficultés rencontrées à propos de l'appréciation de certains textes récents, relevant de la compétence directe de la commission (loi de finances pour 1990, loi de finances rectificative pour 1989, loi de finances pour 1991, loi du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la Régie Renault et loi du 30 juillet 1990 relative à la révision des bases des impôts directs locaux). Ainsi, sur un total de 80 dispositions législatives devant faire l'objet de mesures réglementaires d'application, 37 restaient en l'attente de telles mesures au 15 mars 1991.

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

Mardi 21 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a procédé à l'**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**.

Le **président Jacques Larché** a rappelé que la commission avait particulièrement insisté, au moment de la réforme des professions judiciaires et juridiques, pour qu'un projet de loi réformant l'aide juridique soit rapidement présenté au Parlement. Il a observé que le Garde des sceaux avait tenu l'engagement qu'il avait pris à l'époque et lui en a donné acte au nom de la commission.

M. Henri Nallet, Garde des sceaux, ministre de la justice, a présenté la structure générale du projet de loi. Il a indiqué que celui-ci avait deux caractéristiques : une dimension sociale, par l'extension du domaine de l'aide ; une modernité de conception, par la prise en considération des besoins concrets des professionnels et la décentralisation du dispositif. Présentant plus spécifiquement le régime de l'aide juridictionnelle, il a souligné que celui-ci, par l'augmentation des plafonds, avait pour objet d'étendre de 8,5 à 11,5 millions de foyers fiscaux le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide. Il a ajouté qu'il se proposait également d'étendre les circonstances dans lesquelles l'aide pouvait être sollicitée.

Le **Garde des sceaux** a ensuite indiqué que certains auraient souhaité un accroissement des plafonds de l'aide partielle. Il a précisé que celui-ci n'était pas apparu opportun, dans la mesure où un développement de

l'assurance de protection juridique pouvait être envisagé et qu'une concertation à cet égard avait été engagée à l'automne dernier.

Il a ensuite souligné qu'à son sens, le projet de loi ne conduirait pas à un accroissement spécifique du contentieux et indiqué que la rétribution des auxiliaires de justice était l'une des principales questions posées par l'examen du projet de loi. Il a observé que celle-ci serait significative et progresserait dans des proportions de 1 à 4 d'ici 1994.

Il a ensuite souligné que la gestion du système se voulait largement décentralisée.

Evoquant l'examen du texte par l'Assemblée nationale, il a indiqué que l'amendement relatif à la T.V.A. (art. 24 bis nouveau) pouvait poser problème. Par ailleurs, il a souligné que l'indexation des plafonds, décidée par l'Assemblée nationale, apparaissait utile.

Présentant la seconde partie du projet de loi, consacrée à l'aide à l'accès au droit, le **Garde des sceaux** a souligné que celle-ci était une innovation en France mais que de nombreuses législations étrangères connaissent un dispositif analogue. Il a indiqué que le projet de loi voulait définir les principes généraux de l'aide, tendant pour l'essentiel à confier à un conseil départemental spécialisé un rôle de coordination en la matière.

Enfin, il a indiqué que l'ensemble du projet de loi faisait l'objet d'une consultation des territoires d'outre-mer, dans l'hypothèse d'une extension du texte à ces territoires et que deux rapports étaient prévus l'un, une année après l'entrée en vigueur de la loi, l'autre, au terme d'une période de deux années. Il a précisé que, sur la base de ce dernier rapport, des ajustements pourraient être décidés.

Après l'exposé de **M. Henri Nallet, Garde des sceaux, ministre de la justice**, **M. Jacques Larché** a fait observer que la commission avait accepté d'examiner le projet de loi dans des délais brefs, mais qu'il était

essentiel que le débat puisse intervenir en séance publique dans des conditions plus satisfaisantes.

M. Luc Dejoie, rapporteur, a estimé que la procédure d'ajustement, éventuellement proposée par le second rapport cité par le ministre, était rassurante, dans la mesure où le projet de loi semblait constituer, notamment quant à son second volet, une innovation significative. Après avoir souligné que le projet devait être ramené à ses justes proportions, c'est-à-dire un ajustement de la loi de 1972, il a observé que le texte comportait des ambiguïtés qu'il convenait de clarifier. Il a souligné que la nécessaire rétribution des avocats, indispensable à la viabilité du dispositif, justifiait une meilleure rédaction des articles 27 et 28 du projet, l'article 27, en particulier, devant se fonder sur la notion de «rémunération», puis déterminer sur cette base le montant de la dotation réservée au barreau.

Il a indiqué ensuite que l'aide à l'accès au droit, prévue par la deuxième partie du projet de loi, lui semblait relever de règles exagérément vagues et comporter des dispositions insuffisamment précises en matière de financement. Il a souligné, plus spécialement, que l'Etat devrait figurer explicitement parmi les contribuables.

