

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE  
ET DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE 1992-1993

---

Service des Commissions

---

BULLETIN  
DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
	—
<b>Affaires culturelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Enseignement - Aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales (Ppl n° 393)</i></li> </ul>	
- Examen du rapport .....	4495
- Examen des amendements .....	4505
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Enseignement - Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (Ppl n° 391)</i></li> </ul>	
- Examen du rapport .....	4508
<b>Affaires étrangères</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de M. Henri Conze, délégué général pour l'armement</i>.....</li> </ul>	
	4519
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Mission d'information à l'étranger - Turquie (20-25 juin 1993)</i></li> </ul>	
- Compte rendu .....	4521
<b>Affaires sociales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nomination de rapporteur</i> .....</li> </ul>	
	4538

• <i>Emploi - Développement de l'emploi et de l'apprentissage (Pjl n° 375)</i>	
- Examen du rapport .....	4527
• <i>Immigration - Conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (Pjl n° 374)</i>	
- Examen du rapport pour avis .....	4532

## Finances

• <i>Statut de la Banque de France (Pjl n° 356)</i>	
- Audition de M. Christian-Jacques Berret, conseiller général élu par le personnel et de représentants du syndicat CFTC de la Banque de France .....	4539
- Examen des amendements .....	4543-
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	4546
- Audition de M. Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France	
- rectificatif .....	4549

## Lois

• <i>Justice - Entrée en vigueur du nouveau code pénal (Pjl n° 368)</i>	
- Examen des amendements .....	4551
• <i>Ordre public - Contrôles et vérifications d'identité (Pjl n° 352)</i>	
- Examen des amendements .....	4552
• <i>Constitution - Révision de la Constitution : titres VIII, IX, X et XVI (Pjl n° 389)</i>	
- Examen du rapport en deuxième lecture .....	4555
- Examen des amendements .....	4578

	Pages
	—
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Immigration - Conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (Pjl n° 374)</i></li> <li>- Examen du rapport .....</li> </ul>	4566
<p><b>Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de M. Daniel Genton, directeur général de GIST-BROCADES France, spécialiste de la filière biocarburant, et de M. Vincent Réquilliard, économiste, chargé de mission à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)...</i></li> <li>• <i>Audition de M. Claude Quin, inspecteur général de l'équipement .....</i></li> <li>• <i>Audition de M. Serge Vallemont, président du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations .....</i></li> <li>• <i>Audition de MM. Martin Malvy, président de l'association des petites villes de France et Jean-Paul Nunzi, président délégué .....</i></li> </ul>	4585 4588 4594 4597
<p><b>Programme de travail des commissions et missions et de l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques pour la semaine du 5 au 9 juillet 1993.....</b></p>	4601

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 29 juin 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a examiné le **rapport de M. Joël Bourdin sur la proposition de loi n° 393 (1992-1993)**, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements privés par les collectivités locales.

Le président Maurice Schumann a tout d'abord indiqué que la réunion de la commission avait été avancée en raison du changement d'ordre du jour décidé par le Gouvernement pour l'examen de ce texte et a précisé que le groupe communiste, pour protester contre ces modifications, lui avait fait connaître son intention de ne pas participer à cette réunion.

M. Jean-Louis Carrère a exprimé sa surprise devant la hâte manifestée dans l'organisation de ce débat, alors que son groupe était actuellement en train de préparer des amendements au texte transmis par l'Assemblée nationale, lesquels seront soumis à la commission lors de sa prochaine réunion.

M. Marcel Lucotte a rappelé que la majorité du pays avait exprimé clairement sa volonté de mettre à jour la loi de 1850, conformément au programme annoncé par la majorité actuelle. Si l'application de ce programme, décidé en accord avec le Gouvernement, provoque des difficultés de procédure, et conduit naturellement l'opposition à s'exprimer, ceci lui est apparu conforme à la réalité de la vie démocratique des Assemblées parlementaires.

M. François Autain s'est étonné des conditions de travail imposées à la commission qui interdisent notamment à certains commissaires de participer à la réunion de leur groupe. Il s'est demandé pour quelles raisons ce texte,

qui a déjà attendu 150 ans pour sa modification, n'aurait pu être examiné au cours de la prochaine session extraordinaire ou à la rentrée d'octobre. Il a aussi souhaité que la commission se prononce par vote sur le report de sa réunion.

**M. François Lesein** a également exprimé sa déception devant l'inscription rapide d'un texte aussi important et a dit son intention de l'amender afin de réduire les charges futures des garanties d'emprunt accordées par les collectivités territoriales aux établissements privés.

Par 8 voix contre 20, la commission s'est opposée au report de la réunion.

**M. Joël Bourdin, rapporteur**, a alors procédé à l'exposé de ses conclusions sur la proposition de loi n° 393 (1992-1993).

Il a rappelé que depuis plusieurs années, le Sénat et sa commission des affaires culturelles avaient, à maintes reprises, pris position en faveur d'un financement par les collectivités locales, des investissements immobiliers des écoles privées et d'un aménagement conséquent de la législation existante : du fait de l'opposition des Gouvernements successifs, ou de l'Assemblée nationale, ces propositions n'ont jamais pu aboutir.

Dans le droit fil des propositions de la plate-forme de Gouvernement de «l'Union pour la France» rendue publique avant les élections législatives de mars 1993, il a rappelé que la commission avait adopté le 16 juin dernier, le rapport n° 367 (1992-1993) sur la proposition de loi n° 317 relative au financement des établissements d'enseignement privés par les collectivités locales, présentée notamment par MM. les présidents Marcel Lucotte, Maurice Blin, Josselin de Rohan et Ernest Cartigny.

Il a indiqué qu'au cours de la dernière semaine, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale s'était prononcée sur quatre propositions de loi ayant le même objet, mais que son rapporteur, M. Bruno Bourg-Broc, avait préféré, dans son rap-

port n° 371 (A.N.), lui soumettre, lors de sa réunion du 22 juin dernier, un texte nouveau.

Il a signalé que, pour des raisons de procédure, M. Bruno Bourg-Broc avait repris ensuite quasiment à l'identique les conclusions de la commission dans une proposition de loi n° 367 : cette nouvelle proposition a fait l'objet d'un nouveau rapport n° 394 et d'un examen par la commission, le 25 juin 1993.

Il a précisé qu'au terme d'une longue discussion, l'Assemblée nationale avait adopté, avec un amendement essentiel du Gouvernement, le texte aujourd'hui soumis à la commission.

Le rapporteur a ensuite rappelé les positions exprimées par la commission, le 16 juin 1993, lors de l'examen de la proposition de loi n° 317.

Soulignant que l'enseignement privé sous contrat accueillait désormais environ le cinquième des élèves scolarisés, il a relevé que bon nombre de ses établissements se trouvait dans un état matériel préoccupant et a rappelé que les textes anachroniques qui régissaient les aides autorisées au secteur privé ne permettent pas aux collectivités territoriales de leur venir en aide : les lois Falloux de 1850, plaçant l'enseignement sous la houlette du «parti clérical», et Jules Ferry de 1886, adoptées dans un contexte très différent, apparaissent ainsi très peu adaptées aux problèmes d'aujourd'hui.

Il a ensuite retracé les principes qui ont orienté les conclusions de la commission adoptées le 16 juin dernier :

- l'équité de traitement en matière d'investissements immobiliers entre les établissements publics et privés, inspirée de la loi Debré de 1959 qui instaurait une égalité de traitement en matière de fonctionnement.

Le texte proposé stipulait ainsi que l'aide prévue en matière d'investissements, ne pourrait être supérieure, en proportion du nombre d'élèves, à celle octroyée par les col-

lectivités aux établissements d'enseignements publics, constatée au cours d'une période donnée.

La commission avait proposé que la moyenne de référence des concours publics soit établie sur les sept années précédant l'attribution du nouveau système d'aide au privé, c'est-à-dire une période correspondant à la mise en oeuvre des lois de décentralisation, représentative de l'effort effectué en faveur du public.

Elle ajoutait, afin de tenir compte de la situation de certaines communes qui n'accueillent qu'une seule école privée sur leur territoire, à l'exclusion de toute école publique, que cette moyenne serait calculée, pour les écoles, au niveau du département ;

- une aide réservée aux établissements sous contrat.

La commission avait estimé qu'il était souhaitable de réserver le bénéfice des aides à l'investissement immobilier aux seuls établissements ou classes sous contrat, c'est-à-dire bénéficiant d'un «label» de l'éducation nationale assurant notamment la qualité pédagogique des établissements ;

- le principe de spécialité.

la commission avait réaffirmé son attachement au principe de spécialité, en prévoyant cependant que son application pourrait faire l'objet d'aménagements adaptés afin de tenir compte des réalités locales, et notamment du manque de moyens des petites communes ;

- la référence à la pluriannualité.

la commission considérait que les collectivités locales pouvaient concourir dans le cadre d'un plan pluriannuel aux dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés.

Cette précision était de nature, selon elle, à permettre aux collectivités de mettre en place une programmation budgétaire à moyen terme leur permettant de répondre, dans des conditions satisfaisantes, aux demandes d'aide qui s'exprimeront ;

- la mise en place de garanties quant à la destination des biens subventionnés.

la commission avait estimé qu'il devait être stipulé que les biens immobiliers subventionnés seraient affectés à des activités d'enseignement et qu'il convenait de prévenir, par un certain nombre de garanties, tout risque d'enrichissement sans cause d'un patrimoine privé par une collectivité publique : toute aide allouée par une collectivité devrait donc donner lieu à conclusion, entre celle-ci et l'organisme bénéficiaire d'une convention précisant l'affectation de l'aide, les durées d'amortissement des investissements financés, et en cas de cessation de l'activité d'éducation, ou de résiliation du contrat, les conditions de remboursement qui pourraient être imposées ;

- enfin, la commission avait estimé qu'il convenait de maintenir les règles en vigueur concernant l'enseignement technique, les établissements hors contrat et le local pouvant être mis à leur disposition par les collectivités.

Présentant ensuite le texte de la proposition de loi n° 393 (1992-1993) adoptée par l'Assemblée nationale, **M. Joël Bourdin** a noté que son dispositif, amendé à l'initiative du Gouvernement, était très proche du texte adopté par la commission des affaires culturelles du Sénat.

Son article premier affirme le principe selon lequel les collectivités territoriales de la République concourent à la liberté de l'enseignement, dont l'exercice est garanti par l'Etat, et reprend ainsi le principe inscrit dans la loi Debré du 31 décembre 1959, en l'adaptant aux principes de la décentralisation.

L'article premier bis (nouveau), introduit sur proposition du Gouvernement, fixe les conditions de l'aide aux investissements des établissements privés par les collectivités. Il stipule :

- que ces établissements doivent être sous contrat ;
- que l'aide apportée par les collectivités est facultative et que ses modalités sont librement choisies ;

- qu'un principe de parité, fondé sur le nombre d'élèves, sera observé entre l'aide accordée par les collectivités aux établissements publics et privés ;

- que la moyenne de référence sera établie à partir de l'aide aux établissements publics sur la base des six années précédant l'attribution de l'aide aux écoles privées ;

- que la prise en compte de cette moyenne sera appréciée au niveau départemental pour les communes de moins de 10.000 habitants ;

- qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de ces dispositions.

L'article 2 ouvre aux établissements d'enseignement secondaire sous contrat la possibilité de bénéficier d'une aide aux investissements dès lors que les formations offertes sont compatibles avec les orientations définies par le schéma prévisionnel des formations prévu par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Il précise que les conseils régionaux associeront les représentants désignés par les établissements privés sous contrat à l'élaboration de ces schémas.

L'article 3, en reprenant la rédaction de l'article 2 des conclusions de votre commission, prévoit des garanties pour les collectivités attribuant des aides aux établissements privés, en exigeant qu'une convention soit passée entre celles-ci et l'organisme bénéficiaire, afin de déterminer l'affectation de l'aide, les durées d'amortissement des investissements financés et, en cas de cessation de l'activité d'éducation ou de résiliation du contrat, les conditions de remboursement des sommes non amorties ainsi que les garanties correspondantes.

L'article 4 relatif à l'aide à l'investissement privé hors contrat, considéré comme superfétatoire, a été supprimé par l'Assemblée nationale.

L'article 5, relatif à l'aide à l'investissement de l'enseignement technique privé, a été supprimé pour les mêmes raisons.

L'article 6 (nouveau) stipule enfin que le nouveau régime est applicable à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Enfin, l'Assemblée nationale a apporté une modification rédactionnelle à l'intitulé de la proposition de loi.

Constatant que le texte adopté par l'Assemblée nationale reprenait l'essentiel des conclusions de son rapport n° 367 (1992-1993) et répondait à la plupart de ses préoccupations, notamment aux articles premier bis (nouveau) et 3, le rapporteur a alors proposé d'adopter sans modification, l'ensemble de la proposition de loi.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur :

**M. Roger Chinaud** a d'abord remarqué que l'article premier bis, introduit à la demande du Gouvernement, permettait d'échapper à tous risques d'application de l'article 40 de la Constitution et de «cadrer» l'aide des collectivités locales aux établissements privés, lesquelles fixeront librement les modalités de leur aide.

Cet engagement du Gouvernement a, selon lui, le mérite de préciser les responsabilités des uns et des autres, dans l'esprit des lois de décentralisation. Après avoir approuvé les principes du dispositif clair proposé par le rapporteur, il a estimé qu'il était inopportun de s'engager dans une procédure de vote d'amendements, qu'il a estimés superfétatoires, notamment pour ce qui concerne les établissements privés hors contrat, ainsi que pour l'enseignement technique et agricole du secteur privé.

**M. Jean-Louis Carrère**, déclarant ne pas vouloir aller à l'encontre du principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement, a constaté que le texte de l'Assemblée

nationale ne remettait pas en cause le caractère propre des établissements privés aidés, que ceux-ci ne supportaient pas les mêmes contraintes que ceux du secteur public, et que cette aide risquait d'avoir des incidences sur les crédits et les impôts locaux.

L'application de l'égalité de traitement entre établissements conduira, selon lui, à des inégalités et à une réduction des crédits aux établissements publics.

Il s'est enfin étonné que la commission, et son président, se laissent engager dans une procédure aussi peu «orthodoxe».

**Madame Françoise Seligmann** a remarqué que son département comptait encore nombre d'établissements de type «Pailleron» qu'il n'avait pas les moyens de remplacer et a estimé que l'objectif résultant du principe de l'égalité de traitement était d'aboutir, un jour, à donner moins au public et davantage au privé.

**M. Claude Saunier** a exprimé son inquiétude devant un texte qui ne lui paraît pas adapté à la situation actuelle de la France et à l'attente des Français, au moment même où le Premier ministre annonce une crise économique d'un caractère inédit. Il a estimé que l'application du principe d'équité calculé sur la moyenne de l'aide considérable accordée aux établissements publics pendant les années de mise en place de la décentralisation, allait conduire à avantager considérablement l'enseignement privé, que l'inégalité de traitement dans le versement de la taxe d'apprentissage favorisait déjà d'une manière scandaleuse ; qu'on accordait à celui-ci le privilège de programmer son développement alors que l'enseignement public est conduit à respecter la règle de l'annualité budgétaire et à patienter trop longtemps, à la différence du privé, pour obtenir l'autorisation de mettre en place de nouvelles formations.

Il a enfin exprimé sa crainte, alors que la priorité actuelle devrait être celle de la cohésion nationale, que ce nouveau régime réactive des germes de division dans les

communes et les départements, alors que s'y était établi un équilibre partagé entre les uns et les autres.

**M. Pierre Vallon** a estimé qu'il fallait faire confiance aux collectivités locales dans l'application de cette loi. Le terme pluriannuel a été utilisé pour ne pas mettre les conseils régionaux et généraux en difficulté devant les demandes.

**M. Maurice Arreckx** a souligné les efforts considérables effectués dans son département en faveur de l'enseignement secondaire public, qui restera pour lui une priorité.

Il a estimé qu'un déséquilibre s'était accentué entre les deux types d'établissements, et qu'il fallait faire confiance aux élus locaux qui ne décideront pas de projets disproportionnés en faveur des investissements privés.

**M. Adrien Gouteyron**, approuvant les conclusions du rapporteur, a estimé que le texte proposé se situait dans le droit fil de la loi Debré de 1959, en ne visant notamment que les établissements privés sous contrat - ce qui constitue selon lui une garantie majeure - et des principes de la liberté d'enseignement et de libre administration des collectivités territoriales. Pour lui, peu importe le moment lorsqu'il s'agit de respecter un engagement pris.

**M. James Bordas**, s'appuyant sur l'exemple de sa région, a rappelé que beaucoup avait été fait en faveur des établissements publics ; il a souligné le caractère facultatif, pour les collectivités locales, du dispositif proposé par le texte, qui permettra de rétablir l'égalité entre les divers ordres d'enseignement, qu'ils soient technique, agricole ou général. Il a par ailleurs remarqué que c'était le dynamisme des établissements privés qui leur permettait de bénéficier plus largement de la taxe d'apprentissage.

**M. Pierre Laffitte** a considéré qu'il convenait que les collectivités locales puissent contribuer au développement des initiatives privées et des structures innovantes.

**M. Dominique Leclerc** a également souligné le comportement raisonnable des élus des collectivités territoriales. Il a ajouté que la région Centre était une de celles qui avait le plus fait pour l'enseignement public et qu'elle allait poursuivre cet effort.

**M. Gérard Delfau** a exprimé son désaccord total avec les propositions du rapporteur et a rappelé que la référence aux libertés n'en garantit pas l'exercice à venir.

Il a rappelé que, si les collectivités territoriales étaient autonomes et si leurs élus étaient responsables, existait aussi en France une tradition d'égalité des citoyens dans les actes fondamentaux de leur vie ; il a exprimé sa crainte que le Sénat, «en ouvrant cette boîte de Pandore», ne contribue pas à la mise en oeuvre de cette égalité.

Il s'est par ailleurs inquiété du destinataire final du patrimoine immobilier privé qui aura été aidé par les contribuables.

Il a enfin estimé que ce texte de diversion allait raviver des antagonismes maîtrisés depuis quelque temps et qui risquaient de réapparaître lors des prochaines échéances électorales.

**Le président Maurice Schumann** a rappelé qu'au cours de sa carrière, il s'en était toujours tenu au respect absolu des dispositions constitutionnelles et réglementaires, lesquelles avaient d'ailleurs été, à son sens, parfaitement respectées dans le débat en cours, par le Gouvernement et par les députés de l'opposition. Il a souligné que les socialistes, longtemps hostiles au monopole de l'enseignement et à l'abrogation de la loi Falloux, avaient désormais accepté le principe de la liberté de l'enseignement.

Il a rappelé cependant qu'une liberté dépourvue de tous moyens de l'exercer n'était qu'un leurre ; en l'espèce, l'enseignement privé manque de locaux indispensables à son action. Insistant sur le fait que le nouveau régime, facultatif pour les collectivités locales, ne s'appliquerait qu'aux écoles sous contrat, signé après cinq années de fonctionnement, il a observé que celui-ci ne portait en rien

atteinte au principe de l'unité du service public de l'éducation.

Il a, par ailleurs, estimé qu'il appartenait à l'éducation nationale de faire respecter les contraintes et obligations qui pèsent également sur les établissements privés sous contrat, y compris en matière d'accueil des élèves, quelles que soient les convictions des familles. Il a enfin constaté que l'enseignement privé constituait désormais un véritable «partenaire» du service public de l'éducation et que la complémentarité remplaçait aujourd'hui les anciennes rivalités.

**Le président Maurice Schumann** a ensuite mis aux voix la proposition du rapporteur d'adopter le texte sans modification, et souligné que l'adoption conforme par la commission du texte transmis par l'Assemblée nationale devrait logiquement la conduire à rejeter les amendements qui lui seraient soumis.

**Par 23 voix contre 13, et une abstention, la commission a adopté sans modification l'ensemble de la proposition de loi.**

**Mercredi 30 juin 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a examiné les **amendements** déposés sur la **proposition de loi n° 393** (1992-1993), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux conditions de **l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.**

**Le président Maurice Schumann** a rappelé qu'au cours de sa précédente réunion la commission avait adopté sans modification l'ensemble de la proposition de loi, ce qui devrait logiquement la conduire à rejeter l'ensemble des amendements qui lui seraient soumis. Il a ainsi proposé à la commission, appuyé par **M. Joël Bourdin, rapporteur**, de confirmer son vote émis antérieurement.

**M. Gérard Delfau** a estimé qu'il serait encore plus expédient de remplacer les sénateurs par des machines à voter et, que si ce débat devait être bâclé, ce serait un triste jour pour la démocratie.

**M. Jean-Louis Carrère**, s'étonnant également des atteintes ainsi portées aux pratiques démocratiques, a jugé que le choix de la méthode retenue relevait d'une tentative d'escamotage de l'examen des amendements en séance publique.

Répondant aux intervenants, le **président Maurice Schumann** a rappelé que la commission n'avait qu'un avis à présenter au Sénat sur les amendements qui lui étaient soumis.

**Mme François Seligmann** a déploré qu'un débat essentiel pour l'avenir des générations futures soit escamoté par la commission, comme il l'avait été en séance publique, lors de la discussion générale de la proposition.

Exprimant son sentiment de frustration, elle a estimé que l'opposition était victime d'une certaine censure.

