

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1993-1994

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
	—
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Sport - Sécurité des manifestations sportives</i>	
- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports .....	9
• <i>Projet de loi de finances pour 1994</i>	
- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports .....	12
• <i>Contrôle semestriel sur l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1993)</i>	
- Communication du président.....	21
• <i>Groupe de travail - Problème de la distribution de la presse écrite</i>	
- Création.....	22
<b>Affaires économiques</b>	
• <i>Aménagement du territoire</i>	
- Communication du président.....	23
• <i>Projet de loi de Finances pour 1994</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	23
• <i>Urbanisme - Diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (Pjl n° 431)</i>	
- Examen du rapport.....	25
• <i>Marchés publics - Passation de certains contrats de fournitures et de travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (Pjl n° 439)</i>	
- Examen du rapport.....	30

**Affaires étrangères**

• <i>Accord France - Land du Bade-Wurtemberg - Etablissements portuaires de Strasbourg et de Kehl (Pjl n° 444)</i>	
- Examen du rapport.....	35
• <i>Convention France - République du Sénégal - Avenant n° 1 à la Convention générale de sécurité sociale du 29 mars 1974 (Pjl n° 446)</i>	
- Examen du rapport.....	36
• <i>Projet de loi de Finances pour 1994</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	38
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1993)</i>	
- Communication du président.....	38
• <i>Missions d'information</i>	
- Prévisions.....	39
• <i>Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense</i> .....	39
• <i>Audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères</i> .....	45

**Affaires sociales**

• <i>Projet de loi de Finances pour 1994</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	51
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	51
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'établissement national des Invalides de la Marine</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	52
• <i>Travail - Dispositions applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil - Sécurité et santé des travailleurs - Transposition de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 92-57 du 24 juin 1992 (Pjl n° 424)</i>	
- Examen du rapport.....	52

	Pages
	—
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1993)</i>	
Communication du président.....	64
<b>Finances</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	68
• <i>Code des assurances - Transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes (Pjl n° 427)</i>	
- Examen des amendements .....	67
<b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	84
• <i>Justice - Conseil supérieur de la magistrature (Pjlo n° 447)</i>	
- Examen des amendements .....	69
• <i>Justice - Statut de la magistrature (Pjlo n° 448)</i>	
- Examen des amendements .....	71
• <i>Bioéthique - Corps humain (Pjl n° 66)</i>	
- Audition de M. le professeur Jean Dausset, directeur du Centre d'étude du polymorphisme humain, prix Nobel de médecine .....	73
- Audition de M. le professeur Philippe Lazar, directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale .....	76
- Audition de M. Jean Michaud, conseiller à la Cour de cassation, membre du comité d'experts intergouvernementaux du Conseil de l'Europe chargé d'élaborer un projet de convention sur la bioéthique .....	78
- Audition de M. le professeur Jean-François Mattéi, député des Bouches-du-Rhône, parlementaire en mission pour les questions de bioéthique.....	81
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1993)</i>	

	Pages
	—
- Communication du président.....	85
• <i>Immigration - Diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration (Pjl n° 453)</i>	
- Examen du rapport.....	85
• <i>Code de commerce - partie législative (Pjl n° 443)</i>	
- Examen du rapport.....	94
• <i>Droit des sociétés - Primes de fidélité à certaines actions nominatives (Ppl n° 292 rect.)</i>	
- Examen d'un amendement .....	97
<b>Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application des accords de Schengen du 14 juin 1985</b>	
• <i>Programme de travail de la mission .....</i>	99
• <i>Mission d'information à l'étranger - Pays-Bas</i>	
- Comptes rendus (1).....	100-106
• <i>Mission d'information - Système d'information Schengen (Strasbourg)</i>	
- Compte rendu (1).....	102
• <i>Mission d'information à l'étranger - Allemagne</i>	
- Compte rendu (1).....	105
• <i>Audition de M. Roger Lejeune, directeur de la police de l'air et des frontières (1).....</i>	108
• <i>Audition de M. Bernard Hagelsteen, préfet, coordonnateur pour la libre-circulation des personnes (1) .....</i>	112

---

(1) Réunion commune avec la mission d'études constituée au sein de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes

	Pages
<b>Délégation du Sénat pour les Communautés européennes</b>	
• <i>Europe et services publics</i>	
- Examen du rapport d'information .....	121
<b>Programme de travail des commissions, mission, délégation et office pour la semaine du 11 au 16 octobre 1993.....</b>	<b>127</b>

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mardi 5 octobre 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a entendu **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports, sur le budget de son département ainsi que sur le problème de la sécurité des manifestations sportives.**

**Mme Michèle Alliot-Marie** a tout d'abord exposé à la commission les mesures qui apparaissent nécessaires pour prévenir le développement de la violence lors des manifestations sportives, et qui devraient faire l'objet d'un projet de loi prochainement déposé sur le Bureau du Parlement.

L'innovation majeure de ce dispositif serait l'institution d'une peine complémentaire d'interdiction des stades qui pourrait être prononcée à l'encontre des personnes ayant commis des infractions pénales dans une enceinte sportive : cette peine, outre qu'elle permettrait d'écarter des manifestations sportives des fauteurs de trouble généralement connus, serait un moyen efficace de dissuader de jeunes supporters de se laisser entraîner à des actes de violence.

Les autres dispositions envisagées tendraient d'une part à élever le niveau des peines prévues par les textes en vigueur de manière à permettre la comparution immédiate des contrevenants, et, d'autre part, à compléter le dispositif répressif existant pour définir des infractions spécifiques et actuellement non prévues, telle l'introduction dans les enceintes sportives de boissons alcooliques ou d'armes par destination et les agissements tendant à troubler le déroulement des manifestations sportives.

Ces mesures répondraient à la nécessité de réagir rapidement et vigoureusement contre les débordements de

violence qui ont récemment encore affecté des matchs de football, le renforcement des sanctions étant par ailleurs un moyen de prévention et une arme de dissuasion efficaces.

L'exposé du ministre a suscité de nombreuses questions :

**M. François Lesein**, convenant avec le ministre que la prévention et la dissuasion devaient jouer un rôle essentiel dans la lutte contre la violence dans les stades, s'est interrogé sur les moyens d'assurer le respect des dispositions prévues, et en particulier d'interdire efficacement l'accès aux manifestations sportives de spectateurs en état d'ivresse.

**M. Jean-Louis Carrère** a demandé si les dispositions envisagées s'appliqueraient à toutes les manifestations sportives et a noté que dans le cas des matchs de rugby, par exemple, la pénétration des spectateurs sur le terrain correspondait à un comportement traditionnel et non à une volonté de troubler le déroulement de l'épreuve.

**M. Alain Gérard** a également posé la question des conditions d'application des mesures prévues, notamment dans le cas de matchs locaux ou de rencontres de 2ème ou 3ème divisions dont les organisateurs ne disposent pas de moyens de contrôle importants.

**Mme Hélène Luc**, s'associant à ce propos, a estimé que la violence dans les stades était une des manifestations des problèmes nés des rapports entre le sport et l'argent, et a craint que le dispositif envisagé n'impose le déploiement dans les stades de forces de l'ordre très importantes.

**M. Jean Bernard** a noté que la présence de représentants de l'ordre lors des manifestations sportives constituait une charge importante pour les organisateurs.

**M. André Maman** a cité l'exemple des Etats-Unis où, quelle que soit par ailleurs l'ampleur des problèmes de société, les grandes manifestations sportives, qui ne font

pourtant pas l'objet de mesures de sécurité particulières, ne sont jamais l'occasion d'incidents violents.

**M. Daniel Goulet** a dit partager le souci du ministre de mettre l'accent sur la dissuasion.

**Le président Maurice Schumann** a demandé s'il ne serait pas cohérent avec la répression de l'ivresse dans les stades de supprimer la possibilité donnée au préfet d'autoriser la vente de boissons alcoolisées lors des événements sportifs. Il a également insisté sur la nécessité que le futur «grand stade» de Saint-Denis comporte tous les dispositifs propres à renforcer la sécurité du public et à prévenir les manifestations de violence.

En réponse à ces questions, **Mme Michèle Alliot Marie** a notamment donné les informations suivantes :

- dans la pratique, il est assez facile de déceler les comportements agressifs suscités par l'imprégnation alcoolique et, compte tenu de la présence de représentants de l'ordre à l'entrée des grandes manifestations sportives, il paraît possible de faire respecter efficacement l'interdiction d'accès aux stades de spectateurs en état d'ébriété ;

- les mesures envisagées devraient s'appliquer à toutes les manifestations se déroulant dans des enceintes soumises à homologation : elles concerneront donc tous les sports, mais seulement à l'occasion des événements sportifs d'une certaine importance ;

- l'objectif recherché n'est pas de renforcer la présence policière dans les stades, mais au contraire de préserver, grâce à la prévention et à la dissuasion, le caractère des grandes fêtes sportives ;

- on peut s'interroger, notamment en évoquant l'exemple américain, sur l'origine du développement de la violence dans les stades : la médiatisation des événements sportifs, qui constitue un des aspects des rapports entre le sport et l'argent, y contribue sans doute pour une part ;

- le problème des dérogations à l'interdiction de vente d'alcool dans les stades est à apprécier en fonction des réa-

lités du terrain : il faut être conscient du risque qu'elles peuvent présenter, mais aussi du fait que bien des petits clubs doivent leur survie aux recettes de leurs buvettes.

- la question du coût de la présence des forces de l'ordre lors des manifestations sportives n'est malheureusement pas de la compétence du ministère de la jeunesse et des sports ;

- la conception et l'architecture des stades ont permis de grands progrès dans le domaine de la sécurité : le projet de «grand stade» devra naturellement intégrer ces progrès.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports**, a ensuite présenté à la commission le **projet de budget pour 1994 du ministère de la jeunesse et des sports**.

Les crédits de son département s'élèveront au total, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 2,724 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter 200 millions de francs qui figurent désormais dans le fascicule budgétaire «ville», en augmentation de 88,5 millions de francs par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1993, dont le montant -2,835 milliards de francs- aura été sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1993 (3,089 milliards de francs).

Ces crédits permettront de mener une politique volontariste fondée sur deux impératifs : la redéfinition des modes d'intervention du ministère et la consolidation des moyens de fonctionnement de ses services.

Beaucoup d'évolutions récentes -le développement des actions menées par les collectivités territoriales, la confirmation du rôle économique du sport et la diversification corrélative des financements dont il bénéficie, la participation du ministère de la jeunesse et des sports à des actions interministérielles- imposent de repenser le rôle et les modalités d'action du ministère.

En ce qui concerne les actions en faveur de la jeunesse et le soutien aux associations, l'aide apportée par l'Etat

doit être plus globale, et contribuer à un ensemble cohérent d'actions définies localement. A cette fin, des «conventions locales d'animation jeunesse» applicables dans des secteurs géographiques clairement définis, permettront de préciser chaque année les concours financiers techniques et en personnel de l'Etat. La présentation des crédits reflète cette évolution : une nouvelle ligne budgétaire regroupera les moyens affectés à ces «actions partenariales».

En 1994, un effort particulier sera consenti pour soutenir les actions en faveur des projets, des loisirs et de l'insertion des jeunes : 53,6 millions de francs de crédits supplémentaires y seront consacrés.

Il est également prévu de poursuivre le développement du réseau information-jeunesse, qui a accueilli 4 millions de jeunes en 1993 : 10 millions de francs de crédits supplémentaires permettront de créer 300 nouveaux «points information-jeunesse» dans les quartiers difficiles mais aussi en milieu rural.

La politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant (ARVE) sera également poursuivie et bénéficiera aussi bien de concours financiers directs que de l'aide globale accordée dans le cadre des plans locaux d'animation sportive. Des actions nouvelles seront mises en place dans 110 collèges supplémentaires, dont 50 situés en zone rurale.

Au total, les actions «jeunesse» représenteront dans le budget du ministère 545 millions de francs en 1994, ce qui correspond à une stabilisation des moyens disponibles en 1993 (550 millions de francs dont 16 millions de francs de crédits non reconductibles) : il convient en outre de souligner que ce total ne tient pas compte de crédits inscrits au budget du ministère de la ville et qui concourront aux actions en faveur de la jeunesse.

En ce qui concerne le sport, les deux priorités demeurent le soutien au sport de haut niveau et l'animation sportive locale.

Pour la première de ces priorités, la préparation des Jeux de Lillehammer et d'Atlanta, l'organisation en France de plusieurs compétitions internationales ainsi que le congrès du centenaire olympique justifient l'inscription de 20 millions de francs de mesures nouvelles, soit une augmentation importante des crédits qui atteindront 50 millions de francs.

En ce qui concerne l'animation sportive locale, la gestion déconcentrée des crédits permettra une optimisation des dépenses, et améliorera l'efficacité de l'action de l'Etat, qui doit dans ce domaine jouer un rôle d'impulsion et de soutien des initiatives locales.

Le transfert au ministère de la ville des crédits afférents aux équipements sportifs de proximité installés en milieu urbain (200 millions de francs) permettra au ministère de la jeunesse et des sports de concentrer pour sa part son effort sur l'équipement des zones rurales, qui bénéficiera de 58 millions de francs de mesures nouvelles, portant ainsi à 217 millions de francs le total des crédits consacrés au développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre.

Au total, 595 millions de francs (dont 200 millions de francs compensant les pertes de recettes publicitaires consécutives à la «loi Evin») seront affectés en 1994 aux interventions dans le domaine du sport.

Quant au Fonds national pour le développement du sport (FNDS), le montant de ses ressources doit s'établir à 850 millions de francs en 1994, le ministère du budget ayant pris l'engagement de compléter le cas échéant à concurrence de ce niveau les recettes du Fonds.

Notant que la répartition des crédits d'action entre le secteur de la jeunesse et celui des sports restait, bien que commode, un peu artificielle, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports**, a ensuite analysé les moyens affectés aux domaines «transversaux» que sont la formation, le bénévolat et les moyens

de fonctionnement de l'administration de la jeunesse et des sports.

Dans le domaine de la formation, 3,5 millions de francs seront consacrés au développement des formations d'animateurs de niveau V -qui répondent à une demande réelle- et à l'augmentation du nombre des stagiaires rémunérés. Est aussi prévue la création de contrats d'apprentissage des métiers du sport, qui seront mis en place dès janvier prochain dans dix départements tests puis généralisés à la rentrée 1994 : 10.000 contrats au total sont prévus sur deux ans, qui déboucheront sur autant d'emplois dans les métiers de l'animation, de l'aménagement ou de l'entretien des équipements sportifs.

Le bénévolat, essentiel autant que méconnu, doit bénéficier du soutien accru et de la reconnaissance de l'Etat : à cette fin, 5 millions de francs seront affectés à la création d'une fondation du bénévolat, qui devra développer des actions en faveur des bénévoles et de la pratique du bénévolat.

Enfin, 40 % des moyens budgétaires du ministère sont consacrés à l'outil irremplaçable que constituent son administration centrale, ses établissements nationaux et ses services régionaux et départementaux. En dépit d'une conjoncture difficile, il est indispensable de consolider les moyens consacrés au fonctionnement des services, qui atteindront 308,5 millions de francs, en hausse de 3,2 %, un effort particulier étant consenti pour mener à bien l'informatisation de la gestion et renforcer les moyens des services déconcentrés.

Quant aux moyens en personnels, il convient de souligner que l'effort de compression des effectifs imposé à tous les ministères épargnera, en 1994, les cadres techniques mis à la disposition du mouvement sportif, dont l'effectif sera intégralement maintenu.

L'exposé du ministre a été suivi d'un large débat.

**M. François Lesein, rapporteur pour avis du budget de la jeunesse et des sports, s'est félicité de**

l'accent mis sur les interventions en milieu rural. Passant en revue les principales catégories de dépenses, il s'est notamment inquiété de la diminution des crédits d'investissement et s'est interrogé sur la part du financement des conventions d'animations sportives qui sera supportée par les collectivités territoriales. Il a par ailleurs regretté que la nouvelle présentation des crédits ne permette pas d'apprécier l'évolution des dépenses consacrées à l'aménagement des rythmes de vie des enfants, et demandé des précisions sur les suppressions d'emploi qui affecteront le ministère.

A propos du FNDS, dont les recettes seront en 1993 une fois de plus largement inférieures aux prévisions, il a souhaité connaître la position du ministre sur un éventuel recours à des ressources supplémentaires assises sur la consommation de tabac.

Approuvant les mesures envisagées pour soutenir et reconnaître le bénévolat, il a insisté sur la nécessité de résoudre les problèmes concrets d'assurance ou d'indemnisation auxquels sont confrontés les bénévoles.

Il s'est enfin enquis de l'élaboration des textes d'application des dispositions législatives relatives à la sécurité des installations provisoires.

**M. Daniel Goulet** s'est félicité de la reconnaissance de l'importance du bénévolat ; il a souhaité que les aides de l'Etat encouragent la coopération entre les collectivités locales plutôt que la dispersion des actions, et permettent de soutenir la réalisation des équipements sportifs, pour laquelle les collectivités ne disposent pas de moyens en rapport avec les compétences qui leur ont été dévolues.

Il a également posé le problème de la réglementation de la surveillance des baignades, qui impose de très lourdes charges aux communes.

**Mme Hélène Luc** a constaté que les transferts de crédits et l'évolution de la nomenclature budgétaire rendaient impossible d'apprécier le montant et l'évolution des crédits consacrés à certaines actions, telles l'aménagement des

rythmes de vie de l'enfant, l'animation sportive, les projets de quartier.

Notant que le budget de la jeunesse et des sports ne représentait plus que 0,19% du budget de l'Etat, elle s'est inquiétée de la baisse des crédits affectés aux sections sport-études, des mesures d'économie affectant le fonctionnement des services centraux et les dotations des directions régionales et départementales.

Elle a également demandé des précisions sur :

- les termes des conventions qui seraient passées avec les collectivités territoriales ;
- les moyens de combler le déficit des enseignements d'éducation physique et sportive ;
- le statut des personnels d'inspection de la jeunesse et des sports ;
- le soutien à l'action associative ;
- les conditions de réalisation du «grand stade» de Saint-Denis.

**M. James Bordas** a craint que les collectivités locales n'aient pas les moyens d'employer les 10.000 bénéficiaires des futurs contrats d'apprentissage dans les métiers du sport et a demandé si les jeunes ainsi formés pourraient être mis par l'Etat à la disposition des clubs ou des collectivités.

**M. Alain Gérard** a demandé des précisions sur la future fondation du bénévolat et a souligné que les subventions aux clubs sportifs locaux obéraient souvent trop lourdement les moyens que les communes pouvaient consacrer au sport.

**M. Jean-Louis Carrère** a considéré qu'en cherchant à démontrer que le budget pour 1993 de la jeunesse et des sports était moins important que le projet de budget pour 1994 le ministre avait défié les lois de l'arithmétique. Il a ensuite interrogé le ministre sur les postes FONJEP (Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation

populaire) et sur le coût du projet de grand stade de Saint-Denis par rapport à celui du projet précédemment retenu de Melun-Sénart. Revenant sur les propos de M. Daniel Goulet, il a évoqué les très graves problèmes de responsabilité liés à la surveillance des baignades. Il a enfin souhaité savoir si les manifestations traditionnelles que sont les courses de vaches landaises pourraient être sauvegardées, compte tenu du coût de mise en conformité des installations où elles se déroulent.

**M. Dominique Leclerc** est également revenu sur les problèmes posés par la surveillance des baignades, qui se traduisent souvent par une sous-utilisation des équipements et l'impossibilité d'assurer l'initiation des enfants à la natation. Il s'est félicité de l'engagement pris par le ministre du budget de garantir le niveau des ressources du FNDS en 1994, et a approuvé le souci du ministre de renforcer les moyens de fonctionnement de ses services. Il a aussi noté que le maintien des effectifs de cadres techniques marquait une rupture positive avec la pratique des années précédentes.

**M. Michel Miroudot** a jugé indispensable d'élargir l'assiette des ressources du FNDS.

**Le président Maurice Schumann**, après avoir fait observer à M. Jean-Louis Carrère que la soustraction était une opération arithmétique et que les annulations de crédits intervenues en cours d'année ôtaient toute signification à la comparaison entre le projet de budget pour 1994 et la loi de finances initiale pour 1993, a demandé au ministre dans quel délai la loi du 13 juillet 1992 recevrait tous ses décrets d'application.

En réponse aux intervenants, **Mme Michèle Alliot-Marie** a notamment apporté les précisions suivantes :

- l'importance des actions entreprises par les collectivités territoriales en faveur du sport est naturellement extrêmement variable d'une collectivité à l'autre : il faut retenir que leur effort global, qui représente plusieurs fois

celui consenti par l'Etat, s'est très rapidement développé, ce qui impose une révision du rôle et des modes d'intervention du ministère ;

- les crédits d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant ne peuvent pas toujours être identifiés : la prise en charge d'un animateur, par exemple, pourra contribuer à la fois à des actions «ARVE» et à d'autres actions d'animation sportive ;

- le ministère devra procéder en 1994 à 105 suppressions d'emplois : leur impact sera atténué par la suppression de certaines mises à dispositions et par la suppression de postes actuellement vacants ;

- le FNDS devrait en effet ne disposer pour 1993 que de 600 millions de francs environ, dont une partie devra en outre être affectée au comblement par l'Etat de certains déficits. L'engagement pris par le budget de garantir en 1994 les prévisions de recettes figurant dans la loi de finances constitue donc un progrès considérable. Il reste cependant nécessaire de trouver une solution permettant de relever les ressources affectées au Fonds ;

- la surveillance des baignades pose d'immenses problèmes de sécurité et de responsabilité : il ne paraît donc pas possible d'envisager un assouplissement de la réglementation qui lui est applicable ;

- le montant des crédits transférés au ministère de la ville pour les équipements de proximité en milieu urbain et le soutien aux projets de quartiers est de 220 millions de francs environ :

- les sections sport-études ne peuvent être créées ou maintenues qu'avec l'accord du ministère de l'éducation nationale : le ministère de la jeunesse et des sports n'a donc en ce domaine qu'un pouvoir d'initiative très limité ;

- le ministère de la jeunesse et des sports soutient les efforts des communes pour faciliter l'accès des publics scolaires aux activités sportives. Mais il ne peut rien faire

pour combler les déficits en postes d'enseignants ou en horaires d'enseignement ;

- le soutien aux associations est «de l'argent bien placé». L'aide doit cependant être accordée dans le cadre de conventions d'objectifs et son utilisation faire l'objet d'évaluations très précises ;

- les moyens consacrés aux postes FONJEP seront consolidés à hauteur de 131 millions de francs ;

- le grand stade de Saint-Denis ne devrait pas requérir d'investissements plus importants que le projet de Melun-Senart. Au contraire, la proximité de Paris rendra plus facile la constitution du «tour de table» pour la construction du stade lui-même. Par ailleurs, le coût des aménagements extérieurs (couverture de l'autoroute, desserte ferroviaire, RER) ne devrait pas dépasser un milliard de francs. La participation des collectivités territoriales n'a pas encore été déterminée ;

- les contrats d'apprentissage pourront déboucher sur des emplois créés, non seulement par les collectivités locales, mais aussi par les fédérations ou les clubs sportifs. Ces emplois pourront bénéficier de formules diverses d'aides à la création d'emplois.

Enfin, il ne s'agira pas uniquement d'emplois d'animateurs, mais aussi de formations professionnelles plus «classiques», qui, si elles débouchent sur des emplois liés au monde du sport -par exemple des formations de mécanicien adaptées à l'entretien des installations de remontées mécaniques- pourront remotiver des jeunes en situation d'échec :

- le rôle de la future fondation du bénévolat n'est pas encore parfaitement défini. Mais elle aura pour vocation de servir de support à des actions d'aide aux bénévoles, et pourrait contribuer, par exemple, à la solution des problèmes posés par l'assurance des bénévoles ;

- des formules de partenariat pourront être trouvées pour faciliter la mise en conformité des arènes où se déroulent les courses de vaches landaises ;

- la comparaison des budgets 1993 et 1994 n'a aucune signification, les dépenses prévues en loi de finances initiale pour 1993 ayant été le reflet d'estimations tout à fait irréalistes des recettes.

