

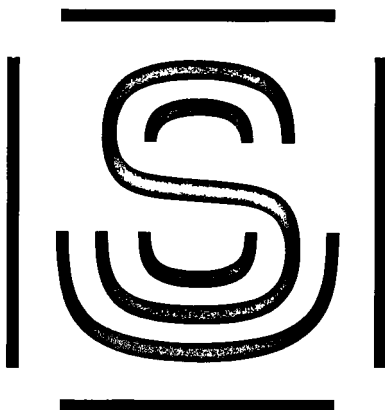
# LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 1 – SAMEDI 8 OCTOBRE 1994

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE 1994-1995



## SOMMAIRE

Affaires culturelles	9
Affaires économiques	17
Affaires étrangères	37
Affaires sociales	55
Finances	65
Lois	75
Commission spéciale « Aménagement du Territoire »	127
Délégations du Sénat pour l'Union européenne	183
Programme de travail pour la semaine du 10 au 14 octobre 1994	189

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Environnement - Protection de l'environnement (Pjl n° 462)</i>	
- Examen du rapport pour avis .....	9
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	14
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	18
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	17
• <i>Environnement - Protection de l'environnement (Pjl n° 462)</i>	
- Examen du rapport.....	18
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Convention - Protection du patrimoine archéologique (Pjl n° 527)</i>	
- Examen du rapport.....	37
• <i>Convention - Pluralité de nationalités et obligations militaires (Pjl n° 512)</i>	
- Examen du rapport.....	38
• <i>Traité France-République d'Arménie - Entente, amitié et coopération (Pjl n° 529)</i>	
- Examen du rapport.....	40

	Pages
	—
• <i>Projet de loi de finances pour 1995</i>	
- Nomination des rapporteurs pour avis.....	43
• <i>Mission d'information à l'étranger</i>	
- Echange de vues .....	44
• <i>Nations unies - 49<sup>e</sup> assemblée générale</i>	
- Compte rendu du président .....	44
• <i>Audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères</i> .....	47
<b>Affaires sociales</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	64
• <i>Groupe d'étude - Traitement de la douleur</i>	
- Demande d'avis.....	55
• <i>Mission d'information à l'étranger - Etats-Unis (9 au 16 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	58
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	61
<b>Finances</b>	
• <i>Codification - Code des juridictions financières - Livre III - Partie législative (Pjl n° 605)</i>	
- Examen des amendements .....	65
• <i>Convention fiscale - France-République du Ghana (Pjl n°525)</i>	
- Examen du rapport.....	65
• <i>Convention fiscale - France-République de la Côte-d'Ivoire (Pjl n° 526)</i>	
- Examen du rapport.....	66
• <i>Economie - Conjoncture et financement de l'économie française</i>	

	Pages
- Audition de M. Michel Pebereau, président-directeur général de la Banque nationale de Paris .....	66
• <i>Loi de finances pour 1994</i>	
- Communication de M. Jean Arthuis, rapporteur général, sur l'exécution de la loi de finances pour 1994 et le décret d'avance du 29 septembre 1994 .....	71

## Lois

• <i>Organisme extraparlémentaire - Conseil national des services publics départementaux et communaux</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat.....	75
• <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (16 mars - 15 septembre 1994)</i>	
- Communication du président.....	75
• <i>Environnement - Protection de l'environnement (Pjl n° 462)</i>	
- Examen du rapport pour avis .....	76
• <i>Justice - Statut de la magistrature (Pjlo n° 585), Loi de programme relative à la justice (Pjl n° 586), Organisation des juridictions et procédure civile, pénale et administrative (Pjl n°594)</i>	
Auditions :	
- M. François Terre, professeur à l'université de Paris II .....	83
- M. Pierre Draï, premier président de la Cour de cassation ..	90
- M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation.....	93
- Maître Huguette André-Coret, bâtonnier d'Evry, président de la Conférence des bâtonniers .....	98
- Maître Jean-René Farthouat, bâtonnier de Paris .....	98
- Maître Guy Danet, avocat à la cour d'appel de Paris, ancien bâtonnier, président du conseil national des barreaux ...	98
- M. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat.....	103
- M. Michel Combarnous, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.....	103
- M. Jean-Grégoire Depouilly, président du tribunal administratif de Versailles .....	103



	Pages
- M. Claude Fournier, président du tribunal d'instance du VI <sup>e</sup> arrondissement de Paris .....	107
- M. Thierry Verheyde, président du tribunal d'instance d'Amiens.....	107
- M. Roger Lucas, procureur général près la Cour d'appel d'Amiens.....	110
- M. Philippe Jeannin, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux.....	110
- M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la justice .....	118
• <i>Justice - Réforme de la Cour de cassation (Pjl n° 418)</i>	
- Examen des amendements .....	124

**Commission spéciale chargée d'examiner le projet de  
loi d'orientation pour l'aménagement et le développe-  
ment du territoire**

• <i>Constitution de la commission spéciale</i> .....	127
• <i>Auditions :</i>	
- M. Pierre-Henri Paillet, délégué à l'aménagement du terri- toire et à l'action régionale.....	128
- M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des maires de France .....	137
- M. Jean Auroux, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) .....	142
- M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée perma- nente des chambres d'agriculture (APCA) .....	148
- M. Raymond Cerruti, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) .....	153
- MM. Charles Millon et Patrick Ollier, députés, respective- ment président et rapporteur de la commission spéciale à l'Assemblée nationale.....	155
- M. Pierre Laffitte, président de la Fondation Sophia Anti- polis .....	168
- M. Etienne Lapèze, premier vice-président de la Fédéra- tion nationale des syndicats d'exploitants agricoles, président du «groupe du monde rural» .....	172

	Pages
- M. Luc Guyau, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) .....	172
- M. Augustin Bonrepaux, président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) .....	176
- MM. Jean Delmas et Jean Mouzay, représentants de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) .....	180

### **Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

• <i>Union européenne - Réforme institutionnelle</i>	
- Audition de M. Claude Cheysson, ancien vice-président de la commission européenne, ancien ministre des affaires étrangères, ancien député européen .....	183

<b>Programme de travail des commissions, délégation et office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques pour la semaine du 10 au 14 octobre 1994 .....</b>	<b>189</b>
---	------------

## AFFAIRES CULTURELLES

**Jeudi 6 octobre 1994 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.-** La commission a examiné le **rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur le titre III**, relatif à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels, du **projet de loi n° 462 (1993-1994)** relatif au **renforcement de la protection de l'environnement**.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé que depuis qu'elle avait été saisie du titre III du projet de loi lors de la session de printemps, la commission, tout comme la commission des affaires économiques saisie au fond, s'était interrogée sur l'économie du projet de loi et sur la portée de certaines de ses dispositions, que le ministre avait pu, depuis, expliquer ses intentions et que la commission avait ainsi été en mesure d'approfondir sa réflexion sur un texte apparaissant plus comme une présentation de «diverses dispositions d'ordre environnemental» que comme un grand texte de synthèse.

L'objectif du projet de loi est ainsi d'introduire une cohérence plus grande dans la législation existante en procédant à des adaptations limitées et souvent utiles. Une telle démarche apparaît appropriée dans un domaine où les conflits d'usage et de sensibilité sont nombreux.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a ensuite analysé le contenu du titre III du projet de loi rappelant que celui-ci était plus centré sur la protection des espaces naturels exceptionnels que sur la gestion des espaces quotidiens.

Ceux-ci ne sont pris en compte que dans les articles 22 à 25 qui instituent, d'une part, un inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels accompagné d'un

rapport d'orientation, et, d'autre part, un inventaire régional du patrimoine paysager.

L'inventaire départemental recense les régimes de protection d'espaces sensibles institués dans le département. Seul le rapport d'orientation est susceptible d'avoir une portée dynamique et d'envisager les problèmes que pose la gestion de l'ensemble des espaces naturels.

Quant à l'inventaire régional, il a une fonction de connaissance et de prospective globale qui lui confère un intérêt certain.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a estimé que ces dispositions avaient le mérite de dépasser dans une certaine mesure la démarche traditionnelle de protection des seuls espaces exceptionnels pour envisager la gestion de l'ensemble des espaces naturels. Il a toutefois estimé nécessaire de clarifier dans leur rédaction la répartition des compétences entre collectivités.

Les autres articles du titre III sont consacrés aux espaces exceptionnels et protégés, dans une succession très diverse de dispositions qui vont de l'habilitation des agents des réserves et des parcs nationaux marins ou ayant une partie marine à rechercher et constater certaines infractions (article 26), à l'extension du champ d'application de la taxe de séjour (article 36).

Le rapporteur a ensuite rappelé l'attention que la commission avait accordée, lors de son premier examen du projet de loi, au problème des entrées de ville et a annoncé son intention de proposer l'adoption d'un amendement tendant à l'infléchissement des conditions actuelles d'aménagement de ces zones en faveur d'une meilleure qualité de la construction, de l'urbanisme et des paysages.

Chargé d'une réflexion en la matière par le ministre de l'environnement et celui de l'équipement, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a exprimé sa conviction qu'il convenait en priorité d'amener les communes, dans l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme, à une réflexion approfondie sur l'évolution des secteurs

d'entrées de ville, et que l'amendement dont il proposerait l'adoption à la commission devait développer cet effet d'incitation.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Maurice Schumann** a relevé l'importance accordée par le rapporteur à la gestion des espaces naturels quotidiens et a noté que sa proposition d'amendement sur l'aménagement des entrées de ville allait dans le sens d'un renforcement de la qualité de cette gestion.

**M. Marcel Lucotte**, tout en approuvant la démarche proposée par le rapporteur pour avis à l'égard des entrées de ville, a noté que leur évolution intéressait l'Etat et les départements, pour les voies dont ils ont la gestion, aussi bien que les communes. Il a relevé l'encombrement des routes par les panneaux publicitaires et a rappelé que le même problème touchait les voies ferrées.

**M. Jean-Paul Hugot** a demandé au rapporteur pour avis d'éclaircir la différence opérée par le projet de loi entre l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturel et l'inventaire régional du patrimoine paysager, et de préciser les critères de la répartition des compétences correspondantes entre le département et la région.

**M. Ivan Renar**, estimant nécessaire de ne pas examiner le titre III sans tenir compte de l'ensemble du projet de loi, a regretté l'insuffisance de celui-ci en matière de déchets industriels et la faiblesse des moyens nouveaux dégagés pour la protection de l'environnement, ceux-ci étant essentiellement à la charge des collectivités locales, des usagers et des consommateurs.

**M. Daniel Goulet** s'est associé aux propos tenus par M. Marcel Lucotte sur les problèmes posés par les panneaux publicitaires et la gestion du domaine ferroviaire, et il a regretté la difficulté qu'éprouvent les communes à régler avec la SNCF les problèmes de transfert de patrimoine et d'entretien provoqués par la désaffectation de voies ferrées.

**M. Michel Miroudot** a également souligné que le dialogue entre les collectivités et la SNCF était parfois difficile.

**M. Jean Bernard** a observé que le même problème se posait au sujet du domaine militaire et regretté que l'implantation de panneaux publicitaires ne soit soumise à aucune autorisation.

Répondant aux intervenants, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé les moyens dont disposaient les communes pour l'aménagement des entrées de ville en raison de leur compétence en matière d'urbanisme.

Approuvant les observations de MM. Marcel Lucotte, Michel Miroudot et Jean Bernard sur le contrôle de l'affichage publicitaire, il a annoncé que le rapport qu'il remettra prochainement au ministre de l'environnement et au ministre de l'équipement sur cette question fera le bilan de l'application de la réglementation relative à l'implantation des panneaux publicitaires et proposera de renforcer cette application par une démarche contractuelle susceptible de favoriser une «reconquête» des abords des routes.

Il a noté à son tour l'importance du problème posé par les voies ferrées, non traité par le projet de loi.

Il a indiqué par ailleurs son souci de clarifier la répartition des compétences entre collectivités, dans les dispositions du texte relatives à l'élaboration d'inventaires, afin de contrer tout risque latent de recentralisation.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du titre III du projet de loi.

A l'article 22 (inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels), après un débat auquel ont participé notamment MM. Jean-Paul Hugot, François Lesein et Philippe Richert, elle a adopté un amendement préservant la maîtrise par les collectivités locales de leurs compétences en matière de gestion des espaces naturels et du sol.

A l'article 23 (élaboration, publication et révision des inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels), après les interventions de **MM. Daniel Goulet, Marcel Lucotte, Philippe Richert et Pierre Schiélé**, elle a adopté un amendement assignant à l'Etat la compétence exclusive d'élaborer les inventaires départementaux afin d'éviter toute confusion avec les compétences du département.

A l'article 24 (prise en compte par l'Etat et les collectivités territoriales de l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels), elle a adopté un amendement de suppression de l'article afin de maintenir en l'état la répartition des compétences entre collectivités.

A l'article 25 (inventaire régional du patrimoine paysager), après avoir entendu **Mme Danielle Bidard-Reydet** et **MM. Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, François Lesein, Marcel Lucotte, Ivan Renar, Philippe Richert, Pierre Schiélé**, ainsi que le président **Maurice Schumann**, elle a adopté un amendement modifiant la dénomination de l'inventaire et supprimant de son contenu la référence aux « perspectives d'évolution » du paysage régional.

A l'article 26 (habilitation des agents des réserves et des parcs nationaux marins à rechercher et à constater certaines infractions), la commission a adopté trois amendements rédactionnels.

A l'article 29 (politique départementale des espaces naturels sensibles), après les interventions de **MM. Adrien Gouteyron et Jean-Paul Hugot**, elle a adopté un amendement de coordination avec l'amendement de suppression de l'article 24, ainsi qu'un amendement élargissant la base de la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement (CAUE) dans les mêmes conditions que celles prévues au même article pour la base de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

A l'article 31 (concours des sociétés d'aménagement foncier et d'équipement régional (SAFER) aux parcs nationaux pour la mise en oeuvre de leur droit de préemption), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

Après un débat auquel ont participé, outre le **président Maurice Schumann et le rapporteur, Mme Bidard-Reydet, MM. Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Marcel Lucotte**, elle a adopté un amendement insérant dans le projet de loi un article additionnel après l'article 36 afin d'inciter les communes à insérer dans les plans d'occupation des sols une réglementation spécifique de l'aménagement des abords des principaux axes d'entrée de ville, une interdiction de construire à l'abord immédiat de ces axes étant instaurée en l'absence d'une telle réglementation.

**La commission a ensuite donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.**

La commission a ensuite procédé à la **désignation de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1995**, chargés de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances en application de l'article 18, alinéa 4 du règlement du Sénat. Ont été nommés :

- |                         |                           |
|-------------------------|---------------------------|
| - M. Michel Miroudot    | Culture                   |
| - M. Jacques Carat      | Cinéma-Théâtre dramatique |
| - M. Ambroise Dupont    | Environnement             |
| - M. Pierre Vallon      | Enseignement scolaire     |
| - M. Jean-Pierre Camoin | Enseignement supérieur    |
| - M. Gérard Delfau      | Enseignement technique    |
| - M. Albert Vecten      | Enseignement agricole     |



- |                              |   |
|------------------------------|---|
| <b>- M. Pierre Laffitte</b>  | <b>Recherche scientifique<br/>et technique</b>                      |
| <b>- M. François Lesein</b>  | <b>Jeunesse et sports</b>   |
| <b>- M. Adrien Gouteyron</b> | <b>Communication</b>  |
| <b>- M. Joël Bourdin</b>     | <b>Relations culturelles,<br/>scientifiques et tech-<br/>niques</b> |
| <b>- M. Jacques Legendre</b> | <b>Francophonie</b>   |

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Henri Revol, vice-président et de M. Jean Faure. - La commission a tout d'abord procédé à la désignation de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1995. Ont été nommés :**

- M. Alain Pluchet	Agriculture
- M. Henri de Raincourt	Aménagement rural
- M. Aubert Garcia	Industries agricoles 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 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. Gérard Larcher	Ville

La commission a ensuite procédé à la **nomination de M. Henri Revol, en qualité de rapporteur** pour la **proposition de résolution n° 621 (1993-1994)** de MM. Henri Revol et Robert Laucournet sur la **proposition de décision du Conseil** relative à la conclusion d'un **Accord** sous la forme d'un **échange de lettres entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique** concernant les **marchés publics** (n° E-277).