**Mme Danielle Bidard-Reydet**, tout en trouvant ce débat inopportun dans la conjoncture actuelle, a déploré que l'utilisation de la demande de clôture en séance publique ait privé les représentants de son groupe du droit de s'exprimer.

Elle a regretté que le rejet de l'ensemble des amendements par la majorité de la commission aboutisse à réduire l'expression normale de l'opposition et qu'un sujet si grave soit traité aussi légèrement.

**M. François Autain** a également souhaité que la majorité n'empêche pas l'exercice des droits d'expression de la minorité et qu'en conséquence, les amendements de cette dernière soient pris en considération.

**M. Marcel Lucotte** a rappelé que si la démocratie parlementaire conférait des droits aux minorités, elle en donnait aussi à la majorité qui a le droit de mettre en œuvre les engagements pris à l'égard du pays.

Il a par ailleurs estimé que l'opposition parlementaire n'avait pas fait un mauvais usage de ses droits au cours des dernières semaines, et qu'elle avait largement eu la possibilité de s'exprimer.

Il a cependant remarqué que le fait de déposer plus de 3.000 amendements sur un tel texte témoignait à l'évidence d'une volonté de blocage : même si le droit d'amendement est sacré, son usage abusif conduit la majorité à se défendre, notamment dans la perspective d'une fin de session désormais très proche.

**Le président Maurice Schumann** a indiqué que chacun avait voté selon sa conscience dans la demande de clôture intervenue lors de la discussion générale, que l'adoption d'un vote conforme était chose courante dans une assemblée et que la commission, qui avait décidé de proposer au Sénat d'adopter le texte de l'Assemblée nationale sans modification, ne pouvait en conséquence qu'émettre un avis défavorable à l'adoption d'amendements à ce texte. Il a également souligné que le rejet des amendements par la commission ne faisait en rien obstacle à leur examen par le Sénat.

**Mme Hélène Luc** a déclaré voir pour la première fois un texte examiné avec une discussion générale tronquée et des amendements repoussés en commission sans examen ni débat.

Elle a estimé que ces pratiques étaient dangereuses pour la démocratie.

**Par 16 voix contre 11, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption d'amendements au texte de la proposition de loi soumise au Sénat.**

**M. Joël Bourdin, rapporteur**, a enfin signalé que de nombreux amendements déposés risquaient d'être déclarés irrecevables à des titres divers.

**Jeudi 1er juillet 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a examiné le **rapport de M. Jean-Pierre Camoin sur la proposition de loi n° 391 (1992-1993), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel** .

**M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la nécessaire adaptation de l'enseignement supérieur aux réalités sociales et économiques du moment a conduit le législateur, depuis plusieurs années, à introduire davantage de souplesse dans l'organisation et le fonctionnement de l'université française.

Cette adaptation est d'autant plus nécessaire que la crise économique, en s'aggravant, touche aujourd'hui de nombreux étudiants diplômés qui sont désormais confrontés au problème du chômage.

Il a ajouté que les perspectives d'évolution démographique des effectifs étudiants apparaissent des plus préoccupantes : alors que la crise économique semble devoir se poursuivre, la fuite en avant de l'enseignement supérieur se traduit par une croissance des effectifs étudiants qui se propage désormais aux seconds cycles.

Le rapporteur a ainsi exprimé la crainte d'une généralisation d'un phénomène de désenchantement de générations de diplômés de l'enseignement supérieur qui ne trouveront pas un emploi à la hauteur de leurs ambitions, lequel se conjuguera avec la situation dramatique des «laissés pour compte» de l'échec universitaire qui reste à un niveau inacceptable dans les premiers cycles.

Ces sombres perspectives commandent, selon lui, une adaptation de l'enseignement supérieur aux évolutions socio-économiques afin de faciliter l'insertion professionnelle des étudiants.

Il a estimé cependant que la crise économique actuelle ne devait pas servir de prétexte pour démanteler l'université, même si la mise en place d'aménagements adaptés ne

peut que malaisément se réaliser dans le cadre rigide posé par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

L'adaptation de l'organisation et du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur devrait donc plutôt résulter de mesures dérogatoires à ce texte, décidées au cas par cas, et soumises ultérieurement à l'évaluation du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Il a ensuite rappelé les possibilités de dérogations existantes et souligné le caractère limité de leur portée.

Il a d'abord noté que le principe de l'autonomie des universités a été confirmé par l'article 20 de la loi du 26 janvier 1984, dite loi Savary, qui dispose que les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de «l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière».

En dépit des progrès réalisés ces dernières années dans l'application de ce principe d'autonomie, notamment avec la mise en œuvre d'une politique contractuelle associant aux universités, l'Etat et les collectivités locales, avec les tentatives de gestion déconcentrée des personnels, avec la globalisation progressive des crédits et leurs nouvelles règles d'attribution, avec les possibilités d'organisation pédagogique, il a constaté que le cadre quelque peu rigide de la loi de 1984 n'autorisait que des adaptations limitées pour les établissements d'enseignement supérieur, même si un régime dérogatoire plus souple a été mis en place en 1992 en faveur des universités nouvelles.

Il a rappelé que les différents types d'établissements créés par l'article 24 de la loi du 26 janvier 1984 regroupaient les universités, auxquelles sont assimilés les instituts nationaux polytechniques, les écoles et instituts extérieurs aux universités, les écoles normales supérieures, les écoles françaises à l'étranger et les grands établissements.

Il a précisé que l'article 21 de la loi de 1984 disposait que les décrets portant création desdits établissements

«peuvent prévoir des adaptations aux dispositions de la présente loi et des décrets pris pour son application, pour la durée strictement nécessaire à leur mise en place et n'excédant pas dix-huit mois». Ce délai s'était rapidement révélé trop court, compte tenu notamment des difficultés de mise en place des nouveaux établissements et avait pour conséquence de mettre fin aux adaptations en cours d'année universitaire.

Il a ensuite rappelé que l'article 22 de la loi de 1984 stipulait que «les établissements déterminent, par délibérations statutaires prises à la majorité des deux tiers des membres en exercice du conseil d'administration, leurs statuts et leurs structures internes ... dans le respect d'une équitable représentation dans les conseils de chaque grand secteur de formation» et que ces statuts, déterminés conformément aux dispositions de la loi de 1984, sont transmis au ministre.

En application de ces règles, il a précisé que les décrets portant création et organisation provisoire des quatre universités nouvelles dans la région parisienne ont été ainsi publiés le 22 juillet 1991 et ont permis de remplacer les antennes universitaires parisiennes délocalisées par les universités nouvelles de Marne-La-Vallée, Evry-Val d'Essonne, Cergy-Pontoise et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

Il a ajouté que deux décrets du 7 novembre 1991 ont porté respectivement création et organisation de l'université du Littoral et de l'université d'Artois et qu'un décret ultérieur du 20 janvier 1993 a porté création et organisation provisoire de l'université de La Rochelle.

Le rapporteur a ensuite retracé les assouplissements apportés par la loi du 20 juillet 1992 en faveur des universités nouvelles en soulignant que celle-ci avait élargi considérablement la portée de l'article 21 de la loi de 1984 en autorisant, non plus de simples adaptations, mais de véritables dérogations à une dizaine d'articles de la loi de 1984.

Cette durée apparaissait, en effet, suffisante pour apprécier une expérimentation et pour couvrir la mise en place d'un cursus universitaire jusqu'à l'obtention de la licence par les premiers étudiants des nouvelles universités : elle évitait, par ailleurs, tout risque de confusion entre les mandats des administrateurs provisoires et ceux des présidents d'université traditionnellement élus pour cinq ans.

Le rapporteur a ajouté que la loi du 20 juillet 1992 mentionnait explicitement les articles de la loi de 1984 auxquels il pouvait être dérogé pour une durée portée à trois ans et a rappelé, en outre, que l'article 4 de la loi de 1992 étendait le bénéfice des dispositions de l'article 21 modifié aux établissements créés au cours des dix-huit mois précédant sa promulgation, c'est-à-dire les six universités nouvelles susvisées.

Il a ensuite rapidement analysé les dispositions de la loi de 1984 qui pouvaient faire l'objet de dérogations et qui portent sur l'organisation générale des universités et leurs diverses composantes, sur le rôle du président d'université, du conseil d'administration, du conseil scientifique, du conseil des études et de la vie universitaire, sur les modalités de désignation et les attributions du président, sur la composition et les attributions des trois conseils et sur le statut des écoles et instituts extérieurs. Il a précisé que ces dérogations avaient pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements et d'expérimenter des formules nouvelles.

Il a ensuite établi le bilan des expériences statutaires dérogatoires menées dans les universités nouvelles en rappelant que celles-ci, dirigées par un administrateur provisoire, s'étaient toutes dotées d'un conseil d'orientation et d'un conseil d'université qui se substituent aux trois conseils de droit commun. Il a souligné que par leur composition, ces conseils d'orientation et ces conseils d'université témoignaient d'une ouverture plus large aux représentants des collectivités locales et aux représentants des activités économiques et sociales.

**M. Jean-Pierre Camoin** a ensuite analysé les objectifs visés par la présente proposition de loi qui consistent, pour l'essentiel, à adapter l'enseignement supérieur aux évolutions du monde contemporain et à faciliter l'insertion professionnelle des étudiants, ce qui implique d'assouplir certaines dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

Dans cette perspective, la proposition de loi entend ainsi encourager les expériences engagées dans les universités nouvelles et conférer à ces établissements une stabilité statutaire afin de garantir les premiers résultats enregistrés.

Il a également signalé que rien n'empêchait les établissements de mettre fin à des formules dérogatoires qui se révéleraient inadaptées : dans ce cas, ils pourraient revenir au droit commun de la loi de 1984 ou recourir, sous le contrôle du ministre, à d'autres formules.

Le rapporteur a ensuite souligné que la proposition ouvre à tous les établissements, quelle que soit leur date de création, la possibilité «d'expérimenter des formules nouvelles de nature à favoriser l'ouverture des formations dispensées sur le monde socio-économique ou le développement des activités de recherche», ce qui implique de faciliter les possibilités d'évolution statutaire au sein des établissements, étant entendu que seuls les établissements volontaires pourront profiter des possibilités d'expérimentation de formules nouvelles : l'extension prévue ne signifie donc pas généralisation des dérogations.

Le rapporteur a enfin indiqué que, dans le respect de l'autonomie et des libertés universitaires, le ministre chargé de l'enseignement supérieur garantira la cohérence nationale du nouveau dispositif, en coordonnant le système d'enseignement afin d'éviter, notamment, que ne se développent des inégalités régionales : toute demande de dérogation sera ainsi transmise au ministre qui pourra s'y opposer si celle-ci apparaît contraire, notamment, aux missions de l'université, à la cohérence du système d'enseigne-

ment et de recherche et au caractère national des diplômes.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Pierre Laffitte**, se rangeant à l'essentiel des conclusions présentées par le rapporteur, s'est notamment interrogé sur le «mal français» consistant, contrairement à ce que l'on observe dans les autres pays, et notamment aux Etats-Unis, à n'attacher de valeur qu'aux diplômes nationaux : citant l'exemple de diplômes spécifiques délivrés notamment par les grandes écoles, par des établissements d'enseignement spécifiques ou régionaux, il a exprimé sa crainte que la rédaction proposée par la proposition de loi n'encourage cette tendance.

**M. François Lesein** a remarqué que ce texte visait les universités et non pas les grandes écoles. Il s'est demandé quelle serait l'instance qui serait chargée du contrôle du contenu, notamment pédagogique, des enseignements dispensés, comment les nouvelles formations pourraient être très rapidement adaptées aux demandes potentielles et comment pourrait être abordé, voire réglé, le problème patent des inégalités de moyens entre les régions, qui sont loin d'avoir les mêmes possibilités de soutenir l'enseignement supérieur.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a d'abord souligné le sérieux de l'analyse effectuée par le rapporteur, mais a manifesté son désaccord avec la logique du texte : s'il convient en effet de ne pas renoncer à l'autonomie des universités, celle-ci doit s'exercer dans un système de cohérence nationale contrôlé par la collectivité publique.

Elle a exprimé la crainte que la poursuite d'une régionalisation excessive de l'enseignement supérieur ne conduise à une véritable concurrence et à des inégalités régionales accrues : certaines entreprises régionales puissantes risquent ainsi d'imposer aux établissements de répondre directement à leurs besoins.

Elle a noté qu'une mobilisation importante se manifestait déjà contre ce texte dans l'université. Il convient ainsi,

selon elle, de faire le bilan de notre système universitaire mais dans un sens différent de celui retenu par la proposition de loi.

S'agissant des garde-fous posés par le texte, elle a estimé que ceux-ci se révéleraient inefficaces face au poids des pressions locales.

Elle a noté qu'un équilibre satisfaisant s'était institué entre les diverses composantes et que cet équilibre risquait d'être rompu.

Elle a ainsi redit son opposition aux orientations du texte proposé ainsi qu'aux conclusions présentées par le rapporteur.

**M. Michel Miroudot** s'est interrogé sur le contenu de la notion d'adaptation aux réalités socio économiques.

**M. Roger Quilliot**, s'appuyant sur son expérience universitaire, a déclaré ne pas être en désaccord avec les objectifs d'autonomie et de professionnalisation posés par la proposition de loi.

Il a cependant souligné que, dans la réalité des faits, certaines unités d'enseignement et de recherche (U.E.R.) et unités de formation et de recherche (U.F.R.) dérogeaient déjà à la loi de 1984 qui offre des possibilités réelles d'adapter les formations à la réalité économique, en concertation avec les secteurs professionnels.

Prenant acte de la rigidité des textes, il a ainsi constaté que leur application s'était assouplie.

Il a en revanche insisté sur l'importance des blocages internes à l'enseignement supérieur qui résultent largement des universitaires eux-mêmes, lesquels se considèrent comme propriétaires de l'université : il a dénoncé cette tendance redoutable, qui émane parfois, par exemple, de certains directeurs de laboratoires importants, lesquels souhaitent conserver leurs crédits.

Il a estimé qu'une modification législative ne saurait à elle seule modifier ces pratiques et que ces rapports de pouvoir entre groupes puissants étaient autrement redou-

tables que des rigidités législatives déjà largement tournées ou assouplies dans les faits. Il a rappelé le «mandarinat» d'avant 1968, et a constaté que, malgré les réformes intervenues, les pouvoirs s'étaient quelque peu reconcentrés au sein des universités.

**M. André Maman** a indiqué que l'«américanisation» des universités ne devait pas s'entendre comme une liberté totale laissée aux intervenants économiques extérieurs : aux Etats-Unis une administration très rigoureuse contrôle en effet les universités, sous la direction de doyens ou de présidents très respectés.

**M. Pierre Laffitte** est convenu que le problème le plus préoccupant résultait de blocages spécifiques à l'université.

Selon lui, on ne peut prétendre à l'autonomie pédagogique et s'opposer à la compétition entre établissements universitaires dotés de structures très attrayantes.

Le texte proposé devrait contribuer, à ses yeux, au déblocage du système universitaire, et à la mise en cause de situations établies, en particulier par le développement des structures de liaison entre les établissements et certains organismes de recherche.

**M. Albert Vecten**, estimant que la compétitivité était nécessaire, a indiqué que les présidents d'université étaient sans influence face aux pouvoirs de blocage inadmissibles de quelques uns, qui peuvent ainsi contrarier le développement économique régional.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a précisé qu'il était nécessaire de faire un véritable bilan des universités actuelles, y compris pour celles qui bénéficient d'un régime dérogatoire.

Elle a estimé qu'il ne fallait pas charger l'université de tous les maux, tout en notant que le texte proposé ne contribuera, ni à son ouverture, ni au respect du service public.

Elle a insisté sur la richesse de la notion de compétitivité, alors que les conséquences de la notion de concurrence peuvent être tragiques.

Le **président Maurice Schumann**, après avoir remercié vivement le rapporteur, a déclaré attendre beaucoup de ce texte pour secouer les pesanteurs historiques et sociologiques de l'enseignement supérieur.

Il a évoqué l'opinion d'un chercheur éminent selon lequel la partie la plus utile de l'effort de recherche se réalisait dans les laboratoires du Collège de France, de l'École normale supérieure, du Commissariat à l'énergie atomique... où les chercheurs ne sont pas pris dans la «gangu» de certaines universités.

Il a enfin indiqué que ses deux préoccupations principales, en matière d'enseignement supérieur, étaient de favoriser les structures innovantes et l'insertion professionnelle des jeunes.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur**, s'est déclaré frappé par leur tonalité et a estimé que ce texte important, qui répondait aux deux préoccupations exprimées par le président Maurice Schumann, devrait être adopté en l'état.

Il a notamment souligné que le but recherché par les auteurs de la proposition de loi était de faire évoluer la machine universitaire en l'améliorant : s'il apparaît comme permissif, son but est de baliser le champ des dérogations essentielles autorisées.

Il a remarqué notamment que, s'il autorisait des dérogations au régime financier des établissements, ce texte ne remettait pas en cause les principes de la comptabilité publique, les modalités de fixation des droits d'inscription ni le statut des personnels fonctionnaires titulaires.

Il a par ailleurs précisé que le ministre chargé de l'enseignement supérieur contrôlera, au bout de trois ans, le résultat des universités qui auront choisi le régime

dérogatoire, en s'appuyant sur un audit réalisé par le comité national d'évaluation.

Il a également estimé que le renforcement de l'autonomie universitaire qui résultera de ce régime ne devrait pas accentuer les inégalités régionales mais placera plutôt les universités en situation de compétitivité.

Il a souligné, à cet égard, que le système de financement paritaire retenu dans le plan «Université 2000» constituait, pour sa part, un véritable facteur d'inégalité entre les régions et qui devrait être revu en fonction des facultés contributives de celles-ci.

S'agissant de l'ouverture des formations dispensées sur le monde socio-économique, il a cité l'exemple de l'université Aix-Marseille qui a d'ores et déjà mis en place une licence de gestion des manifestations culturelles, et qui disposera bientôt d'une maîtrise permettant aux étudiants de trouver aisément des débouchés dans une région particulièrement concernée par les festivals et les manifestations culturelles.

S'agissant des règles de majorité, et alors que la majorité des deux-tiers des membres en exercice du conseil d'administration est requise pour la détermination initiale des statuts, il a précisé que leur modification devra être votée à la majorité absolue, ce qui rendra plus aisé le passage aux formules dérogatoires pour les établissements qui le souhaiteraient.

Selon le rapporteur, ces dispositions pragmatiques témoignent d'une démarche volontariste et n'excluent en rien un retour éventuel ultérieur de certains établissements aux dispositions générales de la loi de 1984.

Après avoir exposé les dispositions essentielles des articles, le rapporteur a proposé leur adoption conforme.

**Suivant les conclusions de son rapporteur, la commission a adopté sans modification l'ensemble de la proposition de loi.**

## **AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 30 juin 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'**audition de M. Henri Conze, délégué général pour l'armement.**

A l'occasion d'une présentation générale de la Délégation générale pour l'armement (DGA), **M. Henri Conze** a tout d'abord rappelé que la DGA, créée en 1961 à l'initiative du général de Gaulle avec pour objectif initial d'assurer la réalisation de la force de dissuasion, rassemblait aujourd'hui plus de 50.000 personnes.

Après avoir présenté les missions de la DGA (conduite des programmes d'armement et promotion des exportations ; expertises et essais ; mission industrielle de conception, réalisation et entretien des matériels, principalement dans le domaine naval), le délégué général pour l'armement a exposé les restructurations en cours au sein de la DGA qui se traduiront notamment en 1993 par une réduction d'effectifs de 4%, soit 2.100 à 2.200 personnes.

**M. Henri Conze** a ensuite évoqué la situation de l'industrie de l'armement. Après avoir noté que ce secteur représentait environ 230.000 personnes et un chiffre d'affaires de 113 milliards de francs, dont 29 milliards de francs dus aux commandes à l'exportation, le délégué général a souligné que les entreprises d'armement traversaient une période difficile en raison de la rapide diminution de leurs commandes, conjuguée aux difficultés sectorielles de leurs activités civiles.

Présentant les "paramètres d'adaptation" de notre outil de défense, **M. Henri Conze** a fait valoir qu'il était nécessaire de donner à l'industrie de l'armement une visi-

bilité à moyen et long termes compte tenu de la lourdeur des programmes d'armement, qui s'inscrivent dans la durée. Le délégué général pour l'armement a par ailleurs indiqué que la DGA s'efforcerait de renforcer son action de promotion des matériels français à l'étranger. Il a relevé que, si des réductions d'emploi étaient inévitables, elles devraient être accompagnées d'un effort pour la reconversion des personnels et la restructuration des sites.

**M. Henri Conze** a ensuite évoqué les perspectives de constitution de structures industrielles d'armement à l'échelle européenne.

Le délégué général pour l'armement a enfin souligné l'importance des PME-PMI (petites et moyennes entreprises-petites et moyennes industries) pour la compétitivité technologique de l'industrie de défense. Après avoir fait observer que la DGA consentait d'ores et déjà un important effort en leur faveur, il a noté que la situation de ces entreprises, confrontées à la réduction des commandes d'armement et aux difficultés de trésorerie de l'Etat, faisait l'objet d'une attention prioritaire dans le cadre des réflexions actuelles.