Au cours de la même réunion, le **président Maurice Schumann** a fait à la commission une **communication sur l'application des lois** entre le 16 mars et le 15 septembre 1993.

Relevant que la fin de la législature s'était traduite par une accélération certaine de la parution des textes d'application, il a souligné que cette accélération n'avait pas suffi à apurer une situation qui demeure marquée par des retards inacceptables, notamment lorsque l'élaboration des textes prévus requiert l'accord de plusieurs ministères. Le **président Maurice Schumann** a jugé particulièrement significatif, à cet égard, le cas de la loi du 22 juin 1992 sur le dépôt légal, qui n'est toujours pas applicable en raison d'un conflit entre deux ministères compétents sur le financement du dépôt légal des oeuvres audiovisuelles.

Informant la commission qu'il avait été saisi de ce problème par le président de l'Institut national de l'audio-visuel, il a souhaité que le débat budgétaire offre l'occasion d'en hâter la solution.

Le **président** a également signalé que deux lois -la loi du 7 janvier 1993 sur la garantie des expositions temporaires et la loi du 13 juillet 1992 relative aux réseaux câblés- étaient désormais applicables. Dans la catégorie, malheureusement la plus nombreuse, des lois qui n'ont pas encore reçu tous leurs décrets d'application, il a souligné l'effort entrepris par le nouveau ministre de la jeunesse et des sports pour poursuivre l'élaboration des décrets d'application de la loi sur le sport de juillet 1992.

Enfin, la commission a approuvé, sur la proposition de son président et conformément à la suggestion de M. Adrien Gouteyron, le principe de la **création** au sein de la commission d'un **groupe de travail sur les problèmes de la distribution de la presse écrite**, auquel participeront deux représentants de chacun des groupes politiques.

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 6 octobre 1993 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.**- Le président a tout d'abord indiqué qu'il avait demandé à M. Pierre-Henri Paillet, délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), de venir devant les membres de la commission, ainsi que de la mission sur l'aménagement du territoire, le 19 octobre prochain à dix-sept heures.

**M. Jean François-Poncet, président,** a ensuite fait part à ses collègues de la demande de M. Pierre Laffitte, tendant à saisir l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques d'une étude relative aux réseaux et liaisons à haut débit et aux choix économiques et techniques correspondants, en matière de télétravail, en insistant sur l'impact que peut avoir cette nouvelle forme d'activité sur l'aménagement du territoire. La commission a souscrit à cette requête et a décidé de la transmettre à l'Office.

Puis la commission a procédé à la désignation de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1994. Ont été nommés :

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| - M. Alain Pluchet       | Agriculture                             |
| - M. Henri de Raincourt  | Aménagement rural                       |
| - M. Aubert Garcia       | Industries agricoles<br>et alimentaires |
| - M. Francisque Collomb  | Industrie                               |
| - M. Robert Laucournet   | Energie                                 |
| - M. Jean-Marie Rausch   | Recherche et espace                     |
| - M. Jean-Jacques Robert | Artisanat et commerce                   |
| - M. Louis Minetti       | Consommation<br>et concurrence          |

- M. Marcel Daunay	Commerce extérieur
- M. Jean Pépin	Aménagement du territoire
- M. Jean Boyer	Plan
- M. Jacques Braconnier	Routes et voies navigables
- M. Josselin de Rohan	Ports maritimes
- M. William Chervy	Logement
- M. Jacques Bellanger	Urbanisme
- M. Charles Ginésy	Tourisme
- M. Bernard Hugo	Environnement
- M. Georges Berchet	Transports terrestres
- M. Jean-François Le Grand	Aviation civile et transport aérien
- M. Louis de Catuelan	Marine marchande
- M. André Fosset	Postes et télécommunications
- M. Rodolphe Désiré	Départements d'outre-mer
- M. Pierre Lacour	Territoires d'outre-mer

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors indiqué qu'il avait été saisi par M. Gérard Larcher d'une demande tendant à la présentation d'un avis supplémentaire de la commission sur la politique de la ville, qui fait l'objet, cette année, pour la première fois, d'un bleu budgétaire.

Il a proposé, conformément aux orientations définies le matin même par le Bureau, que ce rapport pour avis soit confié, pour cette année, à M. Gérard Larcher, sous réserve que le nombre de rapports pour avis soit ramené à vingt-trois au plus, lors du prochain renouvellement trien-

nal et que l'ensemble des avis soient alors répartis, à nouveau, à la représentation proportionnelle des groupes.

Après que **M. Gérard Larcher** eut approuvé ces principes, la commission l'a nommé en qualité de **rapporteur pour avis sur le budget de la Ville**.

La commission a ensuite procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe François** sur le **projet de loi n° 431 (1992-1993) portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction**.

**M. Philippe François, rapporteur**, a présenté l'économie générale du projet de loi en soulignant que ce projet répondait à une véritable urgence face à l'ampleur de la crise que traverse actuellement le bâtiment. Il a indiqué qu'il visait à faciliter la mise en oeuvre du plan de relance de l'activité dans les secteurs du logement et des travaux publics, adopté par le Parlement au printemps dernier, et que les dispositions d'ordre juridique qu'il contient étaient complémentaires des mesures d'ordre financier de ce plan.

Il a rappelé que les conclusions d'un rapport récent du Conseil d'Etat dressant la liste des multiples obscurités et imperfections du droit de l'urbanisme avaient déjà inspiré un projet de loi déposé à la fin de l'année dernière à l'Assemblée nationale par le précédent Gouvernement, qui ne l'avait cependant pas inscrit à l'ordre du jour. Il a ajouté que le nouveau Gouvernement s'était à son tour engagé sur la voie des réformes et avait mis en chantier un ensemble de propositions nouvelles. Celles-ci feraient l'objet d'une plus ample réforme du code de l'urbanisme, annoncée pour la prochaine session de printemps, alors que le projet de loi soumis actuellement à l'examen du Sénat n'avait pour objet que de résoudre certaines difficultés immédiates.

Après avoir présenté les principales dispositions du projet de loi, le rapporteur a souligné qu'elles tendaient les unes comme les autres à lever les obstacles qui freinent ou rendent inopérantes les procédures d'urbanisme et à favoriser les opérations d'aménagement et de construction.

Après cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a donné la parole à **M. Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois** saisie pour avis sur le projet de loi.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur pour avis**, a attiré l'attention de la commission sur trois points. En premier lieu, il a évoqué les conséquences regrettables du revirement récent de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'incidence de la demande de référé adressée par un particulier au préfet, sur le délai du recours contentieux dont dispose par ailleurs ce particulier. Il s'est déclaré favorable à ce que le législateur revienne à la jurisprudence antérieure, selon laquelle cette demande n'interrompt pas le délai de recours contentieux.

Il a déploré ensuite l'absence de motivation des décisions de sursis à exécution en matière d'urbanisme, qui est préjudiciable tant aux bénéficiaires des autorisations d'urbanisme qu'aux autorités qui les ont accordées. Il a souhaité que le législateur institue une obligation de motivation de ces décisions.

Enfin, il a proposé que l'exception d'illégalité ne puisse être soulevée contre la décision de création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) lors d'un recours contre un plan d'aménagement de zone (PAZ).

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

A l'article premier relatif aux règles applicables en cas d'annulation ou de déclaration d'annulation d'illégalité d'un document d'urbanisme, la commission a adopté un amendement rédactionnel de simplification.

A l'article 2 relatif à la validation de certains actes réglementaires ou non réglementaires, après les interventions de **M. Robert Laucournet** qui a déclaré que le groupe socialiste s'abstiendrait, et de **M. Louis de Catuelan** concernant les atteintes au droit de l'urbanisme, elle a adopté un amendement de clarification.

A l'article 3 relatif au contentieux de l'urbanisme, la commission a tout d'abord adopté une nouvelle rédaction du texte proposé par cet article pour l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui tend à limiter au délai du recours contentieux, la période pendant laquelle il sera possible d'attaquer un plan d'occupation des sols (POS) pour vice de forme par voie d'exception, après les interventions de **M. Jean-Marie Girault**, qui a souhaité que l'on mentionne les vices de procédure, et de **M. Jacques Bellanger**, qui s'est au contraire montré réticent à cette extension. Cette rédaction porte à quatre mois le délai au-delà duquel l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme ne peut être invoquée par voie d'exception.

Elle a ensuite adopté à l'article L. 600-2 nouveau du code de l'urbanisme concernant les refus illégaux d'autorisation d'occupation du sol, un amendement tendant à limiter la portée de l'article aux cas de détournement de procédure et trois amendements de précision à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, qui crée une nouvelle obligation d'information des intéressés en cas de recours contre les documents d'urbanisme.

A l'article 4 relatif aux décisions de préemption illégales, après intervention de **M. Jacques Bellanger** qui a déclaré en approuver le principe, la commission a adopté un premier amendement précisant que ces dispositions s'appliqueront aux seules décisions de préemption annulées ou déclarées illégales pour défaut ou insuffisance de motivation, et un deuxième amendement réduisant de trois ans à un an le délai pendant lequel le titulaire du droit de préemption ne pourra à nouveau exercer son droit.

A la suite d'une intervention de **M. Robert Laucournet**, qui a fait remarquer que les prix de l'immobilier étaient peu susceptibles d'évoluer sur une période d'un an, la commission a adopté un amendement supprimant la dernière phrase de l'article 4.

A l'article 5 relatif aux opérations d'aménagement, à l'issue d'un échange de vues entre **MM. Jacques Bellanger et Philippe François, rapporteur**, sur l'opportunité d'étendre le champ d'application de cet article à l'ensemble des opérations d'aménagement, la commission a écarté un amendement en ce sens, pour s'en tenir au texte du projet de loi.

A l'article 6 relatif au «volet paysager» de la demande de permis de construire et aux programmes de référence, un débat s'est engagé entre **MM. Philippe François, rapporteur, Gérard Larcher et Désiré Debavelaere** sur l'opportunité de supprimer ce volet paysager, tout en donnant au maire un nouveau pouvoir d'appréciation en la matière. A **M. Robert Laucournet** qui s'interrogeait sur le caractère d'urgence de telles modifications partielles, qui d'après lui pourraient attendre la réforme annoncée du code de l'urbanisme, **M. Jean François-Poncet, président**, a répondu que le Gouvernement restait juge de leur opportunité, tandis que **M. Philippe François, rapporteur**, faisait valoir qu'il y avait véritablement urgence sur la question du «volet paysager», qui embarrasse actuellement les services instructeurs des permis de construire, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou des communes.

Un débat s'est ensuite engagé entre **MM. Jean François-Poncet, président, Philippe François, rapporteur, Désiré Debavelaere, Jean Peyrafitte, Maurice Lombard, Jacques Bellanger et Gérard Larcher**, sur la nécessité d'une éventuelle réforme du statut des architectes des bâtiments de France, afin notamment de mieux distinguer leur fonction de protecteurs de leur rôle de constructeurs. A l'issue de ce débat, il a été décidé que le rapporteur demanderait au ministre, au nom de la commission, que le statut des architectes des bâtiments de France soit précisé à l'occasion de la réforme du code de l'urbanisme, annoncée pour le printemps.

La commission a alors adopté un amendement ouvrant à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire, la faculté d'édicter des prescriptions permet-

tant d'assurer l'insertion des bâtiments dans l'environnement. Elle a ensuite adopté deux amendements supprimant le "volet paysager" de la demande de permis de construire et validant en conséquence les permis déjà délivrés.

Abordant le second volet de l'article 6, **M. Philippe François, rapporteur**, a rappelé que, lors de l'examen de la loi d'orientation pour la ville, la commission avait émis de fortes réserves quant à l'utilité du programme de référence que cette loi instaurait. Il a constaté que le bien-fondé de ces réserves avait été depuis confirmé.

La commission a alors adopté une série de quatre amendements supprimant dans le code de l'urbanisme toute mention du programme de référence, et validant en conséquence certains actes réglementaires et non réglementaires.

A l'article 7 instituant une prorogation de droit d'un an, pour les permis de construire arrivant à échéance entre la date d'entrée en vigueur de la loi et le 1er juillet 1994, la commission, après l'intervention de **M. Gérard Larcher** qui a estimé que le principe même de cet article était inopportun, car il apportait une fausse liberté ne favorisant que les abus, notamment les ouvertures fictives de chantiers, a adopté un amendement tendant à le supprimer.

A l'article 8 relatif au différé de paiement de certaines contributions d'urbanisme, la commission, considérant que cet article découlait du précédent, a adopté un amendement tendant également à le supprimer.

**M. Philippe François, rapporteur**, a enfin proposé d'introduire dans le projet de loi un article additionnel tendant à lever l'interdiction de faire de la publicité pour un lotissement préalablement à l'obtention de l'autorisation de lotir, en faisant valoir que cette interdiction rend actuellement plus difficiles les opérations de lotissement.

Après une intervention de **M. Jacques Bellanger**, qui a recommandé de préciser que la publicité devra men-

tionner de manière bien apparente que l'arrêté d'autorisation a été ou non délivré, la commission a adopté un amendement autorisant, dans de strictes conditions, la publicité faite pour un lotissement avant l'obtention de l'autorisation de lotir.

Elle a ensuite **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

Enfin, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Robert Laucournet sur le projet de loi n° 439 (1992-1993) relatif aux recours en matière de passation de certains contrats de fournitures et de travaux dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.**

**M. Robert Laucournet, rapporteur,** a indiqué que le projet de loi s'inscrivait dans le mouvement de réalisation du marché unique communautaire et participait de la volonté d'ouverture des marchés publics de chaque Etat-membre aux entreprises des autres Etats-membres. Il a rappelé l'importance des enjeux économiques et financiers que représentent ces marchés (environ 15 % du produit intérieur brut de la CEE).

Il a précisé que le projet de loi se proposait de transcrire dans notre ordre juridique une partie des mesures prévues par la directive n° 92-13 du 25 février 1992, ladite directive ayant pour objet de garantir par des procédures appropriées une application des dispositions de la directive n° 90-531 (relative aux procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications) qui a été introduite dans le droit français par la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992.

Le rapporteur a brièvement décrit les principales dispositions de la directive transcrites par le projet de loi et les options qu'elles ouvraient aux autorités nationales chargées de les transcrire. Il a ensuite exposé les choix sur lesquels reposait le projet de loi lui-même et a souligné la pertinence de la plupart d'entre eux (recours juridiction-

nels répartis entre les deux ordres de juridiction selon le caractère privé ou public du contrat en cause). Il a également reconnu que la mise en place d'un système permettant au juge de prononcer des injonctions assorties d'astreintes provisoires et définitives à l'encontre de l'auteur d'un manquement aux règles communautaires s'appliquant à la passation de certains marchés publics respectait les exigences de cette réglementation. Il a toutefois critiqué certaines des modalités d'application retenues qui, à l'examen lui sont apparues insuffisamment soucieuses des contraintes industrielles et commerciales pesant sur les entreprises concernées par le dispositif. Il a notamment fait valoir que le projet de loi vise les marchés les plus importants passés par de grandes entreprises du secteur public (SNCF, France Télécom, EDF, GDF) ou privé (Compagnie générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux) et que ceux-ci sont non seulement particulièrement complexes mais en outre lourds d'enjeux financiers.

Il a, de ce fait, estimé que les prérogatives exceptionnelles reconnues au juge (intervention dans le domaine précontractuel, prononcé, en la forme des référés, de sanctions pécuniaires, sans aucune possibilité d'appel et sans aucune limitation de montant...) présentaient un caractère excessif. Il a en conséquence jugé qu'il était regrettable que le projet de loi ne prenne pas en compte les dispositions qui, dans le texte communautaire permettent une application mieux adaptée aux réalités économiques.

Puis il a précisé que, pour ces raisons et par fidélité aux principes défendus par la Commission et par le Sénat l'an dernier, lors de la transposition de la directive n° 90-531, ses travaux avaient été guidés par deux préoccupations majeures :

- traduire en droit français toutes les obligations créées par la directive n° 93-12 mais rien que ces obligations ;

- éviter que nos entreprises puissent se voir soumises à des contraintes qui ne s'imposeraient pas à leurs homologues des autres pays de la CEE.

Il a alors exposé qu'il avait fondé ses principaux amendements sur les dispositions qui, dans le texte transposé, permettent :

- de soumettre le prononcé de mesures provisoires à l'évaluation de leurs conséquences sur les intérêts en présence ;

- de ne pas écarter une possibilité d'appel à l'encontre des décisions condamnant à une astreinte définitive ;

- de fixer un plafond à certaines des sanctions financières susceptibles d'être prononcées.

A l'article premier organisant les recours devant les deux ordres de juridiction, **M. Robert Laucournet, rapporteur**, a présenté six amendements portant tous sur l'article 7-1, inséré après l'article 7 de la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 et ayant pour objet de fixer les modalités de mise en oeuvre des recours relatifs aux contrats de droit privé.

Le premier de ces amendements établit le caractère spécial de la procédure qu'il est prévu d'instituer et interdit ainsi que les mesures entrant dans ce cadre puissent être combinées avec des mesures de droit commun.

Le deuxième organise le déroulement du premier temps de l'instance. Il précise, d'une part, que le juge doit déterminer les délais dans lesquels l'auteur du manquement doit se conformer à ses obligations, et, d'autre part, qu'il ne peut prononcer une astreinte provisoire qu'à l'expiration de ces délais. Surtout, en conformité avec la directive, il ouvre au juge la possibilité de ne pas accorder d'astreinte provisoire lorsque, après examen des incidences probables de cette mesure sur tous les intérêts en présence, il apparaît que ces conséquences négatives pourraient dépasser ces avantages.

Les troisième et quatrième amendements sont des amendements de cohérence, en ce sens qu'ils suppriment des dispositifs organisant différemment de ce qui se trouve proposé pour la juxtaposition des régimes d'astreinte provisoire et définitive, et que le cinquième était de nature purement rédactionnelle.

Le sixième amendement ouvre une possibilité d'appel à l'encontre d'une décision d'astreinte définitive, établit les règles communes au prononcé des astreintes provisoires et définitives et prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat précisant notamment les modalités de calcul de l'astreinte définitive.

Après avoir examiné l'ensemble du dispositif résultant de ces six amendements, la commission a adopté chacun d'entre eux ainsi que l'article 7-1 modifié de cette manière et l'ensemble de l'article premier ainsi amendé.

Puis elle a adopté sans modification l'article 2 modifiant le champ d'application de la loi du 11 décembre 1992 et l'article 3 relatif à l'entrée en vigueur des articles 7-1 et 7-2 introduits dans cette loi par l'article premier précédemment examiné.

A l'article 4 modifiant l'article L. 23 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et définissant les conditions de mise en oeuvre des recours relatifs aux contrats de droit public, la commission a ensuite, par symétrie, adopté cinq amendements de même nature que ceux retenus à l'article 7-1, afin que les procédures judiciaires et administratives obéissent aux mêmes règles.

Elle a ensuite **adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 6 octobre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a tout d'abord examiné le rapport de **M. Louis Jung, rapporteur**, sur le projet de loi n° 444 (1992-1993) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Land Bade-Wurtemberg concernant les relations de coopération entre les établissements portuaires de Strasbourg et de Kehl.

**M. Louis Jung, rapporteur**, a rappelé que l'actuel statut du port de Kehl était issu des accords consécutifs à la victoire alliée sur l'Allemagne. Ainsi instaure-t-il une administration conjointe de la France et de l'Allemagne sur le port dont le conseil d'administration comprend cinq membres allemands et cinq membres français désignés par le port autonome de Strasbourg.

Après avoir indiqué que ce statut était rendu caduc par le règlement définitif concernant l'Allemagne, **M. Louis Jung, rapporteur**, a souligné que les ports de Strasbourg et de Kehl avaient souhaité pérenniser et institutionnaliser leurs relations de coopération par un accord signé le 23 septembre 1992 qui faisait l'objet du projet de loi soumis au Sénat.

Cet accord prévoit de ramener la représentation du port de Strasbourg au conseil d'administration du port de Kehl, de cinq à trois membres. A l'inverse, le port de Strasbourg accueillera trois administrateurs allemands au sein de son conseil.

En conclusion, **M. Louis Jung, rapporteur**, a estimé que cet accord permettait de substituer à un statut né de la guerre et marqué par la défiance, des relations de

coopération réciproque et volontaire. Il a par ailleurs considéré qu'il témoignait des excellentes relations nouées localement entre la région Alsace et le Land de Bade. Il a ainsi proposé d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Philippe de Gaulle** s'est interrogé sur l'état d'avancement du projet de canal à grand gabarit Rhin-Rhône.

**M. Michel d'Aillières** a souhaité connaître l'évolution des trafics des ports de Strasbourg et de Kehl.

**M. Louis Jung, rapporteur**, a précisé que le projet de canal Rhin-Rhône n'avait, en dépit de l'intérêt représenté par une telle liaison fluviale, pas connu les suites qui en étaient attendues. Il a par ailleurs indiqué que d'une part le port de Strasbourg était, avec un trafic de dix millions de tonnes, le deuxième port fluvial français et l'un des premiers du Rhin, après Duisbourg et que, d'autre part, le trafic du port de Kehl était de 2,7 millions de tonnes, ce qui en faisait le troisième port du Rhin supérieur allemand, après Karlsruhe et Mannheim.

**La commission suivant les conclusions de son rapporteur a alors adopté le présent projet de loi.**

La commission a ensuite examiné le rapport de **M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 444 (1992-1993) autorisant l'approbation de l'avenant n° 1 à la convention de sécurité sociale franco-sénégalaise du 29 mars 1974.**

**M. Michel Crucis** a tout d'abord évoqué le dynamisme de la coopération franco-sénégalaise et l'importance des concours financiers français au Sénégal. Il a ensuite commenté les disparités opposant les prestations servies par les systèmes de protection sociale des deux parties, et a rappelé le déséquilibre entre la communauté sénégalaise établie en France et la communauté française au Sénégal susceptible de bénéficier de cet accord.

Le rapporteur a ensuite commenté le contenu de l'avenant du 21 décembre 1992, soulignant l'élargissement du champ d'application de la convention générale du 29 mars 1974 à l'assurance maternité, ainsi que l'amélioration des procédures de liquidation des pensions de vieillesse, et indiquant les modifications intervenues, en matière de prestations familiales, par rapport au texte initial de 1974.

Puis, **M. Michel Crucis, rapporteur**, est revenu sur le caractère par nature déséquilibré de ce type d'accord, prix à payer, selon lui, pour la protection sociale de nos compatriotes établis à l'étranger et, plus particulièrement, en Afrique subsaharienne. Il a ensuite évoqué la convention d'ouverture de crédits prévue avec le Sénégal, afin de permettre à l'Etat sénégalais d'honorer le versement des pensions dues par la sécurité sociale sénégalaise à certains de nos ressortissants. En dépit de la réserve que lui a inspirée cette procédure, **M. Michel Crucis** a alors invité la commission à autoriser la ratification de l'avenant n° 1 à la convention générale de sécurité sociale du 29 mars 1974.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a évoqué la situation intérieure en Casamance, puis a insisté, avec **M. Philippe de Gaulle** et **M. André Bettencourt**, sur l'incidence financière, selon lui considérable, des engagements souscrits par la France en matière de prestations familiales. **M. Michel Poniatowski** s'est alors interrogé sur la conformité au droit français de la référence à la polygamie établie par la convention franco-sénégalaise du 29 mars 1974. Puis **M. Michel Caldaguès**, rejoint par **M. Guy Penne**, a estimé inéluctable le déséquilibre qui caractérise les conventions de sécurité sociale, et a rappelé les responsabilités historiques de la France à l'égard de ses anciennes dépendances, tout en s'interrogeant sur la possibilité, pour la France, dans le contexte économique actuel, d'assurer ce type de responsabilités.

Revenant sur la convention d'ouverture de crédits destinée à résoudre le problème des pensions dues à certains

de nos ressortissants, **M. Paul d'Ornano** s'est réjoui que l'Etat français compense le manque à gagner dont pâtissent nos compatriotes établis à l'étranger. **M. Hubert Durand-Chastel** a néanmoins déploré que la contribution française transite par le budget sénégalais. **M. Michel Crucis** a alors proposé d'interroger le ministre des affaires étrangères sur le coût et l'imputation d'une telle mesure.

La commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a alors **adopté le projet de loi**.