Il a ajouté que ce second volet du projet de loi devait être mieux articulé avec le dispositif d'assurance de protection juridique, relevant, depuis 1980, de dispositions explicites de la loi.

M. Guy Allouche a indiqué que le projet de loi avait donné lieu à une large concertation. Il a en outre relevé que les professionnels ne souhaitaient pas qu'à l'occasion de son examen soit envisagé un régime de tarification des prestations, contraire au modes actuels d'exercice du droit. Il a observé que des inquiétudes légitimes se faisaient jour quant à l'effective couverture des frais engagés par l'avocat. Il a constaté par ailleurs que l'assurance de protection juridique tendait à se développer et que le

second volet du projet de loi se fondait, à juste titre, sur d'intéressantes expériences locales et associatives.

M. Charles Lederman s'est déclaré en accord avec les grandes orientations du projet de loi. Il a tenu cependant à souligner ses limites tenant, d'une part, au nombre encore restreint de foyers concernés, en regard des besoins, d'autre part, à l'insuffisante définition des conditions dans lesquelles l'avocat serait rémunéré. Il a estimé, comme le rapporteur, que la définition de l'aide à l'accès au droit donnée par le projet de loi se révélait exagérément vague. En revanche, il s'est montré en désaccord avec celui-ci quant à l'assurance de protection juridique, estimant que celle-ci n'était pas une bonne formule, la liberté de choix de l'avocat étant bien souvent théorique en la matière.

Il a ensuite rappelé que l'Assemblée nationale avait, à juste titre, écarté la forme du salariat dans les relations de l'avocat avec son ordre en matière d'aide juridique. Il a jugé par ailleurs particulièrement critiquable de tenir compte de la résidence principale du demandeur, dans l'établissement des ressources de celui-ci, avant toute demande d'aide. Il s'est en outre montré en désaccord avec l'idée que le bénéficiaire puisse être conduit à remboursement en cas d'échec devant la juridiction et a estimé inopportun que la charge du dispositif de l'accès au droit soit, pour partie, transférée aux collectivités locales.

Enfin, il a souhaité comparer le montant des recettes globales tirées par l'Etat de la T.V.A. sur les honoraires des avocats et les dépenses engagées dans le cadre du projet de loi.

M. Louis Virapoullé a souligné que le Garde des sceaux avait tenu son engagement en mettant en forme le projet de loi en discussion. Il a estimé qu'il était essentiel, dans une telle matière, qu'un effort particulier soit consenti et que la France rejoigne la République fédérale d'Allemagne pour le montant des crédits alloués à l'aide légale.

Il a ensuite interrogé le Garde des sceaux sur les conditions dans lesquelles serait établi le plafond de ressources des commerçants, artisans et agriculteurs.

En matière d'accès au droit, il a souligné que les conseils juridiques et fiscaux devaient apporter leur contribution, dès lors qu'ils étaient partie intégrante de la nouvelle profession d'avocat.

Il a évoqué ensuite les expériences intéressantes qui avaient été mises en place, notamment, à la Réunion où l'Association réunionnaise pour l'aide juridique aux familles et victimes en détresse est financée à 65 % par le conseil général.

Il a par ailleurs estimé qu'à son sens, le principe du libre choix de l'avocat ne pouvait pas toujours avoir un caractère absolu.

Enfin, il a souhaité l'extension du dispositif à la collectivité territoriale de Mayotte.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a observé à son tour que le Gouvernement avait tenu ses engagements en déposant le projet de loi en discussion. Il a indiqué que ce projet intervenait dans un contexte de relative paupérisation de la profession d'avocat.

Il a estimé qu'il convenait, compte tenu de la structure de celle-ci, de parvenir, en matière d'aide, à un meilleur partage entre grands et petits barreaux, partage absent, en l'état, du projet de loi.

Il a indiqué qu'à son sens, le projet de loi aurait dû prendre davantage en compte le cas des ménages surendettés.

Il a estimé, ensuite, que la dévolution aux différents barreaux du paiement des sommes dues à l'avocat semblait, à certains égards, contraire au principe d'égalité devant la loi.

Enfin, il a regretté que les plafonds de l'aide n'aient pas été revalorisés chaque année et que le problème des

frais et de la répétibilité n'ait pas été mieux pris en compte par le projet de loi.

Par ailleurs, il s'est interrogé sur les modifications actuellement envisagées, selon certains échos, en matière d'affiliation à la Caisse nationale des barreaux français, tendant à revenir sur les règles définies en la matière au cours de la réforme des professions examinée à l'automne.

M. Camille Cabana s'est demandé si le projet de loi n'ouvrirait pas la voie à des abus de procédure et de comportement dilatoire. A cet égard, il s'est inquiété des dispositions du dernier alinéa de l'article 3, quant aux recours présentés devant la commission de recours des réfugiés, et de celles du deuxième alinéa du même article admettant à l'aide les associations.