A l'issue de l'exposé du délégué général pour l'armement, **M. Xavier de Villepin, président**, après avoir relevé que de nombreux grands programmes, nécessaires à la modernisation de nos armées mais très coûteux, devaient être réalisés simultanément, s'est interrogé sur la possibilité pour l'Etat de soutenir l'effort financier correspondant. **Le président Xavier de Villepin** a également souligné la nécessité de mettre un terme au moratoire actuel sur les essais nucléaires pour ne pas compromettre l'avenir de notre dissuasion nucléaire.

Évoquant la coopération européenne en matière d'armement, **M. Jean Garcia** s'est inquiété de la perte d'autonomie nationale qui pourrait en résulter. Il a souligné la différence des statuts des personnels des entreprises d'armement en Europe. Il a enfin souhaité obtenir

des précisions sur les sites qui seraient touchés par les restructurations au sein de la DGA.

**M. Michel Crucis** a souhaité connaître les tendances actuelles des commandes à l'exportation. Il s'est interrogé sur la concurrence à laquelle pourraient se heurter les entreprises françaises de la part de certaines républiques de l'ancienne Union soviétique.

Après avoir rappelé que les coopérations industrielles n'étaient pas toujours un gage d'économie, **M. Michel d'Aillières** a souhaité obtenir des précisions sur les actions de coopération que la DGA envisageait de mener en Europe dans la conjoncture actuelle.

**M. Jacques Genton**, se référant au rapport d'information de la commission sur le projet de loi de programmation pour les années 1992-1994, a fait valoir les difficultés d'une coopération européenne en matière d'armement, en l'absence d'une politique européenne de défense.

**MM. Yves Guéna et André Rouvière** ont ensuite rendu compte de la mission qu'ils ont effectuée, au titre de la commission, du 21 au 25 juin 1993 en **Turquie**.

**M. Yves Guéna** a tout d'abord insisté sur l'intérêt représenté par cette mission dans un pays dont la vie politique et économique évolue rapidement, dont la position internationale s'affirme et qui entretient avec la France des relations chaleureuses et fructueuses.

Abordant la situation politique intérieure, **M. Yves Guéna** a rappelé les données principales concernant la Turquie : une superficie de 781.000 km<sup>2</sup> et une population de 58 millions d'habitants, dont la progression, bien qu'en légère réduction, s'établit à 2,2 % par an.

Incontestablement la Turquie est devenue une véritable démocratie, tant par ses institutions que par le souci manifesté par tous de considérer comme révolue "l'époque des généraux". Si le courant laïc et athéiste s'est quelque peu atténué, la Turquie fait preuve, a estimé **M. Yves Guéna**, d'un modernisme éclatant : la situation des

femmes en témoigne, à l'heure où la Turquie vient de désigner l'une d'entre elles au poste de Premier ministre. Les quelques réseaux fondamentalistes, d'inspiration irannienne ou saoudienne, ne semblent trouver que de faibles échos dans le pays.

L'impression générale est que la Turquie n'est ni le Moyen-Orient, ni l'Europe occidentale, mais plus fondamentalement, l'Europe balkanique. La situation économique se distingue par une expansion significative (5 % de croissance annuelle), une forte inflation (60 %) et une dette extérieure et intérieure représentant respectivement 48 et 18 % du produit intérieur brut.

Dans ce contexte, le nouveau gouvernement, a indiqué **M. Yves Guéna**, s'attachera à réduire progressivement le taux d'inflation mais aussi le déficit public, provenant surtout des pertes des entreprises publiques. Il devrait également engager d'importants travaux d'infrastructures, en particulier dans le secteur des transports. Il convient toutefois, dans le climat actuel, de ne pas sous-estimer la fragilité de la coalition politique au pouvoir qui risque d'affecter la réussite de son programme.

La position internationale de la Turquie la place, a souligné **M. Yves Guéna**, devant plusieurs fronts.

- L'Europe tout d'abord : la Turquie se veut européenne et est depuis toujours candidate à l'adhésion aux Communautés après l'étape d'une union douanière qui pourrait se réaliser en 1995 ou 1996. Sans fixer d'échéance précise, les Turcs admettent un processus progressif comportant plusieurs étapes.

- La Bosnie ensuite : à cet égard, les Turcs portent un jugement sévère sur la communauté internationale et singulièrement sur l'Europe, à qui ils reprochent de laisser Serbes et Croates "dépecer" la Bosnie.

- A l'égard de l'Irak, **M. Yves Guéna** a fait valoir une certaine réserve de ses interlocuteurs turcs vis-à-vis de la politique des Etats-Unis. Au demeurant, les Turcs avaient

récemment procédé à la réouverture de leur ambassade à Bagdad.

- Enfin, c'est à l'égard de la Russie et des nouvelles républiques turcophones que la Turquie pressent qu'une influence nouvelle devrait lui échoir : ce pays se considère au centre de cette "Eurasie". L'unité de langue implique pour les Turcs une solidarité et une responsabilité particulières à l'égard de ces pays.

**M. Yves Guéna** a enfin décrit l'état des relations bilatérales avec la France : la Turquie, soucieuse de diversifier ses liens traditionnels avec les Etats-Unis et l'Allemagne est ouverte à une coopération accrue avec notre pays. Les contentieux politiques traditionnels (attitude de la France à l'égard de l'Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie -ASALA- d'une part, et du problème kurde, d'autre part) sont apaisés.

Sur le plan économique, la France est bien implantée (Renault, Aérospatiale, cimenteries) et des ouvertures se dessinent dans le domaine militaire.

Notre influence culturelle bénéficie du souhait des Turcs de développer un courant francophone qui a toujours existé. Dans ce contexte, le projet de développement du lycée franco-turc de Galatasaray revêt une importance considérable : cet établissement, déjà ancien, pourrait être complété par un cycle d'enseignement primaire et un cycle d'enseignement supérieur. Toutefois, des problèmes de financement du côté français risquent d'affecter le bon "suivi" de cette réalisation.

Concluant son propos, **M. Yves Guéna** a insisté sur l'intérêt pour la France de témoigner, notamment par des visites au niveau parlementaire ou ministériel, de l'attention bienveillante qu'elle porte à l'évolution de la Turquie.

**M. André Rouvière** a relevé, pour sa part, ce qui en Turquie témoigne d'un pays en mouvement : l'expansion économique, l'évolution politique, le dynamisme du secteur éducatif et culturel auquel la France contribue à hauteur de 52 millions de francs par an à travers ses quatorze

lycées bilingues, ses deux lycées français et les trois instituts culturels. A cet égard, **M. André Rouvière** a souligné le besoin en professeurs ou en équipements manifesté par les responsables du lycée Charles de Gaulle d'Ankara. Il a réitéré l'importance, pour les Turcs, de l'aboutissement du projet de lycée de Galatasaray.

**M. André Rouvière** a cependant insisté sur certains points qui, en contrepoint du dynamisme de la Turquie, révèlent un pays "figé" : la situation dans la Turquie orientale, oubliée de la croissance économique, le caractère pré-occupant de l'inflation et de la dette extérieure, et l'inexistence d'une véritable protection sociale. Enfin, sur la question de Chypre, les Turcs adoptent encore une attitude extrêmement rigide.

Quoi qu'il en soit, le rôle futur de la Turquie sera de plus en plus important, et il convient, a estimé **M. André Rouvière**, que l'Europe ne la déçoive pas.

A l'issue de leur exposé, les deux sénateurs ont répondu aux questions de :

- **M. Xavier de Villepin** sur le risque de voir le dossier de la Bosnie affecter les relations entre la France et la Turquie, et sur la réalité du vœu des Européens de voir la Turquie adhérer à la Communauté ;

- **M. Jacques Golliet** sur l'importance pour la Turquie des accords de la mer Noire et les perspectives commerciales de ce pays vers l'Asie centrale ;

- **M. Michel Poniatowski** sur les relations privilégiées entre l'Iran, la Turquie et l'Irak concernant la question kurde ; sur les rapports anciens et conflictuels entre la Turquie et le monde arabe ;

- **M. Jean Garcia** sur la solution du problème kurde et les réactions des Turcs aux attentats racistes qui ont eu lieu en Allemagne ;

- **M. Michel Crucis** sur les rapports turco-bulgares ;

- **M. Jacques Genton** sur la détermination des Kurdes à l'encontre du gouvernement turc.

En réponse aux différents intervenants, **M. Yves Guéna** a fait observer qu'il était difficile de mesurer l'intensité de l'attention portée par les Turcs à l'égard de la Bosnie. Il a reconnu que la détermination affichée de la Communauté en faveur d'une adhésion turque était un peu artificielle. **M. Yves Guéna** a ajouté que l'attrance très forte de la Turquie pour l'Eurasie pourrait constituer pour elle une alternative à l'adhésion européenne.

**M. Yves Guéna** est convenu, avec **M. Michel Poniatowski**, de l'existence de relations de confiance avec l'Iran et l'Irak sur le problème kurde. Il a fait observer que les Turcs voyaient dans les Bosniaques des Ottomans et qu'il s'agissait d'un lien plus historique que religieux.

**M. Yves Guéna** a précisé que seul le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) parvenait à opérer en dehors du territoire kurde proprement dit. Il a indiqué que les agressions racistes en Allemagne ont généré une rancoeur évidente à l'égard des Allemands. Après avoir souligné que les interlocuteurs turcs n'avaient pas abordé les relations de la Turquie avec la Bulgarie, il a reconnu l'existence d'une importante offensive de l'armée turque à l'encontre des Kurdes.

Enfin, en réponse à **M. Xavier de Villepin**, **M. André Rouvière** a souligné que la partie turque s'acquittait régulièrement de ses dettes et souhaitait le respect des engagements pris dans le cadre de la coopération culturelle bilatérale.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 30 juin 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission a d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Louis Souvet, sur le projet de loi n° 375 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, a souligné que sous son apparence modeste, le projet de loi constituait la première étape de la réforme, depuis longtemps annoncée, de la structure des prélèvements obligatoires. La budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales facilitera un alignement de notre système de prélèvements sociaux et fiscaux sur ceux de nos principaux partenaires européens, sans d'ailleurs que ce transfert ait nécessairement une incidence sur les coûts salariaux globaux.

Après avoir rappelé le mécanisme d'exonération des bas salaires et constaté qu'il ne fallait pas en attendre, à l'occasion de cette première étape, de nombreuses créations d'emplois, le rapporteur a proposé à la commission de généraliser le principe de la budgétisation progressive des cotisations ; pour cela, il convient de supprimer l'exclusion du dispositif de certains contrats ou emplois et d'étendre la mesure, sous réserve des adaptations nécessaires par voie réglementaire, aux non salariés. Cette extension rétablirait l'égalité devant les charges publiques des différents secteurs professionnels et contribuerait à la politique de l'emploi. Elle renforcerait, en outre, l'impact psychologique de la réforme.

Par ailleurs, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a souhaité, afin d'éviter que la budgétisation des cotisations

d'allocations familiales ne se retourne contre l'emploi, les qualifications et la compétitivité des entreprises, que le transfert se fasse dans un délai aussi court que possible et selon un calendrier précis.

Le rapporteur a également rappelé les engagements du ministre quant à la compensation intégrale par le budget de l'Etat de l'allègement de cotisations afin que la politique familiale ne soit pas pénalisée. Puis il a présenté quelques observations techniques, concernant notamment les entreprises de travail temporaire.

Abordant le titre II du projet de loi, **M. Louis Souvet, rapporteur**, a cité quelques chiffres montrant le désintérêt des jeunes pour les contrats de formation en alternance, justifiant que des mesures soient prises pour relancer ces dispositifs ; l'augmentation du crédit d'impôt formation apprentissage et les aides forfaitaires accordées aux employeurs recourant à ce type de contrats en sont les principales. Puis il a évoqué deux difficultés, la dégradation de l'image de l'apprentissage et l'insuffisance de ses ressources, sur lesquelles il conviendra de revenir si l'on souhaite atteindre l'objectif annoncé par le Gouvernement de 400.000 apprentis. Le rapporteur a alors présenté ses propositions destinées à étendre le crédit d'impôt formation aux entreprises imposées au forfait et à corriger une contradiction de textes qui conduit à déduire l'aide forfaitaire de la base de calcul du crédit d'impôt.

Enfin, le rapporteur a conclu son propos en rappelant que le projet de loi, dont il a suggéré de changer le titre pour mieux faire ressortir l'innovation que constitue la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales, s'inscrivait dans une politique de plus large envergure commencée avec la loi de finances rectificative et qui se poursuivra avec le projet de loi quinquennal pour l'emploi.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur, **M. Jean Madelain**, remarquant que le financement de la politique familiale pénalisait essentiellement les indus-

tries de main-d'oeuvre, alors que cette politique relève de l'Etat, a approuvé l'accent mis par le rapporteur sur le principe de la budgétisation. Il a en outre regretté l'absence de calendrier prévisionnel précis et a souhaité que le transfert complet soit effectué dans un délai inférieur à dix ans.

**M. Charles Metzinger** s'est interrogé sur l'incidence des mesures nouvelles sur la réglementation de l'apprentissage en Alsace-Moselle.

**M. Franck Sérusclat**, après avoir souligné que ce dispositif n'aurait pas d'incidence sur l'emploi, a insisté sur les deux problèmes à ses yeux les plus importants soulevés par le rapporteur : le trop grand étalement dans le temps de la budgétisation et l'image désuète véhiculée par l'apprentissage.

**M. Bernard Seillier** s'est interrogé sur les modalités de la compensation des cotisations d'allocations familiales par le budget de l'Etat quand le transfert aura été totalement effectué et qu'il n'y aura plus d'assiette connue.

**Mme Hélène Missoffe** s'est félicitée de ce que ce débat mettait en évidence les différences de coûts salariaux et de structure des prélèvements obligatoires entre les pays européens, et s'est interrogée sur les effets de ces coûts sur la compétitivité de nos entreprises à l'étranger.

**M. Jean Chérioux** a souhaité que l'apprentissage, facteur essentiel d'insertion des jeunes, ne soit pas dissocié de la politique de l'emploi, et qu'il n'y ait pas de rupture entre les entreprises et l'enseignement.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président** a indiqué comment la région Ile-de-France avait entrepris de revaloriser l'image de l'apprentissage, par la qualité de ses Centres de formation d'apprentis (CFA) et par l'institution de filières de formation allant jusqu'au diplôme d'ingénieur. Puis, jugeant le texte insuffisant au regard des risques de nouvelle dégradation du marché du travail, il a proposé de rechercher de nouvelles voies pour lever les obstacles à l'embauche.

**M. Louis Souvet, rapporteur**, après avoir apporté quelques précisions et exprimé son accord sur les analyses et les inquiétudes de ses collègues, a présenté ses amendements.

A l'article premier, concernant le transfert partiel des cotisations d'allocations familiales sur le budget de l'Etat, il a proposé quatre amendements visant à affirmer le principe de la généralisation de l'exonération progressive de cotisations d'allocations familiales par la suppression des exceptions contenues dans le texte et l'extension de l'exonération aux non-salariés, et à exclure certaines indemnités du calcul des seuils d'exonération. La commission, consciente de l'applicabilité de l'article 40 de la Constitution mais soucieuse de ne pas créer d'inégalité devant les charges publiques, a adopté ces amendements ainsi que l'article ainsi modifié.

Elle a adopté, sans modification, l'article premier bis (nouveau), prévoyant un rapport au Parlement sur les effets de l'exonération, puis l'article 2, sur l'application de l'allègement des cotisations d'allocations familiales aux rémunérations des salariés visés à l'article 1144 du code rural, sous réserve d'un amendement étendant aux contrats à durée déterminée le bénéfice de l'exonération.

Elle a adopté sans modification l'article 3 fixant la date d'applicabilité de l'exonération.

A l'article 4, relatif à l'augmentation du crédit d'impôt formation pour des dépenses d'apprentissage, la commission a adopté un amendement élargissant aux entreprises imposées au forfait le bénéfice du crédit d'impôt formation ; elle a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

A l'article 5, sur l'aide forfaitaire accordée à certains contrats de formation en alternance, elle a adopté un amendement corrigeant une contradiction de textes qui aboutissait à pénaliser les employeurs bénéficiaires de l'aide forfaitaire, ainsi que l'article ainsi modifié.

Elle a ensuite adopté un amendement insérant un article additionnel visant à proroger "l'exo-jeunes"

jusqu'au 31 décembre 1993, ainsi que l'article 6 instituant une dotation financière destinée à aider les conseils régionaux à participer au développement de l'emploi, sans modification.

Enfin, la commission a adopté deux amendements modifiant les intitulés du titre II et du projet de loi pour tenir compte des modifications apportées au texte.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a alors présenté un amendement visant à rehausser temporairement les seuils sociaux, administratifs et financiers générateurs d'obligations pour les entreprises, afin de réduire leurs charges en assouplissant leurs contraintes. Les effets de cet amendement seraient limités dans le temps et ne concerneraient que les nouvelles embauches qu'il s'agit ainsi de stimuler.

**M. Jean Chérioux** a exprimé son complet accord sur cette proposition, ajoutant qu'elle permettrait de savoir si ces seuils constituent de véritables freins à l'embauche. Il a souhaité supprimer la référence à un décret, de telle sorte que le dispositif soit applicable sans délai.

**M. Charles Metzinger** a reconnu que si cet assouplissement pouvait créer quelques emplois, il aurait surtout pour conséquence d'entraîner des perturbations dont on ne pouvait mesurer les conséquences. Il s'est en outre inquiété de ce qui se passerait au moment du retour dans le droit commun.

**M. Guy Robert**, favorable à l'amendement, a souhaité que cette possibilité ne soit pas ouverte pendant une période trop courte.

**M. Jean Madelain**, tout en se ralliant à la proposition, qui doit être perçue par les entreprises comme une invitation forte à l'embauche, a souhaité qu'elle soit davantage limitée dans le temps.

**M. Franck Sérusclat** a regretté que l'on modifie ainsi, même provisoirement, certaines dispositions du code

du travail, et s'est interrogé sur la possibilité de revenir ultérieurement au droit commun.

En réponse, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a fait observer que le Gouvernement avait l'intention de déposer un projet de loi sur le statut des petites entreprises et que l'amendement ne faisait qu'anticiper sur cette réforme afin d'avoir des effets immédiats sur l'emploi.

Puis il a proposé d'en modifier les dates, comme les commissaires l'avaient suggéré.

L'amendement insérant un article additionnel a alors été adopté, ainsi que **l'ensemble du projet de loi ainsi modifié**.

Présidence de M. Louis Souvet, vice-président - La commission a alors examiné le **rapport pour avis de Mme Hélène Missoffe sur le projet de loi n° 374 (1992-1993) relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France**.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a souligné les difficultés soulevées par le projet de loi, qui a pour objet de limiter l'immigration, grâce, notamment, à un octroi plus parcimonieux des cartes de séjour et des possibilités de regroupement familial. Cette politique de lutte contre l'immigration est désormais ouvertement déclarée et elle a pour objectif de permettre l'insertion des étrangers qui sont régulièrement installés ou admis sur notre sol, insertion qui n'est pas toujours facile à mettre en oeuvre en raison de la crise économique et des différences culturelles et de mode de vie.

Cette politique d'insertion des populations immigrées ne pourra pas réussir sans une décroissance des flux d'immigrants entrant sur le territoire.

La France ne peut plus être inactive en la matière, de même qu'il n'est plus souhaitable qu'un langage ferme s'accompagne de pratiques laxistes.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a précisé que la commission était plus particulièrement concernée par les articles 32 à 36 A du projet, ainsi que par son article 41 : ces articles traitent en effet de la protection sociale des étrangers et tendent à réserver l'affiliation aux assurances sociales aux personnes de nationalité étrangère en situation régulière, sans toutefois nier le droit des personnes en situation irrégulière à être traitées humainement, avec justice, en prenant en considération les problèmes de santé publique que des restrictions apportées à l'accès aux soins ne manqueraient pas d'induire.

Dans la discussion générale qui a suivi, **M. Jean Chérioux** a félicité le rapporteur pour son propos empreint à la fois de générosité et de réalisme ; il a souligné le caractère très douloureux de mesures qui sont pourtant nécessaires, car tant les Français que les personnes de nationalité étrangère en situation régulière souffrent de la situation actuelle.

**M. Charles Metzinger** a indiqué que la société française est à l'heure actuelle à la croisée des chemins, et que les solutions au problème de l'immigration clandestine doivent être trouvées dans le respect des valeurs qui sont les nôtres ; en effet, tandis que nos concitoyens sont parfois favorables à une politique très rigoureuse, il appartient aux élus de refuser de franchir certaines limites. Evoquant les dispositions du projet de loi tendant à réserver le bénéfice de la protection sociale aux étrangers en situation régulière, il a souligné les risques de précarisation accrue des personnes qui se voient refuser la délivrance de titres de séjour, et de la possible contradiction de notre législation avec certaines dispositions de conventions internationales qui engagent la France.