La commission a ensuite procédé à la **nomination de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1994**. Après avoir décidé de maintenir la répartition des avis budgétaires adoptée l'an dernier et désigné M. Jacques Golliet comme rapporteur pour avis sur les crédits militaires consacrés au nucléaire, à l'espace et aux services communs, en remplacement de M. Xavier de Villepin, président, elle a arrêté comme suit la liste de ses rapporteurs pour avis :

- **Affaires étrangères : M. Bernard Guyomard,**
- **Affaires étrangères - relations culturelles extérieures : M. Guy Penne,**
- **Coopération : M. Paul d'Ornano,**
- **Défense - nucléaire, espace et services communs : M. Jacques Golliet,**
- **Gendarmerie : M. Michel Alloncle,**
- **Forces terrestres : M. Jean Simonin,**
- **Air : M. Albert Voilquin,**
- **Marine : M. Max Lejeune.**

Puis le président a donné à ses collègues **communication de l'état d'application des lois** entrant dans le domaine de compétence de la commission entre le 16 mars et le 15 septembre 1993. Ce bilan fait en particulier apparaître la publication d'un nouveau décret d'application de

la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 créant l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

La commission a ensuite décidé de la destination de ses **missions ponctuelles d'information** durant la présente session. Au cours d'un échange de vues auquel ont participé, outre le président, **MM. Roland Bernard, Michel Caldaguès, Michel d'Aillières** et **Guy Penne**, le **président Xavier de Villepin**, après avoir porté à la connaissance de la commission les différentes suggestions qui lui avaient été faites, a rappelé la nécessité de ne pas alourdir la composition ni d'étendre la durée de ces missions ponctuelles pendant les sessions et de respecter l'équilibre entre les groupes politiques dans la composition des délégations de la commission. La commission a retenu les deux projets suivants :

- une délégation de deux ou trois commissaires, comprenant **MM. Bernard Guyomard** et **Guy Penne**, se rendra au **siège des Nations-Unies à New-York**, dans le cadre de la réflexion conduite par la commission sur l'Organisation des Nations-Unies ;

- une délégation de deux ou trois commissaires, comprenant **M. Michel Poniatowski**, se rendra en **Ukraine** afin de s'informer sur la situation politique et économique dans ce pays et les relations bilatérales franco-ukrainiennes.

La commission a enfin évoqué la **destination de ses missions d'informations pendant la prochaine intersession d'hiver** tout en remettant sa décision définitive sur ce point à une réunion ultérieure.

**Jeudi 7 octobre 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a entendu **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**.

Après avoir inscrit le budget de la défense pour 1994 dans le contexte d'une récession économique généralisée,

qui se manifeste en France par une croissance négative du PIB marchand et par une aggravation sans précédent du poids de la dette publique, le ministre d'Etat, ministre de la défense, a souligné la tendance internationale à la diminution des dépenses et des effectifs militaires, notant la persistance d'un déséquilibre, à cet égard, entre les Etats-Unis et les huit plus importants pays de l'Europe communautaire.

Le ministre de la défense a ensuite présenté les grandes lignes du budget de son ministère pour 1994. En augmentation de 3,6 % (hors pensions) par rapport aux 192,41 milliards de francs effectivement alloués en 1993 le projet de budget de la défense pour 1994, qui s'élève à 199,32 milliards de francs en crédits disponibles, est caractérisé par une augmentation de 1,4 % du titre III et de 5,7 % du titre V.

S'agissant des moyens des services (titre III), le ministre a souligné la pause décidée pour 1994 en matière de déflation des effectifs militaires. La création de 800 postes dans la gendarmerie renforcera d'autre part la disponibilité des unités de terrain et améliorera les conditions d'accueil du public. Le ministre de la défense a par ailleurs fait observer que les efforts relatifs à la professionnalisation de l'armée de terre porteront notamment sur la création de 1.000 postes nouveaux d'engagés volontaires (EVAT) et sur la revalorisation de la rémunération des personnels engagés pour une durée inférieure à trois ans.

Parmi les mesures destinées à l'amélioration de la situation des personnels, le ministre d'Etat, ministre de la défense a évoqué la revalorisation de la prime des appelés, l'ouverture de postes supplémentaires d'officiers du contingent volontaires service long, ainsi que les mesures sociales d'accompagnement des restructurations. **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a ensuite abordé les efforts relatifs à l'amélioration des moyens de fonctionnement des services, notant successivement la revalorisation des crédits de fonctionne-

ment courant et d'entraînement des forces et soulignant que le budget de la défense pour 1994 préserverait le niveau des activités d'entraînement opérationnel. Parmi les efforts destinés à adapter les moyens des services à leurs missions, le ministre de la défense a cité le redéploiement des postes de représentation militaire de la France dans les pays d'Europe centrale et orientale.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement (titre V), le ministre d'Etat, ministre de la défense a estimé que l'augmentation de 5,7 % inscrite, en terme de moyens disponibles, dans le projet de loi de finances pour 1994 (soit 103 milliards de francs) permettrait de poursuivre l'effort de modernisation aujourd'hui indispensable. Il a, à cet égard, fait remarquer que celui-ci impliquerait le suivi simultané (des études amont à la fabrication) de quelque 96 programmes.

La diminution des crédits consacrés aux composantes nucléaires, qui s'explique essentiellement par l'achèvement du programme Mirage 2000 N, permettra néanmoins, selon **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, de respecter le calendrier fixé pour tous les autres programmes et, notamment pour les sous-marins lanceurs d'engins de la nouvelle génération.

Le ministre de la défense a ensuite souligné la priorité dont fait aujourd'hui l'objet la composante spatiale, dont la dotation augmente de 13,8 %, et que confirme le lancement en 1994 du premier satellite de reconnaissance et d'observation optique Helios et le développement du système de télécommunications par satellite Syracuse II.

S'agissant des études amont, dont les crédits seront maintenus en 1994, elles concerneront notamment le renseignement spatial, les systèmes d'information et de communication, la défense antimissile balistique ainsi que la guerre électronique.

Estimant que les crédits alloués aux fabrications d'armement (33,3 milliards de francs), en hausse de 15,2 %, permettront la poursuite de la quasi totalité des

programmes en cours, le ministre de la défense a imputé l'essentiel des modestes retards enregistrés aux annulations de crédits intervenues en 1993. Il a ensuite fait observer que l'armée de l'air, la marine et les forces terrestres verraient leur dotation augmentée respectivement de 3,7 %, 4,4 % et 6 %, et que les crédits alloués à la gendarmerie progresseraient de 5,4 %. Puis **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a insisté sur l'effort tout particulier dont font l'objet les crédits liés aux conditions de vie et de combat des armées, en hausse de 7,7 % en terme de moyens disponibles.

A l'issue de son exposé, le ministre d'Etat, ministre de la défense, a répondu aux questions des commissaires :

A **M. Xavier de Villepin, président**, qui l'interrogeait sur la nécessité de reprise des essais nucléaires français compte tenu, d'une part, de l'élément nouveau constitué par le récent essai nucléaire de la Chine, d'autre part des besoins liés à la mise au point des futurs missiles nucléaires ainsi que des programmes de simulations, **M. François Léotard** a indiqué que la crédibilité des forces nucléaires françaises actuelles n'était pas mise en cause par le moratoire sur les expérimentations. Il a fait valoir l'accord du Gouvernement français pour la conclusion d'un traité d'interdiction des essais nucléaires, sous réserve de la possibilité pour la France de se doter d'une capacité de simulations. Il a noté que la mise au point d'une telle capacité nécessiterait de nouveaux essais. Il a par ailleurs relevé les limites d'un tel traité international et notamment l'impossibilité de déceler des essais de faible puissance.

Interrogé par **M. Michel d'Aillières**, le ministre d'Etat a fait valoir qu'il souhaitait que la future loi de programmation soit établie sur la base des moyens réellement disponibles pour la défense en 1994, soit 103 milliards de francs pour le titre V. Il a précisé que le ministère de la défense avait obtenu l'autorisation de consommer 5,5 milliards de francs de reports de crédits. Le ministre de la défense a par ailleurs indiqué que le coût des opérations

extérieures pour 1994 s'établissait à ce jour à 6,1 milliards de francs. Il a souhaité que leur financement soit pris en charge, soit par le budget des charges communes, soit par un projet de loi de finances rectificative qui ne peserait pas sur le titre V. Après avoir relevé que les remboursements des Nations Unies étaient souvent tardifs et partiels, **M. François Léotard** a observé que 3.200 militaires français présents en Somalie, en ex-Yougoslavie et au Cambodge seraient rapatriés avant la fin de 1993, ce qui devrait induire une économie de près d'un milliard de francs.

Répondant à **M. Marc Lauriol**, le ministre d'Etat, ministre de la défense a indiqué que la montée en régime plus lente du développement du missile M5 préserverait les compétences industrielles et demeurerait compatible avec la poursuite normale du programme qui avait été lancé en 1992 avec deux années d'avance par rapport aux besoins. Il a précisé que le futur porte-avions nucléaire Charles de Gaulle recevrait au total 35 à 40 avions.

**A M. Jacques Genton**, qui souhaitait obtenir des précisions sur les conditions d'élaboration et d'examen de la future loi de programmation, **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a répondu que cette loi serait précédée du "livre blanc sur la défense" qui constituerait en quelque sorte "un pré-exposé des motifs" et qu'il informerait le Parlement le plus complètement possible de la préparation du projet de loi de programmation.

Répondant à **M. Jacques Golliet** qui l'interrogeait sur l'avenir du programme ASLP (air-sol longue portée) et les perspectives en matière de programmes spatiaux et de renseignement, le ministre de la défense a fait valoir que la question du sort de l'ASLP ne peut être examinée que dans le cadre de la modernisation de nos forces nucléaires. Il a fait observer que la mise en oeuvre d'un programme antimissile exigeait des capacités techniques et financières telles qu'elle ne paraissait envisageable que dans le cadre d'une coopération européenne. Enfin, le ministre de la

défense a fait part du développement satisfaisant du programme Hélios qui fournira aux armées des images d'une très haute qualité.

**A M. Michel Alloncle, M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a indiqué qu'il souhaitait poursuivre le recrutement de personnels civils dans la gendarmerie afin de dégager les gendarmes de tâches purement administratives. Admettant la vétusté d'une partie du parc de logements de la Garde républicaine, il a souligné sa volonté d'améliorer cette situation en collaboration avec la Ville de Paris, propriétaire d'un grand nombre de casernes.

**M. Michel Crucis** s'étant étonné du déséquilibre entre les efforts de défense respectifs des Etats-Unis et des pays européens, le ministre de la défense a rappelé que l'industrie d'armement européenne était trop morcelée et a déploré que de nombreux pays européens considèrent leur appartenance à l'OTAN comme un moyen de limiter leur effort de défense.

Répondant à **M. Guy Penne**, le ministre d'Etat, ministre de la défense a indiqué que l'aide humanitaire fournie par les armées représentait en 1993 un surcoût de plus de 700 millions de francs.

En réponse à **M. Yves Guéna** qui l'interrogeait sur la situation du bataillon français présent dans la poche de Bihac, **M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense**, a indiqué que les troubles récents dans cette région n'avaient pas pesé sur le contingent français mais qu'il convenait de rendre hommage aux qualités humaines et professionnelles remarquables et reconnues de nos soldats.

**M. Yvon Bourges**, par delà les chiffres présentés pour le projet de budget de la défense pour 1994, qu'il a jugé tout à fait acceptable, a salué l'état d'esprit nouveau, marqué par une volonté politique affirmée, qui caractérise désormais l'action du Gouvernement. Il y a vu, avec le

**président Xavier de Villepin**, une raison importante de confiance dans l'avenir.

Répondant enfin aux questions de **M. Albert Voilquin**, le ministre d'Etat a précisé l'état d'avancement du programme Rafale ACT dont il a souligné une nouvelle fois le caractère remarquable et évoqué les différentes options qui s'offraient à la France pour renouveler ses avions de transport, précisant qu'une décision à ce sujet devrait être prise à l'occasion de la prochaine loi de programmation.

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Xavier de Villepin, la commission a entendu **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.**

Evoquant les négociations relatives au GATT, **M. Alain Juppé** a tout d'abord fait le point sur l'évolution de son volet agricole. Il a rappelé que la France considérait le texte de Blair-House comme "inacceptable en l'état" et n'admettrait un accord qu'à la condition qu'il soit compatible avec la réforme de la politique agricole commune, qu'il assure la pérennité de cette politique et qu'il préserve la capacité exportatrice de la Communauté. Le ministre des affaires étrangères a fait observer que la France avait déployé une intense activité diplomatique pour expliquer sa position à ses partenaires et que cet effort s'était traduit par la décision du Conseil conjoint des ministres des affaires étrangères et de l'agriculture du 20 septembre 1993 de confier à la Commission la mission de reprendre les discussions avec les Etats-Unis. **M. Alain Juppé** a précisé qu'à la suite de ce Conseil, et après avoir rencontré M. Kantor, secrétaire américain au commerce le 27 septembre, le commissaire européen Leon Brittan avait fait part, devant le Conseil affaires générales du 4 octobre, de l'attitude peu ouverte des autorités américaines.

Le ministre des affaires étrangères a alors souligné que de nombreux secteurs en discussion au sein du GATT faisaient encore l'objet de désaccords : accès aux marchés

et réduction des tarifs douaniers ; textiles ; acier ; aéronautique ; services ; et création d'une organisation mondiale du commerce à laquelle les Etats-Unis seuls restent opposés. A cet égard, **M. Alain Juppé** a fait valoir que les Etats-Unis ne semblaient pas disposés à abandonner l'arsenal juridique leur permettant de limiter leurs importations.

En conclusion, le ministre des affaires étrangères a estimé qu'un accord sur le GATT d'ici à la fin de l'année était loin d'être acquis. Il a ajouté que le GATT, en lui-même, n'était pas une garantie pour la croissance et l'emploi et que seuls des accords équilibrés permettraient d'atteindre ces objectifs.

Puis **M. Alain Juppé**, à la demande de **MM. Xavier de Villepin, président, Yves Guéna et Christian de La Malène**, a commenté la "dérive institutionnelle" constatée s'agissant de la conduite des négociations, le Conseil ayant trop souvent renoncé à exercer son pouvoir de contrôle sur la Commission.

Interrogé par **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'origine de la date-butoir du 15 décembre 1993 définie pour l'Uruguay Round, **M. Alain Juppé** a précisé qu'il s'agissait d'une échéance exclusivement américaine, et que cette date ne saurait être imposée aux Européens.

Avec **M. Michel Poniatowski**, **M. Alain Juppé** a douté que le GATT figurât parmi les priorités américaines actuelles, eu égard à l'intensité du débat intérieur sur le projet de création d'un système de sécurité sociale et sur le traité de libre échange avec le Mexique et le Canada.

Le **ministre des affaires étrangères** a conclu sur la nécessité pour la France de maintenir la fermeté de ses positions.

Le ministre a ensuite abordé l'évolution de la crise dans l'ex-Yougoslavie. Il a tout d'abord souligné que la situation humanitaire y était désastreuse et que l'arrivée de l'hiver risquait d'avoir des conséquences dramatiques.

Il a évoqué trois scénarios envisageables pour l'avenir : une reprise de la guerre qui n'est pas à exclure compte tenu des tensions entre Croates et musulmans et de l'apparition de dissensions entre musulmans ; la paix qui reste possible car le rejet de l'accord de paix par les parties en présence n'est pas définitif ; et un enlèvement dont il faudrait sortir par une initiative nouvelle qui reste à concevoir.

**M. Alain Juppé** a alors fait valoir que si un accord était conclu, il resterait à le garantir sur le terrain. Il a fait état des discussions à ce sujet entre les Etats-Unis, désireux de confier cette mission exclusivement à l'OTAN, et la France, suivie par ses partenaires européens qui restent attachés au maintien du rôle de l'ONU.

Après avoir rappelé que la France avait réussi à convaincre les autorités croates d'accepter le maintien de la FORPRONU (Forces de protection des Nations Unies) en Krajina, **M. Alain Juppé** a relevé que la situation dans le Kosovo était marquée par la multiplication des incidents depuis le départ de la mission de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). S'agissant de la Macédoine, le ministre des affaires étrangères a noté que ce pays respectait à présent de façon satisfaisante l'embargo décrété par les Nations Unies ; il a précisé que son contentieux avec la Grèce sur son appellation n'était toujours pas résolu.

**Le ministre des affaires étrangères** a alors, avec le **président Xavier de Villepin**, évoqué les réticences des Etats-Unis à l'égard de l'éventuelle participation américaine à la mise en oeuvre d'un plan de paix. Notant l'incapacité de l'Europe, faute d'un système de sécurité collective, à mener seule ce type d'opération, le ministre des affaires étrangères a estimé que, dans l'hypothèse de la conclusion d'un accord de paix, l'abstention des Etats-Unis serait difficilement concevable. **M. Alain Juppé** a alors, avec **M. Michel Caldaguès**, estimé que la chaîne de commandement d'une telle intervention ne pouvait dépendre exclusivement de l'OTAN, puisque la charte des Nations

Unies constituerait le seul fondement juridique d'une éventuelle intervention, qui ne relevait pas de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord.

Interrogé par **M. Marc Lauriol** sur le rôle actuel de l'Allemagne dans l'ex-Yougoslavie, le ministre des affaires étrangères, après avoir noté que la crise yougoslave confirme la permanence de comportements anciens, a insisté sur l'influence positive des initiatives franco-allemandes, notamment en matière humanitaire et en particulier en Croatie. A cet égard, **M. Alain Juppé** a évoqué, à la demande de **M. Hubert Durand-Chastel** l'incidence de l'embargo sur la situation sanitaire des populations serbes, déplorant le fréquent détournement de l'aide humanitaire au profit des militaires. Puis le ministre des affaires étrangères a, avec **M. Jacques Genton**, estimé qu'il convenait de conférer à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe les moyens de jouer son rôle avec davantage d'efficacité, non seulement en Bosnie Herzégovine mais dans tout l'ex-empire soviétique.

Evoquant ensuite, à la demande du **président Xavier de Villepin**, la situation en Russie, le **ministre des affaires étrangères** a rappelé qu'il avait été nécessaire, à l'occasion des récents événements, de soutenir le président Eltsine, élu au suffrage universel, et que des élections libres et démocratiques devaient confirmer les orientations actuellement définies par le président russe. La stabilité à venir en Russie était néanmoins, selon lui, subordonnée à la situation très incertaine dans les régions et à l'attitude de l'armée.

Abordant enfin, à la demande de **MM. Jean Garcia, Philippe de Gaulle, Christian de La Malène** et **Marc Lauriol**, le processus de paix au Proche-Orient et le rôle joué par la France et par la Communauté européenne dans cette région, **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères**, a souligné que la France demeurait un acteur important, attendu et considéré, dans cette région. Il a notamment souligné l'importance du développement des relations culturelles de la France dans cette

région. Il a rappelé que, par delà l'aide bilatérale française à très court terme, la Communauté participerait, à hauteur de 500 millions d'Ecus, à l'aide totale de 2 milliards de dollars sur cinq ans décidée lors de la dernière Conférence de Washington. Il a précisé que cette aide serait coordonnée par un comité ad hoc qui se réunira à Paris. Il a enfin souhaité que la dynamique du processus de paix soit poursuivie, en particulier à l'égard de la Syrie.

## **AFFAIRES SOCIALES**

**Mercredi 6 octobre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission a tout d'abord désigné en qualité de **rapporteurs pour avis de la loi de finances pour 1994** :

- **M. Charles Descours (sécurité sociale, problèmes généraux et équilibre financier)** ;

- **M. Louis Boyer (santé et politique hospitalière)** ;

- **M. Jean Chérioux (politique familiale)** ;

- **M. Alain Vasselle (politique en faveur des personnes âgées)** ;

- **M. Jacques Machet (politique en faveur des handicapés)** ;

- **Mme Hélène Missoffe (politique de la ville)** ;

- **MM. Louis Souvet et Jean Madelain (travail, emploi et formation professionnelle)** ;

- **M. Bernard Seillier (budget annexe des prestations sociales agricoles)** ;

- **M. Guy Robert (anciens combattants et victimes de la guerre)** ;

- **M. Roger Lise (départements et territoires d'outre-mer)** ;

- **M. Jacques Bimbenet (logement social).**

La commission a ensuite nommé **Mme Marie-Claude Beaudeau, comme rapporteur des propositions de loi suivantes** :

- **n° 432 (1992-1993), relative à l'interdiction du travail de nuit pour les femmes** ;

- **n° 434 (1992-1993), tendant à assurer l'égalité dans l'accès aux prestations de solidarité ;**

- **n° 435 (1992-1993), relative aux annuités d'assurances des pères de famille ayant élevé seuls un ou plusieurs enfants ;**

- **n° 437 (1992-1993), tendant à porter le montant de l'allocation aux adultes handicapés à 80 % du salaire minimum de croissance.**

La commission a alors désigné **M. Guy Robert** comme **candidat** proposé à la nomination du Sénat pour **siéger** au sein du **Conseil supérieur de l'établissement national des Invalides de la Marine.**

Enfin, la commission a désigné **MM. Louis Souvet** et **Jean Madelain** comme **rapporteurs** sur le **projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994) relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.**

Puis la commission a examiné le **rapport de M. Bernard Seillier** sur le **projet de loi n° 424 (1992-1993), modifiant les dispositions du code du travail applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil en vue d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs, et portant transposition de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 92-57 en date du 24 juin 1992.**

**M. Bernard Seillier, rapporteur,** a indiqué que ce projet de loi a été déposé en première lecture sur le bureau du Sénat et vise à renforcer les règles relatives à la prévention des risques professionnels dans notre pays.

Il a précisé que ce texte répond à une double nécessité, à la fois juridique et sociale.

D'un point de vue juridique, il réalise la transposition dans le droit français des dispositions de nature législative inscrites dans la directive du Conseil des Communautés européennes n° 92-57 du 24 juin 1992, relative aux prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Or, c'est dans le domaine de la protection de la sécurité et de la santé des salariés que l'Europe sociale a le plus progressé ces dernières années. La France a ainsi déjà transposé une dizaine de directives, notamment dans le cadre de la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 et est le deuxième Etat après le Danemark à transcrire la directive n° 92-57 alors que la date-butoir fixée par l'article 14 de celle-ci est le 31 décembre 1993.

Il a également souligné que la directive n° 92-57 est fondée sur l'article 118 A du traité des Communautés européennes qui vise à établir un niveau minimum de protection sociale en commun, en laissant aux Etats le soin d'édicter une réglementation plus stricte, ce qui n'est pas le cas des directives fondées sur l'article 100 A du traité qui contraignent les Etats à éliminer dans leur législation toute disposition contraire, quand bien même elle serait plus contraignante.

Il a noté que l'intérêt de la directive réside dans le renforcement de l'intégration de la sécurité sur les chantiers :

- d'une part, elle prend en compte tous les stades de l'opération allant de la phase de conception, d'étude et d'élaboration du projet jusqu'à la réalisation de l'ouvrage qui doit notamment faciliter les interventions ultérieures dont ce dernier pourra faire l'objet ;

- d'autre part, elle implique tous les intervenants à l'acte de construire, y compris les travailleurs indépendants et les entreprises sous-traitantes, notamment à travers l'obligation d'organiser sur tous les chantiers faisant intervenir plus de deux entreprises ou travailleurs indépendants un minimum de coordination.

Par ailleurs, il a rappelé que ce texte répond à une nécessité sociale car, depuis 1988, la France connaît une recrudescence préoccupante des accidents du travail, notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Même si les comparaisons restent difficiles car les derniers chiffres définitifs qui sont disponibles sont ceux de

l'année 1990 (on ne dispose encore que de chiffres provisoires pour 1991), on peut constater que, depuis 1987, année au cours de laquelle on avait enregistré le nombre le plus faible d'accidents en France, leur fréquence a augmenté de près de 15 %, alors que les effectifs salariés n'ont cru que de 8 %.

En 1990, on a ainsi enregistré 760.992 accidents du travail, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 1989. On note que la gravité des accidents est également plus importante puisque, toujours pour 1990, le nombre d'accidents avec incapacité permanente a atteint 67.233 contre 64.039 en 1989, soit une hausse de 5 %. Le nombre d'accidents mortels est passé de 1.177 en 1989 à 1.213 en 1990, soit une hausse de 3 %.