Le président Jacques Larché a souligné que les crédits engagés par l'Etat au titre du projet de loi étaient importants.

Répondant aux différents intervenants, le **Garde des sceaux** a souligné qu'en effet l'effort budgétaire consenti était significatif.

Il a indiqué que la rétribution des avocats, point essentiel des entretiens intervenus entre la Chancellerie et les professions, avait donné lieu à un examen approfondi, notamment sur la base du rapport de la commission Bouchet, et que la principale difficulté en la matière résidait dans le caractère «convenable» de la rémunération, mis en avant par les professionnels. Il a noté que ce dernier critère paraissait difficile à définir.

Abordant plus généralement la situation des professions, il a estimé qu'à son sens, on observait déjà deux modes d'exercice de la profession d'avocat, l'un axé sur l'aide judiciaire, l'autre largement indépendant de celle-ci.

Il a souligné qu'en tout état de cause, l'amélioration de la loi de 1972, comme la mise en place d'un nouveau

régime d'accès au droit, paraissaient souhaitables, sous la réserve d'ajustements ultérieurs éventuels.

Il a observé que la montée en puissance du dispositif permettrait à la France, de consacrer à l'aide, en 1994, des sommes comparables à celles affectées à celle-ci en Allemagne.

Il a précisé qu'en tout état de cause le financement de l'aide à l'accès au droit serait défini en concertation avec les professions.

Il a indiqué que l'assurance de protection juridique pouvait connaître un grand développement, notamment avec la réalisation du Marché unique européen, mais que ce développement était de la responsabilité principale des compagnies.

Evoquant le débat intervenu à l'Assemblée nationale sur le projet de loi, il a regretté que le salariat ait été écarté. Il a exprimé le même sentiment au sujet de la prise en compte de la résidence principale qu'il a jugée non souhaitable, quant à l'évaluation des ressources de l'intéressé.

Il a précisé par ailleurs que l'admission des associations à l'aide serait décidée par les bureaux compétents en fonction d'un seuil de ressources fixé par la voie réglementaire.

Enfin, il a indiqué n'avoir aucune information sur les modifications au régime d'affiliation à la C.N.B.F., évoquées par M. Dreyfus-Schmidt.

Jeudi 23 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président, puis de M. Marcel Rudloff, secrétaire et de M. Philippe de Bourgoing - La commission a tout d'abord nommé M. Etienne Dailly, rapporteur de sa **proposition de loi organique n° 312 (1990-1991)**, tendant à préciser l'article premier de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Elle a ensuite décidé, sous réserve de leur adoption par l'Assemblée nationale et de leur transmission, de se saisir pour avis des projets de loi suivants pour lesquels M. Paul Masson a été nommé rapporteur :

. **projet de loi n° 2028 (AN)** 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 (AN)** 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.

Puis la commission a désigné des candidats pour faire partie de l'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**. Ont été nommés titulaires : MM. Jacques Larché, Jacques Thyraud, Etienne Dailly, Michel Rufin, Marcel Rudloff, Michel Darras, Charles Lederman ; suppléants : MM. Louis Virapoullé, Luc Dejoie, René Georges Laurin, Jean-Marie Girault, Bernard Laurent, Raymond Courrière, Robert Pagès.

La commission a procédé à l'examen du **rapport** de M. Luc Dejoie sur le **projet de loi n° 310 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**aide juridique**.

M. Luc Dejoie a rappelé que le projet de loi comportait deux parties principales :

- l'une tendant à l'extension du régime de l'aide judiciaire, prévu par la loi du 3 janvier 1972, rebaptisé aide juridictionnelle ;

- l'autre tendant à la mise en place d'un dispositif nouveau d'aide à l'accès au droit se divisant en une aide à la consultation et en une assistance au cours de procédures non juridictionnelles.

Il a indiqué que le projet de loi se fondait sur les travaux de la commission ad hoc de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat réunie à la demande du Premier ministre, dans le but d'examiner le régime en vigueur et de présenter des propositions, sous la présidence de M. Paul Bouchet.

Abordant la première partie du projet de loi, le rapporteur a observé que celle-ci tendait à porter le nombre des bénéficiaires potentiels, de l'aide judiciaire de 8,6 à 11,8 millions de foyers fiscaux sur un total de 25 millions. Il a précisé que cette extension résultait, d'une part, de l'augmentation du plafond d'admission à l'aide totale de 3 465 à 4 400 francs, soit le montant du S.M.I.C., d'autre part, de celui du plafond d'éligibilité à l'aide partielle de 5 250 à 6 600 francs, soit une fois et demie le même S.M.I.C.. Par ailleurs, il a précisé que le projet de loi étendait le domaine de l'aide judiciaire aux contentieux jusqu'alors exclus de son champ d'application, notamment devant les juridictions administratives spécialisées, les juridictions disciplinaires et les juridictions des mineurs.