**M. Franck Sérusclat** a regretté que le rapporteur ait méconnu la portée des initiatives prises par les gouvernements antérieurs. Il a affirmé son attachement au respect des personnes ainsi qu'au droit d'asile, et sa préférence pour une société dont la régulation appartient plutôt à la justice qu'à la police ou à l'administration. Il s'est interrogé sur l'attrait que pouvait susciter dans les pays en voie de développement notre système de protection sociale et a indiqué que l'on ne pouvait laisser souffrir ou mourir des personnes résidant sur le territoire.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a approuvé les orientations présentées par **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, et affirmé qu'il partageait son sentiment quant au caractère désagréable des mesures à prendre. Il a toutefois souligné la nécessité de telles mesures qui interviennent après dix ans d'inaction. En effet, si les regroupements familiaux polygamiques avaient été empêchés, si l'on n'avait pas procédé à une généreuse distribution de prestations sociales, de telles mesures ne présenteraient pas aujourd'hui le caractère d'urgence qui est le leur.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a ensuite approuvé l'esprit du dispositif de compromis qui a été adopté par l'Assemblée nationale sur l'aide médicale aux personnes de nationalité étrangère. Il a cependant souligné la nécessité d'un partage équitable des charges en la matière entre les collectivités locales et l'Etat ; il est en effet trop facile à celui-ci de décider de mesures généreuses dont le financement sera assuré par d'autres que lui.

**M. Jean-Paul Hammann** a félicité le rapporteur pour son approche raisonnable d'un sujet aussi douloureux. Il a jugé indispensable que la France soutienne l'action menée dans les pays d'émigration par les organisations non gouvernementales afin de favoriser leur développement. Si celui-ci s'accélérait, en effet, leurs populations ne seraient plus aussi nombreuses à vouloir quitter ces pays.

**M. Pierre Louvot** a ensuite affirmé que la France ne pouvait fermer les yeux devant une cruelle réalité, ni méconnaître sa tradition humanitaire. Il a apporté son soutien au rapporteur dont il a apprécié l'esprit du propos.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a répondu aux intervenants. S'adressant à M. Charles Metzinger, elle a rappelé que ce texte devait également être compris comme un message adressé aux Français qui peuvent être tentés par des choix politiques regrettables, et a souhaité que les conventions bilatérales d'assistance sociale soient une à une révisées. Elle a indiqué à M. Franck Sérusclat qu'elle souscrivait aux propos tenus par M. Michel Rocard, selon lequel "La France ne peut accueillir toute la misère du monde", et qu'elle était convaincue du fait que notre système de protection sociale est très attractif à l'étranger.

Répondant à M. Jean-Paul Hammann, elle a estimé que des préoccupations de long terme concernant la croissance économique des pays en voie de développement devraient être encouragées, mais qu'elles ne pouvaient à elles seules constituer la politique d'immigration de la France. Elle a remercié M. Pierre Louvot pour son commentaire du rapport.

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

A l'article 32, elle a adopté un amendement rédactionnel au texte proposé pour l'article L. 115-6 du code de la sécurité sociale et a modifié le texte proposé pour l'article L. 115-7 de ce même code afin d'exiger des seuls régimes légaux obligatoires qu'ils contrôlent la situation de leurs ressortissants et de confier aux services compétents de l'Etat la tâche matérielle de vérification qui leur incombe. Dans un souci de respect des libertés publiques, il ne serait en effet pas convenable que l'accès des fichiers des services d'autorité de l'Etat soit élargi à de trop nombreux tiers autorisés.

A cette occasion, **M. Charles Metzinger** a reconnu le souci manifesté par le rapporteur de protéger les libertés publiques ; il a indiqué qu'il ne pouvait cependant voter en faveur de ses amendements, étant trop opposé aux dispositions du projet de loi dans son ensemble.

**M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur la manière dont seraient gérées les cartes de santé après la promulgation du projet de loi.

La commission a alors adopté un amendement au texte proposé par le projet de loi pour l'article L. 161-18-1 du code de la sécurité sociale, afin de soumettre les personnes de nationalité étrangère au même contrôle de leur situation à l'occasion de la liquidation d'un avantage de vieillesse et d'une pension de réversion.

Après avoir adopté un amendement rédactionnel au texte proposé pour l'article L. 161-25-1 et deux amendements de même nature à l'article L. 161-25-2, la commission a adopté l'article 33 sans modification. Elle a ensuite longuement débattu sur les dispositions de l'article 34.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a rappelé aux commissaires le contenu des dispositions en vigueur en matière d'aide sociale aux étrangers. Elle a proposé un amendement tendant à préciser que l'aide médicale en cas de soins dispensés par un établissement de santé couvre également les dépenses afférentes aux prescriptions ordonnées à cette occasion. Il ne serait pas souhaitable en effet que soient prolongées des hospitalisations au seul motif que le malade ne dispose pas des ressources suffisantes pour acquérir les médicaments qui lui sont prescrits.

Evoquant le texte de compromis adopté par l'Assemblée nationale, elle a estimé qu'il convenait, sans méconnaître son esprit, de le modifier afin d'éviter une discrimination non justifiée entre nationaux et étrangers en situation régulière et de respecter ainsi le principe d'égalité qui a valeur constitutionnelle. Elle a en effet jugé regrettable que soient mis sur le même plan dans cette

disposition les étrangers en situation régulière et les clandestins, alors qu'ils devraient bénéficier du même traitement que les nationaux.

**M. Charles Metzinger** a indiqué à Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis, qu'il était en désaccord, non avec son amendement, mais avec l'article qu'il modifie.

**M. Jean Chérioux** a estimé opportun d'étendre la couverture des frais entraînés par les prescriptions dans le seul cadre de l'aide médicale hospitalière ; il a souligné que les dispositions proposées par le projet de loi entraîneraient des charges supplémentaires pour les départements.

**Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a répondu qu'il lui semblait impossible d'évaluer en l'état le volume de ces charges supplémentaires.

La commission a adopté cet amendement ainsi qu'un amendement rédactionnel à cet article.

Après l'article 34, **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, a proposé un article additionnel prévoyant qu'un rapport au Parlement devrait être présenté avant le 31 décembre 1994 afin d'évaluer les charges supplémentaires induites par le présent projet de loi pour les départements et les établissements de santé. Ce rapport proposera également les mesures propres à maintenir la répartition effective des charges entre l'Etat et les départements ainsi que les modalités selon lesquelles il pourrait être tenu compte, dans le budget des établissements de santé, des dépenses supplémentaires qui leur incomberont.

**M. Jean Madelain** a souhaité l'adoption d'une disposition prévoyant que les immigrés clandestins sont pris en charge par l'aide médicale dans les mêmes conditions que les personnes sans domicile fixe ; **Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis**, lui a répondu qu'une telle disposition modifierait la répartition actuelle des charges entre l'Etat et les départements et que l'article 40 de la Constitution lui serait sans nul doute opposé.

La commission a adopté cet article additionnel à l'unanimité. Elle a ensuite adopté l'article 35 sans modification.

Elle a enfin adopté un amendement modifiant le dispositif prévu par le projet de loi à l'article 36 A pour assurer le contrôle de la situation des demandeurs d'emploi de nationalité étrangère ; elle a en outre adopté un amendement de portée rédactionnelle à l'article 41 du projet de loi.

Enfin, la commission a procédé à la désignation de **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 373 (1992-1993) tendant à l'adoption de mesures urgentes en matière de santé et de protection sociale.**

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

**Mercredi 30 juin 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de **M. Christian-Jacques Berret, conseiller général élu par le personnel et de représentants du Syndicat CFTC de la Banque de France sur le projet de loi n° 356 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.**

**M. Philippe Blais, secrétaire général du Syndicat CFTC de la Banque de France**, a suggéré la reprise du texte de l'article 5 du statut de 1973 dans sa rédaction actuelle qui prévoit expressément que la Banque de France réalise et diffuse de sa propre initiative des études à caractère macro-économique. Il a par ailleurs souhaité que le projet de loi permette au conseil général de passer outre le veto du censeur représentant de l'Etat dans le cadre d'une seconde délibération. Il a ensuite proposé que les associations puissent continuer à ouvrir à l'avenir des comptes de clientèle auprès de la Banque de France, alors que l'amendement adopté par la commission limite actuellement cette possibilité aux personnes physiques. Il a enfin vivement recommandé que la possibilité ouverte à la commission bancaire de recourir à des compétences extérieures à la Banque de France soit très précisément encadrée.

En réponse à ces propositions, **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a notamment indiqué que la commission n'était pas favorable à la notion de veto suspensif du censeur qui serait levé au terme d'une seconde délibéra-

tion du conseil général. S'agissant de la possibilité pour les associations d'ouvrir à l'avenir des comptes courants auprès de la Banque de France, il a rappelé que certaines d'entre elles s'apparentaient en fait à de véritables entreprises à caractère commercial et que la commission avait précisément voulu interdire l'élargissement des activités de la Banque de France vers ce type de clientèle.

Enfin, il a rappelé son souhait de voir s'étoffer le corps de contrôle de la commission bancaire, notamment par le recours à des compétences extérieures, soulignant les différents dommages subis ces dernières années par le secteur bancaire du fait d'un contrôle sans doute trop peu approfondi.

**M. Christian-Jacques Berret, conseiller général élu représentant les salariés de la Banque de France au conseil général**, a souligné le caractère positif du dispositif d'amendements adopté par la commission. Il a toutefois regretté que celle-ci n'ait pas prévu de revenir sur la rédaction de l'article 4 du projet de loi issue des débats de l'Assemblée nationale, dont il a estimé qu'elle avait pour effet de réduire le pouvoir d'initiative de la banque centrale en matière de gestion des systèmes d'échange et de contrôle sur les moyens de paiement.

Il a également regretté que l'habilitation donnée à la Banque de France d'obtenir communication par les établissements de crédit et les établissements financiers de tous documents et renseignements les concernant, soit limitée à l'exercice de ses missions fondamentales telles que définies au chapitre premier du projet de loi.

**M. Christian-Jacques Berret** a ensuite suggéré que soit supprimée dans le projet de loi l'institution d'un délai de dix ans pour l'échange aux guichets de la Banque de France des billets qui n'ont plus cours légal sur le territoire métropolitain. Dans le même ordre d'idée, il a souhaité que le monopole de fabrication des billets soit expressément mentionné dans le projet de loi au bénéfice

de la Banque de France. Il a d'autre part regretté que rien ne soit prévu en matière d'émission du futur ECU.

S'agissant des modalités de fonctionnement du conseil général, il a proposé de transformer le censeur représentant de l'Etat en membre de cette instance, dépourvu toutefois d'un droit de veto. A titre alternatif, il a suggéré qu'à tout le moins le conseil général puisse passer outre le veto du censeur dans le cadre d'une seconde délibération. A l'instar de M. Philippe Blais, il a déploré qu'une exception ne soit pas prévue afin d'autoriser les associations à continuer de pouvoir ouvrir des comptes auprès de la Banque de France. Il a enfin souligné le fait qu'il serait dommageable que la possibilité pour la commission bancaire de faire appel à des compétences extérieures, ait pour effet de permettre la présence dans son corps d'inspection de personnes issues des corps de contrôle d'établissements de crédit.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a précisé la portée des articles 4 et 5 du projet de loi, en lui indiquant que ces dispositions n'auraient pas pour effet de réduire le champ d'action de la Banque de France. S'agissant de l'absence de mesures relatives à l'émission du futur ECU, il a rappelé que le présent projet de loi avait un caractère intermédiaire et correspondait aux exigences de la deuxième phase prévue pour la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire européenne.

Il a ensuite lié l'autonomie que la commission a souhaité conférer à la Banque de France dans le choix de ses activités connexes avec l'exercice illimité d'un droit de veto par le représentant de l'Etat au sein du conseil général, soulignant le fait que la seconde disposition était la contrepartie de la première.

Il a enfin indiqué qu'il tiendrait compte des craintes exprimées par M. Christian-Jacques Berret relatives à la présence éventuelle au sein du corps de contrôle de la commission bancaire de personnes issues d'établissements de crédit, et il a exprimé son intention de demander au

ministre de l'économie de prévoir dans les règlements d'application la mise en œuvre d'un régime d'incompatibilité.

**M. Paul Loridant** a souhaité connaître l'opinion de M. Berret et des membres de la délégation syndicale sur les risques de compétition susceptibles d'apparaître entre les futurs membres du conseil de la politique monétaire qui exerceront leur mandat à temps plein et les directeurs des services de la Banque de France.

Il a ensuite indiqué qu'il était possible d'isoler parmi les associations celles qui ne pratiquent pas d'activités commerciales afin de leur permettre de continuer à ouvrir des comptes auprès de la Banque de France à l'instar de ce que la commission souhaite permettre aux personnes physiques.

Il a enfin estimé que, bien qu'étant lui-même hostile à l'indépendance de la banque centrale, la mise en œuvre de son autonomie avait, à son avis, pour contrepartie l'exercice par le censeur représentant l'Etat au conseil général d'un veto illimité.

**M. Robert Vizet** a demandé aux personnes auditionnées si, étant membres du Sénat, elles adopteraient le projet de loi tel qu'amendé par la commission.

En réponse à M. Robert Vizet, **M. Christian-Jacques Berret** a noté que le texte modifié par la commission présentait des progrès indéniables par rapport à sa version initiale, mais M. Philippe Blais et lui-même, n'ont pas souhaité prendre position sur les motifs d'adoption ou de rejet du projet de loi.

**MM. Christian-Jacques Berret et Philippe Blais** ont par ailleurs reconnu, en réponse aux questions de M. Paul Loridant, qu'il existait un risque de concurrence entre les directeurs généraux des services de la Banque de France et les membres du conseil de la politique monétaire appelés à exercer leur activité à temps plein. Ils ont approuvé la proposition de M. Paul Loridant visant à distiller parmi les associations celles n'exerçant pas d'acti-

tivité commerciale afin de continuer à les autoriser à ouvrir à l'avenir des comptes de clientèle auprès de la Banque de France.

Enfin, **M. Christian-Jacques Berret** n'a pas suivi la position de M. Paul Loridant, qui estimait que l'indépendance accordée à la Banque de France dans la définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire impliquait, à terme, l'indépendance de cette institution également dans la gestion de ses moyens. Il a considéré de ce point de vue que le seul contrôle qui pouvait légitimement s'exercer sur la banque de France était celui du Parlement et non celui du ministre de l'économie représenté par un censeur.

**Judi 1er juillet 1993 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 356 (1992-1993) adopté, après déclaration d'urgence, par l'Assemblée nationale relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.**

La commission a tout d'abord opposé un avis défavorable à trois motions : la première tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, la deuxième tendant à opposer la question préalable et la troisième tendant au renvoi du texte à la commission.

Avant l'article premier, la commission a donné un avis défavorable sur l'amendement n° 130.

A l'article premier (définition et mise en oeuvre de la politique monétaire), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 75. Elle a émis un avis défavorable sur les amendements n° 71, 72, 73 et 74. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements n° 3 et 76.

Après l'article premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 77.

A l'article 3 (interdiction du financement des déficits publics), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 78.

A l'article 4 (fonctionnement des systèmes de paiement), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 79 et 80.

A l'article 5 (droit de communication), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 81.

Après l'article 5, la commission a donné un avis défavorable aux sous-amendements n° 82, 84 et 83 à l'amendement n° 24 de la commission. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le sous-amendement n° 85.

A l'article 6 (statut de la Banque de France), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 4.

Sur le libellé de la section 2 (avant l'article 7), la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 86.

A l'article 7 (compétences du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis favorable aux amendements n° 5 et 6.

A l'article 8 (nomination des membres du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis favorable aux amendements n° 7, 8 et 9 et un avis défavorable aux amendements n° 87, 89, 124, 88, 90 et 91.

A l'article 9 (délibérations du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 93 et un avis défavorable aux amendements n° 92 et 94.

Après l'article 9, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 125 et 126.

A l'article 10 (statut des membres du Conseil de la politique monétaire), la commission a émis un avis favorable sur les amendements n° 10, 12, 13 et 14 et un avis défavorable sur les amendements n° 95 et 11.

A l'article 11 (Composition du conseil général), la commission a donné un avis favorable aux amendement n° 101 et 16 et un avis défavorable aux amendements n° 96, 15, 97, 98 et 99.

A l'article additionnel après l'article 11, la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 100 à l'amendement n° 41 de la commission.

A l'article 12 (droit applicable au contentieux de la Banque de France), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 17.

A l'article 13 bis (contrôle du Parlement), la commission a donné un avis défavorable aux amendement n° 18 et 102.

A l'article 14 (statut du personnel de la Banque de France), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 19.

A l'article 15 (autres missions de la Banque de France), la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 103, 105, 104 et 106.

A l'article 16 (établissement de la balance des paiements), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 108 et 107 et 109.

Après l'article 16, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 110.

A l'article 17 (titulaires de comptes), la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 127, 111 et 112.

Après l'article 17 bis, la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 113, 114 et 128.

A l'article 18 (émission des billets), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 115, 116 et 118. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 117, sous réserve de le transformer en sous-amendement à l'amendement n° 24.

Après l'article 19, la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 119 à l'amendement n° 55 de la commission ainsi qu'au sous-amendement n° 120 à l'amendement n° 58 de la commission.

A l'article 23 (rôle du président du Comité de la réglementation bancaire), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 129 et 121.

A l'article 25 (secrétariat général de la commission bancaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 122.

A l'article 29 (contrôle de la commission bancaire sur les agents des marchés interbancaires), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 123.

La commission a ensuite désigné **MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur, Pierre Fauchon, rapporteur pour avis, Jean Clouet, Paul Girod, Paul Loridan, Robert Vizet**, comme candidats titulaires et **M. Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Ernest Cartigny, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Jacques Oudin et René Trégouët**, comme candidats suppléants, pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi relatif au statut de la Banque de France** et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'**examen des amendements au projet de loi n° 356 (1992-1993)** adopté, après déclaration d'urgence, par l'Assemblée nationale relatif au **statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit**.

Avant le chapitre premier (avant l'article premier), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n°s 131 et 139.

A l'article premier (définition et mise en œuvre de la politique monétaire), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 132, 133, 134, 135 et 136.

A l'article 2 (mise en œuvre de la politique des changes), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 140.

A l'article 3 (interdiction du financement des déficits publics), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 183 et 142. Elle a décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 141.

A l'article 4 (fonctionnement des systèmes de paiement), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 143 et 144.

Après l'article 4, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 146 et décidé de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 145.

A l'article 5 (droit de communication), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 147 et 148.

Après l'article 5, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 149.

A l'article 7 (compétences du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 150.

A l'article 8 (nomination des membres du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 151, 152, 153 et 154. Elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 155.

A l'article 9 (délibérations du Conseil de la politique monétaire), la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 156, 159, 160, 157 et 158.

A l'article 10 (statut des membres du Conseil de la politique monétaire), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 162 et 161.

A l'article 11 (composition du conseil général), la commission a émis un avis défavorable sur les amendements n° 164 et 165. Elle a estimé que l'amendement n° 163 était satisfait par l'amendement n° 40 de la commission.

A l'article 13 (le gouverneur et les sous-gouverneurs), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 166 et 167.

A l'article 15 (autres missions de la Banque de France), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 168.

A l'article 17 (titulaires de comptes), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 169.

Après l'article 17, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 170.

A l'article 18 (émission des billets), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 171, 172 et 173.

A l'article 20 (compétences du Conseil national du crédit), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 174.

A l'article 21 (présidence du Comité de la réglementation bancaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 175.

A l'article 22 (compétences du Comité de la réglementation bancaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 176.

A l'article 23 (rôle du président du Comité de la réglementation bancaire), la commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 177.

A l'article 25 (secrétariat général de la commission bancaire), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 178 et défavorable à l'amendement n° 179.

A l'article 26 (rôle du secrétariat général de la commission bancaire), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 180 et 181.

A l'article 29 (contrôle de la commission bancaire sur les agents des marchés interbancaires), la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 182.

**Rectificatif** - Dans la partie du bulletin des commissions daté du 26 juin 1993, consacrée à l'audition de **M. Jacques de Larosière, gouverneur de la Banque de France**, le 23 juin 1993, lire comme suit la première phrase du premier paragraphe de la page 4391 : "Le gouverneur de la Banque de France a souligné le fait que la Banque avait abordé, au cas par cas, la question de la gestion d'activités au sein de groupements d'intérêt économique".

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

**Lundi 28 juin 1993 - Présidence de M. François Giacobbi, vice-président.-** La commission a procédé, sur le **rapport de M. Bernard Laurent**, à l'examen des **amendements au projet de loi n° 368 (1992-1993) relatif à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal.**

La commission a tout d'abord donné un avis défavorable à la motion n° 5 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à **opposer la question préalable.**

Avant l'article unique, elle a également donné un avis défavorable aux amendements n° 6 à 9 des mêmes auteurs ayant pour objet d'insérer quatre articles additionnels tendant respectivement à abroger les livres I, II, III et IV du nouveau code pénal.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements à l'article unique du projet de loi.

**M. Bernard Laurent, rapporteur**, a estimé que le projet de loi ayant pour seul objet de reporter la date d'entrée en vigueur du nouveau code pénal, il n'était pas opportun d'apporter des modifications de fond aux quatre lois du 22 juillet 1992 et à celle du 16 décembre 1992. Il a ainsi suggéré que soient rejetés les amendements sans rapport avec le report de cette entrée en vigueur.