Puis, la commission a procédé à l'**examen du projet de loi n° 462 (1993-1994)**, relatif au **renforcement de la protection de l'environnement**.

**M. Henri Revol, président**, a tout d'abord tenu à saluer la présence de M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles sur ce projet de loi et a précisé que M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois participerait également à la réunion.

A titre préliminaire, après avoir rappelé qu'il remplaçait M. Bernard Hugo, empêché, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué que le projet de loi avait été renvoyé à la commission, en raison de la compétence traditionnelle qui est la sienne en matière d'environnement et de prévention des risques naturels majeurs. Il a précisé que la commission des lois avait été saisie pour avis du titre II sur les aspects du projet de loi relatifs à la sécurité civile. Il a également noté qu'il avait pu assister, la veille, à la réunion de cette dernière, consacrée à l'examen du projet de loi.

Le rapporteur a, par ailleurs, relevé que le projet de loi intervenait après quatre lois concernant le secteur de l'environnement votées depuis 1992 : loi du 3 janvier 1992 sur l'eau, loi du 31 décembre 1992 sur le bruit, loi du 4 janvier 1993 relative aux carrières, loi «paysages» du 8 janvier 1993. S'inquiétant de cet emballement législatif, il s'est félicité de la pause décidée en ce domaine par le ministre de l'environnement, relevant que le texte, pragmatique et s'assimilant à un projet de loi portant diverses mesures en matière d'environnement, clarifiait, simplifiait et harmonisait des dispositions existantes sans créer de droit nouveau.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a ensuite rappelé que la commission avait considéré, le 29 juin dernier, qu'il convenait de ne pas procéder à l'examen de ses articles et que M. Michel Barnier, ministre de l'environnement s'était rendu devant la commission le 5 juillet afin de répondre aux interrogations suscitées par le projet de loi. Il a annoncé qu'il présenterait des amendements tenant compte pour l'essentiel des remarques formulées par la commission lors du premier examen du texte en juin dernier, ainsi que des amendements reprenant les propositions formulées dans le rapport qu'il avait remis récemment au ministre de l'environnement, sur la protection de l'environnement rural, en tant que parlementaire en mission.

Il a ensuite indiqué que le projet de loi visait à améliorer la protection de l'environnement dans quatre secteurs : la participation du public en matière d'environnement, la prévention des risques naturels, la connaissance et la protection des milieux naturels, la gestion des déchets et la prévention des pollutions, au moyen de trois outils.

Le premier conduit à une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales : l'élaboration des plans d'élimination des déchets ménagers est transférée aux départements, l'établissement d'inventaires paysagers, l'élaboration de plans d'élimination des déchets industriels, la possibilité d'intervenir sur des sites pollués «orphelins» sont transférés à la région.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a précisé que le rôle de l'Etat, dans le domaine de la prévention des risques était réaffirmé, avec la création d'une procédure exceptionnelle permettant d'ordonner l'évacuation des personnes exposées à un risque naturel majeur inéluctable, et de les indemniser.

Le deuxième outil est la simplification de certaines procédures. A ce titre, les dispositions existantes relatives à l'agrément administratif des associations de protection de l'environnement seraient unifiées, un conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie regrouperait les principales commissions compétentes au niveau départemental, les différentes procédures de prévention des risques naturels seraient fusionnées dans un document unique et, enfin, un inventaire des espaces et du patrimoine naturel serait élaboré par l'Etat dans le cadre départemental pour faire figurer sur un même document toutes les normes de protection.

Le rapporteur a souligné l'intérêt de la création du conseil départemental de l'environnement -lieu de concertation et de débat- qui permettra de mettre en cohérence l'action des commissions existantes.

Le troisième outil, évoqué par **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, est le renforcement des moyens

financiers de gestion de l'environnement : à ce titre, le projet de loi prévoit l'élargissement de l'assiette de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ; l'institution d'une taxe, d'un montant modeste sur les passagers maritimes à destination d'espaces protégés, la possibilité pour les communes qui protègent des espaces naturels, d'instituer la taxe de séjour à cette fin ; et enfin, en matière de déchets, l'augmentation significative de la taxe sur le stockage des déchets ménagers. Il a indiqué que, face aux réactions suscitées par cette forte majoration, le ministre était prêt à plus de modération.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a ensuite présenté plus en détail les principales modifications qu'il proposerait.

Tout d'abord, l'intervention de la commission nationale du débat public serait restreinte aux grandes opérations publiques d'aménagement « d'intérêt national », c'est-à-dire les grands travaux effectués par l'Etat : TGV et autoroutes principalement et sa composition serait élargie aux représentants des élus locaux et des usagers des services publics.

Il s'est déclaré opposé à une disposition du projet de loi qui permettrait aux associations de convoquer les maîtres d'ouvrages à une réunion publique organisée à leur initiative. En remplacement, il a proposé de confier au maître d'ouvrage, pour les projets les plus importants, définis par décret en Conseil d'Etat, le soin d'organiser une réunion publique d'information, de manière systématique.

Afin de procéder à une réelle simplification des structures administratives, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a annoncé qu'il proposerait de procéder à une fusion des commissions, qui deviendraient des sections du conseil départemental de l'environnement, sans affecter les compétences décisionnelles de la commission départementale des carrières.

S'agissant des mesures de sauvegarde des populations menacées par des risques naturels majeurs, et après avoir

exposé la position adoptée par la commission des lois, lors de sa réunion du mardi 4 octobre dernier, tendant à faire appel à la procédure d'expropriation, le rapporteur a indiqué qu'il proposerait à la commission de s'inscrire également dans le cadre de cette procédure, sous réserve de certaines précisions.

Il a évoqué, à ce propos, l'insuffisance de la législation actuelle, rappelant que le code de l'expropriation ne permettait pas, en l'état actuel, d'assurer aux populations menacées une indemnisation convenable de la valeur des biens expropriés.

Relevant que la création proposée d'un nouveau cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ne concernerait que 4 ou 5 sites en France, dont le plus important est situé sur la commune de Séchilienne, il s'est félicité de l'intervention de ce dispositif, qui permettrait par une action préventive d'éviter des victimes, faisant en quelque sorte jouer les mécanismes d'assurance de manière anticipée.

Il a justifié le caractère détaillé des plans de prévention des risques naturels majeurs, dont il a approuvé le dispositif, par les atteintes à la propriété individuelle qu'ils contiennent et qui ne peuvent donc être précisées que dans la loi.

S'agissant des mesures de protection des cours d'eau non domaniaux, le rapporteur a proposé d'introduire deux articles additionnels dans le dispositif : le premier tendant à réglementer la circulation des engins nautiques de loisirs non motorisés qui portent parfois de graves atteintes aux écosystèmes aquatiques, le second exonérant les propriétaires riverains de leur responsabilité civile pour les dommages causés ou subis par les pratiquants de tels engins.

S'agissant de l'inventaire des espaces naturels, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a estimé que la rédaction proposée par le projet de loi était très ambiguë et pouvait s'analyser comme un retour, timide et

déguisé, à une sorte de tutelle, ainsi que l'avait jugé le président de la commission environnement de l'Assemblée permanente des conseils généraux (APCG), lors du Congrès de Lille. Il a estimé, en conséquence, qu'il convenait de laisser à l'Etat l'entière responsabilité d'élaborer les inventaires et de définir des rapports d'orientations qui devront guider l'action de l'Etat.

Par ailleurs, il a indiqué qu'il proposerait un amendement permettant aux groupements de collectivités locales de recruter des gardes-champêtres.

Abordant les dispositions du texte relatives à la gestion des déchets, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué que le ministre accepterait l'échéancier d'étalement de l'augmentation de la taxe sur les déchets. Il s'est par ailleurs déclaré favorable, à titre personnel, aux transferts de compétences opérés dans ce domaine par le texte -aux régions, les déchets industriels et spéciaux ; aux départements, les déchets ménagers et assimilés- tout en reconnaissant que ce dispositif pouvait être légitimement contesté par certains qui le considèrent prématuré. Il a annoncé en conséquence qu'il s'en remettrait à la sagesse du Sénat.

Il a enfin annoncé qu'il proposerait deux amendements d'intérêt cynégétique, le premier permettant à l'administration de définir une période où le transport de gibier est autorisé, indépendante de la période d'ouverture de la chasse, le second permettant également à l'administration de réglementer la hauteur et le type des clôtures afin de favoriser la circulation des espèces animales.

Le président a ensuite donné la parole à **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois**.

Après avoir rappelé qu'il remplaçait M. Jean-Pierre Tizon empêché, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis de la commission des lois**, a tout d'abord déclaré qu'il n'avait pas personnellement souhaité être entendu par la commission mais qu'il avait été mandaté par la



commission des lois en application de l'article 17 du Règlement du Sénat pour présenter la position adoptée par cette dernière. Il a également précisé que, parmi les dispositions du titre II, dont la commission des lois s'était saisie pour avis, le chapitre II relatif aux plans de prévention des procédures et le chapitre III relatif à l'entretien des cours d'eau n'appelaient de sa part que de simples amendements rédactionnels. Il s'est en revanche déclaré préoccupé par le dispositif institué par le chapitre premier, visant à régler le problème délicat des populations exposées à un risque naturel majeur. Critiquant le dispositif proposé, qui permet d'imposer le déplacement des populations, il a souligné l'atteinte grave au droit de propriété et aux libertés individuelles que recèle cette mesure de caractère exceptionnel. Il a fait ressortir qu'en l'état actuel du droit, il existait un vide juridique, l'occupation humaine et l'accès à des terrains ne pouvant être interdits, ni la démolition des bâtiments imposée. Il a conclu que la loi devait certes intervenir, mais différemment.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a en effet estimé que le dispositif ne pouvait être accepté en l'état. Il a tout d'abord considéré qu'il était inapplicable car devant satisfaire un ensemble de conditions, soit obscures, soit susceptibles d'interprétations divergentes, source de contentieux : un risque susceptible de se réaliser «à court terme», une menace «grave» pour les vies humaines, un délai d'alerte inférieur à celui nécessaire à leur évacuation, un coût plus élevé pour les autres moyens de sauvegarde des populations. Il a ensuite relevé une contradiction entre le caractère immédiat de la menace, à laquelle sont exposées certaines populations, et la lourdeur de la procédure proposée, qui requiert la consultation des collectivités locales et un décret en Conseil d'Etat. Il a également jugé dangeureuse et injuste la disposition pouvant obliger les collectivités locales à rembourser les indemnités versées alors même qu'un permis de construire a été délivré dans des conditions légales.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a, en outre, estimé le dispositif proposé contraire à la Constitution. En effet, il a exposé que le texte conduisait à une expropriation déguisée, ce qu'il s'est attaché à démontrer : par la mise en oeuvre des articles 10 et 11 du projet de loi, le droit de propriété serait vidé de sa portée, les propriétaires n'ayant plus la jouissance des terrains faisant l'objet de mesures d'interdiction d'accès. Il a jugé peu réaliste d'envisager que les propriétaires puissent, après la survenance du risque, à nouveau occuper les terrains et a relevé que lorsque l'Etat exproprie, les anciens propriétaires disposent d'un droit de préemption sur la vente des terrains expropriés. Dès lors que le texte opérerait cette expropriation déguisée, le rapporteur pour avis, a relevé plusieurs chefs d'inconstitutionnalité. D'une part, il a fait ressortir que les conditions posées pour procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, incluse par la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans le bloc de constitutionnalité, ne seraient pas remplies en l'espèce : le mécanisme d'indemnisation prévu n'est pas juste, car il exclut le patrimoine non bâti ; la base du montant de l'indemnisation n'est pas déterminée avec suffisamment de précision ; de plus, les propriétaires qui ont obtenu légalement un permis de construire ne pourront pas être indemnisés, s'ils ont choisi de négliger le risque ; l'indemnisation ne sera pas préalable, dans la mesure où elle est assurée dans la limite des ressources du fonds créé par le projet de loi ; enfin, l'indemnisation sera fixée, à défaut d'accord amiable, par le juge administratif et non par le juge judiciaire, ce qui est contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

D'autre part, il a estimé contraire à l'article 34 de la Constitution le renvoi à un décret pour fixer annuellement le taux du prélèvement institué sur le produit des cotisations du régime catastrophes naturelles, considérant que ce prélèvement entrerait dans les contributions de toute nature dont il revient à la loi de fixer l'assiette, le taux et

les modalités de recouvrement. Il a d'ailleurs relevé que le projet de loi ne prévoyait pas de dispositif de recouvrement.

Indiquant que le ministre de l'environnement avait invoqué un avis du Conseil d'Etat qui estimait impossible le recours à l'expropriation en l'état actuel du droit, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a considéré qu'il suffisait que le législateur crée une nouvelle catégorie d'expropriation pour utilité publique. Il a toutefois fait part de son souci d'éviter de spolier les habitants des sites menacés, dont le plus important est situé à Séchilienne, si le droit commun de l'expropriation était utilisé, ce dernier appréciant des biens à leur valeur vénale qui, compte tenu de l'existence du risque, est quasi nulle. Aussi a-t-il proposé que la loi prévoit pour la détermination de la valeur des biens, de ne pas tenir compte du risque. Il a par ailleurs indiqué que seule la procédure de l'expropriation prévoyait des mesures de relogement des intéressés.

**Le rapporteur pour avis** a ensuite indiqué que la commission des lois avait adopté une nouvelle rédaction de l'article 11 qui, d'une part, prévoit les modalités de recouvrement du prélèvement proposé suivant les mêmes règles que la taxe sur les conventions d'assurance et, d'autre part, remédie aux inconstitutionnalités relatives au mode de fixation du taux de ce prélèvement.

Il a proposé, à cet effet, que le taux soit fixé à 2,5 % par la présente loi pour 1995 et par la loi de finances pour les années ultérieures. Il ne s'est pas déclaré convaincu par les arguments du ministre, craignant que, dans ce cas, l'alimentation du fonds ne soit pas assurée. Il a proposé par ailleurs que des avances de l'Etat soient fournies au fonds de prévention des risques naturels majeurs, afin que ce dernier puisse financer immédiatement certaines mesures d'urgence.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a considéré que, d'une manière générale, les crédits nécessaires pour financer les politiques de prévention ne pouvaient

être mis systématiquement à la charge des sociétés d'assurance. Il a rappelé que celles-ci devaient constituer des provisions, au sein du régime des catastrophes naturelles, pour faire face à des événements tels un tremblement de terre à Nice ou la crue centennale de la Loire.

Il a enfin proposé qu'un rapport annuel, annexé à la loi de finances de l'année, soit fourni au Parlement et qu'un décret en Conseil d'Etat puisse préciser ce dispositif.

En conclusion, il s'est déclaré persuadé que les amendements de la commission des lois recevraient l'accord de la commission des affaires économiques et du plan.

Après avoir remercié le rapporteur pour avis de la commission des lois pour la qualité et la pertinence de son argumentation juridique, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué qu'il proposerait à la commission de prendre en compte les observations formulées par la commission des lois. Il a rappelé que, quoi qu'imparfait juridiquement, le dispositif du projet de loi tentait, pour la première fois, de résoudre une préoccupation aiguë. Il a noté que le projet de loi proposait d'instituer un régime de police spéciale, le Conseil d'Etat ayant considéré impossible le recours à l'expropriation. Souscrivant aux propositions du rapporteur pour avis, d'appliquer le droit commun de l'expropriation, il s'est en revanche montré réservé sur la détermination annuelle, par la loi de finances, du taux du prélèvement.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, rappelant qu'il approuvait entièrement l'objectif recherché par le texte, a affirmé vouloir le rendre juridiquement incontestable et effectivement applicable.

En réponse à une question de **M. Jean Delaneau** sur l'applicabilité de l'expropriation dans les départements d'outre-mer, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a considéré que l'Etat devait avoir la possibilité d'intervenir également hors métropole avec la marge de manoeuvre la plus large. En revanche, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur** s'est déclaré plus réservé sur ce point et a

souhaité limiter le dispositif d'expropriation à des événements naturels exceptionnels et précis, comme les crues torrentielles, les mouvements de terrains ou les avalanches.

**M. Désiré Debavelaere** s'est interrogé sur le fonctionnement des mécanismes d'assurance sur les biens en cas de glissement de terrain et s'est demandé si, en ce cas, la propriété du dessous emportait celle du dessus.

Citant l'exemple des carrières de l'Hautil, **M. Jacques Bellanger** s'est interrogé sur la pertinence de la mention, dans le projet de loi, du caractère plus onéreux des autres moyens de sauvegarde des populations.