Même si la progression des accidents du travail a semblé se stabiliser en 1992, la situation actuelle ne peut être considérée comme satisfaisante et appelle une action sur les causes de ces accidents, encore trop nombreux, en particulier dans le bâtiment et les travaux publics (BTP) qui reste le premier secteur pour les risques professionnels. En 1990, ce secteur a enregistré 167.813 accidents avec arrêt de travail, soit 22 % de l'ensemble des accidents, tous secteurs professionnels confondus, alors qu'il ne compte que 9 % de la population salariée totale.

Or, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a rappelé que certaines études tendent également à mettre en cause les modalités nouvelles de gestion de la main d'oeuvre et de la production, telles que le recours au travail précaire, à la sous-traitance ou la gestion de la production, à flux tendus ou dans des délais peu raisonnables. Une étude réalisée en 1991 par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur les accidents mortels dans le BTP a révélé que :

- 39 % des accidents résultaient d'une chute de hauteur ;

- la tranche d'âge la plus touchée était celle des 26/44 ans suivie des plus de 45 ans ;

- 35 % des victimes étaient des salariés exerçant dans le gros oeuvre.

Les autres métiers les plus exposés étaient les peintres et les couvreurs. Une autre étude portant sur la même période menée par le ministère du travail a précisé que les personnes les plus récemment embauchées dans l'entreprise sont en moyenne plus touchées. 40 % avaient moins de deux ans d'ancienneté et pour 40 % des victimes, l'accident mortel est intervenu dans les trois premiers jours de présence sur le chantier.

S'agissant du contenu du projet de loi, **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a constaté qu'il apporte de nombreuses améliorations au régime actuel dans le secteur de la construction, même s'il justifie certains ajustements d'une portée limitée.

Il a précisé que le projet de loi aménage la législation en vigueur sur cinq points essentiels :

1. Il améliore l'information préalable des autorités compétentes en matière d'hygiène et de sécurité. L'article L. 235-2 (nouveau) du code du travail fait désormais obligation au maître d'ouvrage de déclarer les opérations d'une certaine importance à l'inspection du travail, à l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBT) et à l'organisme de sécurité sociale compétent compte tenu du rôle croissant des caisses dans la prévention des risques professionnels.

2. Le projet de loi instaure une obligation générale de coordination, assortie de la désignation d'un coordonnateur et de l'élaboration de différents plans de sécurité, chaque fois que plusieurs entreprises devront intervenir sur un même chantier, notamment pour permettre l'utilisation de moyens communs, tels que certaines infrastructures ou protections collectives.

3. Le projet de loi substitue à l'ancien collège interentreprises d'hygiène et de sécurité ainsi qu'aux comités particuliers d'hygiène et de sécurité instaurés par la loi de 1976 dont le fonctionnement n'était pas très satisfaisant,

une nouvelle instance de concertation concernant les chantiers employant plus de 100 travailleurs par jour, dénommé "collège interentreprises de sécurité, de santé et des conditions de travail" et dont les règles sont définies par les articles L. 235-11 à L. 235-14 du code du travail. Ce collège pourra déterminer des règles communes destinées à assurer le respect effectif des mesures de sécurité et de protection de la santé applicables au chantier et comprendra les représentants des salariés concernés.

4. Un des apports essentiels du texte réside dans l'implication des travailleurs indépendants. Il prévoit que ces derniers devront respecter à l'égard des autres intervenants les règles de sécurité résultant du code du travail sur les chantiers de bâtiment et de génie civil, alors que notre droit actuel ne soumet à cette obligation que les chefs d'établissement et leurs salariés.

5. Enfin, le projet de loi aménage et renforce le système des sanctions encourues par les contrevenants. Il prévoit, de plus, la possibilité pour l'inspecteur du travail de saisir le juge des référés afin d'obtenir de celui-ci le respect de l'obligation de coordination ou la détermination de délais de préparation ou d'exécution des travaux compatibles avec la prévention des risques professionnels.

Puis il a présenté quelques observations critiques.

Il a d'abord considéré que le projet de loi comportait trop de dispositions renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'en préciser la portée. En effet, il prévoit l'intervention d'une douzaine de décrets en Conseil d'Etat ou d'arrêtés.

La marge de manoeuvre du législateur est donc singulièrement étroite : en amont, en raison des contraintes inhérentes au mécanisme de transposition des directives mais aussi parce que le texte qui nous est soumis a été rédigé au sein du Conseil supérieur des risques professionnels et est la résultante d'un compromis entre les partenaires sociaux ; en aval, les textes d'application seront également élaborés en accord avec le Conseil supérieur des

risques professionnels. Il faut d'ailleurs souligner que ces derniers ne seront sans doute pas prêts avant la fin du premier semestre 1994, en contradiction avec la date fixée pour la totalité de la transcription par la directive, soit le 31 décembre 1993.

Le rapporteur a ensuite estimé que le rôle et les responsabilités confiés au coordonnateur apparaissent encore assez imprécis.

En effet, les missions et les moyens du coordonnateur seront fixés par voie contractuelle. Le projet de loi précise que sa désignation n'aura aucune conséquence sur les responsabilités incombant aux autres participants au chantier, ce qui pourrait être interprété comme l'impossibilité de mettre en cause la responsabilité propre du coordonnateur. Le choix du Gouvernement conforté par le Conseil d'Etat a consisté à éviter de doter le coordonnateur des prérogatives de service public mais **M. Bernard Seillier, rapporteur**, a jugé souhaitable de rappeler que le coordonnateur pourra voir sa responsabilité civile ou contractuelle mise en jeu, notamment à l'initiative du maître d'ouvrage.

Le rapporteur a en outre regretté que la situation des artisans soit insuffisamment prise en compte par ce texte. Or, ces derniers craignent que le renforcement des obligations de sécurité et notamment la désignation d'un coordonnateur ne conduisent à leur mise à l'écart au profit, en particulier, des entreprises générales. Par ailleurs, dans le texte actuel, les travailleurs indépendants sont tenus de respecter les normes de sécurité à l'égard des autres intervenants sur le chantier mais non vis-à-vis d'eux-mêmes. Cette timidité du texte législatif résulte de la réticence du Gouvernement à accorder la contrepartie exigée par les artisans, à savoir l'instauration d'un régime d'indemnités journalières - accidents du travail.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a donc indiqué qu'il soumettrait un amendement permettant au groupe des artisans de proposer au conseil d'administration de la

Caisse nationale d'assurance maladie (CANAM) et pour leur seul groupe le principe de la création d'indemnités journalières qui devra ensuite faire l'objet d'un décret. Les autres groupes, à savoir les professions libérales et les commerçants qui ne sont pas demandeurs, ne seraient concernés ni par les prestations, ni évidemment par les cotisations afférentes.

Le rapporteur a, en outre, proposé d'alléger les formalités et la procédure applicables aux travaux entrepris par les particuliers pour leur usage personnel.

Les contraintes paraissent excessives eu égard à la taille des chantiers considérés (même dans le cas de travaux requérant un permis de construire) et susceptibles de générer des effets pervers tels le recours au travail clandestin ou l'éviction des petits artisans au profit des entreprises générales dont les services administratifs seront plus rompus aux procédures à respecter.

Puis un large débat s'est ouvert.

**M. Jean Madelain** a interrogé le rapporteur sur la notion de grands chantiers et sur les charges nouvelles qui vont résulter de ce texte, notamment pour les sociétés d'habitations à loyer modéré (HLM).

**M. José Balarello** a souhaité des précisions sur les victimes d'accidents de travail, notamment quant à leur niveau de formation et a regretté le transfert de certaines obligations sur le maître d'ouvrage.

**M. Louis Althapé** a demandé quel était le pourcentage des accidents chez les artisans.

**M. Claude Huriet** a souhaité que soient établies des statistiques concernant les autres Etats de la Communauté économique européenne (CEE) et prévoyant la nécessité de définir des dispositions à l'encontre des salariés eux-mêmes.

**M. Charles Metzinger** a interrogé le rapporteur sur l'obligation de coordination résultant de la loi de 1976.

**M. Alain Vasselle** a également insisté sur le coût et les conséquences des obligations introduites par ce texte.

Il s'est interrogé sur l'opportunité de renforcer les responsabilités des entreprises plutôt que celles du maître d'ouvrage, qui peuvent être notamment des offices d'HLM.

**M. Louis Boyer** a fait observer qu'on allait aboutir à charger de la coordination l'architecte ou l'entreprise de gros oeuvre.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est demandée si les entreprises intérimaires seraient visées par les mêmes obligations.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a ensuite apporté les précisions suivantes :

- les grands chantiers concernés par l'obligation de déclaration sont ceux d'une durée de plus de 30 jours ouvrables et 20 salariés par jour ou bien requérant l'emploi de plus de 500 travailleurs par jour, c'est-à-dire correspondant à des chantiers de plus d'1,2 million de francs ;

- le texte ne vise pas à créer à travers le coordonnateur une nouvelle profession mais à mieux intégrer la sécurité dès le stade de la conception de l'ouvrage, ce qui devrait permettre d'alléger le coût des accidents du travail ;

- la loi du 31 décembre 1991 relative à la prévention des risques professionnels contraint également les salariés à respecter certaines obligations de sécurité ;

- le présent projet crée pour le maître d'ouvrage une obligation "de faire faire" qui s'appliquera également aux sociétés d'HLM, mais sans générer de responsabilités supplémentaires ;

- une loi de 1992 a étendu aux emplois intérimaires les obligations fixées par le code du travail en matière d'hygiène et de sécurité.

**M. Louis Boyer** s'est interrogé sur le coût généré par ce texte pour les maîtres d'ouvrage et la possibilité d'une intervention d'une caisse de péréquation interentreprises.

**M. José Balarello** a souligné la nécessité de se méfier des normes instaurées par Bruxelles qui se révèlent complexes et qui entraînent une confusion dans les responsabilités respectives des intervenants à l'opération de bâtiment.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a rappelé que la seule obligation réellement nouvelle était, pour le maître d'ouvrage, de désigner un coordonnateur qui sera une sorte de médiateur chaque fois que plus de deux entreprises auront à travailler sur le même chantier, sans modifier les règles actuelles de responsabilité, notamment civile.

**M. Charles Metzinger** a rappelé qu'il existait déjà des règles visant les maîtres d'ouvrage, et notamment l'obligation de constituer un collège interentreprises.

**M. Henri Le Breton** a considéré que la responsabilité du maître d'ouvrage se trouvera dans tous les cas engagée malgré la désignation d'un coordonnateur, quels que soient les entreprises ou maîtres d'oeuvre concernés.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a demandé au rapporteur d'évoquer dans son rapport le cas où la maîtrise d'ouvrage est confiée à la direction départementale de l'équipement, cette situation posant des problèmes spécifiques.

**M. José Balarello** a estimé que le Sénat devrait modifier le projet de loi afin de mettre à la charge du maître d'oeuvre les obligations nouvelles de sécurité, quitte pour ce dernier à en facturer le coût. Sur les grands chantiers, il a considéré que la fonction de coordination devait être assurée par un architecte ou un bureau d'études techniques.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a rappelé que si le maître d'ouvrage a l'obligation de désigner un coordonna-

teur qui sera sans doute le plus souvent le maître d'oeuvre, il n'a pas la responsabilité directe de la coordination sur le chantier.

**M. Paul Blanc** a estimé qu'on pourra toujours reprocher au maître d'ouvrage de ne pas avoir choisi de coordonnateur ou de l'avoir mal choisi.

**M. Jean Madelain** a rappelé que dans les petites communes il pouvait y avoir une maîtrise d'ouvrage déléguée susceptible de protéger celles-ci.

**M. Louis Althapé** a considéré qu'il fallait dégager le maître d'ouvrage qui pourra être une petite commune de ce type d'obligations pour lequel elle ne dispose pas de services techniques adaptés.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que tout le monde était d'accord pour renforcer la protection des travailleurs sur les chantiers mais qu'il n'était pas concevable d'augmenter encore les responsabilités des maîtres d'ouvrage alors qu'en l'espèce c'est le maître d'oeuvre qui est compétent, bien qu'il reste sous le contrôle du maître d'ouvrage.

**M. José Balarello** a appelé l'attention de la commission sur la situation des particuliers qui se trouvent dans la même situation.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a indiqué qu'il avait préparé des amendements les concernant.

**M. Alain Vasselle** a insisté auprès du rapporteur pour le transfert de l'obligation de désignation du coordonnateur du maître d'ouvrage vers le maître d'oeuvre en raison de la mise en jeu organisée des responsabilités indirectes, même si le maître d'oeuvre doit avoir une obligation d'information du maître d'ouvrage.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a exprimé sa crainte de voir ainsi éliminer les artisans des chantiers dès lors que le maître d'oeuvre sera une entreprise générale.

**M. Paul Blanc** a estimé que ce risque n'est fondé que si le maître d'oeuvre a pour critère la compétence des intervenants sur le chantier.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, a considéré au contraire qu'il avait un risque très sérieux vis-à-vis des travailleurs indépendants.

**M. Charles Metzinger** a appelé l'attention sur les inconvénients d'une confusion entre la fonction de coordonnateur qui doit avoir une vision globale du chantier et celle de maître d'oeuvre, notamment sur la liberté d'expression de chacun.

**M. José Balarello** a demandé si la directive ne laissait pas la possibilité d'un choix entre le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre pour organiser la coordination.

**M. Charles Descours** a déploré que de plus en plus souvent la responsabilité des maires soit mise en cause ; il a cité en exemple les accidents concernant les skieurs faisant du "hors piste".

**M. Alain Vasselle** a estimé que la solution la plus souple était celle de la mission de coordination chargeant le maître d'oeuvre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a estimé que le Sénat ne pourrait pas accepter le texte actuel qui opère un transfert de responsabilités et a demandé au rapporteur d'amender le projet dans ce sens.

**M. Bernard Seillier, rapporteur**, s'est alors engagé à modifier en tant que de besoin les dispositions visant les maîtres d'ouvrages afin de renvoyer les obligations les concernant à la charge des maîtres d'oeuvre, tout en conservant un droit d'information sur ces mesures aux maîtres d'ouvrage.

Puis les commissaires ont procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur.

L'article premier a été adopté sans modification.

A l'article 2, plusieurs amendements ont été adoptés.

A l'article 235-1, après l'intervention de **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Alain Vasselle, José Balarello**, la commission a supprimé la référence au maître d'ouvrage.

A l'article L. 235-2, elle a introduit deux amendements, l'un substituant le terme "prévus" au terme "présu-més", l'autre précisant les autorités destinataires de la déclaration de chantier.

A l'article L. 235-3, elle a adopté deux amendements de précision.

A l'article L. 235-4, elle a adopté un amendement confiant au maître d'oeuvre le soin de désigner le coordonnateur, un amendement simplifiant la procédure applicable aux chantiers de particuliers et un amendement prévoyant la consultation des organisations professionnelles.

A l'article L. 235-5, elle a adopté un amendement précisant l'étendue des responsabilités du coordonnateur et trois amendements de coordination avec les articles L. 235-1 et L. 235-4.

A l'article L. 235-7 après les interventions de **MM. Charles Metzinger, Jean-Pierre Fourcade, président, José Balarello et Alain Vasselle**, elle a adopté un amendement renforçant l'obligation d'information du maître d'ouvrage.

A l'article L. 235-8, elle a adopté un amendement allégeant les formalités en cas de travaux d'extrême urgence et un amendement de précision.

A l'article L. 235-10, elle a adopté un amendement rédactionnel et un amendement de coordination avec l'article L. 235-1.

A l'article L. 235-11, après l'intervention de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, elle a rejeté un amendement du rapporteur visant à désigner le maître d'ouvrage comme membre du collège interentreprises et a adopté un amendement de précision concernant les personnalités siégeant avec voix consultative.

A l'article L. 235-13, elle a adopté un amendement étendant le pouvoir de proposition au sein du collège et un amendement rédactionnel.

A l'article L. 235-14, elle a adopté un amendement supprimant le renvoi à un décret en Conseil d'Etat.

A l'article L. 235-15, elle a adopté un amendement allégeant les formalités exigibles pour les chantiers de particuliers.

Elle a adopté l'article 3 sans modification.

A l'article 4, elle a adopté un amendement visant à soumettre les travailleurs indépendants aux mêmes obligations de sécurité que les autres participants aux opérations de chantier.

Après l'article 4, elle a adopté un article additionnel visant à abaisser le quorum nécessaire pour que l'assemblée des administrateurs représentant un des trois groupes de la CANAM puisse proposer l'instauration de prestations supplémentaires.

Puis, elle a adopté les articles 5 et 6 sans modification.

Aux articles 7 et 8, elle a adopté deux amendements de coordination avec les modifications proposées notamment par **MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Alain Vasselle et José Balarello**.

A l'article 9, elle a adopté un amendement de coordination avec l'amendement proposé à l'article 4.

**Elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

La commission a entendu une **communication de M. Jean-Pierre Fourcade, président, sur le contrôle de l'application des lois.**

**M. Jean-Pierre Fourcade, président, a présenté trois observations générales.**

Il a d'abord souligné, du point de vue de l'application des lois, l'originalité du semestre de référence.

A, en effet, succédé à une courte période au cours de laquelle le Gouvernement de M. Pierre Bérégovoy, soucieux d'expédier les affaires courantes a publié, dans la hâte, un nombre considérable de textes d'application, une autre période au cours de laquelle l'actuel Gouvernement a procédé, avec circonspection, à l'examen, en opportunité, des textes élaborés par son prédécesseur.

Il a fait observer ensuite, que la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire amène, dans certains cas à des situations paradoxales.

Ainsi, en va-t-il de l'une des mesures les plus importantes prises en vue de permettre de rétablir durablement l'équilibre financier de l'assurance vieillesse.

Le Gouvernement a, en effet, proposé d'allonger la durée des cotisations exigées pour bénéficier d'une retraite à taux plein. La fixation de cette durée étant placée dans la partie réglementaire du code récemment remanié de la sécurité sociale a fait l'objet d'un décret fort important. Il se trouve, toutefois, que de nombreuses références à cette durée se trouvent contenues dans la partie législative du code.

Il a donc fallu, pour mettre en oeuvre une mesure réglementaire, en tirer préalablement les conséquences législatives.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a considéré qu'une telle situation ne pouvait provenir que d'une mauvaise répartition des compétences entre pouvoirs législatif et réglementaire, établie à partir d'une jurisprudence partielle et ancienne du Conseil constitutionnel, à l'occasion de la réforme du code de la sécurité sociale.

Une telle observation montre, une fois de plus si cela était nécessaire, l'attention qu'il convient de porter aux textes de codification.

**Le président, Jean-Pierre Fourcade** a, enfin, regretté que les textes d'application ne tiennent souvent

aucun compte de la volonté du législateur. Ainsi, en va-t-il de ceux qui sont relatifs à l'agence du médicament dont l'objet n'est autre que de reprendre les dispositions générales applicables aux établissements publics administratifs, là où le législateur avait voulu, au contraire, doter cet établissement nouveau d'un statut particulier au point de vouloir en faire une nouvelle catégorie d'établissement public. C'est d'ailleurs bien parce qu'il s'agit d'une nouvelle catégorie d'établissement public que le Gouvernement avait soumis sa création à l'examen du Parlement, conformément à l'article 34 de la Constitution. Il n'est donc pas admissible que les textes réglementaires ne respectent pas la volonté du législateur de marquer sur des points précis, édictés par lui, l'originalité de cet établissement nouveau.

Formulant alors quelques observations particulières sur les lois à l'élaboration desquelles la commission a concouru, **le président** s'est notamment félicité du fait que la loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi de l'apprentissage, ait reçu ses décrets d'application le jour de sa publication, précisant que lesdits décrets étaient rédigés dans des termes conformes aux engagements pris par le Gouvernement. Il a souligné en revanche que les dispositions sociales contenues dans la loi relative à la maîtrise de l'immigration, sur lesquelles la commission avait été saisie pour avis, n'avaient pour l'instant reçu aucun texte d'application.

Il a enfin rappelé que la loi du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation était d'application directe, en souhaitant que de telles situations se présentent plus fréquemment.

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

**Judi 7 octobre 1993 - Présidence de M. Jean Clouet, vice-président** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen des **amendements au projet de loi n° 427 (1992-1993) modifiant le code des assurances (partie législative)**, en vue notamment de la **transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes.**

A l'article 9 (catégories d'entreprises admises à exercer des activités en France), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 26.

A l'article 16 (sanctions au délit d'exercice illégal de l'activité d'assurance et délit d'entrave au contrôle de l'Etat), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 27.

A l'article 19 (agrément des entreprises d'un Etat de l'Espace économique européen non communautaire et agrément spécial des entreprises hors de l'Espace économique européen), elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 28.

A l'article 20 (critères d'octroi ou de refus de l'agrément en régime d'établissement), elle a donné un avis défavorable aux amendement n<sup>os</sup> 29 et 30.

A l'article 24 (transfert de portefeuilles par des entreprises cédantes soumises au contrôle des autorités françaises), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 31.

Après l'article 24, la commission a demandé à entendre l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 25 rectifié.

A l'article 25 (transferts de portefeuilles vers les mutuelles et les instituts de prévoyance), elle a donné un avis défavorable aux amendement n<sup>os</sup> 36 et 32.

Après l'article 28, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 37.

A l'article 29 (transposition du régime des deuxièmes directives aux Etats de l'Espace économique européen non membres de la CEE), elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33 rectifié.

A l'article 34 (amélioration de l'information des preneurs d'assurance), elle a donné un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 34 et 35.

Enfin, la commission a procédé à la désignation du rapporteur sur le **projet de loi n° 461 (1992-1993) relatif à l'Imprimerie nationale**.

**M. Jean Clouet, président**, a fait part de la candidature de **M. Claude Belot, rapporteur spécial des charges communes**, et à ce titre, chargé de suivre les entreprises publiques.

**M. Robert Vizet, rapporteur spécial des crédits de l'Imprimerie nationale**, a alors rappelé qu'il était de tradition que les rapporteurs spéciaux du budget soient nommés rapporteurs des projets de loi entrant dans leur domaine de compétence budgétaire.

La commission a désigné **M. Claude Belot** rapporteur du projet.

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

**Mardi 5 octobre 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord examiné, sur le **rapport de M. Hubert Haenel**, les **amendements au projet de loi organique n° 447 (1992-1993)** sur le **Conseil supérieur de la magistrature**.

Elle a émis un avis défavorable à un amendement n° 41, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à une nouvelle rédaction de l'article premier (membres magistrats de la formation compétente à l'égard des magistrats du Siège). Elle a ensuite constaté que les amendements n°s 25 et 26, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, étaient satisfaits par son amendement n° 1.

Elle a de même constaté que l'amendement n° 42, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à insérer un article additionnel après l'article premier, était satisfait par son amendement n° 8.

A l'article 2 (membres magistrats de la formation compétente pour le Parquet), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 43, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a ensuite constaté que les amendements n°s 27 et 28, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, étaient satisfaits par son amendement n° 2.

La commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 4, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à une nouvelle

rédaction de l'article 3 (collège des magistrats). Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n°s 29 et 30, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, ainsi qu'à l'amendement n° 45, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste .

A l'article 4 (désignation des représentants du collège des magistrats), la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 47, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Puis elle a constaté que l'amendement n° 31, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, était satisfait par ses amendements. Elle a en revanche émis un avis favorable à un amendement n° 48, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à prévoir que le décret en Conseil d'Etat précisant les conditions d'application de l'article 4 fixerait les modalités de dépouillement.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à un amendement n° 49, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, tendant à insérer un article additionnel après l'article 4. Elle a de même émis un avis défavorable à un amendement n° 50, présenté par les mêmes auteurs, tendant à modifier la rédaction de l'article 6 (remplacement des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature).

A l'article 7 (statut des membres du Conseil supérieur de la magistrature), la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 32, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Elle a en revanche émis un avis favorable à un amendement n° 33, présenté par les mêmes auteurs, tendant à supprimer le second alinéa de l'article 8 (modulation des indemnités des membres du Conseil supérieur de la magistrature).

A l'article 10 (secrétaire administratif du Conseil supérieur de la magistrature), elle a en revanche émis un avis

défavorable à un amendement n° 34 présenté par les mêmes auteurs.