En conséquence, la commission a donné un avis défavorable :

- à l'amendement n° 3 de MM. Charles Jolibois et Etienne Dailly visant à rétablir l'incrimination de l'interruption de grossesse pratiquée par une femme sur

elle-même, ainsi qu'au sous-amendement n° 36 de M. Daniel Millaud, le rapporteur ayant souligné que cette question importante serait vue lors de l'examen du projet de loi portant des adaptations techniques au nouveau code pénal ;

- et aux amendements n° 10 à 35 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a en revanche donné un avis favorable à l'amendement n° 4 présenté par M. Daniel Millaud visant à porter du 1<sup>er</sup> septembre 1994 au 1<sup>er</sup> mars 1995 la date à compter de laquelle les dispositions des livres premier à V du nouveau code pénal seront applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte.

**Mardi 29 juin 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.-** Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Christian Bonnet**, à l'examen des amendements sur le **projet de loi n° 352 (1992-1993)** adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux **contrôles et aux vérifications d'indentité**.

La commission a tout d'abord rejeté la motion n° 3 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté. Elle a pareillement rejeté la motion n° 2 tendant à opposer la question préalable, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté ainsi que la motion n° 4 tendant au renvoi à la commission, présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a ensuite rappelé que la commission s'était prononcée en faveur du vote sans modification du texte adopté par l'Assemblée nationale et que, dans ces conditions, il lui paraissait très difficile d'émettre un avis favorable aux amendements présentés.

La commission a alors procédé à l'examen de l'ensemble des amendements portant sur l'article premier du projet de loi.

Sur proposition du rapporteur, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 105 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à la suppression de cet article. Elle a pareillement émis un avis défavorable sur les deux amendements n° 5 et 106 respectivement présentés par MM. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à la suppression du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 78-2 du code de procédure pénale.

La commission a ensuite rejeté les six amendements rédactionnels ou de précision n° 6, 107, 7, 8, 9 et 108 présentés par les mêmes auteurs. Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n° 10, 11, 12, 13 et 14 de M. Michel Dreyfus-Schmidt et des membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à interdire les contrôles d'identité dans un certain nombre de lieux déterminés tels que, par exemple, les lieux de culte ou les locaux des compagnons d'Emmaüs.

La commission s'est successivement opposée aux modifications rédactionnelles, de précision ou de fond proposées par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté, dans les amendements n° 15, 16, 17, 21, 18, 20, 19, 22 et 23, de même qu'aux amendements n° 109 et 110 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a émis un avis défavorable à deux amendements identiques n° 24 et 111 respectivement présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté et M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à supprimer la faculté d'organiser des contrôles d'identité préventifs quel que soit le comportement de la personne.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, a ensuite observé que les amendements n<sup>os</sup> 25 et 26, 42 à 72 et 73 à 104 présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté tendaient tous à exclure du champ d'application de la nouvelle loi un certain nombre de gares ferroviaires ou de ports déterminés. Il a relevé qu'en dehors de la référence à telle ou telle ville, chacun de ces amendements était rédigé de façon strictement identique, aussi bien dans son dispositif que dans la présentation de son objet. Sur le fond, le rapporteur a estimé que de telles exclusions créeraient de graves distorsions locales dans l'application du nouveau régime des contrôles d'identité, sans que la situation objective de chacune des villes concernées justifie cette rupture du principe d'égalité devant la loi.

**M. François Giacobbi** s'est élevé contre l'exclusion du port de Bastia proposée par l'amendement n<sup>o</sup> 42 en observant que rien ne justifiait un tel traitement discriminatoire. Il s'est par ailleurs interrogé sur la situation d'autres ports corses tels que Propriano ou l'Île Rousse, si un tel amendement devait être adopté.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a au contraire justifié ces amendements en soutenant que la situation spécifique et la fréquentation touristique de chacune des villes concernées excluait que des contrôles d'identité y soient effectués dans les mêmes conditions que sur le reste du territoire national.

**M. Christian Bonnet, rapporteur**, s'est opposé à cette analyse et l'a considérée contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Pour ce motif et sur sa proposition, la commission a adopté une motion tendant à opposer une exception d'irrecevabilité à l'ensemble de ces amendements.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à trois amendements de précision n<sup>os</sup> 112, 113 et 114 ainsi qu'à un amendement de suppression n<sup>o</sup> 115 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe commu-

niste et apparenté ainsi qu'aux amendements de précision ou rédactionnels n° 27, 28, 29, 30, 31, 32 et 33 de M. Michel Dreyfus-Schmidt et des membres du groupe socialiste et apparenté. Elle a pareillement rejeté l'amendement de précision n° 116 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté.

La commission a alors rejeté trois amendements n° 34, 35 et 36 de M. Michel Dreyfus-Schmidt et des membres du groupe socialiste et apparenté, relatifs au régime des contrôles d'identité organisés dans le cadre de la convention de Schengen. Elle a adopté la même position sur les trois amendements n° 37, 38 et 39 des mêmes auteurs, ainsi que sur l'amendement n° 117 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté, relatif aux obligations déontologiques imposées aux agents chargés des contrôles d'identité.

La commission a ensuite émis un avis défavorable aux amendements n° 119, 120 et 118 de M. Charles Lederman et des membres du groupe communiste et apparenté tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article premier, de même qu'à deux amendements n° 40 et 41 ayant le même objet et présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté.

La commission a enfin rejeté les amendements n° 121, 122 et 123 présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant respectivement à la suppression des articles premier bis, premier ter et 2 du projet de loi.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres **VIII, IX, X et XVI**, dont les **rappor-teurs** sont **MM. Etienne Dailly, Hubert Haenel et Charles Jolibois**.

Après avoir constaté que les dispositions de la section I relatives au Conseil constitutionnel avaient été supprimées par l'Assemblée nationale et n'étaient donc plus en discussion, la commission a examiné, sur le **rapport de M. Hubert Haenel**, la **section II** du projet de loi constitutionnelle.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a tout d'abord rappelé les principales modifications apportées en première lecture par le Sénat sur la composition et les compétences du Conseil supérieur de la magistrature. Il a notamment évoqué la création de deux formations distinctes, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

Il a également rappelé que le Sénat avait souhaité conférer aux membres magistrats de ces formations une certaine prééminence en leur réservant six sièges tandis que, outre le Président de la République et le garde des sceaux, vice-président de droit, trois autres sièges étaient attribués à un conseiller d'Etat et à deux personnalités qualifiées respectivement désignées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

S'agissant des pouvoirs de la formation compétente à l'égard du siège, le rapporteur a rappelé que le Sénat lui avait reconnu un pouvoir de proposition pour les nominations aux fonctions du siège à la Cour de cassation et de premier président de cours d'appel et qu'il y avait ajouté les nominations aux fonctions de président des tribunal de grande instance. S'agissant de la formation compétente à l'égard du parquet, il a rappelé que le Sénat lui avait attribué un rôle purement consultatif.

Enfin, il a précisé que le Sénat avait supprimé la faculté pour le Président de la République de consulter le Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice du droit de grâce.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a ensuite exposé les principales modifications apportées par l'Assemblée nationale. Il a tout d'abord relevé que celle-ci avait accepté le

principe de l'extension de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux magistrats du parquet tout en souhaitant que le Conseil n'ait qu'une seule formation afin de mieux affirmer l'unité de la magistrature.

Il a ensuite indiqué que la nécessité d'assurer la représentation des magistrats du parquet au sein du Conseil supérieur de la magistrature avait conduit l'Assemblée nationale à renforcer la prédominance des magistrats au sein du Conseil supérieur. Il a également signalé que l'Assemblée nationale avait supprimé toute mention du tirage au sort des membres magistrats au sein de collèges élus préférant s'en remettre à la loi organique, pour ce qui concerne la désignation de ces membres.

Enfin, il a observé que les députés avaient souhaité conférer au Conseil supérieur de la magistrature un rôle consultatif obligatoire en matière d'exercice du droit de grâce.

Souhaitant rapprocher les points de vue des deux Assemblées, le rapporteur a tout d'abord indiqué qu'il ne proposerait pas le rétablissement de l'inscription dans la Constitution du principe selon lequel les juges statuent au nom du peuple français.

Il a ensuite estimé qu'il était indispensable de rétablir les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature et de rééquilibrer la composition de chacune de ces deux formations en maintenant à six le nombre des membres magistrats et en confiant au Président de la République le soin de désigner une personnalité qualifiée supplémentaire.

Il a par ailleurs estimé indispensable de préciser dans la Constitution elle-même que la désignation des membres magistrats s'effectuerait par tirage au sort au sein de collèges élus, faute de quoi la loi organique risquait d'être en contradiction avec le texte même de la Constitution.

Enfin, s'agissant du droit de grâce, il a recommandé le rétablissement du texte actuel de la Constitution, aux

termes duquel le Conseil supérieur de la magistrature peut être consulté par le Président de la République.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord observé qu'il eût été plus simple de prévoir une formation unique de droit commun dont certains membres auraient été remplacés lorsque le Conseil aurait statué à l'égard de magistrats du parquet : c'est à cette formation de droit commun que le Président de la République aurait pu s'adresser pour l'exercice du droit de grâce. Il a ensuite approuvé la désignation d'une personnalité qualifiée par le Président de la République avant de s'interroger sur les conditions dans lesquelles un membre du parquet pourrait être tiré au sort au sein de plusieurs collèges. Après avoir approuvé pareillement la solution préconisée par le rapporteur en matière de grâces, il s'est inquiété des modalités de désignation des collèges de magistrats que fixera la loi organique.

**M. François Giacobbi** s'est étonné des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en matière de droit de grâce et a estimé que, s'agissant d'un droit régalién, il convenait que le Président de la République ait toute liberté pour consulter ou non le Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Jacques Larché, président,** a rappelé que si l'on souhaitait conserver le principe du tirage au sort au sein des collèges élus, il convenait de ne pas laisser figurer dans le texte même de la Constitution la mention selon laquelle les membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature sont élus, le Conseil constitutionnel risquant de considérer qu'une loi organique prise en application de cette disposition et prévoyant un tirage au sort serait contraire à la Constitution.

**M. Charles de Cuttoli** a souhaité que la commission exerce la plénitude de ses compétences constitutionnelles et ne renvoie donc pas à la loi organique le soin de préciser des aspects fondamentaux.

Après avoir souscrit à ce point de vue, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que l'égalité de compétence entre l'Assemblée nationale et le Sénat en matière constitutionnelle n'excluait pas un certain effort de rapprochement sans que pour autant le Sénat renonce aux principes essentiels auxquels il était attaché.

**M. Jean-Marie Girault** a également souhaité un rapprochement des points de vue entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'est toutefois déclaré fermement attaché au rétablissement des deux formations du Conseil supérieur de la magistrature prévues en première lecture par le Sénat. Il a ajouté qu'il n'était pas favorable au maintien de la saisine de la Cour de justice de la République par le Parlement.

**M. François Giacobbi** s'est également déclaré très opposé au transfert de la compétence constitutionnelle à la loi organique et a rappelé que le pouvoir constituant avait toute liberté pour déterminer ce qui devait être inscrit dans la Constitution. Il a par ailleurs fait observer que toute loi organique était soumise au contrôle du Conseil constitutionnel contrairement à la Constitution elle-même.

**M. Jacques Larché, président**, a également estimé inopportun que le Sénat se dessaisisse de son pouvoir constituant au profit de la loi organique qui est élaborée sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

Sous réserve de l'opposition du groupe socialiste, la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 8 (Conseil supérieur de la magistrature) du projet de loi qui apporte les modifications suivantes à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour l'article 65 de la Constitution :

- le rétablissement des deux formations du Conseil supérieur de la magistrature instituées par le Sénat en première lecture ;

- le rétablissement de la présence de six magistrats au sein de chaque formation du Conseil ;

- l'introduction d'une nouvelle personnalité qualifiée désignée par le Président de la République ;

- la précision dans la Constitution que les membres magistrats seraient tirés au sort au sein des collèges élus ;

- enfin, le rétablissement, aux lieu et place de l'obligation prévue par l'Assemblée nationale, de la faculté actuellement ouverte par la Constitution au Président de la République de consulter le Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice de son droit de grâce.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Charles Jolibois**, la **section III** du projet de loi constitutionnelle sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Le rapporteur a tout d'abord indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté de nombreuses modifications au texte adopté en première lecture par le Sénat, mais qu'il souhaitait proposer à la commission un effort de conciliation ne remettant en cause ni les principes fondamentaux auxquels le Sénat était attaché ni son pouvoir constituant.

S'agissant tout d'abord de la présidence de la Cour de justice de la République, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a précisé que l'Assemblée nationale souhaitait la confier au Premier président de la Cour de cassation. Il a fait observer qu'une telle présidence pouvait soulever certaines objections dès lors que l'on admettait le pourvoi en cassation contre les décisions de la commission des requêtes et les arrêts de la Cour de justice de la République. Il a en conséquence proposé que, conformément au texte adopté en première lecture par le Sénat, la présidence revienne à l'un des trois magistrats du siège de la Cour de cassation et suggéré de renvoyer à la loi organique le soin de préciser lequel d'entre eux l'assurerait.

Le rapporteur a ensuite souhaité que la commission des requêtes, supprimée par l'Assemblée nationale, fut rétablie, la loi organique ne pouvant pas instituer une telle commission si la Constitution n'en prévoyait pas explicitement l'existence. Il a par ailleurs rejeté la solution

de l'Assemblée nationale confiant à tout procureur de la République le soin d'examiner les plaintes formulées par les personnes physiques qui se prétendent lésées par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Il a estimé que la commission des requêtes constituerait, à cet égard, un filtre plus efficace, ouvrant un droit d'accès direct aux particuliers, et qui ne serait pas susceptible de créer des inégalités comparables à celles qui pourraient résulter de l'intervention des 180 procureurs de la République.

Pour ce qui concerne la saisine par la voie parlementaire, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé qu'historiquement cette saisine était le signe d'une constitution démocratique et qu'elle constituait le complément logique du droit de pétition ouvert aux citoyens devant le Parlement.

Afin toutefois de se rapprocher du texte adopté par l'Assemblée nationale, il a proposé à la commission de restreindre le champ de la saisine parlementaire aux cas exceptionnels dans lesquels un membre du Gouvernement aurait commis, dans l'exercice de ses fonctions, un crime ou un délit contre la Nation, l'Etat ou la paix publique ou tout autre crime ou délit qui, par son ampleur ou ses conséquences, mettrait en cause le fonctionnement de l'Etat. Il a estimé que la saisine parlementaire présenterait ainsi un caractère exceptionnel et subsidiaire.

S'agissant des voies de recours, il a précisé que l'Assemblée nationale s'était contentée de prévoir à titre exclusif le recours en révision dont il a rappelé le caractère exceptionnel. Il a proposé de rétablir le recours en cassation, prévu en première lecture par le Sénat, à l'encontre des décisions de la commission d'instruction, selon des conditions déterminées par la loi organique.

Abordant enfin l'article 14 du projet de loi sur le régime transitoire, il a indiqué qu'il souhaitait combiner les dispositions introduites par l'Assemblée nationale, pour prévoir que les procédures nouvelles s'appliqueraient

à compter de la date de publication des lois organiques prises pour l'application de la révision constitutionnelle, et celles adoptées en première lecture par le Sénat, destinées à préciser que les faits commis avant l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle seraient soumis aux dispositions du titre X inséré dans la Constitution par la présente révision constitutionnelle.

**M. Jean-Marie Girault** a rappelé que le partage du pouvoir constituant entre les deux chambres obligeait celle-ci à faire un effort de conciliation. Il a suggéré en ce sens que la commission des lois aille jusqu'au bout de la logique de judiciarisation des poursuites des membres du Gouvernement en supprimant la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République. Il a estimé que le champ de cette saisine tel que défini par les propositions du rapporteur présentait un caractère subjectif et politique.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a regretté qu'une fois encore la commission ait à se prononcer sur les propositions du rapporteur alors que celui-ci devrait se contenter de rapporter les conclusions élaborées par la commission à l'issue d'un véritable débat.

S'agissant tout d'abord du rétablissement de la commission des requêtes prévu par le Sénat en première lecture, il s'est interrogé sur la compétence de la loi organique pour préciser la composition de cette commission puis il a souhaité qu'il soit précisé si la commission statuait en légalité ou en opportunité. Il a par ailleurs relevé que la solution préconisée par l'Assemblée nationale avait le mérite de favoriser une certaine égalité entre les plaignants et qu'elle prévenait tout double emploi avec la commission d'instruction.

S'agissant de la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République, il a estimé que la définition proposée par le rapporteur renvoyait à une appréciation subjective qui n'avait pas sa place dans un texte constitutionnel.

Pour ce qui concerne les recours en cassation, il a approuvé la proposition du rapporteur concernant les pourvois contre les arrêts rendus par la commission des requêtes, mais il a également souhaité que les arrêts de la Cour de justice de la République puissent faire l'objet de pourvois en cassation.

Après avoir rappelé les réticences formulées par le Sénat lors de la première lecture à l'égard de la saisine par le procureur général près la Cour de cassation, **M. Charles de Cuttoli** s'est déclaré défavorable à la procédure de saisine prévue par l'Assemblée nationale. Il a en conséquence approuvé le rétablissement de la commission des requêtes. Il s'est également montré favorable à la saisine parlementaire telle que modifiée par le rapporteur, dans la mesure où, en pareil cas, la procédure conserverait en fait un caractère politique trouvant d'ailleurs sa traduction dans la composition même de la formation de jugement. Il a en outre indiqué qu'il voterait contre un texte constitutionnel qui ne prévoirait pas l'élection du président de la Cour de justice par l'ensemble des juges.

Après avoir souhaité dégager les voies d'un accord avec l'Assemblée nationale, **M. Jean Chamant** a insisté sur la nécessité de rétablir la possibilité pour les personnes physiques d'intervenir auprès d'une commission des requêtes et d'ouvrir aux parlementaires la faculté, dans certains cas, de saisir la Cour de justice de la République. Il a estimé à cet égard que le Parlement n'avait jamais abusé de son droit de saisine. Il s'est enfin interrogé sur la définition juridique du crime contre la nation.

**M. Bernard Laurent** a approuvé les propositions du rapporteur, mais s'est inquiété de l'issue de la navette parlementaire.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que le rapporteur proposait un certain nombre de solutions susceptibles de rapprocher les points de vue.

La commission a ensuite examiné un amendement présenté par le rapporteur tendant à une nouvelle rédac-

tion de l'article 11 (Cour de justice de la République) du projet de loi constitutionnelle.

S'agissant tout d'abord de la présidence de la Cour de justice de la République, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a précisé à M. François Giacobbi que le texte proposé n'indiquait pas quel magistrat remplirait cette fonction.

Pour ce qui concerne le rétablissement de la commission des requêtes, **M. Charles de Cuttoli** a fait observer à **M. Lucien Neuwirth**, qui s'inquiétait du risque de saisine abusive, que les peines de la dénonciation calomnieuse étaient susceptibles de s'appliquer en pareil cas.

Concernant la saisine parlementaire, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** que la rédaction proposée tendait à montrer que la saisine de la Cour de justice de la République par le Parlement présenterait un caractère exceptionnel et qu'elle n'interviendrait que si la procédure judiciaire de droit commun n'avait pas pu se dérouler normalement et si le fonctionnement même de l'Etat était en cause. Il a également précisé que si la commission des requêtes disposait du pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites, la commission d'instruction statuerait exclusivement en légalité. Quant au Parlement, il a estimé qu'il disposerait du pouvoir d'apprécier si les conditions prévues par la Constitution étaient réunies.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a relevé le caractère imprécis de la notion de fonctionnement de l'Etat.

**M. Jean-Marie Girault** s'est demandé comment la Cour de cassation pourrait statuer sur la légalité des poursuites engagées dès lors qu'il n'y aurait pas d'incrimination correspondante.

En réponse à ces observations, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a estimé dangereux de s'en tenir à une stricte référence au livre IV du nouveau code pénal ; il lui a semblé préférable de laisser au Parlement le soin d'apprécier les cas dans lesquels un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de

ses fonctions constituerait une atteinte au fonctionnement de l'Etat.

**M. Guy Allouche** a observé que le rapporteur n'était pas en mesure de préciser les incriminations qu'il visait sous cette expression ; il a estimé que l'imprécision de la rédaction proposée ouvrirait la voie à une mise en cause permanente de l'activité gouvernementale permettant à une majorité parlementaire de mettre en jeu discrétionnairement la responsabilité des anciens membres d'un Gouvernement ne partageant pas sa sensibilité politique. Il a dénoncé ce qu'il a considéré comme un acharnement du rapporteur au regard des circonstances actuelles.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est enfin inquiété de la référence implicite faite à un nouveau code pénal qui n'entrerait en vigueur qu'au premier mars 1994.

Pour ce qui concerne les voies de recours, **MM. Jacques Larché, président, Charles Jolibois, rapporteur, Michel Dreyfus-Schmidt, François Giacobbi, Bernard Laurent et Charles de Cuttoli** ont débattu pour savoir s'il était nécessaire de mentionner dans la Constitution les voies de recours en cassation.

**MM. Jacques Larché, président, et Charles Jolibois, rapporteur**, ont fait observer que l'ouverture de voies de recours constituait un principe général du droit que la rédaction proposée pour la Constitution n'écartait aucunement, **MM. François Giacobbi et Bernard Laurent** estimant à l'inverse que pareille matière ne pouvait être renvoyée à la loi organique.