**M. Jean Faure** s'est inquiété de la tentation, pour les collectivités locales, de demander à l'Etat de prendre en charge l'indemnisation des routes exposées à un risque naturel.

**M. Jean Boyer** s'est félicité de l'intervention d'un dispositif juridique permettant d'apaiser l'inquiétude des populations, notamment dans l'île Falcon, à Séchilienne, face à un risque naturel inéluctable.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a noté que le dispositif proposé était préventif et ne réglait donc pas l'indemnisation des dommages en cas de catastrophe naturelle, qui relève d'un autre régime. Il a jugé le prélèvement opéré au détriment des compagnies d'assurances relativement faible. Il a confirmé que si l'Etat exproprie et que survient la catastrophe, les propriétaires expropriés disposeront d'un droit de préemption en cas de revente des terrains. Il a estimé que le texte ne réglait pas le problème de la voirie locale qui devrait l'être localement.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a fait part de son intention de préciser que l'expropriation n'interviendrait que si les autres moyens de sauvegarde des populations s'avéraient plus coûteux. Pour sa part, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a estimé que cette précision rendrait le texte inapplicable.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur** a alors rappelé que si la commission avait fait sien le choix juridique de la commission des lois concernant le régime de l'expropriation, elle se réservait néanmoins le droit d'apporter certaines précisions, pour ses modalités de mise en oeuvre. Il s'est enfin déclaré persuadé que les divergences d'appréciation seraient surmontées.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles**, s'est déclaré satisfait par l'économie du texte, souhaitant toutefois voir améliorées certaines dispositions du Titre III. Il a précisé que sa commission examinerait son avis, lors de sa réunion du jeudi 6 octobre. Puis il a détaillé les dispositions dont il se proposait de demander la modification.

Souscrivant à l'objectif poursuivi par les inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels qui simplifient et clarifient les mesures de protection existantes, il a néanmoins considéré la rédaction retenue comme trop contraignante et a jugé que ces documents devraient conserver une valeur strictement informative.

Par ailleurs, il a indiqué qu'il proposerait d'aligner l'assiette de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles sur celle des conseils d'aménagement d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

Evoquant la mission sur les entrées de ville que lui ont confiée les ministres de l'équipement et de l'environnement, il a précisé qu'il proposerait plusieurs amendements au code de l'urbanisme tendant à maîtriser une urbanisation trop linéaire et trop lâche, gâchant les entrées de ville, comme le paysage rural. Il a enfin rappelé l'importance de la prise en compte des espaces quotidiens banals dans la politique des espaces naturels.

Pour sa part, **M. Henri de Raincourt** s'est déclaré hostile aux transferts de compétences au profit des collectivités locales en matière de gestion de déchets faute d'un transfert financier approprié.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a jugé que celui-ci n'était pas nécessaire et **Mme Anne Heinis** a précisé, qu'en effet, le coût des politiques d'élimination des déchets était finalement répercuté sur l'utilisateur.

Après avoir rendu hommage à la volonté de concertation du ministre de l'environnement, **M. Louis de Catuelan** a regretté que les questions rurales et urbaines soient abordées de façon connexe dans le projet de loi. Soulignant le nombre important de décrets attendus en matière d'environnement, il a évoqué la difficulté de gestion des services d'assainissement. **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a alors indiqué qu'il avait déposé un amendement visant à globaliser la gestion des services de l'eau potable et l'assainissement.

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

A l'article premier, relatif aux principes généraux du droit de l'environnement, elle a adopté un amendement rédactionnel et un amendement proposant une nouvelle définition du principe de précaution.

A l'article 2, créant une commission nationale du débat public, elle a adopté un amendement de précision puis, après les interventions de **MM. Gérard César, Jean Faure, Henri de Raincourt, Robert Laucournet, Henri Revol et Jacques Bellanger**, quatre amendements visant à limiter le champ d'intervention de la commission aux opérations d'intérêt national, modifier la composition de ladite commission, supprimer le devoir de réserve imposé à ses membres et améliorer la publicité de ses débats.

A l'article 3, modifiant le régime des enquêtes publiques, la commission a adopté deux amendements précisant la qualification des commissaires-enquêteurs et réformant les conditions d'organisation des réunions publiques d'information.

Elle a adopté sans modification l'article 4 relatif à l'insertion de prescriptions de préservation de l'environnement dans les déclarations d'utilité publique.

A l'article 5, unifiant les procédures d'agrément des associations de protection de l'environnement, elle a adopté trois amendements de précision.

Après l'article 5, elle a adopté deux amendements rectifiant des références et deux amendements soumettant les associations reconnues d'utilité publique au régime unique d'agrément.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de l'intitulé du chapitre III du titre premier.

A l'article 7, après un large débat où sont intervenus **MM. Robert Laucournet, Gérard César, Henri de Raincourt, Jean Delaneau et Jean Faure**, la commission a retenu une nouvelle rédaction qui élargit notamment la composition du conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie qu'institue cet article, aux professions concernées.

La commission a toutefois décidé de réexaminer cet article lors de sa prochaine réunion.

A l'article 8 de coordination, après les interventions de **Jean Delaneau, Jean Faure et Jean-François Le Grand, rapporteur**, elle a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction.

Elle a supprimé l'article 9 qui modifie la composition de la commission supérieure des sites.

A l'article 10, relatif aux mesures de sauvegarde en cas de risque naturel majeur, après les interventions de **MM. Jean-François Le Grand, rapporteur, Jacques Bellanger et Jean Delaneau**, la commission a adopté une nouvelle rédaction renvoyant à l'application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, tout en conservant la définition des risques concernés, et prévoyant des règles particulières de fixation des indemnités.



A l'article 11, créant un fonds de prévention des risques naturels majeurs imminents, elle a adopté une nouvelle rédaction, tendant à assurer la pérennité du prélèvement qui alimentera le fonds, elle en a fixé le taux et précisé les modalités de son recouvrement.

Elle a supprimé, par coordination, l'article 12 relatif au financement des mesures de sauvegarde.

A l'article 13, créant les plans de prévention des risques naturels prévisibles, la commission a adopté deux amendements rectifiant des références et trois amendements précisant les modalités de transformation des plans d'exposition aux risques en plans de prévention des risques.

Elle a adopté sans modification l'article 14 de coordination.

A l'article 15, de coordination, elle a adopté un amendement rectifiant des références.

Elle a adopté sans modification les articles 16, 17 et 18 de coordination.

A l'article 19, relatif à la prévention des inondations, elle a adopté deux amendements de portée rédactionnelle.

La commission a adopté sans modification l'article 20 de coordination.

A l'article 21, relatif à la compétence des départements en matière de gestion de certains cours d'eau, elle a adopté, après les interventions de **MM. Désiré Debave-laere, Jean Delaneau et Jacques Bellanger** et malgré les réserves exprimées par **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, un amendement permettant aux départements de demander le transfert de compétence pour la gestion de tout ou partie seulement des cours d'eau domaniaux non navigables.

Après l'article 21, elle a adopté, après l'intervention de **M. Jean Delaneau** et sur proposition du rapporteur, deux articles additionnels permettant au préfet de régler les loisirs et sports nautiques sur les cours d'eau

non domaniaux et exonérant les propriétaires riverains de ces cours d'eau de leur responsabilité civile en cas de dommages causés ou subis à l'occasion de l'exercice de ces loisirs et sports.

A l'article 22, créant des inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels, la commission a adopté, après que **M. Jacques Bellanger** eut insisté sur la nécessité d'assurer la publicité de ces documents, un amendement dissociant cet inventaire du rapport d'orientation élaboré par l'Etat.

Elle a adopté une nouvelle rédaction de l'article 23 relatif au rapport d'orientation qui devra accompagner l'inventaire départemental, afin de préciser qu'il ne concernera que la politique de l'Etat sur les espaces naturels dont il assure la gestion.

La commission a supprimé l'article 24 qui accordait une valeur contraignante à l'inventaire et au rapport d'orientation.

Elle a adopté sans modification l'article 25 relatif aux inventaires paysagers élaborés par les régions.

A l'article 26, relatif à la compétence des agents de réserves et des parcs nationaux marins, elle a adopté un amendement de précision et un amendement permettant explicitement l'intervention des parcs nationaux sur la mer et le milieu marin.

A l'article 27, relatif à l'assermentation des fonctionnaires et agents chargés de la protection de la nature, la commission a adopté un amendement de simplification et un amendement rédactionnel.

Après l'article 27, elle a adopté sur proposition du rapporteur et après l'intervention de **M. Jacques Bellanger** qui a exprimé sa satisfaction, un article additionnel, permettant aux groupements de collectivités d'avoir un ou plusieurs gardes champêtres.

Elle a adopté sans modification l'article 28 relatif aux réserves naturelles en cours de création.

A l'article 29, relatif à la compétence des départements en matière d'espaces naturels sensibles, elle a adopté un amendement supprimant l'obligation, pour le département, de tenir compte du rapport d'orientation et de l'inventaire élaborés par l'Etat.

La commission a adopté, sans modification, les articles 30, 31 et 32 relatifs aux compétences des parcs nationaux et l'article 33 qui étend le champ d'intervention du Conservatoire du littoral.

Elle a supprimé l'article 34 qui procède à une abrogation qu'elle n'a pas estimé justifiée de l'article 42 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative au littoral.

Elle a adopté sans modification l'article 35 instituant une taxe sur les passages maritimes à destination d'espaces protégés.

A l'article 36, qui modifie le régime de la taxe de séjour, elle a adopté deux amendements de précision.

A l'article 37, relatif à la gestion des déchets, elle a adopté trois amendements rédactionnels ou de coordination et quatre amendements qui visent :

- à rétablir une commission, où seront représentées les communes, qui sera consultée sur l'élaboration du plan départemental d'élimination des déchets ;

- à échelonner et limiter l'augmentation de la taxe sur les déchets ;

- à clarifier le dispositif actuel de la taxe en l'assortissant d'un mécanisme explicite de répercussion du montant sur le producteur de déchets ;

- à augmenter la part réservée à l'aide aux techniques innovantes.

Après l'article 37, la commission a adopté deux articles additionnels qui visent à faire bénéficier du taux réduit de TVA la taxe sur les déchets et à faire établir par le Gouvernement un rapport annuel sur l'utilisation de ladite taxe.

A l'article 38, relatif au contrôle des installations classées déclarées, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 39, relatif à la dépollution des terrains, elle a adopté un amendement rédactionnel.

Elle a adopté sans modification les articles 40, relatif aux sanctions administratives des installations classées, 41, relatif à la lutte contre le bruit et 42, relatif à la tarification du prix de l'eau.

Après l'article 42, elle a adopté, après les interventions de **MM. Jacques Bellanger et Jean-François Le Grand, rapporteur**, un article additionnel autorisant les communes de moins de 5.000 habitants à créer un service public commun de distribution d'eau et d'assainissement.

La commission a adopté, sans modification, l'article 43 relatif à la redevance d'assainissement.

Après l'article 43, elle a adopté deux articles additionnels qui visent à distinguer les dates d'ouverture de la chasse de l'autorisation de vendre ou transporter le gibier et à permettre de réglementer les clôtures pour des motifs d'urbanisme ou d'environnement.

Puis, la commission a **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.**

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a d'abord examiné le **rapport de M. Bernard Guyomard sur le projet de loi n° 527 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la **convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique** (révisée).

Le rapporteur a indiqué que, devant les nouvelles exigences de la préservation du patrimoine archéologique, une précédente convention pour la protection de ce patrimoine, signée à Londres en 1970, méritait d'être actualisée : en particulier, il convenait de prendre en compte l'incidence des grands travaux d'aménagement urbains et ruraux sur les conditions de préservation et de mise en valeur du patrimoine archéologique.

Ainsi, élargissant le contenu même de la définition du patrimoine archéologique, la convention invite les Etats parties à prévoir des modalités nouvelles de protection, que celle-ci soit "physique" (constitution de zones de réserve, préservation *in situ*, aménagements de dépôts appropriés, nécessité d'accentuer le caractère scientifique des fouilles) ou juridique (gestion d'un inventaire, classement en zones protégées, obligation pour l'inventeur de signaler toute découverte fortuite).

Surtout, la convention invite les Etats à intégrer dans leurs législations toutes dispositions utiles tendant à prévoir une coopération systématique entre archéologues et aménageurs dans le cadre de la réalisation de projets majeurs.

Enfin, la convention propose d'améliorer les conditions de financement public des opérations de préservation de sites archéologiques et tend à prévenir la circulation illícite d'éléments du patrimoine archéologique en prévoyant notamment le contrôle des politiques d'achat conduites par les musées.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans le débat.

**M. André Jarrot** a plaidé pour une meilleure coordination entre les différents services ministériels chargés de la préservation du patrimoine.

En réponse à **M. Philippe de Gaulle**, le rapporteur a indiqué que l'inventeur fortuit d'objets archéologiques en devenait propriétaire, l'Etat ou une collectivité publique étant susceptible d'en faire ultérieurement l'acquisition. Par ailleurs, le rapporteur a indiqué que la convention se donnait pour objectif d'harmoniser les législations des pays signataires en matière de protection archéologique afin de constituer un espace de protection cohérent au niveau européen.

**M. Michel Caldaguès** a souligné l'intérêt, pour la connaissance de la vie quotidienne dans l'ancien Paris, des découvertes réalisées autour du donjon de Philippe Auguste et dans la Cour carrée du Louvre.

**M. Bernard Guyomard** a précisé à **MM. André Rouvière et Michel Crucis** que pour constituer une zone de réserve archéologique, l'Etat procédait au classement du site puis, éventuellement, à son acquisition (expropriation, exercice du droit de préemption...).

La commission, suivant l'avis de son rapporteur, a ensuite **approuvé le projet de loi**.

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. Hubert Durand-Chastel sur le projet de loi n° 512 (1993-1994) autorisant l'approbation du deuxième protocole portant modification à la convention sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et**

## **sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités.**

**M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur**, a tout d'abord succinctement rappelé les stipulations de la convention de 1963. Il a souligné que ce texte, qui liait uniquement des Etats du Conseil de l'Europe, visait à éliminer le plus grand nombre de cas de pluralité de nationalités et aussi les difficultés qui pouvaient en résulter notamment en matière d'obligations militaires. Il posait le principe que les ressortissants des parties contractantes qui acquièrent une nouvelle nationalité, à la suite d'une manifestation expresse de volonté, perdent obligatoirement leur nationalité antérieure.

**M. Hubert Durand-Chastel** a ensuite indiqué que le protocole du 2 février 1993 avait pour objet d'assouplir les règles de réduction des cas de plurinationalités. Il permet en effet aux Etats parties de déroger au principe établi par la convention de 1963 en permettant le maintien de sa nationalité d'origine à toute personne qui acquiert la nationalité d'une autre partie, à la condition qu'elle soit née et réside dans cette partie contractante ou alors qu'elle y ait résidé habituellement pendant une période commençant avant l'âge de 18 ans.

Enfin, **M. Hubert Durand-Chastel** a relevé que l'application du protocole du 2 février 1993 aurait pour conséquence directe un accroissement des cas de pluralité de nationalités et pour conséquence indirecte de soumettre un plus grand nombre de personnes aux stipulations de la convention relatives aux obligations militaires.

En conclusion, **M. Hubert Durand-Chastel** a noté que le protocole de 1993, qui répondait à une préoccupation ancienne des Français de l'étranger, présentait le double intérêt d'une part, de faciliter l'acquisition d'une nouvelle nationalité sans perte de la nationalité d'origine au sein des Etats du Conseil de l'Europe et, d'autre part, d'aligner la situation juridique des Français expatriés

dans un de ces Etats sur celle des Français installés dans d'autres pays.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, s'est interrogé sur le nombre maximal de nationalités qu'il est possible d'acquérir.

Après un échange de vues entre **MM. Michel d'Aillières, Guy Penne et Jacques Golliet** sur le cas particulier du droit de la nationalité de la Confédération Helvétique, **M. Jacques Habert** a souligné que le protocole de 1993 conduisait à une reconnaissance de la pluri-nationalité, principe déjà admis par la législation française, grâce notamment aux efforts déployés par les sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il a fait observer que les principales difficultés suscitées par la convention de 1963 concernaient notamment l'Italie et l'Allemagne où sont installés de nombreux Français et où les mariages mixtes entre ressortissants français et ressortissants du pays d'accueil sont fréquents. Enfin, **M. Jacques Habert** s'est interrogé sur la portée de la formulation retenue par l'article premier du protocole de 1993 qui ne semble ouvrir qu'une faculté pour les Etats de déroger au principe établi par la convention de 1963.