Il a indiqué que le projet de loi proposait en outre une réorganisation des bureaux d'aide judiciaire et qu'il mettait en oeuvre un régime décentralisé de paiement des avocats chargés des missions d'aide.

En ce qui concerne la deuxième partie, il a observé que le projet de loi déterminait un cadre général, tendant à la mise en oeuvre du nouveau dispositif d'aide à l'accès au droit, sous la responsabilité d'un Conseil départemental de l'aide juridique réunissant l'Etat, les départements, les professions et, le cas échéant, les communes.

Le rapporteur a ensuite présenté les observations générales lui paraissant devoir être formulées sur le projet de loi. Il a indiqué que les conclusions du rapport Bouchet, soulignant les insuffisances du régime actuel, semblaient devoir recevoir un avis favorable, d'autant que ce rapport avait mis en relief la faible contribution publique à l'aide juridique en France, par rapport à de nombreux autres pays industrialisés.

Dans ces conditions, l'orientation d'ensemble du projet de loi lui a paru acceptable. Il a toutefois assorti cette approbation de principe de cinq réserves :

- la non-prise en compte de la demande de droit des catégories à revenus moyens. Le rapporteur a indiqué qu'il n'était certes pas souhaitable de mettre en oeuvre une quelconque sécurité sociale judiciaire. Toutefois, il a regretté que le projet de loi n'ait pas été assorti d'incitations à la souscription de contrats d'assurance de protection juridique, particulièrement bien adaptés à la couverture des besoins de ces catégories ;

- l'ambiguïté excessive des dispositions du projet de loi relatives à la juste couverture des frais engagés par l'avocat dans le cadre de l'aide. Le rapporteur a souligné qu'une telle couverture était indispensable à la viabilité du dispositif ;

- une vigilance toute particulière pour la mise en place de l'aide à l'accès au droit. Il a précisé, à cet égard, que le projet de loi prévoyait fort opportunément le dépôt de rapports d'information au Parlement et a rappelé que le Garde des sceaux avait indiqué, lors de son audition par la commission le 21 mai, que des ajustements pourraient être décidés au vu de ces rapports ;

- l'absence de simulations sur la demande d'accès au droit et sur les perspectives corrélatives d'évolution de cette demande ;

- l'absence de dispositions affirmant la nécessité d'allouer au service public de la Justice les moyens adaptés à la mise en oeuvre de la réforme.

En conclusion, le **rapporteur** a exposé qu'il présenterait quelques amendements tendant à traduire ses grandes orientations, dans le cadre des première et deuxième parties du projet de loi.

M. Jacques Thyraud a indiqué qu'il partageait les réserves du rapporteur. Il a exposé qu'à son sens le texte reprenait pour l'essentiel les dispositions antérieures de la loi du 3 janvier 1972 et poursuivait un objectif essentiellement social.

Il a regretté ensuite que le projet ne soit pas associé à des dispositions incitant à l'assurance de protection juridique. Il a estimé de plus qu'il devait davantage prendre en compte, dans le cadre du régime d'admission à l'aide, la nature du litige. Enfin, il a suggéré que les bureaux d'aide judiciaire reçoivent compétence pour cautionner les demandeurs auprès des établissements de crédit, afin qu'ils puissent bénéficier d'un crédit spécifique d'accès au droit.

M. Guy Allouche a souligné que le texte avait une portée sociale essentielle, d'autant que le régime d'assurance de protection juridique ne se révélait pas, aujourd'hui, pleinement satisfaisant. Il a notamment indiqué que les contentieux du droit de la famille étaient rarement couverts par une telle assurance. Il a précisé, par ailleurs, que le projet de loi avait été élaboré en large concertation.

Indiquant qu'à son sens ce texte, dans sa première partie, était susceptible d'entraîner un accroissement du contentieux, il a estimé, en revanche, que la deuxième partie paraissait à même de régler, dans un cadre non juridictionnel, certains litiges et de prévenir ainsi certains contentieux.

M. Marcel Rudloff a indiqué que l'une des difficultés principales de l'aide judiciaire tenait aux interférences entre la procédure d'admission et la longueur des contentieux. Il a estimé que la mise en place du dispositif proposé par le projet de loi appelait une relative prudence.

M. Jacques Larché a souligné que la question des moyens alloués à l'institution judiciaire justifiait à nouveau, dans le cadre de ce projet de loi, comme, précédemment, dans d'autres circonstances, des inquiétudes légitimes et a rappelé, à cette occasion, l'expérience difficile des commissions de surendettement. Il a observé que l'extension du bénéfice de la gratuité risquait d'accroître sensiblement la demande d'accès à la justice.

M. Bernard Laurent s'est montré en plein accord avec **M. Jacques Larché** et a souhaité que le projet de loi évite les écueils rencontrés en matière de couverture des dépenses de santé.