Sur proposition de **M. Jean Chamant**, la commission a finalement décidé de renvoyer à la loi organique le soin de préciser les voies de recours en cassation.

La commission a ensuite adopté un dernier amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 14 (dispositions transitoires) qui reprend, pour les réunir, les textes adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat sur l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle et le régime transitoire applicable aux faits commis avant

l'entrée en vigueur de la présente loi et aux procédures engagées devant la Haute Cour de justice. La commission a en effet estimé souhaitable de spécifier que la nouvelle Cour de justice serait compétente pour les faits commis avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle.

**La commission a enfin adopté le projet de loi constitutionnelle modifié par les trois amendements précédemment approuvés.**

**Mercredi 30 juin 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a examiné, sur le **rapport de M. Paul Masson, le projet de loi n° 374 (1992-1993) adopté en première lecture par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.**

Le rapporteur a tout d'abord précisé qu'à titre principal le projet de loi modifiait l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 qui définissait le statut des étrangers en France et les modalités de contrôle de leur situation. Il a rappelé que ce texte, modifié à de nombreuses reprises au cours des années récentes, avait été rédigé à une époque où nul ne prévoyait l'importance de l'immigration que la France allait connaître, les abus du droit d'asile et la multiplication des immigrés clandestins.

Il a ensuite exposé qu'un projet de loi était nécessaire, d'une part, pour confirmer dans la loi les grands principes fondant la politique française d'immigration -l'intégration grâce au regroupement familial et à l'acquisition de la nationalité, le refus des ghettos, l'accueil des réfugiés politiques dans le respect de la Convention de Genève-, d'autre part, pour répondre aux inquiétudes de nombre de Français qui vivent dans une atmosphère d'insécurité. Il a ajouté que le projet de loi permettrait en outre de remédier à l'impuissance des pouvoirs publics face à l'immigration clandestine.

Le rapporteur a ensuite brossé un tableau de l'immigration en France fondé sur les données statistiques du Haut Conseil à l'intégration qui a désormais la responsabilité de l'élaboration des statistiques sur la nature et la variation des flux migratoires. Il a exposé qu'au vu des résultats du recensement général mais purement déclaratif de la population de 1990, la France abritait 3,6 millions d'étrangers en situation régulière dont 2,8 millions étaient nés hors de France. Il a relevé que 38 % de ces étrangers étaient originaires du Maghreb, 1,2 million de personnes nées à l'étranger ayant acquis la nationalité française.

S'agissant des flux d'immigration observés en 1991, le rapporteur a constaté que 102.500 personnes avaient obtenu pour la première fois un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an, dont 35.600 au titre du regroupement familial, 18.700 en raison du mariage avec un Français, 15.000 au titre de l'asile et 25.600 comme travailleurs permanents. Il a relevé que 45 % des bénéficiaires de ces titres de séjour étaient originaires d'Afrique, 26 % des Etats membres de la CEE et de la Turquie, 20 % d'Asie et 7 % d'Amérique.

A propos de la répartition des immigrés sur le territoire national, il a insisté sur leur très forte concentration en Ile-de-France (deux tiers des immigrants salariés, 70 % des demandeurs d'asile mais seulement 32 % au titre du regroupement familial).

Abordant ensuite la difficile question de l'évaluation du nombre des immigrés clandestins, il a rappelé que le ministère de l'intérieur estimait leur présence entre 200.000 à 500.000 personnes et a ajouté que les régularisations effectuées en France en 1981 et en 1991, au Portugal cette année et à plusieurs reprises en Italie, montraient à la fois l'importance du nombre de clandestins et la rapidité de reconstitution de leurs effectifs au lendemain immédiat de la régularisation. Il a enfin rappelé qu'en 1992, la France avait enregistré 18.000 demandes d'immigrations non satisfaites alors que l'Allemagne en enregistrerait 159.000 dans le même temps.

Concluant cet exposé introductif par le rappel de l'importance considérable des flux annuels de franchissement des frontières, il a constaté qu'il était temps de repenser l'ordonnance de 1945 dans un contexte largement bouleversé par le développement d'un phénomène sociologique sans précédent que les responsables politiques ne pouvaient avoir le droit de négliger.

**M. Paul Masson, rapporteur** a ensuite procédé à la présentation du projet de loi en indiquant que celui-ci poursuivait deux objectifs essentiels, la maîtrise des principales sources d'immigration et la lutte contre l'immigration irrégulière.

S'agissant tout d'abord de la maîtrise des principales sources d'immigration, le rapporteur a précisé qu'il était proposé de consacrer dans la loi les dispositions résultant actuellement de décrets, voire de simples circulaires, en matière de regroupement familial et de droit d'asile. Il a précisé que cette consécration législative s'accompagnait d'un certain nombre de modifications, notamment en matière de regroupement familial actuellement régi par un décret d'avril 1976 modifié en 1984 : l'exigence d'une résidence de deux ans, le caractère exceptionnel du fractionnement d'un regroupement, l'exigence de ressources en sus des prestations familiales, l'exclusion des étudiants, l'exclusion des effets de la polygamie, enfin la consultation du maire de la commune d'accueil.

Pour ce qui concerne le droit d'asile, il a indiqué qu'un chapitre nouveau lui était consacré dans l'ordonnance de 1945 qui déterminait les garanties fondamentales accordées aux demandeurs d'asile, dans le respect de la convention de Genève et des accords communautaires.

Il a souligné que l'ensemble de ces mesures était destiné à contrecarrer les détournements de procédure.

Abordant ensuite le deuxième volet du projet de loi relatif à la lutte contre l'immigration irrégulière, le rapporteur a précisé qu'il définissait de nouvelles conditions d'octroi du titre de séjour et comportait des dispositions

permettant de lutter contre les mariages de complaisance. Il a en outre relevé à cet égard que les contrôles, tant en France qu'à l'étranger, seraient renforcés, que le maire pourrait, en cas d'urgence, différer la célébration d'un mariage ayant toutes les apparences d'une union de complaisance et qu'aucun étranger ne pourrait prétendre à la nationalité française si sa situation sur le territoire était irrégulière. Il a également précisé que le bénéfice des prestations sociales serait subordonné à la régularité du séjour.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que le projet de loi renforçait les sanctions réprimant le travail clandestin, les manquements à la législation sur l'hébergement collectif ainsi que le trafic des stupéfiants.

Il a noté que l'Assemblée nationale avait rétabli, mais avec un pouvoir seulement consultatif, les commissions départementales du séjour des étrangers, dont le projet initial prévoyait la suppression.

Il a mentionné également les dispositions accroissant l'efficacité des mesures d'éloignement telles que la possibilité d'extension de sept à dix jours de la durée maximum de rétention administrative en cas de non présentation des documents de voyage, et la création d'une rétention judiciaire de trois mois lorsque l'étranger est reconnu coupable du délit de non présentation des documents permettant l'exécution d'une mesure d'éloignement.

En conclusion, **M. Paul Masson, rapporteur**, a estimé que ce projet de loi représentait un instrument essentiel de lutte contre l'immigration clandestine, tout en apportant une consécration légale à la politique d'immigration. Le rapporteur a cependant ajouté que cette politique devait également s'insérer dans un ensemble d'autres mesures parmi lesquelles la définition d'une politique conjointe -mais non communautarisée- des Etats européens en matière notamment d'asile, de regroupement familial, d'éloignement ; un renforcement de la politique de coopération avec l'Afrique francophone et les Etats du

Maghreb et un développement de l'aide au tiers monde accompagnés d'une révision des conventions bilatérales afin qu'elles intègrent l'objectif de maîtrise des flux migratoires ; la poursuite de l'effort en faveur de l'intégration des étrangers régulièrement installés moyennant des actions en faveur notamment de la formation professionnelle et de l'enseignement.

Le rapporteur a globalement approuvé les principes posés par le projet de loi, soulignant que ses propositions d'amendement demeureraient d'ampleur limitée. Il a enfin signalé que le caractère suspensif des recours contre les mesures d'éloignement ne s'appliquerait toujours pas dans les DOM, compte tenu du nombre particulièrement élevé des clandestins qui s'y sont établis.

**M. Jacques Larché, président**, a salué l'excellence du rapport de M. Paul Masson, où il a reconnu à la fois l'expérience d'un ancien préfet, la sensibilité d'un ancien de la France d'outre-mer aux problèmes du développement et l'attention au contexte européen de «l'inventeur des Accords de Schengen». Il a souligné l'importance du projet de loi en estimant que loin de marquer une régression, il procédait au contraire à l'indispensable adaptation du texte de 1945 devenu largement obsolète du fait de l'évolution de l'immigration depuis près de cinquante ans.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements présentés par **M. Paul Masson, rapporteur**.

A titre liminaire, le rapporteur a indiqué à **M. François Giacobbi** que la convention de Schengen ne concernait que les frontières terrestres entre les Etats signataires et que les contrôles spécifiques des étrangers institués pour la mise en oeuvre de cette convention ne s'appliqueraient donc pas en Corse, sauf dans les aéroports et ports maritimes ouverts au trafic international.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a constaté que l'article premier conférait à l'administration le pouvoir d'exécuter d'office les refus d'admission, en soulignant que cette mesure, concernant environ 60.000 personnes,

s'imposait en raison de la correctionnalisation de l'entrée irrégulière sur le territoire de la République.

Il a ensuite fait observer que l'article 2 se limitait à tirer les conséquences de l'article 5 de la convention de Schengen, concernant les étrangers transitant sans document entre les Etats signataires.

Le rapporteur a ensuite abordé l'examen de l'article 2 bis, qui transfère du code de travail à l'ordonnance de 1945 les dispositions relatives au certificat d'hébergement.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté un premier amendement excluant les attestations d'accueil prévues par la convention franco-algérienne du 31 août 1983. Le rapporteur a précisé que ces attestations d'accueil correspondaient exactement pour les ressortissants algériens aux certificats d'hébergement, mais que relevant d'un accord international et non d'un texte de droit interne, elles ne pouvaient faire l'objet de dispositions restrictives instituées par la seule loi française.

En réponse aux questions de plusieurs membres de la commission, dont notamment **M. Jacques Larché, président**, et **MM. André Bohl, Charles de Cuttoli, Pierre Fauchon, François Giacobbi et Michel Dreyfus-Schmidt**, le rapporteur a précisé que l'attestation d'accueil se bornait à établir l'existence et l'authenticité de la signature de la personne déclarant accueillir l'étranger, contrairement au certificat d'hébergement destiné à vérifier les conditions mêmes de logement dans lesquelles l'hébergeant accueillerait l'étranger.

La commission a adopté un second amendement permettant au maire de refuser le visa du certificat d'hébergement s'il lui apparaissait que la visite de l'étranger n'aurait manifestement pas un caractère privé. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a émis des doutes sur l'utilité de cet amendement, dès lors qu'en cas de visite à caractère non privé, la législation n'exigeait pas de certificat d'hébergement. Le rapporteur a considéré qu'au contraire, cet

amendement permettrait au maire de contrôler la nature exacte du séjour.

La commission a adopté un troisième amendement réputant non remplies les conditions d'hébergement en cas de refus de l'hébergeant de laisser accéder au logement les agents chargés de leur vérification.

En réponse à une question de **M. Jacques Larché, président, M. Paul Masson, rapporteur**, a indiqué que l'article 3 avait pour objet de faire cesser certains détournements de procédure en évitant que la délivrance d'un titre provisoire de séjour -aux demandeurs d'asile notamment- soit à elle seule considérée comme régularisant les conditions de leur entrée sur le territoire français. Il a précisé que beaucoup d'étrangers en situation irrégulière déposaient en effet des demandes d'asile après leur entrée sur le territoire mais qu'en dépit du rejet de leur demande, la jurisprudence avait tendance à admettre que cette demande effaçait le caractère irrégulier de leur entrée. Le rapporteur a toutefois rappelé que, selon les déclarations du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, devant l'Assemblée nationale, les préfets resteraient fondés à interpréter avec souplesse cet article, en fonction des circonstances de l'espèce.

La commission est ensuite passée à l'examen de l'article 4, relatif aux contrôles des documents de circulation et de séjour des étrangers.

Le rapporteur a souligné que cet article, issu de «l'amendement Marsaud», avait fait l'objet d'une médiatisation excessive, alors qu'il ne représentait qu'un élément tout à fait ponctuel dans l'ensemble du projet de loi. Il a jugé nécessaire d'apporter une plus grande sérénité dans le débat en rappelant que «l'amendement Marsaud» se limitait à inscrire dans la loi le contrôle des titres de présence en France des étrangers, déjà prévu par le décret du 18 mars 1946 et celui du 30 juin 1946, et non à instituer un régime dérogatoire pour contrôler leur identité.

Partageant l'opinion de **M. Charles de Cuttoli**, pour qui, en dépit d'une rédaction quelque peu inhabituelle, «l'amendement Marsaud» était simplement destiné à surmonter la jurisprudence *Basilika* par laquelle la Cour de Cassation subordonnait la légalité du contrôle à un critère d'extranéité objectif et extérieur à la personne, **M. Paul Masson, rapporteur**, a estimé que l'exigence d'indices objectifs pouvait soulever des difficultés d'interprétation et faire elle-même part à une certaine subjectivité.

**M. Jacques Larché, président**, a tenu à opérer une distinction claire entre le contrôle de l'identité et le contrôle du titre de séjour. Il a regretté que l'annulation d'une interpellation jugée irrégulière conduise du même coup à l'annulation des procédures de poursuite des infractions découvertes à l'occasion du contrôle. Il a estimé, à cet égard, que le contrôle lui-même demeurait une opération assez subsidiaire mais que la découverte de l'irrégularité représentait une priorité. Il ne s'est pas déclaré choqué par l'obligation légale imposée aux étrangers de justifier de la régularité de leur séjour à toute réquisition de l'autorité publique, en estimant que les droits prévus par la Constitution en faveur des nationaux ne devaient pas systématiquement s'appliquer aux étrangers.

En réponse à une observation de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur le caractère actuellement réglementaire des décrets des 18 mars et 30 juin 1946, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer qu'il s'agissait de textes antérieurs à 1958 et qu'en tout état de cause, le législateur demeurait parfaitement fondé à inscrire dans la loi les dispositions qui lui paraissaient opportunes, quitte au Gouvernement, le cas échéant, à opposer l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que «l'amendement Marsaud» soulevait un problème extrêmement délicat, dans la mesure où la certitude qu'une personne est étrangère -et comme telle passible du contrôle de régularité de son séjour- ne pouvait résulter que d'un contrôle préalable de son identité. Il a remarqué que **M. Robert**

Badinter, alors garde des sceaux, avait envisagé en 1983 d'introduire dans le code de procédure pénale une disposition analogue mais qu'il y avait finalement renoncé devant l'opposition alors exprimée par M. François d'Aubert.

**M. Bernard Laurent** est convenu de la difficulté de mise en oeuvre de «l'amendement Marsaud», dans lequel il a vu une réponse maladroite et sans doute peu efficace à un problème pourtant bien réel. Il a ensuite estimé que les contrôles de titres étaient tout à fait justifiés.

**M. François Giacobbi** a fait observer que le problème posé relevait de la «quadrature du cercle». Il a toutefois vivement craint que la suppression de «l'amendement Marsaud» consacre le critère d'appartenance raciale puisque c'était précisément pour l'exclure formellement que cet amendement avait été ainsi rédigé par son auteur. **M. Jacques Larché, président**, a indiqué qu'à son sens, rien ne permettait de prévoir quelle serait la jurisprudence de la Cour de Cassation en cas de dérive.

**M. Guy Allouche**, tout en convenant de la difficulté de parvenir à une rédaction pleinement satisfaisante, s'est interrogé sur la situation de certains Français -les naturalisés notamment- dont l'apparence, la tenue vestimentaire, l'accent, feraient a priori supposer l'extranéité.

Le rapporteur, sans nier que de telles situations puissent se rencontrer, a estimé qu'en pratique elles demeuraient exceptionnelles.

**M. Pierre Fauchon** a trouvé fâcheux l'effet d'annonce de «l'amendement Marsaud» et a considéré, quant à lui, qu'il eût été préférable de ne pas introduire une disposition mal comprise mais à laquelle il était inévitable que l'opinion publique portât une attention toute particulière. Il a par ailleurs tenu à rectifier certains propos selon lesquels M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, ministre de la justice, garde des sceaux, aurait envisagé de présenter lui-même une disposition analogue au Parlement. Il a indiqué que, d'après les éléments qu'il avait recueillis, un texte de cette nature avait effectivement circulé dans les

dossiers de la Chancellerie mais que le garde des sceaux l'avait formellement écarté du cadre du projet de loi sur les contrôles d'identité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré perplexe, estimant que, si les informations de M. Pierre Fauchon étaient exactes, il faudrait en déduire que M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, avait livré des informations inexactes à la commission lors de son audition du 24 juin 1993.

**M. Charles de Cuttoli** a rappelé qu'en tout état de cause, le Gouvernement, après s'en être initialement remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, avait finalement bien émis un avis favorable au texte de «l'amendement Marsaud» une fois modifié par un sous-amendement de M. Pierre Mazeaud.

En réponse à une question de **M. Jean Chamant**, le rapporteur a confirmé que les agents des polices municipales ne seraient pas habilités à procéder aux contrôles des titres de séjour des étrangers.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a ensuite présenté son amendement sur l'article 4 substituant à «l'amendement Marsaud» deux paragraphes aux termes desquels :

- en dehors de tout contrôle d'identité, les personnes étrangères devraient être en mesure de présenter à toute réquisition des officiers de police judiciaire les pièces ou documents sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France ;

- les étrangers seraient tenus de présenter les mêmes pièces à la suite d'un contrôle d'identité effectué en application des articles 78-1 et 78-2 du code de procédure pénale.

Le rapporteur a souligné que le contrôle du titre de séjour des étrangers relevait d'un régime de droit particulier, totalement distinct du régime des contrôles d'identité institué par le code de procédure pénale et applicable à quiconque, indépendamment de tout critère de nationalité.

Il a, à cet égard, réfuté l'objection de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** selon laquelle cette disposition aurait dû être codifiée dans le code de procédure pénale et non dans l'ordonnance du 2 novembre 1945.

**M. Pierre Fauchon** a considéré qu'en dépit des précautions rédactionnelles dont le rapporteur avait entouré la rédaction de son amendement, ce dispositif aboutirait néanmoins à la mise en place d'un nouveau type de contrôle d'identité et ce, précisément, parce que ces contrôles seraient effectués, conformément à la précision initiale du premier paragraphe de l'amendement «en dehors de tout contrôle d'identité». Il a indiqué que sa prévention visait uniquement la rédaction de l'amendement, dont il ne percevait pas la nécessité. En revanche, il s'est déclaré tout à fait favorable aux contrôles d'identité de droit commun, voire à leur extension.

La commission a adopté l'article 4 dans la rédaction de l'amendement présenté par le rapporteur.

A l'article 11 relatif aux cas de délivrance de plein droit de la carte de résident, après un échange de vues entre **M. Jacques Larché, président, M. Paul Masson, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, la commission a adopté un amendement tendant à ajouter aux conditions requises pour qu'un étranger marié depuis au moins un an avec un ressortissant de nationalité française puisse bénéficier de plein droit de la carte de résident, l'obligation pour son conjoint d'avoir conservé cette nationalité.

A l'article 9 relatif au retrait et refus de renouvellement de la carte de résident, elle a adopté un amendement de coordination.

Puis, la commission a procédé à l'examen de l'article 10 relatif à la commission départementale du séjour des étrangers. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a contesté la suppression de la consultation de la commission du séjour des étrangers par le préfet lorsqu'il envisage de refuser le renouvellement d'une carte de séjour

temporaire. **M. Paul Masson, rapporteur**, a fait part de ses réserves sur l'utilité de ces commissions. Rappelant qu'elles n'existent pas dans tous les départements et qu'elles rendent des décisions différentes qui, en raison de l'absence de recours, ne peuvent être harmonisées, il a considéré que leur consultation était source d'une inégalité de traitement de fait entre les étrangers. Il a estimé que cette inégalité était d'autant plus critiquable qu'en cas d'avis favorable à l'octroi ou au renouvellement du titre de séjour, le préfet avait, dans le droit actuel, compétence liée et devait donc procéder à sa délivrance. Sans se départir de ses réserves à l'égard de la commission du séjour, il s'est déclaré en faveur de l'adoption de l'article, dans la mesure où il confère à la commission un rôle purement consultatif.

Après les interventions de **M. Paul Masson, rapporteur**, **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Christian Bonnet, Charles de Cuttoli et Pierre Fauchon**, elle a également adopté sans modification l'article 10 bis nouveau qui augmente le montant maximum de l'amende applicable à l'entreprise de transport routier qui a conduit en France un étranger en situation irrégulière.

A l'article 11 qui définit les catégories d'étrangers protégés au regard de l'interdiction du territoire français pour violation des conditions d'entrée et de séjour des étrangers, après un échange de vues entre **M. Paul Masson, rapporteur**, et **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Bernard Laurent**, la commission a adopté un amendement visant à opérer une harmonisation avec le nouveau code pénal.

La commission a enfin décidé de renvoyer la suite de l'examen du projet de loi à sa prochaine réunion.