**M. Philippe de Gaulle** s'est interrogé sur la justification de la pluralité de nationalités en soulignant que la nationalité d'origine devait en tout état de cause, sauf à être abandonnée, être prioritaire par rapport à la nouvelle nationalité.

La commission a alors **approuvé le projet de loi qui lui était soumis**, **M. Philippe de Gaulle** s'abstenant.

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. André Rouvière sur le projet de loi n° 529 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, **autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république d'Arménie**.



Après avoir rappelé les vicissitudes de la nation arménienne, l'une des plus anciennes du monde, tantôt indépendante, tantôt assujettie par des empires hégémoniques (Byzance, empire sassanide, Turquie, Russie, URSS...), **M. André Rouvière, rapporteur**, a souligné que l'Arménie avait recouvré son indépendance en 1991 grâce à l'effondrement de l'Union soviétique.

Il a relevé que, comme les autres anciennes républiques soviétiques, l'Arménie devait reconstruire son État et son économie. Il a fait observer que cette reconstruction était, pour l'Arménie, freinée notamment par la guerre du Haut Karabakh qui avait pour effet d'accroître toutes les difficultés de ce pays. En effet, le blocus qu'il subit de la part de l'Azerbaïdjan et de la Turquie ne fait qu'accentuer une dépendance et un enclavement "naturels" défavorables au développement économique. L'Arménie dispose de ressources naturelles très limitées ; son agriculture est, en raison des conditions géographiques et climatiques, structurellement insuffisante. En outre, depuis la fermeture de la centrale nucléaire de Medzamor jugée trop dangereuse et la coupure du gazoduc l'alimentant, par l'Azerbaïdjan, l'Arménie dispose de ressources énergétiques très faibles.

**M. André Rouvière** a ensuite présenté le **traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république d'Arménie**.

Après avoir relevé que les liens entre l'Arménie et la France étaient traditionnellement marqués par l'amitié, **M. André Rouvière** a indiqué que le traité du 12 mars 1993 prévoyait notamment une coopération politique renforcée. Il a noté que cette coopération se traduisait par des consultations fréquentes et était principalement orientée vers l'affermissement de l'État de droit. Ainsi, la France a-t-elle fourni une aide à l'Arménie, notamment pour la rédaction de sa nouvelle Constitution et la réforme de son système judiciaire. Le rapporteur a par ailleurs souhaité le développement de la coopération interparlementaire,

déjà entreprise par l'Assemblée nationale, entre les Parlements français et arménien.

**M. André Rouvière** a précisé que la coopération économique, qui se traduisait déjà par une aide financière non négligeable, était cependant freinée par la situation de l'Arménie marquée par la guerre, les difficultés d'approvisionnement énergétique et la lenteur des réformes économiques. S'agissant des relations culturelles et scientifiques, **M. André Rouvière, rapporteur**, a indiqué que la langue française était très étudiée et que des coopérations importantes seraient développées avec le CNRS et l'Université de Montpellier.

Enfin, **M. André Rouvière** a fait le point sur la centrale nucléaire de Medzamor. Il a précisé que l'Arménie avait l'intention de rouvrir cette centrale qui fournissait le tiers de son énergie, lors du premier trimestre 1995 et escomptait une aide des Etats occidentaux pour renforcer sa sécurité.

En conclusion, **M. André Rouvière** a souligné que l'Arménie, trait d'union entre plusieurs cultures, bénéficiait d'une homogénéité ethnique et religieuse, ce qui pourrait lui assurer l'unité et la stabilité qui font défaut à d'autres pays se trouvant dans la même situation, comme par exemple le Liban.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Xavier de Villepin, président**, a approuvé le principe d'un renforcement de la coopération interparlementaire entre la France et les pays de l'ancienne Union soviétique.

**M. Michel d'Aillières** s'est interrogé sur l'origine de la langue arménienne et sur la religion des Arméniens.

**M. Gérard Gaud** a noté que la "diaspora" arménienne en France était installée essentiellement à Marseille, Valence, Vienne et en région parisienne. Il a souligné la force du sentiment français des Arméniens en France et leur attachement à leurs origines. Il s'est déclaré très favorable au traité du 12 mars 1993.

**M. Michel Crucis** s'est interrogé sur les possibilités de développement de l'énergie hydroélectrique en Arménie.

**M. Jacques Habert** a exprimé son plein accord avec les propos de **M. Gérard Gaud** et a eu un échange de vues avec le rapporteur sur le droit de la nationalité arménienne.

**M. Hubert Durand-Chastel** a fait observer qu'un éventuel accident à la centrale de Medzamor risquerait de faire naître un mouvement international de l'opinion publique contre l'énergie nucléaire.

**M. Philippe de Gaulle** a souligné qu'il n'y avait jamais eu de difficultés provenant des Français d'origine arménienne en matière d'obligations militaires. Il s'est interrogé sur les relations entre l'Arménie et l'Iran.

La commission a alors **approuvé 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 1995**. Après avoir décidé de maintenir la répartition antérieure des avis budgétaires, la commission a renouvelé dans leurs fonctions l'ensemble des rapporteurs pour avis, **M. André Boyer** ayant accepté de suppléer, le cas échéant, **M. Max Lejeune**, titulaire du rapport pour avis relatif à la marine.

La commission a, en conséquence, 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. Serge Vinçon**,

- Air : **M. Albert Voilquin,**
- Marine : **M. Max Lejeune.**

La commission a ensuite procédé à un échange de vues sur la destination de ses prochaines **missions d'information**. Elle a retenu le principe d'une mission ponctuelle d'information dans un pays européen durant la présente session et de deux missions d'information durant la prochaine intersession d'hiver. Après un échange de vues auquel ont participé, outre le président, **MM. André Jarrot, Michel d'Aillières, Guy Penne, Gérard Gaud et André Rouvière**, la commission est convenue de décider lors d'une prochaine réunion de la destination et de la composition de ces délégations.

**M. Xavier de Villepin, président**, a enfin rendu compte à la commission d'une série d'**entretiens** qu'il avait eu récemment, à **Washington et à New-York**, notamment avec des personnalités gouvernementales et parlementaires américaines, durant un déplacement effectué à l'occasion de la 49<sup>e</sup> assemblée générale des Nations Unies. Il a successivement évoqué cinq points.

Evoquant d'abord les perspectives de ratification des accords du GATT, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que la ratification de ces accords par le Congrès avait été reportée à la suite de l'exigence du président de la commission du commerce du Sénat américain d'utiliser les 45 jours réglementaires pour examiner le projet de loi. Sauf accord de dernière minute, le vote du Sénat devrait ainsi avoir lieu le 1<sup>er</sup> décembre à l'occasion d'une session spéciale de l'actuel Congrès après les élections de novembre.

Sur le fond, **M. Xavier de Villepin, président**, a formulé deux observations : le vote positif du Congrès ne fait pas de doute aux yeux des observateurs ; mais il conviendra d'examiner de près le texte voté par le Congrès dans la mesure où la loi de ratification donnera l'interprétation américaine des accords, en particulier pour ce qui

concerne l'utilisation des instruments unilatéraux américains de protection commerciale.

Abordant la situation en Bosnie, **M. Xavier de Villepin, président**, a tiré les principales conclusions suivantes d'entretiens au Département d'Etat, au Pentagone et au Congrès :

- sur la question de la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie, un projet de résolution sera déposé par les Etats-Unis, conformément à l'engagement pris par le Président Clinton, le 15 octobre prochain ; il prévoira la levée de l'embargo après un délai de six mois ; mais les Etats-Unis ne chercheront pas à introduire une clause d'automaticité de la levée de l'embargo au terme de ce délai ; l'Administration Clinton espère que le Congrès acceptera cette formule ;

- sur le processus de paix, les Etats-Unis considèrent que la principale question est aujourd'hui de faire accepter le plan de paix par les Serbes de Bosnie. Mais cela suppose tout à la fois de maintenir la cohésion du "groupe de contact" que la position russe rend difficile à obtenir, et de faire céder les Serbes de Bosnie, dont certains estiment qu'ils peuvent résister encore longtemps en dépit de la perte du soutien de Belgrade ;

- enfin, sur les risques d'extension du conflit, l'administration américaine estime que le danger principal réside aujourd'hui dans une reprise des hostilités dans les Krajinas où le problème de fond demeure entier.

S'agissant de la situation en Haïti, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé qu'en dépit d'un certain optimisme de façade affiché par les autorités américaines, la situation inspirait de graves préoccupations et qu'il était peu probable qu'elle puisse être réglée rapidement, alors que l'opinion américaine demeurait réservée, sinon réticente, quant à un engagement durable des Etats-Unis en Haïti.

A court terme, les deux prochaines semaines seront très importantes avant l'échéance du 15 octobre, date prévue pour le retour du Président Aristide.

A plus long terme, les Etats-Unis s'attendent à des difficultés importantes, les questions majeures étant : le problème du désarmement des milices haïtiennes, l'avenir du Président Aristide, la formation de la police haïtienne -à laquelle la France doit participer-, et le problème de l'assistance économique en Haïti.

Abordant alors la situation en Algérie, **M. Xavier de Villepin, président**, tout en considérant que les Etats-Unis ne semblaient pas estimer avoir d'intérêts stratégiques fondamentaux en Algérie, a indiqué que les autorités américaines souhaitaient la poursuite d'échanges étroits sur le sujet avec la France, compte tenu des menaces que ferait peser sur les voisins de l'Algérie -et sur la France- une prise de pouvoir par les extrémistes.

Les Etats-Unis jugeaient encourageants les récents développements politiques en Algérie tout en s'interrogeant sur les chances du "dialogue" entre le pouvoir algérien et le FIS (Front islamique du salut).

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite rendu compte à la commission de son entretien avec le ministre algérien des Affaires étrangères en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il a souligné qu'aux yeux des autorités algériennes, le "dialogue" avec les forces politiques supposait de la part de ces dernières l'acceptation d'un "socle politique" intangible incluant le respect des règles démocratiques, de l'alternance et des libertés individuelles.

Evoquant enfin la situation des Nations Unies, à la suite notamment d'entretiens avec les Secrétaires généraux adjoints de l'ONU pour les affaires politiques et pour les opérations de maintien de la paix, **M. Xavier de Villepin, président**, a souligné qu'une volonté politique accrue des Etats membres était nécessaire pour donner à l'ONU les moyens qui lui font défaut. Pour l'heure, l'ONU

manque cruellement de moyens financiers, surtout pour les opérations de maintien de la paix ; de moyens administratifs et logistiques pour gérer les seize opérations de maintien de la paix décidées depuis cinq ans ; et de moyens militaires.

**M. Xavier de Villepin, président**, a estimé que l'ONU devrait sans doute limiter les opérations de maintien de la paix ou s'en remettre davantage aux organisations régionales ou à des grandes puissances dans leur zone d'influence présumée (comme les Etats-Unis en Haïti ou la Russie pour les pays de la CEI).

S'agissant enfin de la composition du Conseil de sécurité, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que l'étude conduite au sein des Nations Unies depuis un an faisait apparaître plus de divergences que de convergences, et que les désaccords demeuraient nombreux, même si la plupart des pays estimaient la composition actuelle du Conseil de sécurité anachronique.

**Jeudi 6 octobre 1994 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'**audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.**

Le ministre des affaires étrangères, après avoir évoqué son récent déplacement aux Nations Unies à l'occasion de la 49e assemblée générale, a d'abord abordé les dossiers européens.

**M. Alain Juppé** a souligné que l'Union européenne se trouvait à la charnière des présidences allemande et française et que la France avait déjà fixé ses priorités : la croissance et l'emploi, comportant notamment la concrétisation des décisions du Conseil européen de Corfou relatives à de grands projets d'infrastructure ; le renforcement de la sécurité et de la stabilité européennes ; une particulière attention à l'audiovisuel, à la culture et à l'éducation et notamment l'élaboration de la nouvelle directive "télévision" ; le renouvellement de la convention de Lomé ; le développement de la politique méditerra-

néenne de l'Union, jusqu'à présent insuffisante ; et la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996.

Puis le ministre des affaires étrangères a présenté les conclusions du dernier Conseil Affaires générales qui s'est tenu à Luxembourg le 4 octobre. Il a fait observer que l'Union européenne s'était engagée dans une "stratégie de préadhésion" pour les pays d'Europe centrale et orientale qui se concrétiserait par l'organisation d'un "dialogue structuré" avec ces pays et l'élaboration de trois études relatives respectivement à l'harmonisation de leur législation avec celle de l'Union, à l'impact de leur éventuelle adhésion sur la politique agricole commune, et à la sécurité européenne et aux relations entre les différentes institutions concernées (UEO, OTAN...). M. Alain Juppé a indiqué que la France avait évoqué le problème de la construction navale européenne dans le but d'obtenir la sauvegarde de ses chantiers. Enfin, le ministre a précisé que le Conseil avait évoqué le processus de ratification des conclusions du cycle d'Uruguay et que la France ne procéderait à cette ratification qu'après que le Congrès américain se fut prononcé, et après un rapport écrit de la Commission sur la compatibilité de la ratification américaine avec les engagements conclus à Marrakech.

Le ministre a ensuite eu un échange de vues avec **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'avenir du parti libéral allemand et de la coalition au pouvoir en Allemagne dans la perspective des élections d'octobre. Evoquant le document de la CDU-CSU sur l'avenir de l'Union européenne à la suite de questions de **MM. Xavier de Villepin, président, Jacques Golliet, Michel Caldaguès et Yves Guéna**, il a souligné que la France avait pour sa part une vision précise de l'architecture future des institutions européennes, fondée, d'une part, sur l'idée que l'élargissement était indispensable et inéluctable et, d'autre part, sur le refus d'une Europe "à la carte".

Il a précisé que, dans la conception française exposée notamment par le Premier ministre, les nouveaux adhérents devraient accepter un "socle de disciplines et de soli-



darités communes" constitué notamment par l'Union douanière, concrétisée par un tarif douanier commun et une politique commerciale extérieure commune, par la politique étrangère et de sécurité commune et par un certain nombre de politiques communes. A l'intérieur de ce cercle, des "solidarités renforcées" pourraient unir les Etats membres qui le voudraient et le pourraient pour des actions communes dans d'autres domaines. Un troisième cercle comprendrait tous les Etats qui, sans pouvoir, au moins à moyen terme, adhérer à l'Union, en seraient des partenaires privilégiés, comme par exemple la Russie.

S'agissant des institutions, le ministre a fait observer que l'inspiration fédéraliste du document CDU-CSU n'était pas celle du gouvernement français qui estimait, d'une part, que le détenteur légitime du pouvoir exécutif dans l'Union devait demeurer le Conseil, d'autre part que la Commission devait agir, chaque fois que nécessaire, dans le cadre de mandats précis du Conseil et, enfin, que les progrès du contrôle démocratique ne passaient pas nécessairement par un accroissement du pouvoir du Parlement européen, mais plutôt par une implication renforcée des Parlements nationaux dans la construction européenne.

Avec **M. Michel Crucis**, **M. Alain Juppé** est convenu de l'intérêt qu'il y aurait pour les Nations Unies à disposer de forces armées. Après avoir souligné les difficultés, notamment financières, d'une telle entreprise, le ministre a souligné que la France avait déjà proposé de mettre à la disposition de l'ONU des "modules de force en attente" et était favorable, par ailleurs, à l'idée d'une force interafricaine.

**MM. Jean Garcia et Alain Juppé** ont ensuite eu un échange de vues sur la situation à Chypre. Le ministre a rappelé le soutien apporté par la France à l'action des Nations Unies en vue de favoriser le dialogue et l'apaisement par la mise en oeuvre de mesures de confiance.

A **M. Marc Lauriol** qui s'interrogeait notamment sur les déséquilibres démographiques entre la France et l'Allemagne, et qui soulignait l'importance d'un développement rapide de la façade atlantique française pour équilibrer la prééminence croissante de l'axe rhénan en Europe, **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères**, a notamment répondu que la différence entre les populations française et allemande ne lui paraissait pas être un handicap majeur pour la France et que, si le développement de la façade atlantique devait assurément être encouragé, il ne fallait ni affaiblir l'Île de France ni négliger le développement du réseau de voies navigables en France.