M. Paul Masson a exprimé des réserves quant à la rigidité d'ensemble du mécanisme proposé par le texte du Gouvernement.

M. Philippe de Bourgoing s'est demandé s'il ne convenait pas d'assortir le texte d'un amendement subordonnant son entrée en vigueur à l'affectation à la justice des moyens budgétaires nécessaires à sa mise en oeuvre.

En réponse aux différents intervenants, **M. Luc Dejoie** a observé que le texte soumis à l'examen du Sénat appellerait, comme indiqué précédemment, un suivi rigoureux et que l'Etat se devait d'allouer effectivement au service public de la justice les moyens appropriés en la matière.

Il a rappelé ses réserves et indiqué que celles-ci donneraient lieu à un échange de vues avec le Gouvernement lors de la séance publique.

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

A l'article premier (principe et définition de l'aide juridique), après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, Guy Allouche, Jacques**

Thyraud, Paul Masson et Marcel Rudloff, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 3 (condition de nationalité), elle a ensuite, sur la proposition de **M. Paul Masson** et, après un débat auquel ont participé **MM. Jacques Larché, Paul Masson, Guy Allouche, Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff et Luc Dejoie**, précisé la condition de résidence exigée des étrangers demandeurs de l'aide.

A l'article 7 (conditions d'admission relatives à la nature de la demande) elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 14 bis (réclamations portées devant le Conseil Constitutionnel), après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, Marcel Rudloff, Guy Allouche et Luc Dejoie**, elle a adopté un amendement de suppression de l'article.

A l'article 19 (demande présentée par l'avocat commis ou désigné d'office), après une intervention de **MM. Jacques Larché, Michel Dreyfus-Schmidt, Marcel Rudloff, Jacques Thyraud et Luc Dejoie**, elle a retenu un amendement de précision.

A l'article 24 bis, (exonération de T.V.A. pour les prestations relevant de l'aide juridique), après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel précisant que les prestations entrant dans le cadre de l'aide juridictionnelle sont dispensées du paiement de la T.V.A..

Aux articles 27, 28 et 29 (dotation attribuée au barreau), après un débat auquel ont participé **MM. Jacques Larché, Michel Dreyfus-Schmidt, Luc Dejoie, Marcel Rudloff, Guy Allouche, Jacques Thyraud, Raymond Courrière et Philippe de Bourgoing**, elle a adopté un premier amendement modifiant l'article 27 dans le but, d'une part, de prévoir la rétribution de l'avocat, le calcul de cette rétribution et la définition de la dotation correspondante attribuée au

barreau, d'autre part, de renvoyer annuellement la détermination de l'unité de valeur de référence à la loi de finances.

En conséquence, elle a, dans un second temps, supprimé l'article 28 (provision).

Enfin, elle a modifié par amendement l'article 29, après un échange de vues entre MM. **Luc Dejoie**, **Guy Allouche**, **Michel Dreyfus-Schmidt** et **Jacques Thyraud**, afin de renvoyer aux différents barreaux la définition des modalités selon lesquelles les avocats prêtent leur concours à l'aide juridictionnelle, dans le cadre d'une convention avec l'Ordre.

A l'article 31 (contribution versée aux autres auxiliaires de justice), après une intervention de MM. **Luc Dejoie** et **Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a précisé le régime de rétribution des autres auxiliaires de justice prêtant leur concours à l'aide.

A l'article 33 (déduction des honoraires), elle a, après un échange de vues entre MM. **Michel Dreyfus-Schmidt**, **Marcel Rudloff** et **Luc Dejoie**, adopté un amendement de précision.

A l'article 35 (honoraires complémentaires en cas d'aide partielle), après une intervention de MM. **Luc Dejoie**, **Guy Allouche**, **Michel Dreyfus-Schmidt** et **Marcel Rudloff**, elle a retenu deux amendements tendant à affirmer la liberté de négociation de l'honoraire.

Puis elle a supprimé l'article 35 bis (honoraires de l'avocat hors aide juridictionnelle) dans le but d'en déplacer le contenu après l'article 65.

A l'article 37 (droit de poursuite des auxiliaires de justice), elle a précisé par amendement, après une intervention de MM. **Luc Dejoie** et **Michel Dreyfus-Schmidt**, les conditions dans lesquelles les auxiliaires de justice pouvaient poursuivre la partie défaillante non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

A l'article 41 (dispense de l'avance ou de la consignation), elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 46 bis (information du bénéficiaire de l'aide), elle a retenu un amendement de précision.

Elle a procédé de même après une intervention de MM. **Luc Dejoie et Michel Dreyfus-Schmidt** à l'article 56 (conditions d'exercice de la consultation).

A l'article 59 (conditions d'exercice de l'assistance), elle a adopté un amendement d'ordre rédactionnel.

A l'article 63 (financement de l'aide à l'accès au droit), après une intervention de MM. **Luc Dejoie et Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a retenu un amendement précisant le dispositif et affirmant la participation de l'Etat au financement de l'aide.