**Jeudi 1er juillet 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président et de M. Charles de Cuttoli, vice-président** - La commission a tout d'abord examiné, sur le **rapport de M. Hubert Haenel, les amendements à la section II du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres **VIII, IX, X et XVI**.

Elle a tout d'abord émis un avis défavorable à un amendement n° 8, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à une nouvelle rédaction de l'article 7 (fondements du pouvoir du juge).

Elle a également émis un avis défavorable aux amendements et sous-amendements présentés à l'article 8 (Conseil supérieur de la magistrature) :

- les amendements n° 1 rectifié, 2, 3, 4 et 5 rectifié, ainsi que les sous-amendements n° 13, 14, 15 et 16, présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté ;

- l'amendement n° 9, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

A propos de l'amendement n° 10 de la commission, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est demandé s'il ne convenait pas de renvoyer à la loi organique le soin de préciser les modalités de désignation des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature, afin de se rapprocher de l'Assemblée nationale.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut estimé que ces dispositions devaient figurer dans la Constitution et que le Sénat ne devait pas accepter de se dessaisir de son pouvoir constituant, la commission a décidé de ne pas modifier la rédaction de son amendement n° 10.

Elle a ensuite examiné, sur le rapport de M. Charles Jolibois, les **amendements à la section III du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitu-**

**tion** du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres **VIII, IX, X et XVI**.

A l'article 11 (Cour de justice de la République), elle a émis un avis défavorable aux sous-amendements n° 17, 18, 19 et 20, de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste et apparenté, à l'amendement n° 11, ainsi qu'aux amendements n° 6 et 7 des mêmes auteurs.

La commission a ensuite poursuivi l'examen, sur le **rapport de M. Paul Masson, du projet de loi n° 374 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.**

A l'article 15 (expulsion), elle a adopté un amendement revenant au texte initial du projet de loi afin de prévoir qu'un étranger ne puisse faire l'objet d'un arrêté d'expulsion s'il justifie d'une résidence habituelle en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans et qu'il a été autorisé à y séjourner au titre du regroupement familial. Au même article, elle a également adopté un amendement de coordination.

A l'article 17 (détermination du pays de destination de l'étranger expulsé ou reconduit à la frontière), elle a adopté un amendement supprimant l'adverbe «grave-ment».

A l'article 19 (demande de relèvement d'une interdiction du territoire français ou d'abrogation d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière), elle a adopté un amendement prévoyant que l'étranger subissant en France une peine privative de liberté sans sursis pourrait demander le relèvement d'une interdiction du territoire ou l'abrogation d'un arrêté d'expulsion ou de reconduite à la frontière, nonobstant l'innovation du projet de loi qui subordonne ces demandes à la résidence hors de France.

A l'article 21 (regroupement familial), outre deux amendements opérant une clarification rédactionnelle, la

commission a adopté trois amendements tendant respectivement :

- à prévoir qu'en cas de regroupement partiel, le conjoint devait obligatoirement rejoindre le demandeur ;

- à prévoir le refus ou le retrait obligatoire du titre de séjour sollicité ou détenu, selon le cas, par un autre conjoint d'un étranger polygame dans le cadre du regroupement familial ;

- à prescrire le retrait d'un titre de séjour d'un étranger ayant fait venir plus d'un conjoint en violation de l'interdiction du regroupement familial polygamique.

A l'article 22 (demandeurs d'asile), outre deux amendements de précision rédactionnelle, la commission a adopté un amendement permettant à l'étranger qui, après un refus du préfet de lui accorder une autorisation provisoire de séjour, a présenté à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) une demande d'asile, de se maintenir sur le territoire jusqu'à la décision de la commission des recours des réfugiés, si celle-ci a été saisie en cas de rejet de la demande par l'OFPRA. Elle a également adopté un amendement de coordination.

A l'article 24, (légalisation des actes d'état civil étrangers), elle a adopté un amendement prévoyant que l'autorité administrative et consulaire pourrait demander aux agents consulaires ou diplomatiques français non seulement la légalisation des actes d'état civil étranger mais aussi, le cas échéant, leur vérification. Par le même amendement, elle a transposé cette disposition de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans le code civil.

A l'article 25 (rétention administrative), la commission a adopté un amendement prévoyant que la décision de maintenir en rétention administrative un étranger faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière pourrait être prorogé de 72 heures s'il a présenté une demande d'asile, dès lors que la commission des recours, saisie à la suite d'une décision de rejet de l'OFPRA, n'aurait pas statué.

A l'article 27 (dispositions transitoires), après que **M. Paul Masson, rapporteur**, eut fait observer que l'obligation faite au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport annuel sur sa politique de maîtrise de l'immigration trouverait une meilleure place à la fin du projet de loi, elle a adopté un amendement supprimant cette disposition ainsi qu'un amendement opérant une clarification rédactionnelle.

A l'article 28 (mariages de complaisance), elle a adopté deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination.

Elle a également examiné un amendement tendant à clarifier la procédure prévue par le projet de loi lorsque le maire, en présence d'un mariage de complaisance, saisit le procureur de la République. **M. Paul Masson, rapporteur**, a fait observer que cet amendement n'apportait aucune modification de fond.

**M. Philippe de Bourgoing** s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir que la saisine du procureur de la République par l'officier de l'état civil ne ferait pas obstacle à la célébration du mariage. Considérant que cette précision risquait d'être source d'ambiguïté, il a jugé inopportun que le maire ayant saisi le procureur de la République, soit dans l'obligation de procéder au mariage nonobstant la saisine du procureur de la République.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a fait observer que, dans l'amendement comme dans le texte du projet de loi, le maire ne pouvait différer la célébration qu'en cas d'urgence et pour huit jours au maximum. Il a craint que la suppression de la mention relevée par M. Philippe de Bourgoing ne laisse à penser que les maires pourraient, sans commettre une voie de fait, refuser de célébrer un mariage du seul fait qu'ils ont saisi le procureur de la République.

Une large discussion s'est alors engagée sur ce point à laquelle ont participé **MM. Charles de Cuttoli, vice-président**, **M. Paul Masson, rapporteur**, **MM. Guy**

**Allouche, Jacques Bérard, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Pierre Fauchon et Maurice Ulrich.**

A l'issue de cet échange de vues, la commission a décidé d'adopter à titre conservatoire l'amendement du rapporteur sans l'alinéa prévoyant l'obligation pour le maire de célébrer le mariage en dehors des cas d'urgence. Le rapporteur a indiqué que la commission pourrait examiner à nouveau ce problème lors de la réunion consacrée à l'examen des amendements extérieurs.

A l'article 29 (catégories d'étrangers protégés au regard de l'interdiction du territoire français dans le nouveau code pénal), elle a adopté un amendement opérant une harmonisation.

Après l'article 29, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel afin d'incriminer au sein du code pénal le fait de s'entremettre ou de tenter de s'entremettre entre un ressortissant étranger en situation irrégulière et un ressortissant français en vue d'un mariage de complaisance.

A l'article 30 (rétention judiciaire), elle a adopté deux amendements rédactionnels.

Aux articles 31 (catégories d'étrangers protégés au regard de l'interdiction du territoire français pour trafic de stupéfiants), 36 et 37 (catégories d'étrangers protégés au regard de l'interdiction du territoire français pour infraction aux législations sur le travail clandestin et sur l'hébergement collectif), la commission a adopté trois amendements opérant une harmonisation avec le nouveau code pénal.

Pour les articles 32 à 35, 36 A et 41, la commission a décidé de s'en remettre à l'appréciation de la commission des affaires sociales, saisie pour avis de ces dispositions.

A l'article 38 (compétence de l'OFPRA), elle a adopté un amendement prévoyant que l'OFPRA statuerait dans les quarante-huit heures sur la demande d'un étranger sur

le territoire français auquel le préfet aurait refusé une autorisation provisoire de séjour. **M. Paul Masson, rapporteur**, a précisé que ce délai permettrait de ne pas dépasser la durée maximum de dix jours prévue pour la rétention administrative par l'amendement à l'article 25.

A l'article 39, (compétence de la commission des recours), la commission a adopté un amendement prévoyant que, dans la même hypothèse, la saisine de la commission des recours devrait intervenir dans les quarante-huit heures à compter de la décision de rejet de l'OFPRA et que cette commission devrait statuer dans les cinq jours.

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel afin de reprendre l'obligation pour le Gouvernement de remettre un rapport annuel au Parlement sur sa politique de l'immigration.

**Puis la commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE  
D'ÉTUDIER LES PROBLÈMES  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
ET DE DÉFINIR LES ÉLÉMENTS  
D'UNE POLITIQUE DE RECONQUÊTE  
DE L'ESPACE RURAL ET URBAIN**

**Jeudi 1er juillet 1993 - Présidence de M. William Chervy, vice-président, puis de M. Jean François-Poncet, président.** - Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la mission a d'abord procédé à l'audition de **M. Daniel Genton, directeur général de Gist-Brocades France.**

**M. Daniel Genton**, accompagné de **M. Vincent Réquilliard, économiste, chargé de mission à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)**, après avoir remercié les membres de la mission, et notamment M. Jacques Machet, sénateur, de leur accueil, a d'abord rappelé les missions fondamentales de l'agriculture (production alimentaire et non-alimentaire, indépendance stratégique alimentaire et non-alimentaire, aménagement du territoire et gestion des ressources naturelles). Il a rappelé la banalisation des produits de consommation et l'internationalisation des marchés depuis 1950 et conclu qu'il n'existait plus de filières réservées. Il a souligné l'existence de spécialisations -et non plus de spécialités-régionales. Il a observé que les surfaces et la main d'oeuvre n'étaient plus des facteurs limitants. Il a rappelé que les réglementations européennes étant établies par filière, la prise en compte des disparités régionales était faible.

Pour **M. Daniel Genton**, «deux agricultures doivent coexister». L'une, productiviste ; l'autre, de spécialisation régionale.

Il a décrit les éléments de cette spécialisation (politique d'appellations contrôlées ; extensification ; professions satellites).

Il a souligné l'importance du «marketing», la recherche de produits et d'une organisation spécifiques. Il a contesté le rôle industriel que certaines coopératives ont prétendu jouer, à partir de structures sous-capitalisées, et recommandé que le statut coopératif soit, le plus souvent, restreint à la seule production agricole. Il a estimé indispensable d'investir pour la formation et la recherche, autour de deux ou trois pôles nationaux.

S'agissant de l'agriculture intensive, **M. Daniel Genton** a souligné la nécessité de rechercher les moyens d'une production à moindre prix et d'assurer sur place la transformation industrielle, ce qui implique des recyclages technologiques et des organisations macro-économiques. Il a appelé de ses vœux des réglementations transversales qui transcendent l'idée de «filière» et la distinction entre l'alimentaire et le non-alimentaire.

Il a rappelé, dans cette perspective, l'étude d'une «raffinerie végétale», conçue sur le modèle d'une raffinerie pétrolière dans un souci d'optimisation industrielle.

Résumant alors l'histoire du groupe Gist-Brocades, il a souligné la nécessité de modéliser de façon linéaire les productions dans les groupes industriels.

Il a suggéré que les zones d'implantation de l'agriculture productiviste soient définies plus clairement et estimé que les zones d'agriculture spécialisée se définiraient par défaut autour de produits clairement identifiés, soumis à une régulation de l'offre et organisés solidement sur des circuits de distribution.

Répondant alors à une objection de **M. Jean Huchon, rapporteur**, sur la banalisation des produits qu'induit la grande distribution, **M. Daniel Genton** a estimé que la segmentation des produits était à rechercher en partenariat avec les distributeurs.

**M. Adré Egu** a alors souligné le danger que représente le rachat des appellations contrôlées par certains grands groupes industriels du secteur agro-alimentaire.

**M. Daniel Genton** a estimé qu'au contraire, il s'agissait d'une opportunité pour les agriculteurs, pour peu qu'ils s'organisent et que leurs exigences soient à la fois claires et négociées. **M. Vincent Requilliard** a confirmé cette appréciation et jugé qu'ils n'existait pas de solution alternative.

**M. Daniel Genton** a conclu qu'il fallait accueillir avec beaucoup de prudence les projets relatifs au bio-carburants comme vecteurs du développement rural et ne les considérer que comme «un élément parmi d'autres» de l'agriculture intensive.

Présentant alors le schéma du cycle productif à partir du blé, il a souligné que l'arbitrage sur le marché était impossible et explicité le concept de «raffinerie végétale» : craquage à sec ; craquage humide avec des solvants ; craquage enzymatique ; enfin, utilisation du reliquat de ces opérations, par fermentation, pour fabriquer de l'éthanol.

En clair, «n'importe quel blé» pourrait, selon **M. Daniel Genton**, être traité et tous les produits de chaque phase pourraient faire l'objet d'une commercialisation permettant, en définitive, de produire de l'éthanol à des prix raisonnables.

**M. Jean François-Poncet, président**, évoquant les Etats-Unis et le Brésil, s'est alors enquis des conditions de production de l'éthanol dans ces pays.

**M. Daniel Genton** a répondu qu'au Brésil la mono-production aboutissait à «une catastrophe» et à la désertification rurale.

Répondant à nouveau à une interrogation de **M. Jean François-Poncet, président**, **M. Daniel Genton** a précisé que le coût de l'éthanol se rapprochait progressivement du coût des produits pétroliers pour peu qu'on pro-

duise l'éthanol dans une filière intégrée de type «raffinerie végétale».

**M. Vincent Requilliard** a souligné la nécessité d'opérer des «arbitrages» entre les produits dérivant de la production d'éthanol (isoglucose, etc...).

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président**, concernant les conditions de production de l'éthanol, **M. Daniel Genton** a précisé que ce produit pouvait être utilisé à 100 % dans les moteurs, moyennant quelques ajustements. Il est convenu que les molécules d'éthanol présentaient des inconvénients pour le stockage (corrosion, etc...) mais que ces derniers étaient surmontables chimiquement. Il a rappelé que le diesther avait vocation à remplacer le gasole des moteurs diesel. Il a estimé que, dans ces conditions, la jachère était une «absurdité économique», pour autant qu'elle n'ait pas une justification agronomique. Il a ajouté que l'agriculture intensive permettrait peut être, à terme, de faire baisser les prix de l'agriculture alimentaire.

En conclusion, **M. Daniel Genton** a estimé que les principaux obstacles au succès des bio-carburants se heurtaient à la réglementation européenne, à ses yeux obsolète, qui interdit actuellement le montage de la «raffinerie végétale», et que les réalisations concrètes en France se heurtaient à la sous-capitalisation du secteur coopératif.

Puis la mission d'information a procédé à l'**audition** de **M. Claude Quin, inspecteur général de l'équipement**.

**M. Claude Quin** a, dans un propos introductif, présenté cinq aspects des liens entre les transports et l'aménagement du territoire.

En premier lieu, soulignant que le transport était une condition nécessaire mais non suffisante de l'aménagement du territoire, il a précisé que le transport ne créait pas mais accompagnait et valorisait le développement économique.

En second lieu, **M. Claude Quin** a fait observer que le transport devait s'inscrire dans une démarche «de réseau» permettant l'application des principes de complémentarité et de concurrence. Il a ainsi relevé que le réseau ferroviaire à grande vitesse devait être étroitement lié aux réseaux de transport régional. De même, il a fait observer qu'une relation devait être établie entre, d'une part, les transports urbains et les transports inter-urbains et, d'autre part, entre les transports internationaux et les transports urbains.

Il a, en conséquence, regretté le cloisonnement actuel entre les différents réseaux de transports et s'est déclaré favorable au développement d'une multi-modalité qui permettrait de mettre en relation les différents modes de transports entre eux et dans lequel le transport fluvial devrait, à ses yeux, jouer un rôle plus important.

Puis **M. Claude Quin**, abordant le problème des transports urbains, a jugé nécessaire une complémentarité entre les transports collectifs et les voitures individuelles. Il a ainsi proposé que soient organisés, d'une part, de meilleures possibilités d'échange entre ces deux modes de déplacement et, d'autre part, un partage effectif de la voirie.

Sur une question de **M. Jean François-Poncet, président**, il a précisé que la dépense globale engendrée par la répartition actuelle entre les modes de déplacement collectifs et en voitures individuelles s'élevait à 160 milliards de francs par an, soit 10 % du P.I.B. de la région Ile-de-France.

**M. Claude Quin** a ensuite souligné que la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 constituait un bon outil juridique et a, en conséquence, regretté que n'existe pas un outil comparable pour le transport de marchandises. Il a, en outre, souligné la nécessité de mettre en place des schémas régionaux de transports, de créer des autorités mixtes associant la région, le département et les grandes agglomérations, de

supprimer l'anomalie faisant échapper l'Ile-de-France au droit commun. Il a, par ailleurs, rappelé l'influence sur les transports de la charte des services publics adoptée au niveau européen.

Enfin, **M. Claude Quin**, abordant le problème des financements, a constaté que la situation actuelle était caractérisée à la fois par un suréquipement -essentiellement pour les marchandises- et par une sous-tarifcation pour l'ensemble du traitement des transports.

Il a déploré que cette situation empêche le jeu normal de la concurrence et de la complémentarité. Il a en conséquence jugé nécessaire que le transport soit payé à son juste prix.

Sur une question de **M. Jean François-Poncet, président, M. Claude Quin** a alors précisé que le transport routier faisait l'objet d'une double taxation spécifique. D'une part, il a noté l'existence de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui permettait de couvrir le coût social engendré par les voitures dans les transports inter-urbains. D'autre part, il a fait observer que la taxe à l'essieu n'ayant pas été actualisée depuis 1973 et n'étant pas proportionnelle à la longueur des camions, entraînait des distorsions de concurrence à l'échelle européenne.

Sur une question de **M. Jean François-Poncet, président**, il a fait valoir qu'un relèvement de cette taxe rétablirait l'équilibre des coûts entre les différents modes de transport et assurerait une plus grande transparence.

Puis **M. Claude Quin** a fait observer que les tarifs des transports «voyageurs» qui avaient été bloqués entre 1961 et 1974 -à l'exception de 1967- s'établissaient à un niveau très bas.

Il a jugé souhaitable de normaliser la situation actuelle, caractérisée par le versement par l'Etat d'une indemnité compensatrice au profit de la RATP et de la SNCF, cette indemnité n'ayant, selon lui, aucun effet positif sur le développement économique.

**M. Claude Quin** a alors proposé une démarche nouvelle consistant à définir l'ensemble des bénéficiaires des réseaux de transport.

Il a, en effet, jugé que, le résultat étant «socialisé», le financement devait également l'être. Il a ainsi relevé qu'en ce qui concerne le transport urbain, une solidarité entre les automobilistes et les transports collectifs pourrait être mise en oeuvre à travers l'affectation d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers aux transports collectifs.

**M. Claude Quin** a, par ailleurs, suggéré d'inscrire dans les coûts de base d'une nouvelle zone d'aménagement l'ensemble des coûts individuels et collectifs générés par les transports.

Pour les grandes infrastructures de transports, il a plaidé pour un financement faisant appel aux particuliers et aux entreprises intéressés. Il a noté qu'une telle participation pourrait être mise en oeuvre dans le cadre d'un emprunt assorti d'avantages commerciaux. Il a considéré que les deux obstacles à la mise en place d'une telle formule -l'unité de caisse du Trésor public et le principe de l'annualité budgétaire- pourraient être surmontés.

Concluant son exposé, **M. Claude Quin** a présenté quatre observations.

En premier lieu, il a souligné le risque grave de blocage du réseau des transports à la fin du siècle.

En second lieu, il a estimé que certaines méthodes, notamment «le juste à temps», risquaient de poser des problèmes insurmontables pour les transports. Par ailleurs, il a plaidé pour une complémentarité des différents modes de transport. Enfin, il a souhaité la mise en place d'une politique nationale des déplacements.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est alors interrogé sur les modalités pratiques de participation des particuliers au financement des transports, ainsi que sur la réalisation du schéma routier national.

En réponse, **M. Claude Quin**, après avoir relevé que les autoroutes se finançaient dans le cadre d'un système de solidarité, a fait valoir que les ressources et les dépenses devraient être globalisées pour l'ensemble du réseau routier.

Sur une question de **Mme Anne Heinis**, il a précisé que le schéma autoroutier, établi par le ministère de l'équipement, avait été adopté par le Gouvernement après concertation avec les élus locaux.

Il a émis des craintes sur les effets négatifs d'une multiplication de schémas distincts, réalisés à des époques différentes, non reliés entre eux et avec les schémas européens.

**Mme Anne Heinis** a alors fait observer que l'anticipation de la création d'infrastructures par rapport aux besoins était souvent mal perçue par les élus locaux.

En réponse, **M. Claude Quin** a estimé que si un pôle de développement existait, les transports devaient être adaptés en conséquence.

Rappelant alors son souhait de faire participer les particuliers et les entreprises au financement des transports, il a fait état du système de «lots kilométriques» appliqué par la SNCF dans le passé et plaidé à nouveau pour un emprunt, accompagné de réduction de tarifs sur les marchandises.

**M. Alain Vasselle** s'est alors interrogé sur la pertinence des analyses mettant en évidence la plus grande rapidité des trajets en voiture individuelle par rapport à ceux effectués au moyen des transports collectifs. S'appuyant en outre sur l'exemple du tracé TGV en Picardie, il a regretté l'insuffisante attention portée à la volonté des élus locaux.