A **M. André Rouvière** qui l'interrogeait sur les moyens de faire face au "dumping" social pratiqué par certains pays, le ministre des affaires étrangères a rappelé que la France avait obtenu, en dépit des réticences de certains de ses partenaires européens, que la clause sociale soit abordée dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce.

Abordant le dossier bosniaque, **M. Alain Juppé** a d'abord souligné le fait nouveau que constituait la renonciation du gouvernement de Bosnie Herzégovine ainsi que des Etats-Unis à une levée immédiate de l'embargo sur les armes.

Une résolution du conseil de sécurité serait présentée le 15 octobre prochain par les Etats-Unis, prévoyant, après un délai de six mois, une éventuelle levée de l'embargo à laquelle la France refusait néanmoins de conférer un caractère automatique et mettait des conditions précises.

Le nouveau délai ainsi ouvert devait être l'occasion, selon le ministre des affaires étrangères, d'une part de poursuivre dans la direction suivie par le "groupe de contact" mais aussi d'autre part d'envisager des initiatives nouvelles.

La ligne suivie par le "groupe de contact", a rappelé **M. Alain Juppé**, reposait sur trois idées principales : en

premier lieu, renforcer l'isolement des Serbes bosniaques, concrétisé par l'aggravation des sanctions politiques et financières, la surveillance par une centaine d'observateurs et l'efficacité de la fermeture des liaisons entre la Serbie et les territoires bosno-serbes. Symétriquement, les sanctions à l'égard de la Serbie avaient été levées, partiellement et sous conditions. Le ministre a fait état des appréciations positives des observateurs sur l'effectivité globale de la fermeture de la frontière serbo-bosniaque, tout en relevant que les Serbes bosniaques disposaient encore de stocks substantiels.

En second lieu, il convenait de veiller au nécessaire respect des zones de sécurité et d'exclusion : ceci était l'objet d'un dialogue entre l'OTAN et la FORPRONU, celle-ci étant confrontée à une situation difficile. Pour leur part, les ministres de la défense de l'OTAN avaient décidé à Séville de ne plus avertir préalablement les auteurs des violations des zones de sécurité des ripostes de l'OTAN, de diversifier les cibles potentielles et de réduire les délais de réaction. En tout état de cause, le ministre a défendu le principe de la "double clé" OTAN-FORPRONU dans le cadre d'une opération de riposte.

Enfin, le ministre a souligné l'importance du tribunal pénal international créé pour juger les auteurs de crimes contre l'humanité commis dans l'ex-Yougoslavie, qui était désormais opérationnel pour engager les procédures d'instruction.

Il fallait cependant, a estimé le ministre, formuler des initiatives nouvelles : procéder tout d'abord au nécessaire approfondissement de l'aspect institutionnel du plan de paix, notamment au regard des possibilités de confédération entre la Serbie d'une part et l'entité serbe de Bosnie d'autre part ; il convenait ensuite de globaliser le dossier en avançant sur le règlement du problème des Krajinas.

A l'issue de son exposé, **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères**, a reconnu avec **M. Michel Caldaguès** que l'embargo sur les armes n'empêchait pas,

semble-t-il, le passage de certains types d'armement léger ; il a insisté sur l'impact positif du renoncement récent des autorités bosniaques à une levée immédiate de l'embargo sur les armes.

S'agissant du respect des minorités serbes demeurant hors des territoires contrôlés par les Serbes bosniaques dans le cadre du découpage territorial proposé par le plan de paix, le ministre des affaires étrangères a précisé que la constitution de la Bosnie Herzégovine contenait, s'agissant du respect des minorités, des dispositions contraignantes, et qu'au demeurant cette question devait être globalisée à la Serbie même, s'agissant notamment de la population albanophone du Kosovo.

Evoquant ensuite la situation en Haïti, **M. Alain Juppé** a rappelé les étapes qui ont conduit à l'accord de l'Ile des Gouverneurs, en juillet 1993, puis à l'intervention américaine, en septembre 1994, après l'échec de la mise en oeuvre de sanctions internationales renforcées, décidées en avril 1994.

Le ministre des affaires étrangères a précisé le cadre juridique des interventions effectuées sous mandat de l'ONU, l'intervention américaine relevant du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et la MINUHA (mission des Nations Unies en Haïti) s'appuyant sur le chapitre VI. **M. Alain Juppé** a alors rappelé la position française à l'égard d'Haïti : favorable à l'initiative américaine, qui n'a toutefois pas empêché de très graves incidents de se produire, la France s'est associée au vote de la résolution du Conseil de sécurité sur la levée des sanctions après le retour du Président Aristide, prévu pour le 15 octobre. A cet égard, **M. Alain Juppé** a souligné que la France avait décidé de reprendre les liaisons aériennes avec Haïti. D'autre part, la France participera à la formation de la police haïtienne. Enfin, **M. Alain Juppé** a confirmé la reprise future de la coopération française, sur la base de 200 à 250 millions de francs annuels.

Evoquant ensuite la situation des quelque 900 ressortissants français demeurés en Haïti, le ministre des affaires étrangères a estimé les conditions de sécurité relativement satisfaisantes, compte tenu des mesures prises.

Interrogé par **MM. Michel d'Aillières et Marc Lauriol** sur la nature des intérêts français en Haïti, **M. Alain Juppé, ministre**, s'est référé notamment à la francophonie et à la présence française dans les Caraïbes.

Après s'être félicité de la réouverture du lycée français de Port-au-Prince, **M. Jacques Habert**, estimant inéluctable un regain de violence en Haïti, s'est interrogé sur l'opportunité de consacrer à la formation de la police haïtienne des effectifs de policiers et de gendarmes qu'il serait selon lui nécessaire d'affecter à la sécurité de l'ambassade, de l'Institut et du lycée français. Le ministre des affaires étrangères, notant que les effectifs de sécurité affectés à notre propre dispositif lui semblaient suffisants, a néanmoins reconnu que les risques d'affrontements en Haïti étaient évidents.

**M. Hubert Durand-Chastel** ayant alors considéré que les récentes élections présidentielles au Brésil et, à un moindre degré, au Mexique, pouvaient être interprétées comme favorisant la stabilité dans ces deux pays, **M. Alain Juppé** a relevé l'opportunité de développer la présence française en Amérique latine.

Abordant ensuite l'actualité algérienne, **M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères**, a évoqué avec **M. Xavier de Villepin, président**, les tensions très fortes en pays berbère.

Avec **M. Claude Estier**, le ministre des affaires étrangères a noté que les conditions de l'instauration du dialogue annoncé entre le gouvernement algérien et le FIS (Front islamique du salut) semblaient encore loin d'être réunies.

Puis **M. Marc Lauriol** a évoqué les racines historiques de la fragilité de l'Etat et de la nation en Algérie, soulignant la spécificité que constitue, par rapport à la

Tunisie et au Maroc, la cohabitation de peuples différents. **M. Alain Juppé**, faisant observer que la France ne saurait intervenir dans ce problème, a souligné l'extrême gravité de la situation.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - Après avoir été accueilli par M. Jean-Pierre Fourcade, président, **M. Lucien Neuwirth**, nouveau membre de la commission en remplacement de M. Jean-Paul Delevoye, a présenté un exposé sur le **traitement de la douleur** et a demandé à la commission de bien vouloir donner un avis favorable à la **constitution d'un groupe d'études** consacré à ce sujet.

Il a d'abord indiqué qu'à son sens, il serait bon que le Sénat se saisisse du dossier du traitement de la douleur qui concerne chaque année dans notre pays plusieurs centaines de milliers de personnes. Il a précisé que la formule du groupe d'études, de préférence à celle du groupe de travail, serait de nature à permettre à un grand nombre de sénateurs de s'associer à ses travaux et offrait toute la souplesse nécessaire au traitement de ce sujet.

Il a présenté les principaux indicateurs de l'insuffisante prise en charge de la douleur des malades par notre système de soins. Notre pays se situe ainsi au 40ème rang mondial pour la prescription de morphiniques, et le résultat d'une enquête nationale montre que 50 % des personnes opérées au cours des cinq dernières années gardent un très mauvais souvenir des douleurs post-opératoires.

**M. Lucien Neuwirth** a rappelé le faible nombre d'unités de soins palliatifs en France et a indiqué que les centres anti-douleur constitués en milieu hospitalier rencontrent de graves difficultés de fonctionnement.

Il a estimé qu'il existe cependant le moyen de réduire, sans risque de toxicomanie, la douleur des patients en fin de vie.

Evoquant les causes d'une telle carence, il a cité l'insuffisante formation des médecins et l'inadaptation du cadre législatif et réglementaire.

**M. Lucien Neuwirth** a observé que les enjeux du traitement de la douleur sont à la fois sanitaires et économiques, les douleurs chroniques non traitées ayant des conséquences sur l'activité économique et représentant un coût pour l'assurance maladie.

Après avoir rappelé les actions déjà entreprises par le Gouvernement, il a esquissé des solutions possibles qui pourraient être promues par un groupe d'études sénatorial.

Précisant ce que pourrait être le calendrier de travail d'un tel groupe, il a évoqué l'organisation d'une journée d'auditions publiques et la rédaction d'un rapport dans un délai d'un mois et demi.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est félicité d'une telle initiative, estimant que le Sénat devait, comme l'ont fait MM. Claude Huriet et Franck Sérusclat pour les recherches biomédicales, faire progresser le dossier du traitement de la douleur.

**Mme Hélène Missoffe** a interrogé M. Lucien Neuwirth sur les modalités de détermination du rang de la France en la matière et a observé que le groupe d'études pourrait examiner la situation des pays qui sont mieux placés que le nôtre.

**M. Franck Sérusclat** a apporté à M. Lucien Neuwirth son soutien pour l'action qu'il compte entreprendre. **M. Louis Souvet** a fait part de ses interrogations quant à la démarche de M. Lucien Neuwirth ; il s'est ainsi déclaré opposé à l'organisation d'auditions publiques.

**M. Henri Belcour** s'est inquiété du fait que certains propos tenus par M. Lucien Neuwirth pourraient être compris comme critiquant les médecins. Il a fait part de ses réserves à l'égard de la multiplication des unités de soins



palliatifs. Il a estimé que les statistiques ne sont pas toujours établies de manière objective.

**Mme Joëlle Dusseau** a évoqué les réticences de nombreux médecins à prescrire des morphiniques, ces réticences étant fondées sur les possibles effets toxicogènes de ces produits. Or, non seulement ces effets sont quasi nuls lorsque le traitement est convenablement prescrit, mais ils ne peuvent être mis en balance avec la douleur d'un patient en fin de vie.

Elle a estimé opportun que des auditions ouvertes à la presse soient organisées, rencontrant l'opposition de **M. Jean Chérioux** qui a fait part de sa crainte que la possible évocation de la toxicomanie devant les journalistes soit source de dérapages.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est déclarée favorable à l'initiative de M. Lucien Neuwirth et a plus particulièrement abordé le sujet de la douleur de l'enfant.

Elle a estimé que le travail du groupe d'études devrait avoir des suites budgétaires et a proposé de réformer la formation des futurs médecins.

Répondant aux orateurs, **M. Lucien Neuwirth** a indiqué à Mme Hélène Missoffe que le calcul du rang de la France en matière de prescription de morphiniques a été obtenu en divisant le volume total prescrit par le nombre de Français.

Il s'est ensuite adressé aux parlementaires ayant exprimé leur désaccord à l'organisation d'auditions publiques en évoquant d'autres auditions publiques qui ont eu lieu au Sénat et n'ont pas occasionné de désordre particulier. Il a estimé que le sujet du traitement de la douleur intéresse l'opinion publique et qu'il ne serait pas opportun de tenir celle-ci à l'écart des travaux du Sénat, dans la mesure où le règlement de ce dossier passera, non seulement par des propositions d'ordre législatif, réglementaire et budgétaire, mais aussi par un changement des mentalités et la levée d'une certaine inhibition culturelle. A la suite de ce débat, la commission a émis un avis

**favorable à la constitution d'un groupe d'études et a adopté le principe de l'organisation d'une journée d'auditions publiques** consacrées aux problèmes posés par le **traitement de la douleur** dans notre pays.

La commission a ensuite entendu un compte rendu, présenté par **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, de la **mission d'information sur le système de santé américain** et ses projets de réforme, composée de sept sénateurs, qui s'est déroulée du 9 au 16 septembre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a d'abord présenté les principales caractéristiques du système américain, dans lequel il existe un régime obligatoire de retraite mais où la dépense de santé ne fait pas l'objet d'une prise en charge collective. Il a indiqué à cet égard que, si l'aide sociale assure la protection sociale des plus pauvres, les personnes qui disposent de revenus intermédiaires mais insuffisants pour souscrire un contrat d'assurance privée sont les véritables laissés pour compte de la protection sociale américaine. Il a évoqué les difficultés rencontrées par le président Clinton pour faire adopter son plan de généralisation de la couverture maladie. Soulignant le caractère contradictoire des objectifs de ce plan, il a indiqué que la vigueur de l'opposition qu'il a suscitée auprès, notamment, des chefs d'entreprise laisse mal augurer son adoption prochaine.

Il a ensuite présenté les deux Etats visités par la délégation, la Californie et l'Orégon, qui diffèrent par leur taille (32 millions d'habitants contre 3 millions) ainsi que par la nature des réformes mises en oeuvre en matière de couverture médicale.

Ainsi, alors que le plan Clinton proposait une réforme d'ensemble du système de santé, la Californie a choisi d'élargir le bénéfice de la couverture médicale en maîtrisant les coûts d'une manière partielle et progressive. Surtout, elle a pris le pari d'améliorer la situation des quelque six millions de Californiens non assurés (soit 1/5ème de la population) sans solliciter la générosité des contribuables.

La réforme mise en place en Californie repose sur le constat que 75 % des personnes non assurées sont des salariés ou des ayants-droit de salariés dont l'employeur, le plus souvent à la tête d'une petite entreprise, n'a pas souscrit d'assurance pour son personnel, et dont les revenus ne sont pas assez importants pour qu'elles adhèrent à un contrat individuel. Le Health Insurance Plan of Californie (HIPC) a pour ambition d'aider les petites entreprises qui le souhaitent à obtenir des assureurs, grâce à la constitution d'un pool, des tarifs comparables à ceux qui sont consentis aux grandes entreprises.

Mis en place en juillet 1993, il a offert une couverture médicale à moins de 100.000 Californiens. Ce plan, certes indolore, ne sera donc pas de nature à résoudre le problème de l'absence de généralisation de la couverture médicale en Californie.

Dans l'Oregon, la recherche de l'universalité de la couverture médicale a été réalisée par une extension du bénéfice du programme Medicaid à toutes les personnes dont le revenu est inférieur au niveau de pauvreté défini au niveau fédéral.

L'acceptation de cette extension par le Gouvernement fédéral, qui cofinance avec les Etats fédérés le programme Medicaid, ayant été subordonnée à une action vigoureuse en vue de contenir les coûts, l'Etat de l'Oregon a en premier lieu souhaité compenser l'universalité de la couverture par la définition d'un "panier" de biens et services médicaux qui représentera l'étendue de la couverture individuelle des bénéficiaires de Medicaid. La démarche retenue pour définir ce panier est intéressante, dans la mesure où elle s'est appuyée sur une large consultation de la population à qui il a été demandé de définir à la fois le niveau de protection sociale minimum souhaité et une liste de biens et services médicaux devant être couverts, par ordre de priorité.

Tout traitement exclu de la liste n'est pas couvert par Medicaid et tout traitement situé en fin de liste court le

risque, dans l'hypothèse d'un dérapage des dépenses, de s'en voir exclu.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a ensuite longuement évoqué les "Health Maintenance Organisations", qui assurent désormais la couverture médicale d'environ 50 millions d'Américains.

Pour une capitalisation annuelle d'un montant inférieur de 10 à 30 % à celui des primes d'assurance, ils fournissent à leurs adhérents une prise en charge sanitaire gratuite (le patient ayant cependant souvent à acquitter un très faible ticket modérateur) pendant toute la durée d'assurance. Les seules contraintes qui leur sont imposées résident dans l'obligation de s'adresser aux médecins et hôpitaux qui, soit ont passé contrat avec la structure de soins, soit en sont ses collaborateurs ou salariés. La coordination des soins, le suivi annuel des patients comme l'absence de paiement à l'acte favorisent à la fois la maîtrise des dépenses de santé et la délivrance de soins de qualité.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a ensuite tiré les premières leçons des expériences californiennes et de l'Oregon. Il a indiqué, en premier lieu, que la progression parallèle du niveau des dépenses montre bien que la question des dépenses de santé doit être analysée en terme d'offre de santé, et que la structure de la demande ou la manière dont elle est solvabilisée ne constituent pas un facteur explicatif de leur évolution.