Elle a ensuite émis un avis favorable à un amendement n° 51, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, ainsi qu'à un amendement n° 52, présenté par les mêmes auteurs, sous réserve d'une rectification. Elle a fait de même à l'amendement n° 53, présenté par les mêmes auteurs.

A l'article 11 (budget du Conseil supérieur de la magistrature), la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 35, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste .

A l'article 12 (convocation du Conseil supérieur de la magistrature), elle a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 54, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a en revanche émis un avis défavorable à un amendement n° 36, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

A l'article 14 (nomination des magistrats du Siègre), elle a émis un avis défavorable aux amendements n°s 55 et 56, présentés par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste.

A l'article 18 (composition des formations disciplinaires), la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 37, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n°s 38, 39 et 40, présentés, à l'article 21 (consultation du Conseil supérieur de la magistrature), par les mêmes auteurs, ainsi qu'à l'amendement n° 57, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste.

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Hubert Haenel**, le **projet de loi organique n° 448**

(1992-1993) modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au **statut de la magistrature**.

A l'article premier (tribunaux hors hiérarchie), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 15, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Pour éviter qu'un débat ne s'ouvre sur cet article, elle a en outre autorisé le rapporteur à retirer en séance son amendement n° 1.

A l'article 4 (interdiction d'exercer certaines activités privées), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 16, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a également émis un avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié, présenté par les mêmes auteurs, à l'article 5 (dossier individuel du magistrat).

A l'article 7 (remplacement en cas de vacance définitive à la commission d'avancement), la commission a émis un avis défavorable à un amendement n° 11, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste. Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 18, présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste, à l'article 8 (équivalence des diplômés pour l'accès à l'ENM).

La commission a également émis un avis défavorable à un amendement n° 12, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, tendant à supprimer l'article 9 (classement des auditeurs).

A l'article 10, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 19 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste. Elle a en revanche émis un avis favorable à un amendement n° 20 à l'article 13 (prise en compte de la situation familiale pour les affectations), présenté par les mêmes auteurs.

Elle a également émis un avis défavorable à un amendement n° 13 à l'article 16 (extension de la «transparence» aux Premiers Présidents des cours d'appel), présenté par

M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

Enfin, à l'article 25 (coordination), elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 14, présenté par les mêmes auteurs.

**Mercredi 6 octobre 1993 - Présidence de M. Bernard Laurent, vice-président, et de M. Jacques Larché, président**- La commission a procédé à quatre **auditions** sur le **projet de loi n° 66** (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, relatif au **corps humain**, dont le rapporteur est **M. Guy Cabanel**.

La commission a entendu tout d'abord **M. le professeur Jean Dausset, directeur du Centre d'étude du polymorphisme humain, prix Nobel de médecine**.

Lors d'un exposé liminaire, le **professeur Jean Dausset** a indiqué que trois points le préoccupaient particulièrement : les transplantations, en tant que président fondateur de France-Transplant, le tri des embryons et la génothérapie, notamment le problème des brevets.

Sur les transplantations, il a indiqué l'importance qu'il attachait à l'adoption d'une loi susceptible d'entraver le trafic de parties du corps humain, qu'il s'agisse des organes, des tissus, de la moëlle ou du génôme humain. A la différence de France-Transplant, association de la loi de 1901, qui ne pouvait imposer des sanctions, la création d'un établissement public devrait permettre l'exercice d'un pouvoir de coercition. Sur la loi Caillavet, il a souligné qu'elle avait permis l'essor des greffes d'organes, en faisant de chacun un donneur potentiel, mais qu'il était nécessaire aujourd'hui d'aller au-delà pour atténuer le rôle joué par les familles trop souvent conduites à refuser le don d'organe. L'adoption d'un mécanisme proche du système belge de déclaration à la mairie avec consultation éventuelle d'un fichier sur ordinateur centralisé lui a paru susceptible de faire un pas de plus vers le principe d'un

corps humain «appartenant à la Nation», pour ce qui est des prélèvements post mortem.

Sur les tris d'embryons obtenus par fertilisation in vitro, il a estimé nécessaire de distinguer, d'une part, la situation des familles ayant donné naissance à un ou deux enfants porteurs d'une maladie génétique auxquelles, si la technique le permet, il n'est pas possible de refuser le droit à une famille heureuse, et, d'autre part, les tris de confort ou de commodité portant sur le sexe ou sur telle ou telle caractéristique esthétique. Il a considéré que la loi devrait consacrer cette distinction, par exemple en prévoyant une liste des maladies pouvant justifier un tri des embryons.

Sur la génothérapie, il a posé le problème de l'exclusivité portant sur un gène utile au traitement d'une maladie. Il s'est déclaré opposé à ce qu'une séquence d'ADN puisse faire l'objet d'une appropriation. Après avoir rappelé que les brevets devaient porter sur des inventions et non sur de simples découvertes, il a estimé qu'il existait un consensus sur la possibilité de breveter une utilisation du gène.

Il a clairement opposé la génothérapie somatique dont les effets sont curatifs et ne modifient pas le patrimoine de l'individu, à la génothérapie germinale utilisée actuellement pour les animaux, qui, ne constituant pas une thérapie, modifie le patrimoine génétique de l'espèce. Seule la première de ces génothérapies lui a paru acceptable. En l'état actuel de la science, il a estimé impossible d'imaginer une hypothèse dans laquelle la génothérapie germinale pourrait être regardée comme souhaitable.

**M. Guy Cabanel, rapporteur**, a fait part de son intention de proposer un amendement pour introduire dans l'intitulé du projet de loi la notion de respect du corps humain. Après avoir souligné que la loi Caillavet établissait une obligation minimum en matière de dons d'organes, il a estimé souhaitable de mettre en place un mécanisme d'opposition écrite exprimée par l'intéressé lui-même et centralisée par ordinateur. Sur le tri des

embryons, il a approuvé les critiques développées à l'encontre des tris de confort. De même, en matière de génothérapie, il a rejoint la position du professeur Jean Dausset qu'il a salué comme le père de la médecine «prédictive».

Le **professeur Jean Dausset** a rappelé le principe de cette médecine permettant, grâce au système HLA, des diagnostics précoces pour certaines maladies. Il a indiqué qu'à terme, la recherche pourrait déboucher sur des gènes de «susceptibilité», permettant un dépistage précoce au sein des familles à risques.

Répondant à des questions de **MM. François Collet, François Blaizot et Bernard Laurent, vice-président**, le **professeur Jean Dausset** a rappelé qu'aux yeux du Comité national d'éthique, l'embryon, dès la première seconde, était une personne potentielle. Il a fait observer que les progrès scientifiques permettaient de limiter autant que possible le nombre des embryons excédentaires lors des tris d'embryons. Il a en outre estimé que les embryons excédentaires restaient la propriété de la famille et ne pouvaient être détruits qu'avec son accord. Il a envisagé que la liberté de décision de la famille soit limitée dans le temps, par exemple jusqu'à ce que le couple ne puisse plus procréer.

Concernant une éventuelle généralisation de la médecine prédictive, il a indiqué qu'il lui paraissait souhaitable, en tout état de cause, de commencer par les familles à risques.

Un échange de vues entre **MM. François Blaizot, le professeur Jean Dausset, Michel Dreyfus-Schmidt et Guy Cabanel, rapporteur**, s'est alors établi autour de la question du sort des embryons comportant un gène pathologique. **M. François Blaizot** s'est déclaré opposé à leur destruction, tandis que le **professeur Jean Dausset** estimait qu'il s'agissait d'une question philosophique.

Pour sa part, le rapporteur a jugé peu souhaitable d'envisager la réimplantation d'un embryon pathologique.

La commission a ensuite **entendu M. le professeur Philippe Lazar, directeur général de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale**, lequel a indiqué à titre préliminaire qu'il limiterait ses interventions à la recherche scientifique, et n'aborderait pas les questions relatives aux choix de société.

Dans cette perspective, il a indiqué que la rédaction actuelle de l'article premier A lui apparaissait comme dangereuse. La référence à la nécessité d'une conciliation entre la primauté de la personne et les exigences légitimes du progrès de la connaissance scientifique lui a semblé sous-entendre que la recherche scientifique pourrait avoir des exigences «légitimes» qui seraient contraires à la primauté de la personne. Jugeant inacceptable ce texte qu'il a présenté comme le fruit d'un compromis, il a estimé nécessaire soit une autre rédaction, soit la suppression de l'article premier A, dont il a considéré qu'il n'ajoutait rien au texte du projet de loi.

En conclusion de son exposé liminaire, il a souligné que la complexité de ces questions devait conduire à l'organisation d'un débat général préalable à une discussion basée sur un projet de loi.

**M. Bernard Laurent, vice-président**, a souligné que la pause dans la navette parlementaire permettait précisément d'approfondir la réflexion générale sur les questions de bio-éthique.

**M. Guy Cabanel, rapporteur**, s'est déclaré partisan du maintien d'un préambule et peu favorable à un débat d'orientation qui, à la différence d'un débat législatif, ne présente pas l'avantage de s'appuyer sur un texte précis.

Le rapporteur a également indiqué que, sur la question des greffes d'organes, les praticiens avaient appelé de leurs vœux l'élaboration d'un texte dans les meilleurs délais.

Après avoir rappelé que le projet de loi n° 67 proposait un réexamen de la réforme après cinq ans d'application, il a émis le souhait d'accorder au comité d'éthique la faculté

d'établir des rapports annuels sur l'application des lois de bio-éthique.

Sur ce point, le **professeur Philippe Lazar** a critiqué, en tant que rédacteur du décret de création du Comité national d'éthique, le projet d'extension du rôle actuel du Conseil à une appréciation sur les pratiques, rôle qui l'éloignerait d'un jugement sur la recherche stricto sensu.

Il a enfin souligné que le Comité national d'éthique n'avait pas vocation à se substituer à la représentation nationale et que son rôle ne devait pas être de parvenir systématiquement à des apparences de consensus qui mettraient un terme artificiel au débat public.

**M. François Collet** a estimé que le renouvellement de l'Assemblée nationale permettrait d'engager une nouvelle réflexion sur la bio-éthique. Il a par ailleurs considéré que le rôle du Comité national d'éthique semblait d'ores et déjà perçu comme allant au-delà des limites définies par le professeur Philippe Lazar, dans la mesure où le Comité avait rendu des avis de fait contraignants.

A une question de **M. Franck Sérusclat** sur l'opportunité de constituer une commission spéciale sur l'ensemble de ces textes, **M. Guy Cabanel, rapporteur**, a répondu qu'une bonne coordination des travaux entre la commission des affaires sociales et la commission des lois permettrait de répondre à la préoccupation de M. Franck Sérusclat.

A propos de la brevetabilité du génôme, le professeur Philippe Lazar a estimé qu'il s'agissait d'un faux problème sous la condition de limiter les brevets aux véritables inventions, par opposition aux découvertes. Il a également rappelé que les tentatives américaines de breveter des séquences du génôme étaient en contravention avec l'esprit de la législation sur la propriété intellectuelle.

En conclusion, il a mis l'accent sur la nécessité de concilier le respect du droit de propriété et les exigences légitimes d'une société fraternelle et solidaire.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean Michaud, conseiller à la Cour de cassation, membre du comité d'experts intergouvernementaux du Conseil de l'Europe chargé d'élaborer un projet de convention sur la bioéthique.**

**M. Jean Michaud** a tout d'abord indiqué que les travaux conduits actuellement au sein du Conseil de l'Europe étaient relativement avancés.

Il a précisé que la convention-cadre prévue pour dresser un tableau des grands principes de bioéthique reconnus par les pays membres serait complétée par plusieurs protocoles dont deux, concernant respectivement les transplantations et la recherche biomédicale, étaient sur le point d'être achevés. Il a ajouté que la préparation d'un troisième protocole relatif à l'embryon avait été récemment engagée.

Il a fait observer que la position de la délégation française au sein du comité directeur du Conseil de l'Europe était rendue difficile par le fait que des textes relatifs à la bioéthique soient actuellement soumis à l'examen du Parlement.

**M. Jean Michaud** a ensuite avancé trois séries de raisons plaidant en faveur de l'adoption de ces textes.

En premier lieu, il a considéré que les progrès considérables de la médecine et de la biologie plaçaient aujourd'hui les différentes juridictions dans des situations délicates dans la mesure où elles ne disposent pas de textes de référence pour se prononcer alors que l'article 4 du code civil les oblige à juger tous les litiges dont elles sont appelées à connaître. Citant les exemples des difficultés liées au désaveu de paternité en cas d'insémination artificielle avec donneur extérieur et des problèmes posés par les transferts d'embryons post mortem, il a mis l'accent sur les risques de contradiction de jurisprudence.

En deuxième lieu, il a considéré que la France, longtemps en avance dans la réflexion bio-éthique, notamment grâce aux avis du comité consultatif national d'éthique et

aux différents travaux parlementaires, prenait aujourd'hui du retard sur le plan normatif par rapport à ses partenaires européens.

Enfin, il a estimé que les progrès considérables de la science se faisant actuellement hors de tout cadre législatif, une intervention trop tardive du législateur risquerait de placer celui-ci devant le fait accompli en l'obligeant à consacrer des pratiques devenues courantes.

**M. Jean Michaud** a ensuite fait part de sa satisfaction de voir le législateur consacrer l'existence du comité consultatif national d'éthique et des sciences de la vie.

Il s'est toutefois interrogé sur l'étendue des compétences qui devaient lui être conférées. Considérant que cet organisme n'avait ni les moyens, ni la vocation à donner des avis à la fois sur les problèmes moraux liés à la recherche et sur ceux liés à l'ensemble des pratiques médicales, il a fait part de son souhait de préciser que, s'agissant de ces dernières, le comité consultatif national d'éthique ne serait consulté que sur celles résultant directement de la recherche.

**M. Jean Michaud** a ensuite fait part de ses inquiétudes sur le fait que le projet de loi prévoyait que le président de la commission de médecine et de biologie de la reproduction, chargée de donner des avis au ministre de la santé sur la procréation médicalement assistée et sur le diagnostic prénatal, serait désigné par les membres de cet organisme, préférant, pour l'exercice de cette fonction, le recours à une personnalité extérieure aux professionnels de ces matières.

S'agissant des transplantations, il s'est interrogé sur l'opportunité d'inscrire dans la loi l'obligation pour le médecin de s'efforcer de consulter les proches du défunt préalablement à toute intervention. Il a en effet jugé qu'une telle disposition, susceptible de poser des problèmes d'interprétation et de ralentir des opérations qui, par hypothèse, présentent une certaine urgence, était d'une utilité limitée dans la mesure où, en pratique, et en

dépit du silence de la loi sur ce point, les médecins transplantateurs s'efforcent effectivement de recueillir l'avis de la famille.

Une large discussion s'est ensuite engagée dans laquelle sont intervenus **M. Jacques Larché, président, M. Guy Cabanel, rapporteur, MM. Bernard Laurent, André Bohl, François Collet, Franck Sérusclat et François Blaizot.**

**M. Guy Cabanel, rapporteur,** a partagé le scepticisme de **M. Jean Michaud** sur l'extension des compétences du comité consultatif national d'éthique. Il a toutefois considéré que la solution proposée par **M. Jean Michaud**, consistant à limiter ces avis aux problèmes liés à la recherche et aux pratiques qui lui sont immédiatement liées, lui paraissait devoir être examinée.

Il a ensuite interrogé ce dernier sur la compatibilité du projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec la convention-cadre qui devrait résulter des travaux du Conseil de l'Europe et sur l'opportunité d'insérer dans le code civil des dispositions de principe à l'instar de celle prévoyant le respect du tout être humain dès le commencement de la vie.

Après avoir indiqué que le projet de convention serait peut-être soumis au conseil des ministres du Conseil de l'Europe dans le courant de l'année 1994, **M. Jean Michaud** a souligné que le problème essentiel était celui du statut des embryons, certains Etats-membres souhaitant la définition d'un tel statut alors que d'autres s'y opposent. Il a fait observer que la délégation française attendait que le Parlement ait adopté une solution définitive sur ce problème, précisant néanmoins qu'elle s'était d'ores et déjà fermement opposée à ce que fût autorisée la recherche sur des embryons spécialement créés à cette fin.

Il a par ailleurs tenu à distinguer ce problème de celui des embryons surnuméraires qui, à l'origine, procèdent d'une volonté de procréation et qui, en conséquence,

posent la question de leur utilisation ou de leur destruction.

Considérant que le projet de loi prévoyait la possibilité d'arrêter la conservation des embryons à l'issue d'un délai de cinq ans, il a souhaité que cette décision ne relève pas d'un médecin. Le recours à la voie judiciaire lui a paru, sur ce point, une hypothèse envisageable.

Suite à une intervention de **M. Guy Cabanel, rapporteur**, qui l'interrogeait sur les divergences entre pays européens quant à la gratuité du sang et à ses dérivés, **M. Jean Michaud** a indiqué que ce problème n'était pas abordé par le projet de convention lui-même. Il a toutefois précisé que le recours à un protocole annexe n'était pas à exclure.

Il a enfin considéré que, compte tenu de l'importance des problèmes liés à la bioéthique, il ne voyait aucun inconvénient à ce que le législateur insérât dans le code civil des dispositions de principe. **M. Jacques Larché, président**, lui a fait observer que, selon lui, le législateur devait s'en tenir, dans la mesure du possible, à des dispositions d'ordre normatif.

Puis la commission a entendu **M. le professeur Jean-François Mattéi**, député des Bouches-du-Rhône, parlementaire en mission pour les questions de bioéthique.

Après avoir évoqué les différentes interventions législatives intervenues dans le domaine de la bioéthique durant la seconde moitié des années 1970 (loi de 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse, «loi Caillavet», loi «informatique et libertés»), **M. Jean-François Mattéi** a considéré que les progrès de la médecine et des technologies au cours de la dernière décennie rendaient l'intervention du législateur particulièrement urgente. Il a illustré ses propos en citant l'exemple du développement de la procréation médicalement assistée et celui du diagnostic prénatal.

Sur le premier point, il a estimé que le recours à l'insémination artificielle, à la fécondation in vitro et à la pratique dite des «mères porteuses» posait de graves problèmes légitimant une intervention du Parlement.

S'agissant du diagnostic prénatal, il a fait part des progrès considérables dans des domaines tels que l'échographie ou le prélèvement d'embryons, imprévisibles en 1975. Il a souligné que la possibilité de déterminer le sexe ou d'établir le diagnostic d'une pathologie avant l'expiration du délai légal de l'interruption volontaire de grossesse, autorisait le développement d'une médecine prédictive qu'il importe d'encadrer afin d'éviter les abus.

Il a indiqué que le comité consultatif national d'éthique s'était déjà prononcé sur certains problèmes particuliers, en s'opposant par exemple au dépistage systématique de la trisomie 21 chez la femme enceinte, mais qu'il importait d'adopter rapidement des principes généraux permettant de définir les conditions d'utilisation de techniques qui, pour être utiles au niveau de la personne, ne risquaient pas moins de mettre en jeu, au niveau de la collectivité, les fondements mêmes de la société.

Il a estimé qu'il appartenait au législateur et non aux médecins de définir ces règles. A cet égard, il a regretté que, dans des domaines aussi importants que la procréation médicalement assistée et le diagnostic prénatal, la France -contrairement à ses voisins allemands, espagnols et britanniques, qui ont modifié leur législation en conséquence- demeure dans une situation de fait où certaines pratiques se développent en dehors de tout cadre légal. Plus généralement, il a critiqué le retard de la France en matière de dispositions relatives à la bioéthique alors que, d'une part, les autorités de l'Etat avaient été interpellées relativement tôt sur ce problème, comme le prouve la création, dès 1983, du comité consultatif national d'éthique, et que, d'autre part, plusieurs rapports publiés ces dernières années ont mis en avant l'état d'avancement de la réflexion en ce domaine.

**M. Jean-François Mattéi** a par ailleurs estimé nécessaire que la France adopte une position claire sur la brevetabilité des gènes humains, dans la mesure où ceux-ci sont appelés à être utilisés par l'industrie pharmaceutique en vue de la production de certaines substances thérapeutiques.

Enfin, **M. Jean-François Mattéi** a indiqué qu'il aurait préféré que fût mis en discussion un texte unique fixant les grands principes relatifs à la bioéthique, lesquels auraient même vocation à acquérir valeur constitutionnelle dans la mesure où, selon lui, la France devrait définir rapidement et fermement l'idée qu'elle se fait de l'homme.

Estimant que l'importance des enjeux des textes soumis à l'examen du Parlement devait exclure toute précipitation, **M. Jacques Larché, président** a fait part de son scepticisme sur la possibilité d'aboutir au vote d'un texte définitif avant la fin de la présente session.

En réponse à une observation de **M. André Bohl** sur le risque qu'une directive européenne intervienne avant que le législateur se soit prononcé, **M. Jacques Larché, président**, a rappelé qu'en pareil cas chaque assemblée serait à même de faire connaître sa position moyennant le vote d'une résolution, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

**M. Jean-François Mattéi** n'a pas exclu l'éventualité de l'adoption de textes au niveau européen, qui risquerait en effet de limiter considérablement la marge de manoeuvre du législateur français.

Il a indiqué qu'une solution pourrait consister en l'adoption rapide d'un texte relatif aux grands principes de bioéthique, les problèmes particuliers, liés par exemple au diagnostic prénatal ou aux transplantations, pouvant être reportés au printemps.

Une telle attitude aurait, selon lui, le double avantage de montrer que la France n'hésite pas à légiférer dans ce domaine et de trancher certaines difficultés avant que le

Conseil de l'Europe ne le fasse lui-même. En tout état de cause, l'adoption d'un texte d'ensemble serait préférable à des mesures législatives parcellaires, comme celles qui ont déjà figuré dans plusieurs DMOS, notamment en matière de statut des centres d'étude et de conservation du sperme (CECOS) ou d'interdiction de l'emploi du sperme non congelé dans la procréation médicalement assistée.

**M. Jacques Larché, président, et M. Guy Cabanel, rapporteur,** ont exprimé le souhait que M. Jean-François Mattéi exerce toute l'influence d'un parlementaire en mission auprès du Gouvernement pour faire progresser ce dossier. Ils ont souhaité être éclairés rapidement sur les solutions susceptibles d'être retenues par le Gouvernement pour permettre aux deux assemblées de se prononcer à brève échéance.

**Jeudi 7 octobre 1993 - Présidence de MM. Jacques Larché, président et Bernard Laurent, vice président.**- La commission a tout d'abord procédé à la **nomination des rapporteurs** pour les textes suivants :

- **M. Bernard Laurent** pour la **proposition de loi n° 423** (1992-1993) présentée par M. Claude Huriet, tendant à autoriser un **majeur en tutelle** à être **inscrit sur une liste électorale** et à **voter** si le juge l'y autorise ;

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi n° 429** (1992-1993) présentée par M. Jean Chérioux, relative à la **participation des salariés à l'exercice des responsabilités dans l'entreprise** ;

- **M. Robert Pagès** pour la **proposition de loi n° 436** (1992-1993) présentée par Mme Marie-Claude Beaudeau, tendant à faire du 20 novembre une **journée nationale des droits de l'enfant** ;

- **M. Bernard Laurent** pour la **proposition de loi n° 441** (1992-1993) présentée par M. Jacques Baudot, tendant à **modifier la loi n° 92-108 du 3 février 1992** relative aux conditions d'**exercice des mandats locaux** ;

- **M. Etienne Dailly** pour la **proposition de loi n° 442** (1992-1993) présentée par **M. Jean-Paul Delevoye**, visant à créer un dispositif de prévention et de règlement amiable des **difficultés des entreprises**.

- **M. Charles Jolibois** pour le **projet de loi organique n° 20** (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, sur la **Cour de Justice** de la République ;

- **M. Jean-Marie Girault** pour le **projet de loi n° 13** (1993-1994) relatif à la **sécurité des manifestations sportives**.

**M. Jacques Larché, président**, a communiqué aux membres de la commission une note sur **l'application des lois pour la période du 16 mars au 15 septembre 1993**.