A l'article 65 (décrets en Conseil d'Etat), elle a adopté un premier amendement de coordination et un second amendement étendant le dispositif prévu par le projet de loi à la collectivité territoriale de Mayotte.

Enfin, après l'article 65, après un échange de vues entre MM. **Michel Dreyfus-Schmidt, Guy Allouche, Luc Dejoie et Daniel Millaud**, elle a adopté un amendement reprenant les dispositions de l'article 35 bis, tendant à prévoir, d'une manière générale, la prise en compte éventuelle, dans la fixation de l'honoraire complémentaire de l'avocat, du résultat intervenu.

La commission a ensuite **adopté le projet de loi ainsi amendé**, le groupe socialiste ne participant pas au vote.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Michel Dreyfus-Schmidt sur la 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, a indiqué que cette proposition de loi a pour objet de supprimer les

sanctions dont sont passibles les avocats au Conseil d'Etat, en application de l'article 75 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, dans le cadre de la procédure de recours en révision devant le Conseil d'Etat. Elle fait suite à une suggestion du Médiateur qui avait été saisi par M. Roland Courteau d'un cas dans lequel un requérant n'avait pu trouver d'avocat pour exercer un recours en révision.

Le rapporteur a fait observer que ces sanctions, qui ont pour objet d'éviter des recours abusifs, constituent une survivance d'une époque où le Conseil d'Etat n'était pas une juridiction indépendante.

Elles peuvent prendre la forme d'une amende qui ne peut excéder 20.000 francs ou, en cas de récidive, d'une suspension ou d'une destitution.

Or, le ministère d'avocat étant obligatoire pour l'exercice du recours en révision, l'existence de ces sanctions constitue un très gros obstacle à la mise en oeuvre de cette procédure. En effet, craignant de s'exposer à d'éventuelles sanctions, les avocats au Conseil d'Etat sont réticents à apporter leur concours.

Tel fut le cas dans l'affaire à l'origine de la suggestion du Médiateur. L'affaire ayant été portée devant la Commission européenne des droits de l'Homme, celle-ci déclara la demande irrecevable comme non conforme à l'article 26 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui prévoit que la Commission ne peut être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes. Pour la Commission, en effet, «il n'y a pas épuisement des voies de recours internes lorsqu'un recours a été déclaré non recevable à la suite d'une informalité commise par l'auteur du recours». En l'espèce le Conseil d'Etat, ayant retenu une irrecevabilité, n'avait pas statué au fond sur le recours en révision. Toutes les voies de recours internes n'avaient donc pas été épuisées. Or, l'intéressé se trouvait dans l'impossibilité d'accomplir la formalité en question, faute de pouvoir trouver un avocat acceptant de présenter son recours en révision.

Ce cas illustre les conséquences choquantes des sanctions contre les avocats puisqu'elles empêchent un requérant de mettre en oeuvre valablement les voies de droit.

Le **rapporteur** a fait remarquer que la proposition de loi permet de mettre un terme à cette situation en supprimant les sanctions prévues contre les avocats à l'article 75 de l'ordonnance du 31 juillet 1945. Elle ne modifie que sur ce point le régime du recours en révision. Elle maintient, en revanche, l'obligation du ministère d'avocat ainsi que le nombre de cas d'ouverture du recours en révision prévu à l'article 75 de l'ordonnance.

Cette modification ne devrait pas entraîner une augmentation sensible de l'activité contentieuse du Conseil d'Etat. Lorsque la requête sera manifestement irrecevable, elle pourra être mise directement au rôle sans donner lieu à instruction. Le Conseil d'Etat conservera, par ailleurs, la possibilité, en cas de recours en révision abusif et sur demande reconventionnelle, de condamner le requérant à verser des dommages-intérêts à la partie au profit de laquelle la décision contestée aura été rendue.

Pour ces raisons, **M. Michel Dreyfus-Schmidt, rapporteur**, a proposé à la commission d'adopter la proposition de loi sous réserve d'y introduire une modification formelle et de compléter son article unique, dans un souci de coordination, par un article additionnel tendant à la suppression des sanctions prévues à l'article 77 de l'ordonnance du 31 juillet 1945.

M. Raymond Courrière, après avoir rappelé le cas à l'origine de la proposition de loi, a fait observer qu'il mettait en évidence la nécessité de modifier l'ordonnance du 31 juillet 1945.

La commission des lois a alors **adopté la proposition de loi** dans le texte résultant de ses délibérations.

Vendredi 24 mai 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- La commission a procédé, sur le

rapport de M. Jacques Thyraud, rapporteur, à l'examen des amendements au projet de loi n° 306 (1990-1991), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme des procédures civiles d'exécution.