Il a souligné, en deuxième lieu, l'importance, en matière de santé publique, du choix de bons objectifs et de bonnes méthodes de réforme, ainsi que celle de l'existence, au sein du système de santé, de marges d'expérimentation. Il a regretté, à cet égard, la grande rigidité du système français.

En troisième et dernier lieu, il a observé l'imbrication de plus en plus grande, en France comme aux Etats-Unis, des politiques de santé et d'aide sociale.

Conformément aux instructions prises par le bureau du Sénat le 27 juin 1972, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a dressé le bilan de l'application des lois, pour le semestre courant du 16 mars au 15 septembre 1994.

Il a rappelé d'abord qu'au cours de la session de printemps, la commission a examiné, au fond, huit projets de loi et une proposition de loi. Il a rappelé que le projet de loi n° 344 (1993-1994) relatif à la pension de vieillesse des anciens combattants en Afrique du nord examiné par le Sénat n'avait pas encore été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Les principales mesures d'application de la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie ont été publiées conformément à l'engagement pris par M. Roger Romani, ministre délégué chargé des relations avec le Sénat et des rapatriés.

Elles sont contenues dans le décret n° 96-648 du 22 juillet 1994. Les quelques mesures qui restent encore à mettre en oeuvre ont d'ores et déjà fait l'objet d'un accord interministériel.

La loi sera complètement applicable avant le 1er janvier prochain.

Les décrets d'application de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille sont d'autant plus importants que les mesures essentielles annoncées lors de son adoption étaient de nature réglementaire. Les principaux décrets concernant l'allocation parentale d'éducation ont été publiés au début du mois dernier. Certaines des mesures particulières relatives à cette allocation n'ont pas encore été prises. Il s'agit notamment de l'allocation parentale d'éducation à taux partiel qui aurait dû s'appliquer dès le 1er juillet dernier.

La plupart des autres textes attendus cette année concernent les mesures qui entreront en application au 1er janvier 1995. Elles sont en cours d'élaboration.

La loi n° 94-630 du 25 juillet 1994 modifiant le livre II bis du code de la santé publique relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales ne prévoit que trois mesures réglementaires d'application dont le calendrier de publication n'a pas encore été précisé.

Tous les décrets d'application de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale devraient être publiés avant la fin de la présente année.

S'agissant de la loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise, des circulaires sont déjà parues qui sont destinées à permettre la mise en oeuvre de mesures exceptionnelles de déblocage anticipé des droits des salariés au titre de la participation. Les deux décrets attendus sur les mêmes dispositions devraient être publiés très prochainement.

La mise en oeuvre des dispositions relatives au compte épargne-temps suppose la conclusion préalable d'accords collectifs de travail.

Les principaux décrets relatifs à la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, devraient être publiés avant le 30 juin 1995 selon un calendrier qui a été communiqué à la commission.

La loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés portant transposition des directives n° 94-49 et n° 94-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes devrait être mise en oeuvre en trois étapes. Les dispositions relatives au régime financier des institutions de prévoyance devraient être publiées avant la fin de l'année. Les modalités de conclusion des conventions ou accords

collectifs d'entreprises et les règles de fonctionnement des institutions de prévoyance devraient être connues avant la fin du premier semestre 1995.

Enfin, dans le second semestre 1995, seront préparées les mesures relatives aux règles de provisionnement des institutions de retraite supplémentaire. De tels délais sont justifiés notamment par la nécessaire consultation des partenaires sociaux.

La loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a reçu la plus grande partie de ses décrets d'application. Seules demeurent inappliquées les dispositions relatives à la formation professionnelle.

Ainsi, si l'on excepte le retrait des dispositions relatives au contrat d'insertion professionnelle, le programme de mise en oeuvre de la loi quinquennale a été respecté, la véritable application de ces dispositifs relevant désormais des partenaires sociaux et des entreprises. Les deux bilans dressés par l'Assemblée nationale sont, à cet égard, assez inquiétants dans la mesure où ils révèlent une méconnaissance des dispositifs de la part des bénéficiaires, en partie due à leur trop grande complexité.

Les décrets d'application de la loi n° 93-1418 du 31 décembre 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° 93-57 en date du 24 juin 1992 sont toujours attendus et devraient intervenir très prochainement.

Enfin, s'agissant de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, il est à regretter que les dispositions relatives à la lutte contre la tuberculose et à la réforme de la prise en charge des détenus ne soient toujours pas publiées, alors que le Gouvernement avait souligné leur urgence absolue, malgré les

réserves exprimées par le Sénat qui se trouvent ainsi validées par la réalité.

Puis, la commission a désigné :

- **M. Paul Blanc** pour la **proposition de loi n° 608** (1993-1994) de M. Philippe Marini, tendant à réglementer les **offres d'emploi** et les **publicités relatives à l'emploi** figurant dans les **journaux d'annonces gratuits** ;

- **M. Marcel Lesbros** pour la **proposition de loi n° 609** (1993-1994) de M. Jacques Delong, tendant à permettre aux **veuves des anciens prisonniers de guerre et combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc** de percevoir la **pension de réversion** de la retraite du combattant de leurs maris.



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

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'**examen des amendements** au projet de loi n° 605 (1993-1994) relatif à la partie législative du **livre III du code des juridictions financières**, sur le rapport de **M. Emmanuel Hamel**.

Elle a décidé de donner un avis défavorable aux amendements n°s 8 à 35 du groupe socialiste ayant pour objet de modifier le contenu des dispositions du livre III du code des juridictions financières, ceux-ci ne respectant pas le principe de la codification à droit constant.

**Jeudi 6 octobre 1994 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du rapport de M. Jacques Chaumont sur le **projet de loi n° 525 (1993-1994)** adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'**approbation de la convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République du Ghana** en vue d'éviter les **doubles impositions** et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'**impôts sur le revenu** et sur **les gains en capital**.

Le rapporteur a tout d'abord indiqué que ce texte devrait favoriser le développement des implantations françaises au Ghana, qui n'a encore négocié que très peu de conventions fiscales avec des pays européens.

Il a noté que l'accord est largement conforme au modèle de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), mais s'en éloigne sur quelques

aspects qui correspondent pour la plupart à des demandes habituelles des pays en développement.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur**, a relevé que les particularités portaient sur la définition de l'établissement stable qui permet au Ghana de percevoir des taxes sur les chantiers provisoires ainsi que sur le droit d'imposition à la source des intérêts et redevances à un taux supérieur au taux habituel.

La commission a ensuite **approuvé le projet de loi**.

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Jacques Chaumont** sur le **projet de loi n° 526 (1993-1994)** adopté par l'Assemblée nationale, autorisant **l'approbation de l'avenant à la convention fiscale du 6 avril 1966** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de **Côte-d'Ivoire** tendant à **éviter les doubles impositions** et à établir des règles d'assistance réciproque en matière fiscale, modifiée par l'avenant du 25 février 1985.

Après avoir rappelé que la Côte-d'Ivoire était notre premier partenaire en Afrique francophone, le rapporteur a noté qu'un avenant à la convention fiscale de 1966 paraissait nécessaire compte tenu de l'évolution des législations fiscales des deux pays.

**M. Jacques Chaumont, rapporteur**, a indiqué que les principaux aménagements portent, d'une part, sur l'adjonction de certains impôts dans le champ d'application de la convention, notamment l'imposition des gains en capital et l'impôt sur la fortune et, d'autre part, sur la modification du régime d'élimination des doubles impositions désormais obtenue par la méthode du crédit d'impôt.

Il a également noté que, s'agissant de l'impôt sur les dividendes, l'Etat de la source peut prélever une retenue de 15 ou 18 %, soit un taux supérieur au taux habituel.

La commission a ensuite **approuvé le projet de loi**.

Puis, la commission a auditionné **M. Michel Pébereau**, président directeur général de la Banque nationale

de Paris (BNP), sur la **conjoncture économique, l'évolution des taux d'intérêt et le financement de l'économie.**

**M. Michel Pébereau** a fait remarquer que la France se trouve dans une phase de son histoire économique particulièrement favorable pour aborder la reprise car elle a bien maîtrisé ses problèmes d'équilibre économique et ses grandes entreprises ont pu assainir leur situation financière.

Les grands équilibres sont aujourd'hui bien maîtrisés. Il en va ainsi de l'inflation, dont l'évolution fait de la France le meilleur élève de la classe européenne. Cette situation semble stable, d'une part en raison de la maîtrise des mécanismes de formation des salaires, d'autre part, en raison de l'indépendance de la Banque centrale. Toutefois, l'inflation devrait légèrement augmenter en raison de la reprise. L'équilibre extérieur est maîtrisé, tant pour la balance des paiements que pour celle des transactions courantes, même si nos exportations croissent moins vite que nos importations. En 1994, les échanges seront encore excédentaires et la reprise ne sera pas entravée par la contrainte extérieure.

**M. Michel Pébereau** a, par ailleurs, estimé que les entreprises ont réagi avec beaucoup de vigueur pour passer la crise dans les meilleures conditions. Cette réaction a eu des aspects négatifs comme la diminution de l'emploi et le ralentissement des investissements, mais les entreprises abordent la reprise dans une situation -capacité d'autofinancement, réduction de l'endettement- très positive.

En contrepoint, les éléments négatifs sont, d'une part, l'ampleur du chômage et, d'autre part, les problèmes de financement de l'économie, en particulier le niveau des taux d'intérêt à long terme.

Néanmoins, la reprise semble assurée. La consommation repart ainsi que l'investissement, tous deux assurant un relais interne à une croissance jusqu'ici tirée par les

exportations. La croissance de la consommation des ménages serait comprise entre 2 % et 3 % en 1995 tandis que la croissance de l'investissement devrait atteindre 8 %.

S'agissant des taux d'intérêt, la situation actuelle est surprenante. Les taux d'intérêt à long terme sont actuellement orientés à la hausse, alors qu'ils étaient jusqu'à présent structurellement en baisse. Or, l'on pouvait penser qu'ils se stabiliseraient aux environs de 6 à 7 %, ce qui correspond à des niveaux de taux réels de 3 à 4 %, compatibles avec un chemin de croissance équilibré.

Mais cette hypothèse n'est pas réalisée et le retournement des taux d'intérêt a provoqué un double krach obligataire. Cette situation s'explique, compte tenu de l'internationalisation des marchés obligataires, par le renversement des anticipations sur le marché américain -marché directeur- en raison de l'appréhension de l'inflation et d'un phénomène technique de «déboucement» d'opérations spéculatives imputable à l'inversion de la courbe des taux.

Les opérateurs sur les marchés financiers ont transposé ces anticipations aux marchés européens de façon injustifiée car le niveau des taux d'intérêt est beaucoup trop élevé, compte tenu de l'évolution des données fondamentales des économies européennes. Les taux longs devraient donc baisser mais à une date qui reste encore malheureusement aléatoire.

S'agissant du financement de l'économie, **M. Michel Pébereau** a estimé que la France venait de vivre deux phénomènes nouveaux d'une importance considérable.

Il s'agit, en premier lieu, de l'apparition d'un solde de financement positif en dépit de la forte dégradation des comptes publics. Ce résultat provient d'un exceptionnel redressement de la capacité de financement des agents économiques privés, essentiellement des ménages et des sociétés.

Les ménages, en particulier, ont accru leur capacité d'épargne, qui est passée de 2 % à 4 % du PIB, tout en stabilisant leur épargne. Il faut y voir les effets de la politique du gouvernement en faveur de l'épargne longue, même si les placements restent volatils en raison du niveau trop élevé des taux administrés.

Il s'agit, en second lieu, de la baisse du taux d'intermédiation financière due en partie à une inflexion de la demande de crédit des agents privés non financiers.

**M. Michel Pébereau** a cependant estimé qu'il ne fallait pas se satisfaire de cette conjoncture positive et renoncer aux réformes de structure, notamment en ce qui concerne la maîtrise des dépenses sociales et la résorption du déficit des finances publiques. Cet assainissement indispensable suppose des arbitrages délicats afin de ne pas accroître à nouveau les prélèvements obligatoires.

Enfin, **M. Michel Pébereau** a appelé de ses vœux une réforme d'ensemble de la fiscalité de l'épargne.

En réponse aux questions de **M. Jean Arthuis, rapporteur général**, le président de la BNP a défini les grands axes d'une réforme de la fiscalité de l'épargne. L'idée de base en est simple puisqu'elle conduit à distinguer trois niveaux de fiscalité différents, en fonction du degré de stabilité d'épargne. Pour l'épargne courte, deux mesures pourraient être envisagées : la détaxation des revenus et des plus-values sous un seuil, et un prélèvement libérateur au-delà.

L'épargne à moyen et long terme (5 à 8 ans) bénéficierait d'une détaxation totale des revenus ou des plus-values.

Quant à l'épargne de très long terme et l'épargne en vue de la retraite, elles seraient encouragées par un avantage fiscal à l'entrée par une détaxation du revenu investi. Cette fiscalité serait identique quelle que soit la destination de cette épargne, l'important étant sa durée.

A propos de l'esprit d'entreprise, **M. Michel Pébereau** a souhaité qu'on ne discrimine pas l'entreprise familiale par rapport aux entreprises cotées. A cet égard, deux mesures sont envisageables. La première consisterait à encourager l'épargne de voisinage à s'investir dans l'entreprise familiale.

Pour l'alimentation en fonds propres des entreprises en développement, **M. Michel Pébereau** a estimé qu'on pouvait élargir la mission de la Société financière pour l'assurance des risques des petites et moyennes entreprises (SOFARIS) et spécialiser le Crédit à l'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) dans ce segment du financement.

La seconde mesure concerne l'appareil éducatif, qui oriente les élèves depuis Jules Ferry vers la fonction publique. Il serait nécessaire de les attirer davantage vers l'entreprise.

A propos des charges salariales, **M. Michel Pébereau** a considéré que certains emplois payés au SMIC avaient un coût global plus élevé que leur valeur de marché et que ce phénomène était aggravé, dans le secteur bancaire, par la taxe sur les salaires.

**M. Michel Pébereau** a ensuite répondu aux questions de **MM. Jacques Sourdille, Alain Lambert, Roland du Luart, Jacques Chaumont, Paul Loridant et Paul Girod.**

L'«européanisation» des entreprises lui a paru un phénomène indispensable pour faire face à la concurrence américaine et japonaise. Cela n'empêche pas le maintien d'un capitalisme français à l'intérieur de l'Europe.

**M. Michel Pébereau** a considéré que l'état des finances publiques et la nécessité de maintenir l'inflation à son niveau actuel ne permettaient pas d'accélérer la reprise afin de réduire le chômage.

A propos des taux d'intérêt à long terme, **M. Michel Pébereau** a souligné que leur niveau élevé avait un

impact négatif sur le logement et un effet catastrophique sur la bourse. **M. Michel Pébereau** a constaté qu'il était rare en période de reprise de connaître des taux d'intérêt réels aussi élevés. Il a attribué ce phénomène à la mondialisation de la demande d'épargne alors que, traditionnellement, cette demande se concentrait dans quelques pays industriels. Il a toutefois estimé que la tendance à la hausse des taux longs devrait s'inverser prochainement.

Sur la parité franc-deutschemark, **M. Michel Pébereau** s'est déclaré convaincu que l'écart des taux d'intérêt entre les deux monnaies provenait d'une différence d'attitude entre les deux peuples vis à vis de leur devise. Aux yeux des investisseurs internationaux, il existe, en permanence, un risque de changement de cap de la politique monétaire française.

**M. Michel Pébereau** a également rappelé que l'exemple allemand prouve qu'une monnaie stable constitue un atout pour une croissance à long terme.

**M. Michel Pébereau** a, par ailleurs, expliqué qu'il avait été surpris par la rapidité de l'effet de la reprise sur la courbe du chômage : l'économie française a réagi plus vigoureusement grâce à la flexibilité accrue du marché du travail.