Cette note fait notamment apparaître qu'au cours de ce semestre, 43 dispositions ont été appliquées ; le taux d'application est de 29 %, en stabilité par rapport à il y a un an. Il reste en effet à mettre entièrement en oeuvre 146 dispositions. Un peu plus du quart des dispositions appliquées au cours du semestre l'ont été dans le délai de six mois suivant la promulgation de la loi, en quasi-stabilité par rapport à il y a un an. Parmi les lois votées depuis 1981, 7 n'ont reçu aucun décret d'application et 34 ne sont que partiellement applicables. La note relève enfin que moins du dixième des textes d'application prévus par la loi n° 92-597 du 1er juillet 1992 relative au code de la propriété intellectuelle (partie législative) ont été pris. Alors que le Parlement a voté la partie législative du code de la propriété intellectuelle en l'espace d'une seule session il y a plus d'un an, il serait souhaitable que le Gouvernement ne prenne pas un trop grand retard pour la partie réglementaire du code.

Puis la commission a examiné, sur la rapport de **M. Paul Masson**, le **projet de loi n° 453** (1992-1993) portant diverses dispositions relatives à la **maîtrise de l'immigration** et modifiant le code civil.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a tout d'abord indiqué que le projet de loi faisait suite à la décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993 qui avait déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France examinée et adoptée par le Parlement lors de la dernière session de printemps.

Le rapporteur a indiqué que le projet de loi définissait dans quatre domaines de nouvelles règles qui s'inscrivaient dans le cadre général des orientations arrêtées au printemps mais tenaient compte de la décision du Conseil constitutionnel. Il a en outre précisé que le projet de loi adaptait deux articles du code civil, résultant de la récente loi du 22 juillet 1993 tendant à réformer le droit de la nationalité et relatifs à l'accès à la nationalité française des personnes ayant fait l'objet d'un arrêté d'expulsion.

Faisant état des réflexions en cours sur une éventuelle révision constitutionnelle concernant le droit d'asile, **M. Paul Masson, rapporteur**, a précisé que cette question n'était pas abordée par le projet de loi.

A propos des fraudes au mariage, **M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé que, dans le but de faire échec aux mariages de complaisance d'étrangers en situation irrégulière, la loi relative à la maîtrise de l'immigration avait prévu une procédure d'opposition ou de sursis à la célébration du mariage dans le cas où il existait des indices sérieux laissant présumer que celui-ci était envisagé uniquement dans un but autre que l'union matrimoniale.

Il a indiqué que le Conseil constitutionnel avait jugé que ces règles méconnaissaient le principe de la liberté du mariage en tant que composante de la liberté individuelle.

Le rapporteur a fait observer que le nouveau dispositif répondait aux objections formulées par le Conseil constitutionnel dans la mesure où la saisine du procureur de la République par l'officier de l'état civil ne serait plus une obligation et que la durée du sursis susceptible d'être déci-

dée par le procureur serait limitée à un mois ; il a ajouté que les droits des futurs époux seraient renforcés, la décision du procureur de la République devant être motivée et notifiée aux intéressés auxquels une voie de recours serait expressément ouverte.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a, en outre, précisé que le sursis s'appliquerait uniquement lorsqu'il serait présumé que le mariage envisagé serait susceptible d'être annulé au titre de l'article 146 du code civil, aux termes duquel il n'y a pas de mariage sans consentement. Le rapporteur a souligné que cette référence nouvelle permettait de relier le nouveau dispositif à une jurisprudence bien établie.

Concernant, en second lieu, la rétention administrative, après avoir rappelé le régime défini par l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945, **M. Paul Masson, rapporteur**, a relevé que la loi relative à la maîtrise de l'immigration avait prévu de prolonger la rétention de l'intéressé dans le cas où celui-ci s'abstiendrait de produire les documents de voyage nécessaires à son rapatriement, cette prolongation étant limitée à trois jours. Il a indiqué que le Conseil constitutionnel avait estimé qu'une telle prorogation était attentatoire à la liberté individuelle, sauf en cas d'urgence absolue, ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public.

Le rapporteur a fait observer que le projet de loi limitait cette prolongation à ces deux circonstances, tout en l'autorisant lorsque des éléments de fait laissaient apparaître qu'une telle mesure pouvait permettre l'obtention du document de voyage nécessaire.

En ce qui concerne la rétention judiciaire, **M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé que l'article 34 de la loi relative à la maîtrise de l'immigration instituait une nouvelle procédure tendant à permettre le maintien dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire de l'étranger déclaré coupable du délit de non-présentation du document de voyage permettant l'exécution d'une

mesure d'éloignement ou de non-communication des renseignements permettant cette exécution, et ce dans l'attente de la remise par l'intéressé de ce document ou de ces renseignements.

Il a indiqué que le Conseil constitutionnel avait jugé que, ces nouvelles règles aboutissant à priver totalement une personne de sa liberté pendant une période déterminée dans le cours d'un procès pénal, cette privation de liberté ne saurait être assortie de garanties moindres que celles accordées aux personnes placées en détention provisoire.

Le rapporteur a fait observer que, dans ces conditions, le projet de loi étendait à ces personnes les garanties prévues par le code de procédure pénale : droit de visite, autorisation de sortie sous escorte, demande de levée de la mesure de rétention.

S'agissant de l'interdiction du territoire en cas de reconduite à la frontière, **M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé que, selon la loi relative à la maîtrise de l'immigration, l'arrêté prononçant la reconduite à la frontière d'un étranger en situation irrégulière emportait de plein droit interdiction du territoire pour une durée d'un an à compter de son exécution.

Dans la mesure où le Conseil constitutionnel avait estimé que cette mesure n'était pas, en raison de son automaticité, conforme au principe de proportionnalité des peines, il a indiqué que le projet de loi lui donnait un caractère facultatif en prévoyant que l'autorité administrative pourrait eu égard à la gravité des comportements ayant motivé la reconduite à la frontière et en tenant compte de la situation personnelle de l'intéressé, assortir l'arrêté de reconduite d'un arrêté d'interdiction du territoire, distinct du premier, d'une durée maximale d'un an, motivé et susceptible de n'intervenir qu'après que l'intéressé aurait été à même de présenter ses observations.

Enfin, **M. Paul Masson, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi procédait à une adaptation ponctuelle du

droit de la nationalité rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1993 qui -involontairement, semble-t-il- aboutissait à conférer un caractère perpétuel à l'empêchement d'acquérir la nationalité française résultant d'un arrêté d'expulsion.

En conclusion, le rapporteur a estimé que le projet de loi prenait en compte la décision du Conseil constitutionnel.

Après avoir fait observer qu'il aurait été possible de faire l'économie de ce nouveau projet de loi si les amendements défendus par le groupe socialiste avaient été pris en considération, **M. Guy Allouche** s'est interrogé sur l'efficacité des mesures nouvelles dans la lutte contre l'immigration clandestine.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, soulignant la nécessité d'éviter une nouvelle censure du Conseil constitutionnel, s'est inquiété des éventuels points faibles du projet de loi.

En réponse, **M. Paul Masson, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que l'immigration clandestine était un phénomène de société aux développements imprévisibles. En conséquence, tout en soulignant que les nouvelles dispositions permettraient une lutte plus efficace contre la fraude, il a estimé que les évolutions éventuelles du phénomène, tant dans son volume que dans les pratiques destinées à échapper à la loi, pourraient justifier, dans l'avenir, de nouvelles mesures.

Il a en outre considéré que le développement de la coopération européenne en matière de justice, de police et de douane porterait progressivement ses fruits.

Puis, **M. Paul Masson, rapporteur**, a fait observer qu'en matière de rétention administrative le projet de loi prévoyait une possibilité de prolongation -qui n'était pas impliquée par la décision du Conseil constitutionnel- pour permettre l'obtention du document de voyage nécessaire. Il a néanmoins estimé que cette mesure était à la fois conforme à l'intérêt même de l'étranger démuné de papiers d'identité et aux nécessités de la lutte contre l'immigration

clandestine. Il a en outre relevé qu'elle n'était pas attentatoire à la liberté des personnes et aux droits fondamentaux reconnus à chaque individu par la Constitution.

Rappelant que les délais souvent très brefs d'examen des projet de loi empêchaient d'étudier d'une manière assez approfondie leur conformité à la Constitution, **M. Jacques Bérard** a jugé qu'il serait utile de mettre en place au sein de la commission un groupe de travail sur les problèmes de constitutionnalité.

**M. Bernard Laurent**, après avoir estimé que le projet de loi répondait aux objections du Conseil constitutionnel, a considéré que l'examen d'un nouveau texte par le Parlement allait dans le sens d'une meilleure efficacité des instruments juridiques de lutte contre l'immigration clandestine.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé que, compte tenu des procédures mises en place par la Constitution, les parlementaires pouvaient eux-mêmes déclarer un texte conforme à la Constitution en ne saisissant pas le Conseil constitutionnel.

Après avoir souligné que l'extension du rôle constitutionnel trouvait sa cause principale dans la multiplication des lettres de saisine, il a fait observer que le Conseil constitutionnel avait toujours raison d'un point de vue constitutionnel dans la mesure où il statuait en dernier lieu et sans possibilité d'appel. Il a toutefois critiqué l'utilisation par trop systématique de la technique imitée du droit anglo-saxon des réserves d'interprétation. Il a souligné enfin qu'une décision du Conseil constitutionnel s'imposait certes aux pouvoirs publics mais non au pouvoir constituant qui conservait toujours la faculté de modifier la Constitution pour régler un problème grave posé par une décision du Conseil constitutionnel.

**M. Bernard Laurent** ayant fait valoir que l'interprétation par le Conseil constitutionnel des principes fondamentaux, tels que proclamés par le Préambule, rendait d'autant plus sensible le risque d'inconstitutionnalité et

qu'une limitation du contrôle au seul dispositif constitutionnel serait préférable, **M. Jacques Larché, président**, a estimé qu'une telle restriction entraînerait un retour peu souhaitable aux pratiques de la IVème République.

**M. Maurice Ulrich** a alors fait part de son inquiétude face à l'évolution préoccupante de l'immigration irrégulière dans certains arrondissements de la capitale.

**M. Luc Dejoie** a souligné les difficultés rencontrées par les officiers de l'Etat civil face aux mariages concernant des étrangers en situation irrégulière et pour lesquels le défaut de consentement n'était pas caractérisé.

Après que **M. Jacques Larché président**, eut fait observer que le maire, en sa qualité d'officier de police judiciaire, pouvait toujours demander l'ouverture de poursuites judiciaires contre un étranger en situation irrégulière, **M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé que la loi relative à la maîtrise de l'immigration permettait le contrôle des titres de séjour par les autorités de police.

**M. Raymond Courrière** a également fait état des mêmes difficultés, en regrettant que certains procureurs de la République ne fassent rien pour empêcher de tels mariages.

Puis la commission a examiné les articles du projet de loi.

A l'article premier (reconduite à la frontière), sur une question de **M. Guy Allouche, M. Paul Masson, rapporteur**, a précisé que le Conseil constitutionnel avait admis que l'interdiction du territoire pouvait être prononcée par une autorité administrative, sous réserve que soient prévues les garanties nécessaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, reconnaissant que le projet de loi prenait en compte la décision du Conseil constitutionnel, a néanmoins considéré que le pouvoir de prononcer une interdiction du territoire ne devait être reconnu qu'au seul juge judiciaire.

La commission a alors adopté cet article sans modification.

A l'article 2 (rétention administrative), après les interventions de **MM. Maurice Ulrich, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois et Lucien Lanier, M. Paul Masson, rapporteur**, a rappelé les différentes procédures applicables à l'étranger démuné de document d'identité.

Soulignant l'utilité de la rétention judiciaire et des zones d'attente, il a relevé les difficultés rencontrées dans l'exécution des reconduites à la frontière.

En réponse à **M. Lucien Lanier**, le rapporteur a précisé que dans le cadre des accords de Schengen, un étranger en situation irrégulière pouvait être reconduit dans le pays par les frontières duquel il avait pénétré dans l'espace Schengen.

Après avoir estimé que la rétention ne résoudrait pas le problème de l'identification de l'étranger concerné, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé que la rétention judiciaire ne s'imposait pas compte tenu des possibilités d'expulsion. Il a, en outre, suggéré qu'une délégation de la commission effectue une mission d'information dans les zones d'attente des aéroports et dans des centres de rétention administrative.

**M. Michel Rufin**, faisant état d'une visite à la zone d'attente de l'aéroport de Strasbourg effectuée dans le cadre de la commission d'enquête sur le fonctionnement de la juridiction administrative, a souligné que les conditions d'accueil étaient satisfaisantes.

**M. Jacques Bérard** a considéré que les peines encourues par les étrangers en situation irrégulière n'étaient pas suffisamment dissuasives.

**M. Charles Jolibois** ayant considéré que l'absence de document d'identité devrait constituer un cas d'urgence absolue et une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, **M. Paul Masson, rapporteur**, a jugé qu'il

était difficile de qualifier ainsi le défaut de production d'un document d'identité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé qu'en cas d'urgence absolue, l'expulsion de l'étranger était toujours possible.

La commission a alors adopté cet article sans modification.

A l'article 3 (mariages de complaisance), **M. Guy Allouche** a jugé que le mariage devrait, dans tous les cas, être célébré, sa nullité pouvant être prononcée a posteriori si des indices sérieux établissaient le défaut de consentement : il a ajouté que les décisions d'annulation des mariages de complaisance pourraient être assorties de sanctions particulières.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer que le projet de loi réintroduisait des conditions qui, selon lui, avaient motivé la censure du Conseil constitutionnel. Il a en outre considéré que le dispositif en vigueur, relatif notamment au droit d'opposition du Procureur de la République, permettait déjà de réprimer les mariages de complaisance.

**M. Pierre Fauchon** a fait part de ses réserves sur l'efficacité du dispositif, notamment quant à la référence à l'article 146 du code civil qui sanctionne le défaut de consentement.

La commission a alors adopté cet article sans modification.

A l'article 4 (rétention judiciaire), **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est inquiété du droit à la sécurité sociale des personnes placées en rétention judiciaire, soulignant qu'il ne serait pas acceptable qu'elles bénéficient de droits inférieurs à ceux reconnus aux personnes se trouvant en détention provisoire.

Après les interventions de **MM. Paul Masson, rapporteur, Maurice Ulrich et Bernard Laurent**, la com-

mission a adopté sans modification cet article ainsi que l'article 5 (droit de la nationalité).

**La commission a alors adopté l'ensemble du projet de loi sans modification.**

Enfin, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Michel Rufin**, le **projet de loi n° 443 (1992-1993)** relatif au **code de commerce** (partie législative).

**M. Michel Rufin, rapporteur**, a tout d'abord exposé que le Parlement était, une nouvelle fois, saisi d'un projet de loi portant codification, qui avait pour objet, en l'espèce, de refondre, dans son intégralité, l'actuel code de commerce.

Après avoir rappelé les travaux engagés par la commission supérieure de codification, il a indiqué qu'il avait suivi avec attention l'élaboration du code de commerce au sein de cette commission, entre la fin de l'année 1990 et la fin de l'année 1992.

Il a ensuite fait observer que le travail accompli était important car il permettait de réunir en un seul code l'ensemble de la législation commerciale générale, ce que l'actuel code de commerce, promulgué en 1807, ne faisait plus.

Le rapporteur a ensuite rappelé les grands principes de la codification :

- la codification s'opère à droit constant ;
- certaines parties des codes élaborés sont subordonnées à d'autres codes, en application de la théorie dite du «code pilote et du code suiveur» ;
- le droit communautaire est renvoyé à de simples annexes limitées aux dispositions essentielles.

Il a également rappelé que les territoires d'outre-mer faisaient l'objet de livres particuliers, élaborés à la suite des travaux de la commission adjointe à la commission supérieure, chargée d'inventorier les textes applicables dans ces territoires.

Le rapporteur a ensuite évoqué les conséquences de l'articulation des domaines respectifs de la loi et du règlement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 sur la codification des textes antérieurs. Il a rappelé les termes de l'article 37 de la Constitution et la position adoptée à cet égard par la commission qui, lors de l'examen du code de la propriété intellectuelle en 1992, avait insisté sur la nécessité de mettre en oeuvre les dispositions constitutionnelles.

Le rapporteur a ensuite présenté le projet de loi en indiquant qu'il comportait six articles et, en annexe, la partie législative du code de commerce.

Il a évoqué les six premiers livres correspondant aux différentes étapes de la vie économique de l'entreprise puis les deux derniers livres traitant respectivement de l'organisation judiciaire et des juridictions commerciales.

**M. Michel Rufin, rapporteur**, a ensuite exposé les différentes questions de principe soulevées à l'occasion de l'élaboration du nouveau code de commerce. Il a tout d'abord précisé qu'il avait été décidé de ne pas inscrire le principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie dans un code à vocation technique.

Il a ensuite évoqué la question de la codification de dispositions relatives aux entreprises publiques et indiqué qu'il avait finalement été décidé de ne pas les codifier, dans la mesure où elles n'avaient pas leur place dans un code à vocation générale.

Enfin, il a évoqué l'hypothèse d'une reprise en code suiveur de certaines dispositions du code civil avant de préciser que, là encore, la commission supérieure de codification avait estimé qu'il n'était pas nécessaire de procéder à leur reproduction.

Le rapporteur a ensuite proposé à la commission de suivre, pour l'essentiel, le projet de code qui lui était soumis, non sans avoir rappelé, une nouvelle fois, la nécessité de respecter les procédures prévues à l'article 37 de la Constitution.

S'agissant du périmètre retenu pour la codification, il s'est interrogé sur l'opportunité de codifier, dans le code de commerce, la législation relative aux sociétés coopératives de commerçants. Puis il a proposé de codifier certaines dispositions que le projet laissait de côté, notamment le délit de manipulation de cours de services, effets et denrées, le régime des parts de fondateurs créées avant le 1er avril 1967 ainsi que la faculté, pour certaines sociétés créées avant cette date, de maintenir le nom de l'associé décédé dans leur dénomination sociale.

Le rapporteur a ensuite estimé souhaitable de procéder à plusieurs corrections aux articles 4 et 5 en raison des erreurs d'abrogation y figurant.

Enfin, il a signalé que le Gouvernement déposerait, à sa demande, plusieurs errata qui dispenseraient de déposer autant d'amendements.

En conclusion, le rapporteur a précisé qu'il n'avait pas souhaité apporter des modifications de fond au projet de code de commerce mais que certaines de ses dispositions mériteraient, sans doute, d'être actualisées : ainsi les définitions du commerçant et de l'acte de commerce.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a insisté sur le fait qu'il convenait d'en rester à une codification à droit constant même si certaines rédactions méritaient peut-être d'être améliorées sur le plan strictement formel.

La commission a ensuite adopté quarante-trois amendements.

Elle a tout d'abord adopté douze amendements à l'article 4, soit pour rectifier des erreurs dans les abrogations proposées, soit pour tirer les conséquences des nouvelles codifications proposées par le rapporteur.

Elle a également adopté deux amendements à l'article 5, le premier pour corriger une erreur de référence, le second pour modifier la présentation du code de l'organisation judiciaire qui reproduit les dispositions du code de commerce relatives aux juridictions commerciales.

La commission a ensuite adopté vingt-quatre amendements tendant à modifier, afin d'y rectifier des erreurs ou des oublis, certains articles de l'annexe du projet de loi. Il s'agit des articles L. 131-4, L. 132-6 et L. 143-21, de la section 4 précédant l'article L. 143-24, des articles L. 145-41, L. 225-8 bis et ter, L. 225-19, L. 225-20, L. 226-88, L. 231-8 et L. 311-1, de l'intitulé de la division précédant l'article L. 410-1, des articles L. 411-2, L. 512-5, L. 524-2, L. 712-2, L. 712-8, L. 713-1, L. 722-1, L. 722-18 ainsi que des deux intitulés des deux sections du chapitre premier du titre premier du livre VIII.

Elle a également introduit, dans ce code, une section additionnelle après l'article L. 226-117 afin de codifier les articles 490 bis et 504 de la loi n° 66-538 du 24 juillet 1966 relatifs à la dénomination sociale de certaines sociétés et aux parts de fondateurs émises avant le 1er avril 1967.

Elle a de même adopté un amendement tendant à codifier, après l'article L. 420-8, les articles 52-1 et 52-2 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. Ces articles définissent l'infraction de manipulation de cours de services, d'effets et de denrées.

Enfin, elle a adopté un amendement tendant à codifier, après l'article L. 721-1, l'article 28-1 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat qui précise les conditions d'application dans les départements d'outre-mer de la loi Royer, après que le rapporteur eut précisé à **M. Pierre Lagourgue** qui l'interrogeait sur ce point que cette disposition avait été introduite par la loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon.

**La commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi et de son annexe ainsi amendés.**

La commission a enfin examiné un amendement n° 1 présenté par **M. Etienne Dailly** à ses conclusions sur la

**proposition de loi n° 292 rectifié bis (1992-1993), autorisant le versement de primes de fidélité à certaines actions nominatives des sociétés commerciales.**

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a rappelé que dans la version initiale de sa proposition, il avait envisagé de prévoir l'attribution d'un supplément d'actions gratuites aux actionnaires inscrits au nominatif depuis deux ans au moins mais qu'à la demande du ministre de l'économie il avait supprimé cette disposition. A cet égard, il a indiqué qu'au mois de juillet 1993, le ministre de l'économie avait estimé qu'il n'était pas souhaitable de prévoir une telle disposition, dans la mesure où elle risquerait de profiter à des actionnaires n'ayant pas contribué à constituer les réserves dont l'incorporation au capital permettait la distribution d'actions gratuites.

Il a ensuite précisé que le ministre de l'économie était revenu sur cette première analyse et qu'une telle disposition lui paraissait finalement acceptable.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a conclu que c'était donc en accord avec le ministre de l'économie qu'il proposait cet amendement à la commission.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION CHARGÉE  
D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE FONCTION-  
NEMENT DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE  
L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985**

**Mardi 5 octobre 1993 - Présidence de M. Paul Masson, président** - **M. Paul Masson, président**, a tout d'abord fait le point sur l'organisation des travaux de la mission. Il a rappelé que son dernier rapport d'information, adopté le 23 juin 1993, avait été publié le 29 juin 1993, la veille de la réunion, à Madrid, du Comité exécutif Schengen. Il a fait valoir que les travaux de la mission avaient ainsi pu être utilement communiqués au ministre français des affaires européennes.

**M. Paul Masson, président**, a par ailleurs indiqué qu'à la suite d'une rencontre effectuée à son initiative entre les bureaux de la mission «Schengen» du Sénat et de la mission d'études constituée, pour le même objet, au sein de la délégation pour les communautés européennes de l'Assemblée nationale, l'accord s'était fait sur le principe d'auditions communes et de déplacements conjoints à l'étranger. Une première mission composée de deux sénateurs (MM. Guy Cabanel et François Delga) et de deux députés (Mme Nicole Ameline et M. Paul Chollet) s'est rendue, les 29 et 30 septembre 1993, aux Pays-Bas, afin d'apprécier les mesures prises, par ce pays, en vue de la mise en oeuvre de la convention de Schengen.

**M. Paul Masson, président**, a également commenté le programme des auditions communes : M. Roger Lejeune, directeur de la Police de l'air et des frontières, au Sénat, le 5 octobre, M. Bernard Hagelsteen, coordonnateur pour la libre circulation des personnes, au Sénat, le 7 octobre, M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux affaires européennes, à l'Assemblée nationale, le 14 octobre 1993, c'est-à-dire avant la réunion des

ministres Schengen prévue, à Paris, le 18 octobre suivant et au cours de laquelle sera examinée la décision de mise en vigueur de la convention de Schengen au 1er décembre 1993.

Après avoir rappelé que les accords d'adhésion du Portugal et de l'Espagne à la convention de Schengen restaient pendants au Parlement français, **M. Paul Masson, président**, a fait valoir le rôle éminent du Sénat dans le changement d'attitude de plusieurs Etats signataires de la convention Schengen à l'égard d'un certain nombre de sujets abordés par cette dernière. Ainsi l'Espagne a-t-elle modifié sa législation sur la drogue, ainsi l'Allemagne a-t-elle révisé l'article de sa Constitution relatif au droit d'asile, ainsi la position néerlandaise sur les stupéfiants semble-t-elle en voie d'évolution.

La mission a ensuite entendu **MM. Guy Cabanel et François Delga** sur leur mission effectuée aux Pays-Bas les 29 et 30 septembre 1993.