En réponse, **M. Claude Quin** a fait observer que, dans les zones peu denses, la voiture individuelle était effectivement plus rapide. Il a relevé que, dans les zones denses, la voiture individuelle était également plus effi-

cace mais qu'en revanche son coût social était très élevé. Il a, en conséquence, plaidé pour la complémentarité entre les deux types de transports et pour un raisonnement en termes de «gain de temps généralisé», c'est-à-dire tous modes de transport inclus.

**M. Claude Quin** s'est, par ailleurs, déclaré favorable à une plus grande concertation avec les élus locaux et la population avant la création de grandes infrastructures.

Regrettant que cette concertation soit actuellement insuffisamment organisée, il a estimé qu'elle devrait porter à la fois sur les objectifs de ces infrastructures et sur les conditions de leur mise en oeuvre.

Puis, répondant à une question de **M. Ambroise Dupont** sur les moyens de réaliser l'interconnexion entre les réseaux, **M. Claude Quin** a estimé que cette interconnexion devrait résulter tout d'abord des opérateurs eux-mêmes qui devraient nécessairement ne pas être gestionnaires d'un seul mode de transport. Il a ensuite fait valoir que l'existence de plates-formes multi-modales rendait nécessaires des lieux où le choix et le changement du mode de transport soient aisés.

Enfin, il a considéré qu'une pression des collectivités publiques sur les opérateurs serait souhaitable afin qu'ils pratiquent cette complémentarité.

Répondant à **M. Jean François-Poncet, président**, qui craignait que cette intermodalité ne soit impossible dans beaucoup d'endroits, **M. Claude Quin** a estimé que des solutions techniques pourraient le plus souvent être trouvées et que, notamment, les TGV pourraient arriver dans des gares de centre-ville afin de faciliter l'interconnexion.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors souligné l'intérêt du concept de «gain de temps généralisé» qui justifierait que le TGV n'arrive pas dans des gares isolées.

Répondant à **Mme Anne Heinis**, qui soulignait la nécessité de faire prévaloir, dans certains cas, l'intérêt

général et à **M. Alain Vasselle** qui regrettait que la rentabilité des équipements ne soit excessivement privilégiée, **M. Claude Quin** a suggéré que soit réaffirmé le rôle de maître d'ouvrage des collectivités publiques afin de prendre en compte, non seulement la rentabilité des équipements, mais aussi leur rentabilité globale qui inclut le coût social.

Pour finir, sur une observation de **M. Jean François-Poncet**, président, **M. Claude Quin** a souligné que les conditions d'utilisation des voies pourraient être modulées selon la nature des besoins.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la mission a procédé d'abord à l'audition de **M. Serge Vallemont**, président du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations.

**M. Serge Vallemont** a d'emblée précisé que le comité qu'il préside, placé auprès du Premier ministre, a pour mission de suivre la bonne mise en oeuvre de la déconcentration, en prenant en compte les préoccupations exprimées localement par les citoyens.

Il a indiqué, à ce propos, que pour valoriser la déconcentration, il conviendrait, d'une part, de la présenter principalement comme un transfert de responsabilités et, d'autre part, d'en faire un instrument privilégié de l'Etat, notamment pour les services publics en milieu rural et dans les quartiers urbains déshérités.

**M. Serge Vallemont** a ensuite décrit les principaux déséquilibres dont souffre actuellement l'espace rural français, relevant sa grande hétérogénéité et la part qui y est prise par les emplois tertiaires.

Ce dernier élément lui est apparu expliquer le rapprochement des besoins des ruraux et des citoyens, en matière de services publics, auquel on assiste actuellement. Ainsi, selon lui, la spécificité du service public en milieu rural tient désormais davantage compte de la géographie et de

la dimension des zones à desservir que de la demande des populations.

Il a, en conséquence, estimé qu'il fallait privilégier une approche globale des problèmes de service public en milieu rural et que les politiques poursuivies actuellement à travers les schémas départementaux de service public étaient trop sectorielles.

Il a relevé que l'absence d'autorité du préfet sur les services publics industriels et commerciaux rendait difficile une coordination globale.

Prenant exemple sur le rôle joué par le facteur dans les campagnes, il a également insisté sur la nécessité de prendre en compte la dimension humaine et sociale du service dans la réforme à mener.

Puis, citant certaines actions de réhabilitation de l'habitat, menées en Lozère, il a mis en évidence l'utilité des services privés d'intérêt local.

Il a alors considéré qu'il pourrait être judicieux de négocier, avec des commerces de grande surface et des centrales d'achat, l'installation d'«antennes» dans les villages.

Présentant les propositions avancées par le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, **M. Serge Vallemont** a jugé qu'il convenait de définir la nouvelle politique à mettre en oeuvre à partir des attentes des citoyens et non des structures administratives existantes. Il a, de ce fait, plaidé pour la polyvalence administrative et souhaité que celle-ci puisse être expérimentée à grande échelle dans une demi-douzaine de départements et dans le respect d'un certain nombre de préalables (stabilité des préfets, globalisation des crédits...).

Enfin, évoquant les graves difficultés qui entraînaient les suppressions de postes dans les services publics, il a suggéré qu'une partie de la masse salariale correspondant

aux postes supprimés puisse continuer à être versée afin de permettre des solutions de remplacement.

**M. André Egu** a observé que, dans le cadre de l'élaboration des schémas directeurs départementaux, le préfet jouait rarement le rôle d'arbitre et il a regretté que, souvent, c'étaient aux directeurs départementaux des services de l'Etat que se heurtaient les élus locaux lorsqu'ils cherchaient à promouvoir la polyvalence administrative.

**M. Alain Vasselle** a abondé en ce sens et a observé que le problème provenait avant tout du souci de rentabilité commerciale manifesté par un certain nombre de services publics et d'administrations (Poste mais aussi administrations des Finances par exemple).

Il s'est, en conséquence, demandé quel serait le coût de la mise en place d'un système de péréquation permettant d'indemniser les administrations demeurant dans l'espace rural du coût des prestations qu'elles auraient à assurer en lieu et place de celles qui n'y resteraient pas.

**M. Serge Vallemont** a précisé qu'une accentuation du rôle du préfet passait, bien entendu, par un renforcement de ses pouvoirs sur les services départementaux des administrations d'Etat.

Il est également convenu que, faute de moyens administratifs, le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations n'avait pas chiffré le coût budgétaire d'une généralisation de la polyvalence administrative.

**M. André Egu** a alors souligné l'importance de l'action des élus locaux en ce domaine.

**M. Alain Vasselle** a, quant à lui, souhaité savoir si des enquêtes suffisamment précises avaient été effectuées pour cerner les attentes des usagers ruraux, son expérience personnelle lui prouvant que, parfois, ceux-ci utilisaient moins les nouveaux services mis à leur disposition par les collectivités locales que leurs déclarations initiales ne pouvaient le laisser supposer.

**M. Serge Vallemont** a reconnu que, souvent, on constatait de grandes divergences entre le discours et le comportement des habitants des zones rurales. La réussite des actions de rénovation des services publics ruraux lui est ainsi apparue dépendre d'un travail de sensibilisation préalable des populations mais aussi d'un renforcement, au niveau central, de la coordination interministérielle.

**M. André Egu** a alors dénoncé «l'esprit de boutique» qui régnait dans certaines entreprises ou administrations publiques. Ainsi, aujourd'hui France Télécom, devenue indépendante de la Poste, souhaite retirer ses cabines téléphoniques des bureaux de poste ruraux.

**M. William Chervy** s'est, quant à lui, interrogé sur le respect du moratoire des fermetures de services publics décidé par le Premier ministre et sur les mesures à venir.

**M. Serge Vallemont** lui a répondu, pour finir, que ces mesures étaient actuellement en cours d'étude dans les ministères intéressés.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **M. Martin Malvy, président de l'association des petites villes de France**, et de **M. Jean-Paul Nunzi, président délégué de cette association**.

**M. Jean François-Poncet, président**, a accueilli M. Martin Malvy, expliquant que la mission souhaitait entendre le point de vue des petites villes sur le problème global de l'aménagement du territoire.

**M. Martin Malvy** a d'abord expliqué les origines de son association. Celle-ci s'est créée en 1990 pour combler la lacune de la défense des petites villes et gros chefs-lieux de cantons (15 à 20.000 habitants). A côté des quarante villes de plus de 100.000 habitants figurent 2.400 villes autour de 20.000 habitants. Ces dernières sont l'armature du monde rural. Or, l'association des petites villes constate leur délaissement dans la politique d'aménagement du territoire, au moins sur quatre plans. La fiscalité est mal adaptée à leurs besoins et leurs dotations sont

insuffisantes (surtout la dotation globale d'équipement -DGE-, mais aussi la dotation globale de fonctionnement -DGF-). Elles ont du mal à développer des structures intercommunales avec les communes alentour qui semblent parfois redouter ce type d'organisation. Elles ne suscitent pas toujours l'intérêt des conseils généraux et régionaux qui se préoccupent principalement du rural «profond» ou des grands équipements, et qui, pourtant, retirent d'elles l'essentiel de leurs ressources fiscales. Enfin, elles sont souvent laissées de côté par les contrats de plan.

Pour conclure son propos liminaire, **M. Martin Malvy** a déploré la menace qui pèse sur l'existence de ces petites villes qui, faute de ressources, ne peuvent s'équiper suffisamment pour conserver des habitants qui doivent à la fois trouver des emplois, des établissements d'enseignement et de formation, des structures sanitaires adaptées et des lieux culturels. Il faut, en outre, que ceux-ci puissent trouver qualité de l'environnement et qualité de la vie. Or, d'après **M. Martin Malvy**, il n'y a pas de revitalisation du monde rural qui ne passe par ces petites villes.

Puis, répondant à une question de **M. Jean François-Poncet, président**, sur la coopération intercommunale, **M. Martin Malvy** a expliqué que les élus n'y étaient pas opposés, mais qu'ils craignaient fréquemment que ces structures n'aboutissent à des fusions. Il lui a paru cependant clair qu'aucun projet ne pouvait être mis sur pied s'il ne regroupait au moins 15.000 habitants. Aussi a-t-il préconisé que l'Etat aide davantage les petites villes, en leur accordant le bénéfice de la dotation ville-centre de la DGF, en les intégrant aux priorités des contrats de plan, et en facilitant des déroulements de carrière attrayants pour les agents territoriaux. **M. Alain Vasselle** a alors ajouté sur ce dernier point qu'il faudrait modifier les quotas et les seuils imposés aux petites villes s'agissant des recrutements dans le cadre A.

**M. André Egu** et **M. Alain Vasselle**, prenant exemple de leur expérience au sein de leurs départements

respectifs, ont alors fait valoir qu'il leur paraissait plus profitable de concentrer les dotations destinées au développement sur les structures de coopération afin d'encourager les communes à travailler ensemble à des projets concrets, plutôt que de favoriser les petites villes seules.

**M. Jean-Paul Nunzi** ayant expliqué que la petite ville et son milieu rural étaient fortement imbriqués, **M. Martin Malvy** a admis que les dotations devaient effectivement profiter à l'ensemble d'une zone. Cependant, il a mis en évidence l'écueil que pouvait représenter l'absence de groupement, et fait valoir que les petites villes avaient des besoins spécifiques liés à une pression fiscale sur les ménages deux à trois fois plus forte que la campagne environnante. Il a donc considéré que l'encouragement au regroupement devrait s'accompagner d'une majoration des dotations individuelles des communes ainsi regroupées.

**M. Jean François-Poncet, président**, a considéré, sur ce point, qu'il faudrait lier ensemble le problème des dotations et celui de la taxe professionnelle si on souhaitait revaloriser les ressources du monde rural ; mais qu'ensuite se posait le problème de leur emploi. Il a expliqué, que pour sa part, il lui paraissait souhaitable que les communes se regroupent -ce qu'elles feraient certainement si les moyens financiers offerts étaient intéressants. **M. Alain Vasselle** a ajouté qu'il lui paraissait nécessaire que des projets réels communs préexistent aux groupements, qui ne doivent pas servir à un «saupoudrage» de dotations. Dans son département, se mettent ainsi en place des schémas directeurs, ce que les élus acceptent localement à cause de la proximité de Paris.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors expliqué comment, dans son département, le conseil général procédait à la répartition par projets des subventions des divers fonds d'aménagement du territoire (Europe, Etat, région, département) en fonction de leur destination. Il lui est apparu possible de donner une cohérence à cet ensemble disparate, mais c'est alors le département qui

joue, d'une certaine façon, le rôle que pourraient jouer les groupements de communes.

**M. Martin Malvy** remarquant que les petites villes manquaient cruellement d'établissements d'enseignement et de formation, **M. Jean François-Poncet, président**, a fait remarquer que la mission proposerait probablement des moyens de «diffuser l'intelligence sur le territoire», en tentant de localiser mieux les unités universitaires et de recherche.

Il a jugé qu'il ne serait pas raisonnable de créer 2.000 unités, soit une par petite ville. En revanche, le développement des petites villes lui a paru nécessaire au sauvetage de l'espace rural. Et, s'il n'est pas possible de mettre une université partout, ni d'éviter la mort de certains secteurs économiques, il lui a paru envisageable d'attirer de nouveaux emplois dans les zones menacées de dépeuplement par des travaux de désenclavement, d'équipement et l'octroi d'avantages fiscaux.

**M. Jean-Paul Nunzi** ayant expliqué que les pertes d'emploi dans les petites villes étaient souvent irréversibles, **M. Martin Malvy** a insisté sur la nécessité de faire face aux besoins propres des petites villes en matière d'équipement, qui ne peuvent pas toujours être financés par l'intercommunalité.

Pour conclure, **M. Jean François-Poncet, président**, a considéré, qu'outre des zones privilégiées à mettre en place, il restait un rôle important à jouer pour le conseil général, échelon indispensable du fait de l'émiettement communal.

Il a enfin souligné combien il serait souhaitable d'identifier les actions réalisées en faveur du monde rural et des petites villes et de mettre en place, à cette fin, une comptabilité budgétaire territorialisée.

**PROGRAMME DE TRAVAIL  
DES COMMISSIONS, MISSIONS ET OFFICE  
POUR LA SEMAINE DU 5 AU 9 JUILLET 1993**

**Commission des Affaires culturelles**

**Lundi 5 juillet 1993**

*à 15 heures*

Salle n° 261

Examen des amendements sur la proposition de loi n° 391 (1992-1993) adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 6 juillet 1993**

*à 11 heures*

Salle n° 263

Audition dans le cadre de la préparation de la Mission d'information que doit effectuer la Commission dans les Pays de l'Est au cours de la prochaine intersession :

. M. Lionel Stoléru, Conseiller économique auprès de M. Léonid Kravtchouk, président d'Ukraine.

**Mercredi 7 juillet 1993**

Salle n° 263

*à 10 heures :*

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 379 (AN) modifiant la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;

. proposition de loi n° 390 (1992-1993) de M. Jean Delaneau et plusieurs de ses collègues portant réforme du code de l'urbanisme.

- Auditions dans le cadre de la préparation de la Mission d'information que doit effectuer la Commission dans les Pays de l'Est au cours de la prochaine intersession :

. M. Christian de Boissieu, Directeur scientifique du Centre d'Observation Économique (C.O.E.) de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Professeur d'économie à l'Université de Paris I.

. Mme Hélène Carrère d'Encausse, de l'Académie Française, Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

*à 15 heures :*

Audition de M. Solelhac, Président de l'Union nationale des Fédérations d'Associations Agréées de Pêche et de Pisciculture (A.A.P.P.), de M. BRUNET, Vice-président, et de membres du Bureau, sur la situation de la pêche et de la pisciculture en France et l'action des A.A.P.P.

*à 16 heures 30 :*

Audition de M. de Dreuzy, Président de l'Union nationale des Intérêts aquatiques et piscicoles (U.N.I.A.P.) sur la situation de la pêche et de la pisciculture en France.

**Jeudi 8 juillet 1993**

*à 11 heures*

Salle n° 263

Audition dans le cadre de la préparation de la Mission d'information que doit effectuer la Commission dans les Pays de l'Est au cours de la prochaine intersession (Suite) :

. M. Gérard Wild, Chef du Département des Pays de l'Est au Centre d'Etudes prospectives et d'Informations internationales (C.E.P.I.I.).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 7 juillet 1993**

Salle n° 216

*à 10 heures :*

- Désignation d'un rapporteur sur les projets de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale :

. autorisant l'approbation de l'accord d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats

membres, d'une part, et la République de Pologne d'autre part ; .

. autorisant l'approbation de l'accord d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres d'une part, et la République de Hongrie d'autre part.

- Examen du rapport de M. Louis Jung sur le projet de loi n° 392 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un protocole additionnel à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures signée à Bonn le 3 décembre 1976 (ensemble quatre annexes).

*à 11 heures :*

Audition de S. Exc. Mme Pamela Harriman, ambassadeur des Etats-Unis en France.

Sont également invités à cette audition le président et les vice-présidents du Sénat, les présidents des commissions permanentes, le président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, le rapporteur général de la commission des finances et les présidents des groupes.

## **Commission des Affaires sociales**

**Lundi 5 juillet 1993**

*à 14 heures 30*

Salle n° 213

- Examen des amendements au projet de loi n° 375 (1992-1993), adopté avec modifications par l'Assemblée

nationale, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage (rapporteur : M. Louis Souvet).

- Désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie d'éventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion des projets de loi :

. n° 375 (1992-1993), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage ;

. n° 374 (AN) relatif aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

### **Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation**

**Mardi 6 juillet 1993**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

- Examen du projet de loi n° 385 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, portant règlement définitif du budget de 1991 (M. Jean Arthuis, Rapporteur général).

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport sur le projet de loi n° 396 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, approuvant une convention conclue entre le Ministre de l'économie et le Gouverneur de la Banque de France.

**Éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de privatisation**

**Mardi 6 juillet 1993**

(sous réserve du débat à l'Assemblée nationale, de la demande du Premier ministre et de la nomination en séance publique)

*à 16 heures 30*

Salle de Commission des Finances  
au Palais du Luxembourg

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit**

**Mardi 6 juillet 1993**

(sous réserve du débat au Sénat,  
de la demande du Premier ministre  
et de la nomination en séance publique)

*à 21 heures 30*

Salle de la Commission des Finances - 1<sup>er</sup> étage)  
au Palais Bourbon

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mardi 6 juillet 1993**

Salle de la Commission

*à 11 heures :*

Examen du rapport de M. Etienne Dailly sur le projet de loi n° 354 (1992-1993), adopté par l'Assemblée Nationale, instituant la société par actions simplifiée.

*à 16 heures :*

- Examen des amendements au projet de loi n° 374 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (rapporteur : M. Paul Masson).

- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire sur ce même projet de loi.

**Mercredi 7 juillet 1993**

*à 9 heures*

Salle de la Commission

- Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 350 (1992-1993) de M. Camille Cabana relative au changement d'affectation des locaux à usage d'habitation.

- Nomination d'un membre titulaire et d'un membre suppléant appelés à siéger au sein de la Commission supérieure de codification (application du décret n° 89-647 du 12 septembre 1989).

- Echange de vues sur la constitution de trois groupes de travail concernant respectivement :

- le droit des entreprises coopératives

- la transmission des entreprises

- la réforme du Règlement du Sénat.

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Jean-Marie Girault sur la proposition de loi n° 401 (92-93), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales.

**Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain**

**Mardi 6 juillet 1993**

Salle n° 263

*à 14 heures 45 :*

Audition de M. Jacques Oudin, sénateur de Vendée, secrétaire général de l'Association nationale des Elus du Littoral.

*à 16 heures :*

Audition de M. Augustin Bonrepaux, député de l'Ariège, président de l'Association nationale des élus de la montagne.

*à 17 heures 30 :*

Audition de M. Jean-Paul Delevoye, sénateur du Pas-de-Calais, président de l'Association des Maires de France.

**Jeudi 8 juillet 1993**

Salle n° 263

*à 15 heures :*

Audition de M. Jean-Pierre Raffarin, président du conseil régional de Poitou-Charentes, vice-président de l'Association nationale des Elus régionaux.

*à 16 heures :*

Audition de M. Jean Saint-Bris, conseil en management culturel et touristique.

**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**

**Mercredi 7 juillet 1993**

*à 10 heures*

à l'Assemblée nationale  
233, boulevard Saint-Germain  
(8<sup>e</sup> étage - Salle 8836)

- Audition de M. Michel Mousel, Président de l'ADEME (Agence pour le Développement et la Maîtrise de l'Energie).

- Examen des conclusions de l'étude de faisabilité de M. Charles Descours, rapporteur, sur la saisine de la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale relative à l'actualisation du rapport de M. Mexandeau concernant la situation de l'industrie des semi-conducteurs.

- Election des thèmes du programme d'études, conduit par M. Franck Serusclat, relatif à l'incidence de certains choix scientifiques et techniques sur l'organisation de la vie des hommes dans le temps et dans l'espace.

- Eventuellement, examen des conclusions du rapport de M. Pierre Laffitte sur l'intérêt du véhicule électrique au regard de la protection de l'environnement.

- Désignation de six membres de la Commission nationale d'évaluation des recherches sur la gestion des déchets radioactifs à haute activité.