A propos de la compétition internationale, **M. Michel Pébereau** a expliqué que certains chefs d'Etat eux-mêmes ou les promoteurs de grands contrats pour les entreprises de leur pays. Ce n'est pas le cas en France, où les chefs d'Etat y répugnent alors que cette attitude est devenue systématique aux Etats-Unis.

Enfin, la commission a entendu une **communication de M. Jean Arthuis, rapporteur général**, sur l'exécution de la loi de finances pour 1994 et le **décret d'avance du 29 septembre 1994**.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a tout d'abord rappelé que le recours à la procédure des décrets d'avance n'avait pas d'incidence sur l'équilibre de la loi de finances

initiale puisque les ouvertures étaient strictement compensées par des annulations de même montant.

Avant de commenter le contenu des ouvertures auxquelles procède le décret d'avance, le rapporteur général a présenté un premier bilan de l'exécution de la loi de finances pour 1994. Il a ainsi constaté que les ressources nettes du budget général devraient excéder de 22,6 milliards de francs la prévision initiale.

S'agissant des plus-values en recettes fiscales nettes dont le montant atteint 16,2 milliards de francs, il a souligné qu'elles provenaient à la fois d'un effet base de 1993 sur 1994 et d'une réévaluation -de 1,4 % à 2 %- des perspectives de croissance pour l'année en cours.

Il a par ailleurs relevé que les recettes non fiscales se trouvaient majorées de 9,1 milliards de francs du fait de la perception en 1994 de produits qui auraient normalement dû être versés en 1993. Il en va ainsi du dividende de la Banque de France pour 1993 (2,9 milliards de francs), du remboursement d'avances aéronautiques (1,4 milliard de francs), et d'un prélèvement de 4,8 milliards de francs opéré sur le fonds de réserve et de financement du logement de la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a rappelé qu'un certain nombre de dépenses restaient à financer et, en particulier, la reconduction en 1994 du doublement de l'allocation de rentrée scolaire (6 milliards de francs) et l'apport de l'Etat à Air France (10 milliards de francs).

Commentant ensuite brièvement les 5 milliards de francs d'ouvertures de crédit auxquelles procède le décret d'avances, **M. Jean Arthuis** s'est notamment félicité de la réussite de la mesure de relance de la consommation automobile que constitue la prime à la casse de 5.000 francs instituée le 17 février 1994. Il a indiqué que le succès du dispositif entraînait une dépense supplémentaire de 1,1 milliard de francs.

Il a ensuite précisé que 1,72 milliard de francs étaient consacrés à l'emploi dont 310 millions de francs pour le



dispositif d'aide au premier emploi des jeunes institué le 11 avril 1994, et 1,37 milliard de francs pour les contrats emploi-solidarité et les préretraites.

Enfin, il a souligné le coût supplémentaire de 1,4 milliard de francs induit par les opérations militaires extérieures.

Le rapporteur général a ensuite présenté le contenu de l'arrêté d'annulation du 29 septembre 1994.

Il a rappelé que ces annulations avaient été préparées par le gel de 9,6 milliards de francs de crédits et s'est félicité de ce que le budget de la défense soit épargné par celles-ci.

**M. Jean Arthuis, rapporteur général**, a constaté que, contrairement à l'arrêté d'annulation du 30 mars 1994, les annulations du 29 septembre portaient également sur les autorisations de programme qui étaient réduites de 2,6 milliards de francs. Il a enfin souligné que la plupart de ces annulations tiraient les conséquences d'une sous-consommation des crédits sur les chapitres considérés.

La commission a **donné acte** à M. le rapporteur général de sa communication.

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

**Mardi 4 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Après que **M. Jacques Larché, président**, eut rendu hommage à la mémoire de M. François Collet, sénateur, décédé le 27 septembre 1994, la commission a tout d'abord désigné **M. André Bohl** comme **candidat** appelé à représenter le Sénat au sein du **Conseil national des services publics départementaux et communaux** (en remplacement de M. Bernard Laurent, décédé).

**M. Jacques Larché, président**, a ensuite communiqué aux membres de la commission une note sur **l'application des lois** pour la période du 16 mars au 15 septembre 1994.

Cette note fait apparaître notamment qu'au cours de ce semestre, 23 dispositions ont été appliquées, soit un taux d'application de 13,5 % ; 147 dispositions restent à mettre entièrement en oeuvre, dont 52 figurent dans 10 des 16 lois votées lors de la dernière session ; 23 % seulement des dispositions appliquées l'ont été dans un délai de six mois suivant la promulgation de la loi.

Il importe également de marquer qu'à l'exception du texte sur le regroupement familial non encore paru, les décrets d'application de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, ne sont parus qu'en septembre 1994, soit plus d'un an après la promulgation de la loi.

Il convient enfin de souligner que le Conseil d'État a eu l'occasion de statuer sur l'absence de décrets d'appli-

tion de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : par une décision du 11 mars 1994, il a prononcé une astreinte contre l'État pour le contraindre à prendre ces décrets qui auraient dû être pris dans un délai «raisonnable».

Puis, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis présenté par **M. Etienne Dailly** sur le **projet de loi n° 462 (1993-1994) relatif au renforcement de la protection de l'environnement**, dont la commission des affaires économiques et du plan est saisie au fond.

Après avoir rappelé qu'il avait été amené à remplacer **M. Jean-Pierre Tizon**, empêché, **M. Etienne Dailly**, **rapporteur pour avis**, a indiqué que la commission ne s'était saisie que du titre II du projet de loi, relatif à la prévention des risques naturels, dont certaines dispositions soulevaient des problèmes de droit délicats, y compris d'ordre constitutionnel.

Il a expliqué que ce titre II se composait de trois chapitres distincts :

- un chapitre premier, tendant à instituer un dispositif original destiné à permettre à l'Etat d'imposer le déplacement de populations menacées par certains risques naturels prévisibles afin d'assurer leur sécurité ;

- un chapitre II, relatif à la mise en place de plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) pour maîtriser l'aménagement des zones exposées à des risques naturels prévisibles ;

- et un chapitre III, ayant pour objet de modifier les dispositions légales concernant l'entretien des cours d'eau en vue d'une meilleure prévention des inondations.

**M. Etienne Dailly**, **rapporteur pour avis**, a déclaré que ces deux derniers chapitres n'appelaient pas de sa part d'observations autres que formelles mais qu'en revanche les difficultés juridiques soulevées par le chapitre premier nécessitaient une présentation détaillée.

Il a constaté qu'en l'état actuel du droit la puissance publique n'était pas en mesure d'imposer un déplacement forcé des populations habitant des zones exposées à certains risques naturels majeurs prévisibles alors que ce déplacement pouvait s'avérer indispensable dans la mesure où des vies humaines étaient gravement menacées.

Il a cependant considéré que les moyens proposés par le projet de loi pour résoudre ce problème ne pouvaient être acceptés en l'état actuel de la rédaction du texte.

Le rapporteur pour avis a, en effet, tout d'abord jugé le dispositif proposé inapplicable, compte tenu de la complexité des conditions devant être réunies et dont l'interprétation risquait de susciter un abondant contentieux.

Il a également relevé la lourdeur de la procédure retenue qui exigerait des délais nécessairement longs, en dépit de l'urgence résultant de l'imminence du risque.

Il a en outre appelé l'attention de la commission sur la disposition du projet de loi qui permettrait d'exiger d'une collectivité territoriale le remboursement des indemnités versées au titre de l'indemnisation d'un préjudice concernant un immeuble ayant fait l'objet d'un permis de construire accordé à une date à laquelle le danger était connu, soulignant que cette disposition pourrait s'appliquer même si le permis avait été délivré sur des bases légales.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a ensuite estimé que le dispositif proposé était contraire à la Constitution.

Il a en effet constaté que le droit de propriété se trouverait vidé de son contenu par l'application des mesures prévues à l'article 10 -les terrains interdits d'accès devenant inutilisables et les bâtiments étant pour leur part démolis- et que cette expropriation déguisée ne respectait pas la condition d'une «juste et préalable indemnité» résultant de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme

de 1789, qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité.

Le rapporteur pour avis a ainsi considéré que l'indemnité ne serait pas juste car :

- limitée à l'hypothèse d'une démolition des bâtiments exposés, elle ne pourrait être accordée aux propriétaires de terrains non bâtis,

- elle ne serait pas définie sur des bases suffisamment claires,

- de plus, elle pourrait être réduite ou supprimée en cas de négligence délibérée du risque.

Le rapporteur pour avis a considéré que le caractère préalable de l'indemnité n'était pas non plus garanti, son financement n'étant assuré que dans la limite des ressources du fonds institué par l'article 11.

Il a en outre estimé que le projet de loi avait méconnu un principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en attribuant au juge administratif, et non au juge judiciaire, la compétence de la fixation des indemnités.

Enfin, abordant la question du financement du dispositif, le rapporteur pour avis a jugé que le prélèvement sur les primes d'assurance relatives au risque de catastrophes naturelles, institué par l'article 12, n'était pas défini de manière suffisamment précise au regard des dispositions de l'article 34 de la Constitution, en ce qui concernait son taux et ses modalités de recouvrement.

Constatant cependant la réalité du problème à résoudre et évoquant à titre d'exemple le cas du village de la Sechilienne, dans l'Isère, menacé par l'éboulement prévisible d'une falaise, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a estimé possible de donner à l'Etat les moyens nécessaires pour résoudre ce problème, dans le respect de la Constitution, en lui permettant d'exproprier les biens exposés au risque, avec toutes les garanties prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Il a noté que la loi pouvait ainsi définir un nouveau cas d'utilité publique justifiant l'expropriation, mais qu'il convenait cependant de préciser que la détermination du montant de l'indemnité ne tiendrait pas compte de l'existence du risque, afin de ne pas spolier les propriétaires de biens n'ayant plus de valeur marchande en raison de la dépréciation due au risque.

Le rapporteur pour avis a par ailleurs admis le financement des indemnités au moyen d'un prélèvement sur le produit des primes d'assurance contre le risque de catastrophes naturelles, rappelant que d'importantes réserves avaient délibérément été constituées par ce régime d'assurance, mis en place par la loi du 13 juillet 1982, afin de pouvoir faire face à l'indemnisation de grandes catastrophes.

Il a toutefois jugé nécessaire de prévoir la possibilité pour l'Etat de faire des avances au fonds afin de répondre à des situations d'urgence, faisant observer que ces avances pourraient être affectées au fonds sans violer les dispositions de la loi organique relatives aux lois de finances dont l'application se limite aux seules recettes de l'Etat.

En conclusion, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a indiqué à la commission que ces propositions feraient l'objet d'amendements tendant à une nouvelle rédaction du chapitre premier.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Larché, président**, a regretté qu'un partage des compétences sur les différentes dispositions du texte n'ait pu être décidé entre la commission des affaires économiques, saisie au fond, et la commission des lois, saisie pour avis.

Il a souhaité que cette situation n'ait pas pour conséquence des avis divergents des deux commissions à l'occasion de la séance publique.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan**, a alors indiqué qu'afin d'éviter de telles divergences la com-

mission saisie au fond avait souhaité la présence de M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis, au moment de l'examen du rapport.

A titre personnel, il a demandé un délai de réflexion avant de se prononcer sur les propositions présentées par M. Etienne Dailly.

La commission a alors procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

A l'article 10 (pouvoir de police spécial de l'Etat en cas de risque naturel majeur prévisible), la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article afin de permettre à l'Etat d'exproprier les biens exposés à un risque naturel majeur menaçant gravement les vies humaines, à l'issue d'un débat auquel ont participé **MM. Jean-François Legrand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan, Etienne Dailly, rapporteur pour avis, Jacques Larché, président, Jean-Paul Delevoye, François Giacobbi, Lucien Lanier, Raymond Bouvier et Yann Gaillard.**

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan,** a indiqué que les services du ministère de l'environnement avaient imaginé le recours à un pouvoir de police spécial parce que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne pouvait être appliqué en l'état, faute de dispositions spéciales. Il a par ailleurs estimé que le prélèvement sur les primes d'assurance contre le risque de catastrophes naturelles, d'un montant de 100 millions de francs environ (sur un produit total de 4 milliards), devrait suffire à régler les quelques cas les plus urgents.

Sur une question de **M. Jean-Paul Delevoye, M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis,** a précisé que l'amendement proposé ne modifiait pas le pouvoir de police des maires dans ce domaine, mais qu'il appartiendrait à l'Etat de prendre ses responsabilités en décidant

d'exproprier en cas de menace grave pour les vies humaines.

**M. Germain Authié** ayant soulevé le problème posé par le risque d'inondation provoquée par les barrages, le rapporteur pour avis a fait observer qu'il ne s'agissait pas là d'un risque naturel et que la responsabilité du constructeur du barrage se trouverait engagée en cas d'accident.

**M. Lucien Lanier** a souhaité avoir des précisions sur la notion de risque naturel majeur. Le rapporteur pour avis a alors rappelé les termes de la loi de 1982 sur l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

Puis **M. Jean-Paul Delevoye** s'est demandé qui apprécierait l'importance du risque naturel et si tous les biens exposés pourraient être expropriés.

**M. Raymond Bouvier** s'est pour sa part interrogé sur l'importance conférée aux biens, comparativement aux vies humaines, dans le dispositif proposé par le rapporteur pour avis.

Celui-ci a souligné la nécessité d'indemniser les habitants pour qu'ils puissent s'installer ailleurs avant que la catastrophe ne se produise ; il a en outre rappelé les avantages du renvoi au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Enfin, **MM. Lucien Lanier et Yann Gaillard** se sont déclarés préoccupés par l'éventualité d'une négligence délibérée du risque et d'une spéculation en vue d'une indemnisation.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour avis**, a alors souligné qu'il s'agissait de régler équitablement des situations héritées du passé mais qu'à l'avenir, les constructions ne seraient plus autorisées dans ces zones, en application des dispositions du chapitre II qui prévoit la mise en place de plans de prévention des risques naturels prévisibles.

A l'article 11 (fonds de prévention des risques naturels majeurs imminents), la commission a adopté un amende-



ment tendant à une nouvelle rédaction de l'article afin de prévoir le financement des indemnités allouées en application du dispositif résultant de l'amendement précédemment adopté : ce financement serait assuré par un fonds alimenté par un prélèvement sur le produit des primes relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, versé par les compagnies d'assurances.

A l'article 12 (prélèvement sur le produit des primes d'assurance relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles), la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction de cet article pour prévoir la présentation au Parlement d'un rapport annuel sur la gestion du fonds et renvoyer les modalités d'application de l'ensemble du chapitre à un décret en Conseil d'État.

A l'article 13 (institution de plans de prévention des risques naturels prévisibles, PPR), la commission a adopté trois amendements rédactionnels et un amendement tendant à corriger une erreur matérielle.

A l'article 15 (adaptation des dispositions du code des assurances relatives aux plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, PER), elle a adopté un amendement tendant à prendre en compte une modification d'un texte de référence.

A l'article 19 (entretien des cours d'eau non domaniaux), la commission a adopté sept amendements de forme ou de précision.

Enfin, à l'article 21 (compétence pour la gestion des cours d'eau et plans d'eau domaniaux), la commission a adopté un amendement ouvrant la faculté, pour les conseils généraux, de ne demander le transfert de compétence que pour une partie seulement des cours d'eau, après un débat auquel ont participé **MM. Guy Allouche, Jacques Larché, président, Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan, Etienne Dailly, rapporteur pour avis, Raymond Courrière et Philippe de Bourgoing.**

**M. Guy Allouche** a estimé que l'amendement proposé posait le problème général de la répartition de la compétence d'environnement entre l'État, la région et le département.

**M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur les contours de la compétence d'environnement.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan** a souligné qu'il ne s'agissait pas d'un transfert de compétences mais d'une simple faculté offerte au département. Il a par ailleurs évoqué le risque qu'un même cours d'eau fasse l'objet de décisions différentes de la part des départements concernés.

**M. Raymond Courrière** s'est déclaré réservé quant à un transfert de compétence portant sur une partie seulement d'un cours d'eau, souhaitant que des règles générales soient définies. Il a considéré dangereuse la disposition prévue par l'article 21 du projet de loi, soulignant le risque de voir les habitants signer des pétitions pour demander que le département prenne en charge l'entretien d'un cours d'eau alors qu'aucune recette supplémentaire ne serait prévue pour financer cette nouvelle charge.