**M. François Delga** a tout d'abord rappelé les principes de la politique néerlandaise en matière de lutte contre les stupéfiants : le drogué est considéré comme un malade et non comme un délinquant ; une distinction est opérée entre les drogues dites douces et les drogues dites dures. S'agissant de la possession de drogues dites douces, en-deçà de 30 grammes aucune procédure judiciaire n'est engagée. D'ailleurs, le haschich est en vente libre à Amsterdam dans près de 300 coffee-shops. Au-delà de 30 grammes, un procès-verbal peut être établi dont les conséquences judiciaires varient cependant d'une façon considérable selon la dose de drogue confisquée.

Le transport de drogues dites dures, quant à lui, n'emporte aucune conséquence s'il concerne moins d'un demi gramme. De un demi gramme à trois grammes, le procureur de la Reine doit être informé. De trois à douze grammes, le porteur est en principe cité en justice et est passible d'une peine maximale de six mois de prison.

Au-delà de douze grammes, le porteur risque une peine de prison plus longue.

**M. François Delga** a par ailleurs indiqué que les prisons néerlandaises disposaient de «lits de traitement» pour les drogués et que les toxicomanes étaient fréquemment pris en charge à l'issue de leur détention par des organismes de réinsertion.

**M. Guy Cabanel** a, de son côté, souligné que les Pays-Bas consentaient un réel effort pour respecter les engagements pris dans le cadre de la convention de Schengen. Il a toutefois noté que si l'attitude des responsables techniques de la police, des douanes et de la justice semblait ferme et claire, en revanche, les positions des formations politiques néerlandaises paraissaient moins assurées.

**M. Guy Cabanel** a par ailleurs fait valoir que les autorités néerlandaises avaient renforcé les contrôles sur le port de Rotterdam qui, à lui seul, représente le tiers du trafic européen et qu'une nouvelle aile de l'aéroport de Schiphol réservée aux passagers en provenance de l'espace Schengen était en construction. Il a en outre relevé que la surveillance des bagages dans cet aéroport avait été améliorée. Enfin, **M. Guy Cabanel** a noté que la réforme du droit d'asile en Allemagne avait provoqué un afflux des demandeurs d'asile aux Pays-Bas, ce qui avait contribué à une modification de l'état d'esprit de l'opinion publique néerlandaise sur ce sujet.

En commun avec la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, sous la présidence de M. Paul Masson, président et de M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale, les membres des deux organes ont d'abord procédé à un échange de vues sur les enseignements qui peuvent être tirés des récents déplacements, effectués par certains d'entre eux, chargés d'étudier sur place les conditions d'application de l'accord de Schengen.

**M. Paul Masson, président**, a rappelé la finalité de la coopération sans précédent engagée avec la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes. Soulignant l'originalité de cette démarche, il a rappelé que l'objectif était, à la suite d'auditions et de missions conjointes, la mise en commun d'une réflexion tendant, au-delà des sensibilités de chacun, à renforcer la position de la France vis-à-vis de ses partenaires. Il a rappelé l'échéance du 18 octobre prochain, date à laquelle les ministres des pays signataires de la Convention devront déterminer si toutes les conditions nécessaires à sa mise en oeuvre sont réunies, soulignant que quatre problèmes subsistent : le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, la question de la drogue aux Pays-Bas, les contrôles dans les aéroports et la mise en place du Système d'information Schengen (SIS). A ce sujet, il a souhaité connaître l'appréciation du **président Robert Pandraud**, à la suite de son récent déplacement à Strasbourg, au siège du Système central d'information Schengen, sur l'état d'avancement de ce système.

**M. Robert Pandraud, président**, a estimé que le système d'information constituera, lorsqu'il sera totalement opérationnel, un progrès très significatif de la coopération policière en Europe, puisqu'il permettra à tout policier "du terrain" d'accéder, depuis son véhicule et par une seule manipulation, aux fichiers nationaux et au SIS en temps réel. Il s'est, par ailleurs, félicité de la grande motivation des fonctionnaires, essentiellement français, placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur, afin d'assurer le fonctionnement du système avant l'échéance du 1er décembre prochain. Toutefois, les récents tests d'intégration effectués n'ont été concluants que pour l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique, la France se heurtant à des difficultés techniques, dont on assure qu'elles seront prochainement résolues, et l'Allemagne n'ayant pu engager que récemment les tests d'intégration de son système national. Selon le **président Robert Pandraud**, le système ne pourra être opérationnel au 1er décembre pro-

chain, puisqu'après la réussite des tests d'intégration, certes envisageable à cette date, sauf nouvelles difficultés techniques, un délai sera encore nécessaire pour assurer le chargement des données. Il a estimé que cette situation place les Etats signataires de la convention devant l'alternative suivante : soit mettre en application la convention sans que le SIS soit véritablement opérationnel, soit reporter son application dans cette attente, solution à laquelle il s'est déclaré favorable, considérant que la communication des données entre les autorités de police constituait la pierre angulaire des accords de Schengen. Il a noté, à cet égard, que le prochain projet de réforme constitutionnelle n'aurait guère de sens sans la possibilité de consulter les fichiers des autres Etats membres concernant les demandeurs d'asile.

**M. Paul Masson, président,** a souligné qu'il convenait de dissocier la philosophie du SIS, dont l'intérêt majeur est indubitable, de son état actuel de fonctionnement. Il a souhaité connaître les raisons de l'avance de l'Espagne dans l'intégration de ses fichiers et s'est interrogé sur la possibilité de ce pays d'accéder aux fichiers, alors que le processus de ratification de son adhésion, par les autres Etats, n'est pas achevé, notamment en France.

**M. Robert Pandraud, président,** a expliqué l'avance de l'Espagne par sa volonté de combler rapidement le retard né de son adhésion tardive et par son expérience, tant en matière de lutte contre le terrorisme que dans le domaine de la coopération policière internationale, notant la similitude de ses structures policières avec la France. Il a par ailleurs confirmé que l'Espagne a simplement testé, techniquement, l'intégration de son fichier national au système central, mais n'aura accès aux fichiers que lorsque le processus de ratification de son adhésion sera terminé. Revenant aux difficultés de fonctionnement du SIS, il a insisté sur la nécessité de mettre en oeuvre une procédure satisfaisante de retrait du fichier des informations qui ne devraient plus ou qui ne devraient pas en faire partie.

**M. Guy Cabanel** s'est interrogé sur la nature technique ou juridique des difficultés rencontrées dans la mise en place du SIS, se demandant si les difficultés techniques étaient dues à des problèmes de capacité de stockage ou à des questions de logiciel.

**M. Paul Masson, président**, a estimé, pour sa part, que les difficultés techniques "de jeunesse" du SIS devraient rapidement s'estomper avec le temps, mais qu'il convenait de vérifier qu'aucune rétention d'information, volontaire ou involontaire, ne soit pratiquée par l'un des Etats signataires.

Pour **M. Robert Pandraud, président**, rien ne permet de soupçonner la bonne volonté des polices qui sont pleinement conscientes de l'intérêt du système. Cependant, des pertes d'informations paraissent inévitables, dès lors qu'il y a transfert de plusieurs fichiers à un fichier central. Il craint, en fait, que les difficultés techniques ne masquent quelques problèmes juridico-politiques.

**M. Jacques Myard, député**, a souligné la difficulté liée à la centralisation des fichiers, donnant pour exemple l'Allemagne, où le fichier central de l'Office fédéral de police criminelle sur les personnes recherchées regroupe les fichiers de dix-sept polices allemandes. Citant l'article 92 de la convention d'application de Schengen relatif à la création du SIS, il a souligné le caractère hybride de l'organisation mise en place, qui se rapproche davantage d'une juxtaposition des fichiers que de la création d'une organisation véritablement commune.

**M. Robert Pandraud, président**, a estimé que l'intégration complète des données constituait une nouvelle étape dans le développement d'une coopération policière déjà ancienne et efficace.

**M. Guy Cabanel** a demandé si les Etats membres avaient harmonisé les notions qui allaient être retenues dans le fichier central. Il s'est inquiété de l'efficacité du logiciel utilisé et s'est demandé si l'utilisation d'une langue unique ne serait pas préférable.

**M. Marc Lauriol** a évoqué les différences de législation existant entre les Etats signataires, donnant l'exemple des dispositions pénales concernant la répression de la détention de drogues, très différentes aux Pays-Bas. Il a demandé de quelle façon le fichier commun pouvait prendre en compte des différences.

En réponse, **M. Robert Pandraud, président**, a indiqué que l'adaptation des classifications et l'adaptation linguistique entre les Etats membres avait déjà été faite.

**M. Paul Masson, président**, a précisé que le traité de Schengen établit une liste des personnes qui devront figurer au fichier, liste qui devra être uniformément respectée par les Etats membres, quelles que soient les dispositions internes qui sont les leurs. Chaque Etat pourra être interrogé par ses partenaires sur l'état de réalisation de ses obligations.

**M. Jacques Myard** a ensuite présenté une communication sur la mission qu'il a effectuée aux **frontières extérieures de l'Allemagne**.

Il a indiqué qu'il avait visité quatre postes frontières en Allemagne, l'un à la frontière polonaise, et les trois autres à la frontière tchèque. Il a rappelé une particularité de la législation allemande, en vertu de laquelle les frontières ne peuvent être franchies qu'à certains points de passage déterminés. Il a constaté que les passages à ces postes frontières font l'objet d'un contrôle à 100 %, contrôle qui est même étendu à la vérification technique des véhicules ou au respect du temps de repos dans le cas des chauffeurs de poids lourds, et que le fonctionnement de ces postes était très satisfaisant (terminaux d'interrogation, matériel de détection des documents falsifiés, présence de personnel expérimenté, équipes de nuit...). Il lui a été cependant signalé l'importance du trafic des passeports falsifiés.

**M. Jacques Myard** a souligné que le problème le plus difficile à résoudre lui paraissait être plutôt le contrôle de la "frontière verte", c'est-à-dire les intervalles entre les

postes frontières, qui, bien que surveillés par des unités mobiles disposant de moyens terrestres, aériens et fluviaux, sont malgré tout d'un franchissement aisé. Le nombre des illégaux qui transitent par la frontière est estimé de 3,5 à 7 fois le nombre des tentatives d'entrées illégales déjouées par la police. Par conséquent, il paraît irréaliste d'espérer exercer un contrôle à 100 % sur ces tentatives de franchissement des frontières. Le problème posé par les frontières allemandes lui semble donc loin d'être résolu ; or, de lui dépend la mise en oeuvre des accords de Schengen.

**M. Jacques Myard** a par ailleurs attiré l'attention sur le fait que la convention d'application de l'accord de Schengen entrerait de toute façon en vigueur au 1er janvier prochain, dans la mesure où tous les Etats signataires ont désormais déposé les instruments de ratification. Il a estimé que l'accord obtenu lors de la réunion de travail était de nature exclusivement politique et qu'il conviendrait de ne pas confondre l'entrée en vigueur et la mise en application des accords de Schengen.

**M. Paul Masson, président**, a précisé que le texte de l'accord de Schengen est suivi d'un codicille à l'acte final - à savoir une déclaration commune concernant l'article 139 -, lui aussi ratifié par les Etats signataires, en vertu duquel l'échange des instruments de ratification ne vaut pas entrée en vigueur du traité : celle-ci n'a lieu que lorsque les Etats membres constatent que l'ensemble des conditions sont remplies.

Enfin, **Mme Nicole Ameline**, député, a rendu compte de la mission effectuée **aux Pays-Bas** avec son collègue **M. Paul Chollet** et deux sénateurs, **MM. Guy Cabanel et François Delga**, qui avait un double objectif : s'assurer de la mise en conformité de l'aéroport de Schiphol et des modalités de la lutte contre le trafic de stupéfiants à Amsterdam et à Rotterdam. Elle a insisté sur la chaleur de l'accueil des autorités néerlandaises, qui contrastait avec celui réservé aux précédentes délégations.

Concernant l'aéroport de Schiphol, elle a indiqué qu'effectivement, la séparation physique des passagers CEE et hors CEE ne pourrait pas intervenir avant le 1er janvier 1996. Néanmoins, jusqu'à cette date et à titre transitoire, un système de distribution de cartes magnétiques sera mis en place pour opérer une distinction entre les passagers de l'espace Schengen et les autres. Elle a souligné que ce système paraissait fiable en raison de la durée très courte de validité de la carte, du maintien des contrôles aux portes et du renforcement des effectifs pendant la période de transition.

Elle a ensuite présenté ses observations concernant les stupéfiants. Elle a rappelé que la politique néerlandaise, dont la base juridique est la loi sur l'opium de 1976, se caractérise par une tolérance vis-à-vis de la vente et de la consommation de drogues douces jusqu'à 30 grammes. Cette politique, que les autorités néerlandaises justifient notamment par des raisons sanitaires - le taux de sida chez les toxicomanes étant particulièrement faible aux Pays-Bas - ne semble pas devoir évoluer dans un proche avenir.

Elle a constaté en revanche un net changement avec la volonté affirmée de développer la coopération aux niveaux international et national pour lutter contre le trafic de stupéfiants. Conscients de leur responsabilité nationale les Pays-Bas semblent désormais vouloir "jouer la carte Schengen", car la réponse au trafic de stupéfiants ne peut être qu'européenne. Cette volonté a également pu être constatée dans le port de Rotterdam, où des méthodes d'investigation sophistiquées permettent des saisies importantes de stupéfiants.

Elle a conclu en estimant que, sans minimiser la gravité de la situation en matière de stupéfiants aux Pays-Bas, les deux conditions relatives à l'aéroport de Schiphol et au trafic de stupéfiants semblaient en bonne voie de réalisation, au moins dans leur esprit, ajoutant que ces conditions sont indissociables d'une nécessaire

coopération dans le domaine des échanges d'informations par le moyen du SIS.

**MM. Guy Cabanel et François Delga**, qui ont également participé à la mission aux Pays-Bas, ont manifesté leur accord avec les conclusions de Mme Nicole Ameline, soulignant qu'un grand pas leur paraissait avoir été accompli.

**M. Jacques Myard** s'est interrogé sur la distinction qui existait entre drogues dites douces et dites dures et s'est demandé comment on pourrait empêcher l'entrée en France des produits provenant des Pays-Bas.

**M. Paul Masson, président**, a rappelé que l'Acte final de la Convention d'application de l'accord de Schengen comportait une clause de sauvegarde (déclaration commune concernant l'article 71, paragraphe 2) permettant de prendre, à nos frontières, des mesures adéquates, si nous jugeons la législation et la pratique néerlandaises incompatibles avec notre sécurité.

**M. François Delga** s'est étonné que la loi de 1976 sur l'opium soit encore en vigueur aux Pays-Bas, alors que les progrès de la médecine ont permis d'établir que les troubles dus à la consommation du hachisch pouvaient être parfois plus graves que ceux entraînés par l'héroïne.

**M. Guy Cabanel** a conclu en soulignant que l'on ne pouvait pas demander aux Etats membres, au nom de Schengen, de changer leurs législations. Selon lui, il faut en revanche se féliciter de la bonne volonté des Pays-Bas, qui sont désormais soucieux de se mettre en conformité avec les exigences de Schengen.

Il a ensuite été procédé à l'audition de **M. Roger Lejeune, chef du Service central de la police de l'air et des frontières**.

**M. Paul Masson, président**, a rappelé que la mission commune d'information du Sénat avait déjà entendu M. Roger Lejeune avant la réunion du Comité des ministres Schengen organisée, le 30 juin dernier à Madrid,

et il a souhaité savoir si des changements étaient intervenus depuis cette date, les Etats signataires ayant décidé à cette occasion de prendre en compte certaines des réserves exprimées par notre pays.

**M. Roger Lejeune** a précisé d'emblée que la question de savoir si les conditions préalables à la mise en application des accords de Schengen étaient remplies ou non ne lui paraissait plus se poser, compte tenu de la forte volonté politique des signataires de mettre en oeuvre ces accords. En effet, il s'agit désormais, pour les Etats signataires, de présenter eux-mêmes un état de leurs points faibles et des remèdes qu'ils comptent y apporter. Comme ces rapports émaneront, par nature, de chaque autorité nationale, la sincérité de nos partenaires ne saurait ainsi être mise en doute.

Il a souligné que le contrôle aux frontières soulevait bien plus de difficultés aux intervalles -la "frontière verte"- et sur les côtes -la "frontière bleue"- qu'aux postes frontières proprement dits. Selon lui, tant l'accord de Schengen, et notamment son article 6 relatif au contrôle des frontières extérieures, que les critiques qui lui sont adressées, sont désormais dépassés, car si ses dispositions sont intellectuellement satisfaisantes, elles sont inapplicables dans les faits, comme le montre l'exemple de la frontière franco-helvétique.

**M. Paul Masson, président**, s'est inquiété de savoir si les conditions posées lors de la réunion de Madrid étaient désormais remplies.

**M. Roger Lejeune** a estimé que les ministres constateront probablement que les conditions sont satisfaites, que les Etats signataires devraient encore faire des efforts et qu'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'effectivité des renforcements annoncés. Ainsi, en France, malgré l'élaboration d'une circulaire interministérielle sur la coopération avec les services des douanes, il manque encore 360 fonctionnaires pour les postes relevant de la seule compétence de la police de l'air et des frontières.

**M. Robert Pandraud, président,** constatant que les accords de Schengen ne constituaient pas un système idéal et qu'ils dataient de la fin de la guerre froide, s'est demandé si l'on pouvait apprécier les efforts accomplis par nos partenaires et si notre pays pouvait offrir à ceux-ci, en ce qui concerne notre frontière avec la Confédération helvétique, des garanties de sécurité d'un niveau équivalent à celles que nous exigeons d'eux. Par ailleurs, il a regretté que la clause de sauvegarde prévue par l'accord de Schengen soit en grande partie illusoire, même si elle constitue surtout une riposte à caractère politique.

**M. Roger Lejeune** a jugé que la frontière franco-helvétique lui paraissait répondre aux critères exigés et qu'au demeurant, elle posait moins de problèmes que nos frontières internes à l'espace Schengen, où sont enregistrés 64 % des non-admissions. Selon lui, les accords de Schengen représentent une issue inéluctable ou un moindre mal. Face à cette situation, les redéploiements d'effectifs, opérés seulement dans le cadre départemental, ne permettent pas d'assurer un contrôle satisfaisant, d'autant que les efforts considérables fournis par les fonctionnaires allemands, malgré les difficultés que soulève l'unification, resteront toujours insuffisants au regard des problèmes posés à la frontière orientale.

Il a précisé que les difficultés provenaient bien davantage des incertitudes sur l'application des accords de réadmission, particulièrement avec l'Allemagne, et de la complexité de la mise en oeuvre d'une réponse commune aux dysfonctionnements des procédures d'éloignement.

En conclusion, il a estimé que si la mise en application des accords de Schengen lui paraissait inévitable, il ne fallait pas dissimuler que des perfectionnements coordonnés se révéleront nécessaires. Toutefois, le système serait fragilisé si les flux migratoires connaissaient une explosion imprévue.

**M. Robert Pandraud, président,** a mis en lumière les problèmes que soulèvera l'application concrète de

l'accord de réadmission avec l'Allemagne et a observé que la question du refoulement se posait chez nos partenaires de manière aussi aiguë que dans notre pays. Il a estimé que l'apport des accords de Schengen ne devait pas être négligé et qu'on ne pouvait prendre, sur ce dossier, le risque d'une crise européenne majeure. Ces accords ne sauraient, selon lui, pallier l'absence d'une politique communautaire de l'immigration, et leur effectivité reposera entièrement sur la motivation des fonctionnaires de police sur le terrain.

**Mme Nicole Ameline** a rappelé qu'un espace de libertés nouvelles et de sécurité accrue était souhaitable et s'est interrogée sur la nature des mesures indispensables au bon fonctionnement des accords de Schengen.

**M. Jacques Myard**, remarquant que les flux étaient appelés à s'accroître considérablement aux frontières orientales de l'Allemagne, a douté qu'on puisse les maîtriser, même avec des renforts très importants. Rappelant que la liberté de circulation n'entraînait pas obligatoirement la suppression de tous les contrôles, il s'est prononcé en faveur du maintien d'un contrôle aux frontières internes. Il a jugé satisfaisantes 90 % des dispositions des accords de Schengen, déplorant cependant qu'elles ne traduisent pas "en termes qualitatifs" les bouleversements quantitatifs observés aux frontières extérieures.

**M. Paul Masson, président**, a souligné que l'intérêt de Schengen résidait dans la mise en oeuvre d'une coopération intergouvernementale en matière de police, de justice et de douanes, qui laisse une totale liberté de légiférer aux Etats signataires.

En réponse aux intervenants, **M. Roger Lejeune** a souligné que les problèmes se posaient autant en termes d'effectifs, dans la mesure où tous les Etats signataires sont aujourd'hui confrontés à des difficultés d'ordre budgétaire, qu'en termes juridiques, car aucune solution n'est encore en vue en ce qui concerne les mesures d'éloigne-

ment, même si le groupe "ad hoc immigration" y réfléchit déjà.

Il a estimé que les accords de Schengen étaient indispensables, mais inapplicables en l'état, et qu'il serait préférable de reconnaître, vis-à-vis de nos concitoyens, que des corrections sont indispensables.

**Jeudi 7 octobre 1993 - Présidence de M. Guy Cabanel, puis de M. Paul Masson, président et de M. Robert Pandraud, président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes** - Au cours d'une réunion tenue en commun avec la délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes, la mission a procédé à l'audition de **M. Bernard Hagelsteen, préfet, coordonnateur pour la libre circulation des personnes.**

Interrogé par **M. Robert Pandraud, président, M. Bernard Hagelsteen**, évoquant le problème posé par la nécessité d'une révision de la Constitution, a tout d'abord souligné l'intérêt qu'il y a à fixer un calendrier compatible avec les échéances de la mise en vigueur de la convention de Schengen. Il a indiqué que le Gouvernement souhaitait que le Parlement se prononce sur cette révision avant d'examiner le projet de loi portant ratification de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention.

Il a précisé, en réponse à une autre question de **M. Robert Pandraud, président**, que le problème des demandeurs d'asile (et notamment des personnes déboutées) est, pour l'essentiel, traité dans le cadre des Douze (Convention de Dublin), et qu'il n'existe pas de fichier européen des demandeurs d'asile. En revanche, un système de détection, dit "EURODAC", est actuellement à l'étude, qui permettra, dans l'avenir, de détecter les éventuelles demandes d'asile simultanées dans différents pays. Il a souligné que la coopération entre les organismes nationaux chargés des demandeurs d'asile - maintenant organisée dans le cadre du Centre d'information, de réflexion et

d'échanges en matière d'asile (CIREA) - permet aujourd'hui de déterminer avec précision à quel Etat revient la responsabilité du traitement de chaque demande.

En réponse à une question de **M. Guy Cabanel**, il a rappelé que la convention de Schengen n'incluait pas les demandeurs d'asile dans les catégories de personnes qui seront enregistrées par le Système d'information Schengen (SIS).

**M. Bernard Hagelsteen** a ensuite évoqué l'état d'avancement des mesures d'application de la convention : d'une part, les décisions déjà prises, -comme le manuel commun, les instructions consulaires, la vignette infalsifiable pour les visas - pratiquement réalisées, et qui seront soumises à la délibération du Comité exécutif le 18 octobre prochain ; d'autre part les questions pour lesquelles la coopération entre les Etats signataires doit encore se renforcer.

Le SIS relève de cette seconde catégorie de mesures.

Une étape importante a certes été franchie au cours de l'été, avec l'intégration de trois systèmes nationaux (ceux de l'Espagne, du Luxembourg et de la Belgique) ; le système français doit être intégré très prochainement. Mais des retards subsistent en ce qui concerne les Pays-Bas et surtout l'Allemagne qui n'a pas participé aux tests d'intégration en août et en septembre dernier. L'intégration de l'ensemble des systèmes nationaux (les cinq Etats fondateurs plus l'Espagne) devrait être achevée fin novembre.

En décembre commencera la seconde étape, qui consistera à charger les données prévues par la convention (personnes recherchées, armes, voitures volées etc.), étape qui devrait être achevée dans un délai de deux mois. Pour l'heure, ces données sont en cours de vérification par les systèmes S.I.R.E.N.E. (Supplément d'informations requises à l'entrée nationale) nationaux. Par la suite, les données nouvelles seront intégrées au fur et à mesure.