Elle a émis un avis défavorable :

- à l'article 3, aux amendements n°s 18, 19 présentés par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et à l'amendement n° 41 présenté par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté;

- à l'article 8, à l'amendement n° 20 rectifié présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République;

- à l'article 13, à l'amendement n° 21 des mêmes auteurs ;

- à l'article 18, aux amendements n°s 22 et 23 présentés par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, et aux amendements n°s 42 et 43 présentés par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté;

- à l'article 20 bis, aux amendements n°s 44 et 45 présentés par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme. Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté.

Puis, la commission a adopté un avis favorable sur l'amendement n° 24 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à insérer un article additionnel après l'article 20 bis.

Elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 25 des mêmes auteurs, tendant à insérer un article additionnel après l'article 28 bis.

Elle a également adopté un avis défavorable, à l'article 31, à l'amendement n° 26 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République ainsi qu'à leur amendement n° 27 tendant à insérer un article additionnel après l'article 31.

A l'article 38, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 28 et un avis favorable à l'amendement n° 29, présentés par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

A l'article 42, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 30 des mêmes auteurs ainsi qu' à l'amendement n° 55 et au sous-amendement n° 53 à l'amendement n° 8 de la commission, présentés par le Gouvernement.

Elle a, ensuite, adopté un avis défavorable à l'amendement n° 31 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à insérer un article additionnel après l'article 42.

La commission a adopté un avis défavorable :

- à l'article 46, à l'amendement n° 32 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

- à l'article 47, aux amendements n°s 56 présenté par le Gouvernement, et 33 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République.

A l'article 48 bis, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 58 présenté par M. Etienne Dailly.

A l'article 53, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 34 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et un avis défavorable au sous-amendement n° 54 à l'amendement n° 13 de la commission des Lois, présenté par le Gouvernement et à l'amendement n° 46 présenté par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme Jacqueline

Frayse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté.

La commission a adopté un avis défavorable :

- à l'article 58, aux amendements n°s 47, 48 et 49 présentés par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté;

- à l'article 59, à l'amendement n° 50 des mêmes auteurs.

A l'article 65, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 59 présenté par M. Etienne Dailly.

La commission a adopté un avis défavorable :

- à l'article 70, à l'amendement n° 35 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République;

- à l'article 77 A, à l'amendement n° 36 des mêmes auteurs.

A l'article 79, elle a émis un avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 57 présenté par le Gouvernement et un avis défavorable aux amendements n°s 37 présenté par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, 51 et 52 présenté par MM. Robert Pagès, Charles Lederman, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté.

Puis, elle a adopté un avis défavorable sur les amendements n°s 38, 39 et 40 présentés par M. Jean Natali et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, tendant à insérer trois articles additionnels respectivement après les article 80 bis, 86 bis et 88 bis.

Enfin la commission, sur proposition de son rapporteur, a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction du cinquième alinéa de l'article 46.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Jeudi 23 mai 1991. - Présidence de M. Jacques Genton, président. - La délégation a rencontré une **délégation de la commission spéciale pour les politiques communautaires de la Chambre des députés italienne**, conduite par M. Diego Novelli, vice-président, composée de MM. Wilmo Ferrari, Gian Stefano Milani, députés secrétaires, Mme Laura Cima, MM. Hubert Corsi, Altero Matteoli, Lucio Strumendo, membres, et accompagnée de MM. Vincenzo Guizzi, chef du service des relations communautaires et internationales, Claudio Cesareo, secrétaire de la commission, Mmes Mirella Cassarino, conseiller, chef du bureau des relations communautaires, et Cristina Di Pietro, interprète.

Le **président Jacques Genton** a tout d'abord rappelé les circonstances qui ont présidé à la création, en 1979, des délégations pour les communautés européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi que les missions qui leur ont été confiées, notamment à la suite du vote de la loi du 10 mai 1990. Il a souligné que ces délégations avaient pour rôle essentiel l'information du Parlement français en amont des décisions communautaires. Il a insisté, enfin, sur l'intérêt porté par la délégation du Sénat au problème de la répartition des compétences entre le niveau communautaire et le niveau national, et commenté le rôle que pourrait jouer un Congrès des Parlements.

M. Diego Novelli a précisé que la commission pour les politiques communautaires de la Chambre des députés italienne avait été créée en octobre 1990 dans le cadre de la

loi La Pergola relative à la transposition dans le droit national italien des textes communautaires.

Cette commission intervient chaque année après l'examen par les commissions permanentes du contenu de la loi globale de transposition.

Il a indiqué que sa commission avait manifesté de l'intérêt pour l'étude du thème de la subsidiarité et il a exprimé le souhait de la commission italienne d'être plus informée sur l'activité de la délégation du Sénat, sur ses relations avec le Gouvernement français et sur les échanges auxquels elle procède avec les autres délégations européennes. Il a également interrogé la délégation sur la nature de ses relations avec les commissions permanentes. Il a souhaité également savoir si le Parlement français avait pris position, comme le Parlement italien, sur les conditions dans lesquelles il procéderait à la ratification des modifications au Traité de Rome.