En réponse à une question de **M. Guy Cabanel**, **M. Bernard Hagelsteen** a précisé la fonction de l'ordinateur central, qui peut être comparé à "un central téléphonique" reliant entre eux les fichiers nationaux, et qui n'est donc pas "un énorme réservoir de données". Les étapes d'intégration en cours permettront précisément de vérifier que systèmes nationaux et système central dialoguent correctement.

En réponse à **M. François Delga**, **M. Bernard Hagelsteen** a précisé que les données seront fournies selon des critères identiques dans tous les pays. Dans le cas où deux fichiers nationaux donneraient, sur une personne identique, des consignes contradictoires (par exemple une personne que la France veut extraditer et que l'Allemagne ne souhaite pas accueillir), des instructions ont été mises au point qui permettront de déterminer quelle information doit prévaloir.

A une question de **M. Robert Pandraud**, président, concernant la date à laquelle le SIS pourra être mis en application, **M. Bernard Hagelsteen** a souligné que tous les Etats partagent la conviction selon laquelle cette date ne pourra être arrêtée qu'après un examen approfondi du caractère sûr et opérationnel du SIS, c'est-à-dire après la réussite des tests d'intégration des systèmes nationaux et le chargement des données.

Un large échange de vues s'est alors instauré.

**M. Guy Cabanel** a estimé, à propos du caractère opérationnel du SIS, qu'il s'agit à la fois d'un problème politique grave et d'un problème technique complexe. Il a souligné l'importance symbolique de la date d'entrée en vigueur et relevé que, en tout état de cause, le SIS ne sera opérationnel que très progressivement, sans doute sur une durée de plusieurs années. Il a rappelé qu'un nouveau retard poserait un grave problème politique qui ferait scandale auprès des opinions.

**M. Robert Pandraud**, président, a fait part, de son côté, de son inquiétude de voir entrer en application un

système qui ne serait pas parfaitement fiable ; il a souligné que les policiers qui seront chargés de la mise en oeuvre des accords sur le terrain ont besoin d'un fichier qui fonctionne. S'interrogeant sur le pari qui consisterait à reconnaître le caractère opérationnel du système au 1er décembre 1993, il a estimé que, si la date butoir créait une motivation supplémentaire pour les fonctionnaires concernés, à l'inverse s'engager avec un système défaillant pourrait en définitive se révéler catastrophique au regard de l'opinion en cas de "marche arrière".

**M. Guy Cabanel** a insisté sur la nécessité de la mise en place, au sein de l'espace européen unifié par les dispositions de l'Acte unique, d'une police dans laquelle coopèreraient des agents de différents Etats. Il a ajouté que l'unification européenne ne survivrait pas à un déferlement de la criminalité internationale.

**M. Paul Masson, président**, a précisé qu'espace économique unifié ne signifiait pas nécessairement législation commune : les questions de sécurité intérieure, comme l'asile ou la drogue, continuent à relever du droit national, non de l'ordre juridique communautaire.

**A M. Paul Masson, président**, qui s'interrogeait sur la volonté des allemands de coopérer sans réticence à l'alimentation du fichier du SIS, **M. Bernard Hagelsteen** a répondu que la réunion de Madrid, le 30 juin dernier ainsi que le dépôt, le 30 juillet, des instruments de ratification, avaient permis de résoudre les problèmes que posent à ce pays une législation et une pratique souvent "tatillonnes" en matière de protection des données ; de son point de vue, on peut désormais écarter tout motif d'inquiétude au regard de l'Allemagne.

Abordant ensuite le problème de la lutte contre le trafic et la consommation de stupéfiants, **M. Bernard Hagelsteen** a souligné qu'un certain nombre de points positifs sont intervenus ces derniers mois. Si aucun bouleversement majeur des législations n'a eu lieu, en revanche l'ensemble des Etats signataires des accords de Schengen

a désormais ratifié les trois conventions des Nations-Unies sur les stupéfiants.

En matière de coopération bilatérale judiciaire et policière, la France et les Pays-Bas vont procéder à l'installation d'officiers et de magistrats de liaison. Un progrès est apparu en matière d'exécution des commissions rogatoires internationales : un correspondant pour les questions judiciaires devrait être nommé dans chaque pays. **M. Bernard Hagelsteen** a indiqué également qu'un guide des pièces de procédure a été mis au point pour faciliter les demandes de coopération judiciaire et d'entraide pénale.

Soulignant que les spécialistes distinguent, en matière de lutte contre la drogue, d'une part le problème du trafic international, d'autre part celui du "tourisme de la drogue", il a estimé que, si sur le premier point une attitude commune existe depuis longtemps, en revanche des divergences d'approches subsistent sur le second point. Des questionnaires ont été adressés aux Etats. **M. Bernard Hagelsteen** a noté avec satisfaction que les Pays-Bas s'orientaient vers une attitude plus sévère en la matière.

**M. Paul Masson, président**, a alors demandé à **M. Bernard Hagelsteen** si la France envisageait de faire jouer la déclaration commune n° 3 de l'Acte final concernant l'article 71 paragraphe 2 de la convention et de décider des mesures particulières afin de parer aux conséquences négatives qui résultent de la différence des législations française et néerlandaise en matière de stupéfiants.

**M. Bernard Hagelsteen** a répondu que si cette éventualité avait été envisagée dans le passé, la délégation française tendait plutôt aujourd'hui à développer la coopération avec les Pays-Bas et la Belgique.

**M. Guy Cabanel** a fait valoir la bonne volonté des Pays-Bas dans ce domaine, constatée lors de la récente mission conjointe effectuée dans ce pays.

**M. François Delga** a cependant estimé que la distinction faite par les Néerlandais entre drogues dites

dures et drogues dites douces était aujourd'hui scientifiquement périmée ; il a regretté que les Pays-Bas en restent aux connaissances médicales qui prévalaient en 1976 lors de l'adoption de leur législation sur la drogue.

**M. Jacques Myard, député,** a souligné que l'opinion publique française - notamment dans le nord du pays -, très sensible aux problèmes de drogue, ne comprendrait pas la suppression des contrôles aux frontières, et a regretté les possibles conséquences négatives de "l'effet d'affichage" des accords de Schengen dans le public.

**M. Paul Masson, président,** a fait valoir l'intérêt de se référer à la déclaration finale de la convention, et insisté sur la nécessité de mettre en avant une position ferme vis-à-vis des Pays-Bas afin de rassurer l'opinion publique française.

**M. François Roussel, député,** a relevé le poids économique représenté désormais par la culture sous serre du cannabis aux Pays-Bas.

Abordant ensuite la question des contrôles aux frontières externes, **M. Bernard Hagelsteen** a souligné l'évolution positive des mesures prises par les Etats signataires et qui ont été constatées lors de la réunion ministérielle de Madrid. L'Allemagne et l'Espagne ont notamment déjà accepté la présence d'officiers de liaison aux frontières extérieures conformément à l'une des propositions de la commission de contrôle sénatoriale. Un large accord s'est dégagé sur la façon dont le Comité exécutif pourra contrôler la bonne application de la convention, notamment grâce à la création d'un groupe d'évaluation qui pourra se déplacer sur les frontières extérieures.

**M. Bernard Hagelsteen** a ajouté que des groupes de travail étudiaient les problèmes posés par le contrôle des intervalles séparant les points de passage autorisés aux frontières extérieures.

Interrogé par **M. Paul Masson, président,** **M. Bernard Hagelsteen** a évoqué la réunion du Comité exécutif du 18 octobre prochain. Il a indiqué que

les Etats dont l'adhésion n'a pas été ratifiée seront considérés comme des observateurs. Il a rappelé que les instruments de ratification avaient été déposés, conformément à la décision prise à Madrid en juin, le 30 juillet 1993, par les cinq Etats fondateurs (France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg), permettant ainsi la création du Comité exécutif. Il a encore indiqué que, conformément à la déclaration commune de l'Acte final portant sur l'article 139, la mise en vigueur de la convention est suspendue à une décision du Comité exécutif.

**A M. Jacques Myard**, qui l'interrogeait sur la déclaration faite au moment du dépôt des instruments de ratification, **M. Bernard Hagelsteen** a répondu que cette déclaration reprenait les termes de la déclaration de Madrid, laquelle évoque notamment les trois conditions non remplies : répression du trafic des stupéfiants, renforcement des contrôles aux frontières extérieures et caractère opérationnel du SIS.

**M. Jacques Myard**, a alors fait part de son inquiétude concernant la question de l'immigration : dès lors que l'effectivité du contrôle des frontières extérieures reste illusoire, il a estimé qu'il était indispensable de renégocier les accords de Schengen de façon à maintenir les contrôles aux frontières internes. Selon lui il y a confusion entre liberté de circulation des personnes et absence de contrôles aux frontières internes.

**M. Paul Masson**, président, comme **M. Guy Cabanel**, a marqué son désaccord avec cette opinion même si le contexte des migrations internationales a été profondément bouleversé depuis la signature des accords en 1985, car la convention de Schengen, en instituant un Comité exécutif capable de prendre directement des décisions, présente un caractère profondément novateur et positif. En outre l'analyse vaut aussi bien pour les frontières nationales que pour les frontières communes.

**M. Jacques Myard** s'est encore interrogé sur la possibilité, pour le Comité exécutif, une fois les contrôles aux frontières internes supprimés, de décider le rétablissement de ces contrôles, du fait de la règle de l'unanimité.

**M. Guy Cabanel**, a estimé que, en tout état de cause, les difficultés auraient eu lieu avec ou sans Schengen. Il a alors mis en avant la dynamique que la mise en vigueur de la convention allait entraîner ; il a souligné l'intérêt d'un système permettant aux "praticiens" d'être en contact avec la réalité des problèmes de terrain et a donné comme exemple celui de l'application du droit d'asile.

## **DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Mardi 5 octobre 1993 - Présidence de M. Jacques Genton, président.** - La délégation a examiné le **rapport d'information de M. Jacques Oudin sur l'Europe et les services publics.**

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que, si le Traité de Rome évoque les services publics essentiellement sous l'angle de la concurrence, son article 90 définit un équilibre entre la libre concurrence et le respect des missions de service public. Or, la Commission, qui ne s'est pas intéressée à ce problème pendant trente ans et qui n'a commencé à le faire que récemment, applique de manière contestable l'article 90-3 du Traité de Rome. De cet article, qui ne lui confère qu'un pouvoir de surveillance, la Commission a, avec le soutien de la Cour de Justice des Communautés européennes, fait naître à son seul profit une véritable compétence normative.

Le rapporteur a fait valoir que les propositions de la Commission risquaient de conduire à l'apparition de services publics au niveau européen.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a ensuite souligné que les services publics français n'étaient pas exempts de lourdeurs mais qu'ils avaient permis un certain nombre de réussites spectaculaires dans les secteurs du transport ferroviaire, de l'énergie nucléaire ou des télécommunications. Il a indiqué que ces services publics avaient commencé à s'adapter et que la poursuite de cette évolution était souhaitable. Il a également remarqué que ce modèle s'opposait à la démarche britannique caractérisée par de nombreuses privatisations.

Dénonçant le dogmatisme de la Commission, qui ne reconnaît aucun mérite aux systèmes existants et estime

que la concurrence permettra forcément un progrès économique, le rapporteur a alors exprimé le souhait que l'article 90-3 soit modifié à l'occasion de la prochaine révision des traités prévue en 1996, afin que le Parlement européen et le Conseil des ministres soient toujours associés au processus normatif communautaire.

Le rapporteur a ensuite proposé quatre orientations que devrait suivre la Commission des Communautés à l'avenir :

- le pragmatisme : il est indispensable de préserver ce qui marche bien. Ainsi la séparation comptable entre infrastructures et exploitation peut constituer un progrès, mais il ne saurait être question d'une séparation institutionnelle qui n'apporterait rien au bon fonctionnement du service.

- la subsidiarité : chaque Etat membre doit pouvoir décider de son modèle d'organisation dans le domaine des services publics.

- la coordination et l'harmonisation : des progrès considérables peuvent être faits pour rendre compatibles les différents systèmes nationaux et la Communauté a un rôle à jouer en ce domaine.

- la réalisation des réseaux transeuropéens : le Traité de Maastricht prévoit la réalisation de réseaux transeuropéens et confie à la Communauté des responsabilités importantes sur lesquelles celle-ci devrait concentrer ses efforts.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a ensuite estimé que les spécificités de chaque secteur devaient être prises en compte. Il a souhaité que, dans le cadre de la libéralisation des télécommunications, les regroupements entre entreprises européennes ne soient pas entravés par les règles de concurrence. Evoquant la nécessité de préserver l'équilibre financier de La Poste ainsi que son rôle capital dans l'aménagement du territoire, il s'est opposé à la libéralisation du publipostage qui pourrait faire perdre à La Poste sa clientèle d'entreprises et donc l'empêcher de

maintenir son réseau rural. A propos du transport ferroviaire, il a contesté l'efficacité de l'ouverture du réseau public à des tiers et a plaidé pour une coopération entre opérateurs nationaux.

Enfin, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, s'est opposé aux initiatives de la Commission dans les secteurs de l'électricité et du gaz, faisant valoir que ces propositions présentaient des risques en termes de sécurité d'approvisionnement alors que les bénéfices attendus étaient très incertains. Il a noté au surplus que les traités communautaires ne prévoyaient aucune politique commune de l'énergie.

En conclusion, le rapporteur a insisté sur la nécessité de maintenir les services publics, afin de préserver l'égalité d'accès de tous les citoyens et la politique d'aménagement du territoire.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Louis Perrein** a indiqué qu'il partageait dans leurs grandes lignes les orientations du rapporteur et appréciait particulièrement son refus du dogmatisme et sa recherche de pragmatisme. Il a fait valoir que le Gouvernement français avait parfois, lui aussi, des responsabilités dans la déstabilisation des services publics. Il a ainsi estimé que le projet de loi de finances pour 1994 ne respectait pas les engagements pris par l'Etat en 1990 à propos de La Poste. Il s'est en outre opposé aux prélèvements pratiqués par l'Etat sur cette entreprise publique. A propos des télécommunications, **M. Louis Perrein** a souhaité que l'ouverture des réseaux s'accompagne toujours d'une compensation financière prenant en compte les investissements qui ont été nécessaires à la réalisation du réseau ainsi que les investissements futurs.

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, lui a répondu qu'il était indispensable que l'accès des tiers au réseau s'accompagne de compensations permettant le bon accomplissement de la mission de service public.

**M. André Rouvière** a souligné qu'il y avait une contradiction entre la volonté de la Commission de faire prévaloir la concurrence dans tous les domaines et son souhait d'appliquer le principe de subsidiarité. Il a de plus estimé que la concurrence ne devait pas s'exercer sans limites

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a alors indiqué que la notion de concurrence permettait en effet à la Commission d'intervenir dans tous les secteurs.

**M. Maurice Blin** a fait valoir que le débat sur les mérites du mode de gestion public et du mode de gestion privé n'était pas nouveau et était loin d'être clos. Il a demandé si certaines critiques de la Commission à l'égard des services publics, tels qu'ils existent aujourd'hui, n'étaient pas justifiées. Il a également noté que le changement de commissaire chargé de la concurrence avait permis un assouplissement de cette politique.

**M. Maurice Blin** a regretté que le rapporteur n'ait pas évoqué les problèmes qui se posent dans le secteur de l'aviation civile où une concurrence acharnée conduit les entreprises européennes à conclure individuellement des contrats avec des compagnies non européennes. Il s'est enfin demandé si, au nom du principe de subsidiarité, on ne risquait pas de priver la Communauté de toute compétence et a interrogé le rapporteur sur les modalités de la réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome qu'il proposait.

En réponse, **M. Jacques Oudin, rapporteur**, a fait valoir que la Commission trouvait toujours, quel que soit le secteur, moins d'avantages au système existant qu'à un système libéralisé mais que, malgré ses demandes répétées, aucune analyse économique sérieuse ne lui avait été fournie à l'appui de cette thèse. Il a remarqué que les critiques des gouvernements et des entreprises, ainsi que le changement de commissaire chargé de la concurrence, avaient contribué à apaiser les esprits et que les initiatives des Conseils européens d'Edimbourg et Copenhague

avaient permis de centrer l'action de la Communauté sur la réalisation des réseaux transeuropéens.

A propos de la subsidiarité, le rapporteur a estimé que le fonctionnement interne des services publics n'était pas du ressort communautaire, la Communauté devant se consacrer à tous les aspects des relations entre Etats (harmonisation, structures communes).

**M. Jacques Oudin, rapporteur**, a également indiqué que la réforme de l'article 90-3 du Traité de Rome qu'il proposait, avait pour objet d'associer de manière systématique le Parlement européen et le Conseil des ministres, organes dotés d'une légitimité démocratique, au processus législatif.

En conclusion, le rapporteur a fait valoir que la Commission des Communautés critiquait systématiquement le monopole national tout en faisant l'éloge d'un service universel, dont elle n'expliquait jamais comment il serait financé. Il a exprimé la crainte que cette volonté d'éclatement des services publics nationaux conduise à l'apparition de nouveaux services publics au niveau européen.

**La délégation a ensuite adopté le rapport d'information à l'unanimité.**

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
MISSION, DÉLÉGATION ET OFFICE  
POUR LA SEMAINE DU 11 au 16 OCTOBRE 1993**

**Commission des Affaires culturelles**

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 10 heures 15*

Salle n° 261

- Demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 13 (1993-1994) relatif à la sécurité des manifestations sportives et désignation d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 465 (1992-1993) présentée par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté relative à la conservation des noms des rues qui évoquent la résistance au nazisme.

- Audition de M. Alain Carignon, ministre de la communication, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1994.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 13 octobre 1993**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

- projet de loi n° 447 (AN) relatif à l'exploitation commerciale des voies navigables (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;
- projet de loi n° 462 (1992-1993) modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L.711-12 du code du travail.

- Communication de M. le Président sur le contrôle semestriel de l'application des lois.

- Examen du rapport de M. Joseph Ostermann sur le projet de loi n° 445 (1992-1993) portant approbation d'un quatrième avenant à la convention intervenue le 20 mai 1923 entre l'Etat et la ville de Strasbourg relative à la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome et à l'exécution des travaux d'extension de ce port.

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 11 heures*

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 431 (1992-1993) portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction (M. Philippe François, rapporteur).

## **Commission des Affaires étrangères**

**Mercredi 13 octobre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

- Audition de M. Marceau Long, président de la Commission du Livre blanc sur la Défense.

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 15 heures*

Salle n° 216

- Audition du Général Amédée Monchal, Chef d'Etat-major de l'Armée de Terre.

## **Commission des Affaires sociales**

**Mercredi 13 octobre 1993**

*à 18 heures*

Salle n° 213

- Nomination d'un rapporteur et audition de Mme Simone Veil, Ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville et de M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé, sur le projet de loi n° 14 (1993-1994) relatif à la santé et à la protection sanitaire et sociale.

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 213

- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, sur le projet de loi quinquennale n° 5 (1993-1994), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

- Examen des amendements au projet de loi n° 424 (1992-1993) modifiant les dispositions du code du travail applicables aux opérations de bâtiment et de génie civil en vue d'assurer la sécurité et de protéger la santé des travailleurs et portant transposition de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 92-57 en date du 24 juin 1992 (Rapporteur : M. Bernard Seillier).

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation**

**Mercredi 13 octobre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle de la Commission

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 461 (1992-1993) relatif à l'Imprimerie nationale (M. Claude Belot, rapporteur).

- Projet de loi de finances pour 1994 :

• Examen du rapport sur le budget de l'Economie et des finances :

- Services financiers (M. Michel Manet, rapporteur spécial)

• Examen du rapport sur le budget des Services du Premier ministre :

- Services généraux (M. Maurice Couve de Murville, rapporteur spécial).

- Communication de M. René Tregouët, rapporteur sur les principales propositions de la Mission d'information sur la télévision éducative.

- Communication de M. Christian Poncelet, Président, sur le contrôle de l'application des lois.

- Nomination de rapporteurs sur les sept propositions de loi suivantes :

- n° 224 (1992-1993) de M. Jacques Mossion visant à créer un fonds d'équipement et d'aménagement du territoire ;

- n° 452 (1992-1993) de M. Roland du Luart visant à permettre la prise en compte des déficits pour leur montant réel dans le calcul de l'assiette des cotisations sociales agricoles ;

- n° 455 (1992-1993) de M. Georges Gruillot et plusieurs de ses collègues tendant à instituer un droit à l'emprunt en faveur des étudiants ;

- n° 456 (1992-1993) de M. Georges Gruillot et plusieurs de ses collègues tendant à instituer un plan d'épargne études en faveur des étudiants ;

- n° 3 (1993-1994) de M. François Gerbaud et plusieurs de ses collègues portant obligation pour l'Etat d'établir un rapport d'information à l'attention du Parlement concernant les conséquences de l'éventuelle mise en place de diverses mesures fiscales et de commenter les effets de ces mesures sur l'aménagement du territoire de la Nation ;

- n° 4 (1993-1994) de M. Pierre Laffitte tendant à faciliter la création d'entreprises innovantes en incitant fiscalement les personnes physiques à investir ;

- n° 7 (1993-1994) de M. Jacques-Richard Delong visant à restaurer les ressources du Fonds forestier national.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement, sous réserve de son adoption en Conseil des ministres et de son dépôt sur le Bureau du Sénat.

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 9 heures 30*

Salle de la Commission

- Audition de M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

- Projet de loi de finances pour 1994 :

- Examen du rapport sur le budget de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire :

II - Aménagement du territoire (M. Jacques SOURDILLE, rapporteur spécial)

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

**Mardi 12 octobre 1993**

*à 16 heures*

Salle de la Commission

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 453 (1992-1993) portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil (rapporteur : M. Paul Masson).

- Examen de l'avis de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi n° 431 (1992-1993) portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

**Mercredi 13 octobre 1993**

*à 9 heures*

Salle de la Commission

- Echange de vues sur une demande de saisine pour avis sur le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et éventuellement nomination d'un rapporteur pour avis sur ce même texte (sous réserve de son adoption en Conseil des ministres et de son dépôt sur le bureau du Sénat)

- Nomination d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 449 (1992-1993) présentée par M. Alain Lambert instituant des suppléants pour les conseillers généraux.

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 443 (1992-1993) relatif au code de commerce (partie législative) (rapporteur : M. Michel Rufin)

- Examen des rapports sur les textes suivants :

- projet de loi organique n° 20 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, sur la Cour de Justice de la République (rapporteur : M. Charles Jolibois) ;

- projet de loi n° 354 (1992-1993) adopté par l'Assemblée nationale instituant la société par actions simplifiées (rapporteur : M. Etienne Dailly) ;

- projet de loi n° 334 (1992-1993) portant modification de diverses dispositions pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'Espace économique européen (rapporteur : M. Lucien Lanier).

**Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985**

**Jeudi 14 octobre 1993**

*à 11 heures 15*

à l'Assemblée nationale

Salle Alphonse de Lamartine  
au 101 rue de l'Université

en commun avec la délégation de l'Assemblée nationale  
pour les Communautés européennes

- Audition de M. Alain Lamassoure, ministre délégué  
aux affaires européennes.

*à 16 heures*

au Palais du Luxembourg

Salle n° 261

- Echange de vues.

*à 17 heures*

à l'Assemblée nationale

Palais Bourbon - Salle 6549

en commun avec la délégation de l'Assemblée nationale  
pour les Communautés européennes

- Echange de vues.

**Délégation du Sénat pour les Communautés européennes**

**Mardi 12 octobre 1993**

Salle n° 216

Auditions sur les conséquences des décisions monétaires de l'été sur le fonctionnement du système monétaire européen et sur la réalisation de l'union monétaire :

*à 17 heures :*

- M. Christian de Boissieu, directeur scientifique du centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

*à 17 heures 45 :*

- M. Pierre-Alain Muet, directeur du département d'économétrie de l'O.F.C.E.

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

**Mardi 12 octobre 1993**

*à 15 heures 30*

au Palais Bourbon

233, boulevard Saint-Germain (8<sup>e</sup> étage - Salle 8836)

- Renouvellement du Bureau.

- Organisation des prochains travaux.

- Compte rendu d'une mission en Chine (éventuellement).