Interrogés par **M. Xavier de Villepin** sur la ratification par le Parlement italien des accords de Schengen, **MM. Diego Novelli** et **Altero Matteoli** ont indiqué que les problèmes de l'immigration faisaient l'objet d'un vaste débat en Italie, mais que ce débat se déroulait actuellement plutôt dans le pays que devant le Parlement qui n'est pas encore saisi d'un projet de loi en vue de la ratification ; ce débat divise tous les partis, comme la coalition actuellement au pouvoir ; il est en outre aggravé par l'affaire albanaise.

M. Diego Novelli, au nom de la délégation italienne, a souhaité qu'un nouvel échange ait lieu à Rome avec la délégation du Sénat avant la prochaine réunion de la Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes, qui aura lieu à La Haye en novembre 1991.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS
ET DES DÉLÉGATIONS POUR LA SEMAINE
DU 27 MAI AU 1er JUIN 1991**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 29 mai 1991
à 9 heures 30**

Salle 263

1. Examen du projet de mission d'information que la Commission pourrait effectuer en septembre 1991 aux Etats-Unis.
2. 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 par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES
ARMÉES**

Jeudi 30 mai 1991

à 10 heures

Salle n° 216

1. Compte rendu d'une mission effectuée par une délégation de la commission à Cuba du 23 au 30 mars 1991.

2. Auditions sur les projets de loi autorisant l'approbation de la convention de l'application des accords dits «de Schengen» :

- à 10 heures 30 : M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur.

- à partir de 15 heures :

- M. François Roussely, directeur général de la police nationale,

- M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire,

- M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières,

- M. Charles Barbeau, directeur général de la gendarmerie nationale.

- à 18 heures : M. Hubert Blanc, ancien coordonnateur national auprès de M. Roland Dumas, pour la libre circulation des personnes.

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

Mardi 28 mai 1991

à 15 heures 45

Salle n° 131

Examen des amendements au projet de loi n° 316 (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).

Jeudi 30 mai 1991

à 9 heures 30

Salle n° 131

Audition de M. Roger Quilliot, président délégué de l'Association des maires des grandes villes de France, sur le projet de loi n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

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

Mardi 28 mai 1991

à 10 heures 30

Salle n° 207

Auditions 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 matin :

- 10 h 30** Assemblée permanente des présidents des comités économiques et sociaux régionaux ;
- 11 h 00** Fédération nationale des maires ruraux ;
- 11 h 30** Association des membres du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ;
- 12 h 00** Association des maires de France.

- L'après-midi :

- 16 h 00** Assemblée des présidents de conseils généraux ;
- 16 h 30** Assemblée des districts de France ;
- 17 h 00** Syndicat national des secrétaires généraux et directeurs généraux des collectivités territoriales ;
- 17 h 30** Mouvement national des élus locaux.

Mercredi 29 mai 1991

à 9 heures

Salle n° 207

1. Auditions sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République :

9 h 00 Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale ;

9 h 30 Association des présidents des communautés urbaines ;

10 h 00 Association nationale des élus communistes et républicains.

2. Examen du rapport de M. Etienne Dailly sur les propositions de loi suivantes :

- n° 323 (1990-1991) adoptée par l'Assemblée nationale 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.

3. Examen du rapport de M. Etienne Dailly sur la proposition de résolution n° 290 (1990-1991) présentée par MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Claude Estier, tendant à modifier l'article 10 du Règlement du Sénat.

**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**

Mardi 28 mai 1991

à 10 heures

Salle n° 213

Examen du rapport de la commission - M. Lucien Lanier,
rapporteur.

**COMMISSION DE CONTRÔLE CHARGÉE
D'EXAMINER LES MODALITÉS
D'ORGANISATION ET LES CONDITIONS DE
FONCTIONNEMENT DU SECOND CYCLE DE
L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DU SECOND DEGRÉ,
DONT VOUS ÊTES MEMBRE**

Mercredi 29 mai 1991

à 9 heures 30 et à 15 heures

Salle n° 213

Examen du rapport de la commission - M. Joël Bourdin,
rapporteur.

**DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Mercredi 29 mai 1991

à 16 heures

Salle n° 216

1. Désignation d'un rapporteur : La Banque européenne de reconstruction et de développement (B.E.R.D.).
2. 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.
3. Examen du projet de rapport d'information de M. Jacques Genton sur la 4^{ème} Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires communautaires (Luxembourg, 6 et 7 mai 1991).

DÉLÉGATION POUR LA PLANIFICATION

Mercredi 29 mai 1991

Salle n° 263

A 16 heures

Adoption d'un programme de travail et désignation de rapporteurs.

A 16 heures 15

Audition de M. Pierre Yves Cossé, Commissaire au Plan.