**M. Philippe de Bourgoing** a pour sa part appelé l'attention de la commission sur les conséquences de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

En conclusion, **M. Jacques Larché, président**, a proposé, avec l'approbation de la commission, que le rapporteur pour avis fasse état des réserves des conseils généraux face aux conséquences financières d'un tel transfert de compétence.

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption du titre II du projet de loi modifié par les amendements précédemment adoptés.

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une première séance tenue**

dans la matinée, la commission a procédé sur le rapport de **M. Pierre Fauchon** à des **auditions publiques** sur les textes suivants :

**projet de loi organique n° 585 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au **statut de la magistrature** ;

**projet de loi de programme n° 586 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la **justice** ;

**projet de loi n° 594 (1993-1994)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**organisation des juridictions** et à la **procédure civile, pénale et administrative**.

La commission a tout d'abord entendu **M. François Terré**, professeur à l'**Université de Paris II**.

Après avoir considéré que le projet de loi de programme constituait une excellente initiative, **M. François Terré** a estimé que les moyens supplémentaires prévus par ce texte étaient sans rapport avec l'importance des besoins de la justice. Il a jugé indispensable d'accroître le nombre de magistrats tout en reconnaissant les limites de cette solution.

**M. François Terré** a ensuite fait part de ses observations sur l'institution, prévue par le projet de loi organique, de juges de paix auprès des juges d'instance.

Il a rappelé les quatre objections avancées à l'encontre de cette création.

Il a ainsi estimé que le grief tenant au risque d'une insuffisante formation des futurs juges de paix n'était pas fondé en raison des conditions posées par le projet de loi pour le recrutement de ces magistrats et notamment de la nécessité d'accomplir une période de formation probatoire. Il a ajouté que l'argument selon lequel ils travailleraient moins rapidement que des juges professionnels reposait sur une affirmation péremptoire et sur une conception de la justice fondée avant tout sur son rendement.

Abordant le deuxième grief avancé à l'encontre de l'institution des juges de paix, à savoir les incertitudes sur leur indépendance effective, **M. François Terré** a considéré que celle-ci serait assurée grâce à leur désignation pour une période de sept années non renouvelable. Il a ajouté que la coexistence de ces magistrats avec des juges professionnels ne poserait pas de difficulté en raison de la règle selon laquelle les juges de paix ne pourraient assurer, par mois, plus de la moitié des audiences du tribunal d'instance.

**M. François Terré** a reconnu que la critique tenant au risque d'une délégation de l'imperium du juge pouvait présenter une certaine pertinence dans la mesure où les juges de paix seraient appelés à traiter des affaires relevant des contentieux civil et pénal. Il a toutefois estimé qu'une telle délégation ne poserait aucune difficulté dès lors que les juges de paix devaient être considérés, pour les jugements des affaires soumises au tribunal d'instance, comme des magistrats à part entière.

Il a estimé que la critique la plus importante à l'encontre de cette institution tenait au fait que, dans la mesure où elle équivaldrait à la création de quatre-vingts postes de magistrats, il eut été préférable de procéder directement à cette création. Il a toutefois précisé que cette solution n'empêcherait pas, par ailleurs, de prévoir une augmentation du nombre de magistrats, laquelle trouverait ses limites dans des considérations d'ordre budgétaire.

**M. François Terré** a ensuite mis en avant l'insuffisance du nombre de magistrats en France. Il a rappelé que, dans un rapport rédigé en 1987, il avait évalué à un millier le nombre de postes à créer pour remédier aux difficultés de la justice. Il a considéré que ce nombre était aujourd'hui de l'ordre de deux mille sur un effectif total de six mille. Il a expliqué cette situation par l'augmentation constante depuis un demi-siècle des fonctions des juges sans créations de postes corrélatives. Il a déploré le déclin du caractère attractif de la magistrature pour les jeunes

juristes de qualité, davantage attirés pas la profession d'avocat que par celle de juge, et a appelé de ses voeux une formation commune aux avocats et aux magistrats.

**M. François Terré** a ensuite abordé les dispositions du projet de loi relatif à l'organisation des juridictions concernant la conciliation et la médiation judiciaires.

Sur le premier point, il a considéré que la faculté ouverte au juge de désigner une personne choisie dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ne constituait pas une délégation de l'imperium du juge. Il a toutefois estimé que la portée de cette procédure serait peu importante, les conciliations prévues par la loi étant peu nombreuses.

Il a fait observer que les dispositions relatives à la médiation judiciaire représentaient une innovation plus substantielle allant bien plus loin que celles concernant la conciliation, dans la mesure où le médiateur serait investi du pouvoir de proposer sa propre solution. Il s'est interrogé sur les conséquences de ce rôle important reconnu au médiateur et sur son articulation avec les fonctions du juge. Il a fait par ailleurs observer que les frais de médiation seraient à la charge des plaideurs, ce qui l'a conduit à mettre en doute l'opportunité de permettre au juge de recourir d'office à cette procédure.

**M. François Terré** a ensuite émis les plus expresses réserves sur les dispositions relatives au traitement des situations de surendettement. Il a considéré que le droit actuel reposait sur un équilibre en permettant à une commission administrative instituée au niveau départemental de rechercher des accords amiables. Cet équilibre lui a paru menacé par le projet de loi en ce qu'il prévoyait de confier à cette commission administrative des missions de nature juridictionnelle. Il a fait part de son scepticisme sur la conformité de cette modification au principe de la séparation des pouvoirs.

Puis, **M. François Terré** a évoqué les dispositions contenues dans le projet de loi initial et supprimées par

l'Assemblée nationale tendant à étendre le champ d'application de la transaction pénale comme mode d'extinction de l'action publique.

Après avoir estimé nécessaire de dépassionner le débat, il a rappelé que, indépendamment du problème lié à son appellation, trois séries de critiques avaient été avancées à l'encontre de la transaction en matière pénale.

La première critique résidait dans l'affirmation selon laquelle l'extinction de l'action publique par la transaction concernerait avant tout les infractions économiques et conduirait inéluctablement à des calculs de rentabilité.

**M. François Terré** a relativisé cette critique, soulignant que les calculs de rentabilité existaient en dehors même de toute procédure de transaction.

La deuxième critique, reposant sur le risque d'une sélection par l'argent due au fait que seules les personnes les plus fortunées pourraient échapper à l'emprisonnement en versant une indemnité au Trésor public, lui a paru devoir être écartée en raison de l'utilité de la transaction pénale qui permettrait de limiter les classements sans suite.

En revanche, il s'est déclaré fermement opposé à cette procédure en raison de son incompatibilité avec la tradition judiciaire française. Il a en effet estimé que le système du «plea bargaining», tel qu'il est notamment pratiqué aux Etats-Unis, ne pouvait être transposé en France en raison, d'une part, de l'indisponibilité de l'action publique et, d'autre part, du fait que le prévenu n'était pas à même de reconnaître sa culpabilité mais seulement de reconnaître des faits.

**M. François Terré** a conclu son intervention en affirmant que la transaction dénaturerait le droit pénal français, porterait atteinte à la fonction d'intimidation de la peine et donnerait lieu à des abus semblables à ceux constatés dans les hypothèses où elle est aujourd'hui permise.

**M. Jacques Larché, président**, a relativisé les propos de M. François Terré sur l'insuffisance du nombre de magistrats en faisant observer que, aux six mille juges professionnels, venaient s'ajouter notamment les magistrats consulaires, ceux des conseils de prud'hommes et les assesseurs des juges pour enfants, portant le nombre total de magistrats à près de trente mille.

**M. Charles Lederman** ayant estimé néanmoins indispensable d'accroître le nombre de juges en France, **M. Jacques Larché, président**, lui a rappelé son opposition à un recours systématique à cette solution, indépendamment même de toute considération d'ordre budgétaire.

**M. Charles Lederman** a ensuite interrogé M. François Terré sur la formation des juges de paix, estimant que si celle-ci était véritablement aussi complète que celle des magistrats professionnels, il n'y aurait alors aucune raison de ne pas en faire des magistrats à part entière.

Il s'est également inquiété de leur indépendance effective, le magistrat chargé de l'organisation du tribunal pouvant, selon le projet de loi organique, modifier leurs attributions en cours d'année judiciaire.

Il a enfin appelé de ses vœux une réflexion sur la possibilité de créer auprès des juges du fond des postes d'assistants sur le modèle des conseillers référendaires à la Cour de cassation.

Après avoir déclaré partager, sur un plan général, les analyses de M. François Terré, **M. François Giacobbi** s'est interrogé sur l'utilité d'une procédure de conciliation plus complète, dès lors qu'existerait la procédure de la médiation.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** lui a fait observer que la conciliation ne pourrait intervenir que dans les cas prévus par la loi.

**M. François Giacobbi** a conclu son propos en se déclarant opposé à l'extension de la transaction comme mode d'extinction de l'action publique, qui lui est apparu

comme de nature à déposséder la justice de ses missions fondamentales.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a demandé le sentiment de M. François Terré sur la dualité des juridictions administratives et judiciaires en France pour les affaires ne mettant pas en jeu des problèmes liés à l'exercice de la puissance publique.

**M. François Terré** a cité plusieurs réformes ayant conduit à un accroissement substantiel des affaires soumises aux juges, telles que l'augmentation des pouvoirs du juge des enfants en 1945, celle des attributions du juge de l'application des peines en 1959, la création et l'extension des fonctions du juge des tutelles. Il a également évoqué la spécialisation accrue des magistrats, citant en exemple les créations du juge de l'expropriation, du juge du surendettement et du juge aux affaires familiales. Il a estimé que ces réformes avaient conduit à décupler les fonctions des juges sur un demi-siècle sans augmentation corrélative du nombre des magistrats.

**M. Jacques Larché, président**, lui a fait observer que le véritable problème de la justice tenait moins à des considérations d'ordre quantitatif qu'à l'obsolescence de la carte judiciaire, conduisant à la surcharge de travail de certaines juridictions.

**M. François Terré** a répondu à **M. Charles Lederman** que le stage de formation exigé des futurs juges de paix serait beaucoup plus bref que celui suivi par les magistrats professionnels. Il a rappelé que l'institution des juges de paix ne ferait pas obstacle au recrutement de magistrats supplémentaires, ajoutant qu'elle pourrait même susciter des vocations en attirant les juges de paix, à l'issue de leurs sept années d'exercice, vers la magistrature professionnelle.

S'agissant de l'indépendance des juges de paix, il a appelé de ses vœux l'insertion d'une précision dans le projet de loi afin de lever l'ambiguïté tenant au fait que la possibilité de changer leurs attributions en cours d'année



judiciaire donnerait à penser que ces magistrats feraient l'objet d'une surveillance particulière dans l'exercice de leurs fonctions.

Il a fait observer que les fonctions de conciliateur et celles de médiateur étaient différentes, ce dernier ayant pour rôle de soumettre une solution aux parties.

Enfin, il a rappelé que le Conseil constitutionnel avait consacré le caractère constitutionnel du principe selon lequel les actes administratifs devraient pouvoir faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Il a estimé que, pour certaines affaires, la dualité de juridictions mériterait d'être réexaminée. Il a notamment déploré la création des cours administratives d'appel, considérant qu'elle avait conduit à un allongement des procédures administratives.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation**, puis à l'audition de **M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation**.

**M. Pierre Drai** a tout d'abord rappelé qu'il avait été associé à l'élaboration des projets de loi, puis a exposé son sentiment quant à l'institution de nouveaux juges de paix. Il a estimé rétrospectivement regrettable la suppression des anciens juges de paix en 1958, tout en soulignant la différence de fond entre le rôle jadis imparti à ces juges -dégager une solution d'équité en amiable composition- et les fonctions confiées par le projet de loi aux nouveaux juges de paix : rendre des décisions juridictionnelles exécutoires. Il a craint que leurs décisions, rendues en premier et dernier ressort, fassent très souvent l'objet d'un pourvoi en cassation.

Se déclarant fermement partisan de toute mesure de simplification de la justice, il a exprimé de nettes réserves à l'encontre d'une dualité de statut au sein des tribunaux d'instance, juridictions de proximité statuant à juge unique qui regrouperaient désormais des magistrats professionnels et ces nouveaux juges de paix.

Il a remarqué par ailleurs que les juges de paix seraient des juges d'attribution dans la mesure où les affaires leur seraient distribuées à la discrétion du juge d'instance. En dehors du problème constitutionnel qu'un tel mécanisme pourrait soulever, au regard du principe d'indépendance des juges, **M. Pierre Drai** a craint que les justiciables émettent des doutes sur l'objectivité du magistrat répartiteur et s'est prononcé tout au contraire pour une répartition purement mécanique des affaires suivant, par exemple, un tour de rôle.

La disponibilité des juges de paix, nécessairement limitée, lui a paru également de nature à jeter un certain discrédit sur l'institution judiciaire dans l'opinion publique, qui comprendrait mal, à son sens, que le jugement des affaires se trouve ralenti par un nombre insuffisant de vacations.

En définitive, **M. Pierre Drai** n'a pas cru souhaitable de renoncer à expérimenter cette nouvelle justice de paix, mais a souligné les difficultés qu'elle posait d'emblée, notamment dans le choix des juges, leur formation, leur stage professionnel. Le problème majeur lui a cependant semblé résider dans la constitution de deux groupes de juges au sein de la même juridiction.

Abordant alors la médiation judiciaire, **M. Pierre Drai**, qui en a pleinement approuvé le principe, a observé qu'à titre personnel il l'avait depuis longtemps largement pratiquée -certes sans cadre juridique précis- dans nombre de domaines où la loi ne l'interdisait pas, comme le droit des personnes ou le droit du travail. Sous ce rapport, le projet de loi lui a paru excellent en ce qu'il consacrait une pratique existante dont l'efficacité était avérée. Il a vu dans la médiation la formule la mieux à même de prévenir la rupture entre les parties et la radicalisation de leur conflit sur le terrain du droit.

Il a néanmoins regardé comme spécieuse la distinction opérée entre la conciliation et la médiation. Dans les faits, il a noté que la mission de conciliation dévolue au juge

par l'article 21 du nouveau code de procédure civile n'était efficace qu'à condition de proposer aux parties une solution et, partant, de s'engager dans la médiation proprement dite. Il a considéré que le rôle du juge dans ce domaine, plutôt que d'intervenir lui-même, devait être de désigner un médiateur chargé d'entretenir le contact entre les parties et de leur proposer une solution juridique acceptable par chacune d'entre elles. En cas d'insuccès de la médiation, il a estimé normal que le magistrat professionnel recouvre la plénitude de ses compétences pour trancher lui-même l'affaire. En tout état de cause, la désignation d'un médiateur différent du juge lui a paru essentielle, d'autant qu'un magistrat, lorsqu'il intervenait lui-même comme conciliateur, n'était pas à l'abri de préjugés défavorables envers la partie la moins encline à concilier, avec tous les risques que cela entraînait pour elle si le contentieux persistait.

Il a préconisé que les juges aient la plus grande latitude dans le choix des médiateurs, où l'élément de confiance personnelle importait beaucoup. Aussi s'est-il déclaré opposé à la mise en place de listes de conciliateurs ou de médiateurs dont l'établissement soulèverait en outre de réelles difficultés, comme le montrait l'abondant contentieux relatif à l'établissement des listes d'experts judiciaires.

**M. Pierre Drai** a enfin émis des doutes sur l'efficacité d'un recours accru à des juges délégués chargés de résorber les retards de jugement dans certaines juridictions surchargées. Il a cité à cet égard l'exemple vécu d'une juridiction de l'Est de la France où un juge avait laissé près de cinq cents affaires en délibéré ; en dépit de la désignation d'un juge délégué par le chef de juridiction, le rythme de prononcé des décisions ne s'en était guère trouvé amélioré. D'une façon plus générale, il a estimé que l'absence ou l'indisponibilité de trois ou quatre magistrats suffisait à paralyser entièrement l'administration de la justice dans une juridiction.

Pour y remédier, il a estimé que la meilleure solution consisterait à mettre en place des formations juridictionnelles complètes, dotées de trois juges et du nombre voulu de greffiers et de secrétaires, susceptibles de renforcer temporairement les tribunaux trop encombrés. Là encore, il a estimé que ces «formations volantes» rétabliraient l'image de la justice dans l'opinion publique, qui comprenait mal les retards liés non pas à la complexité des affaires mais à l'indisponibilité temporaire de certains magistrats. Il a cependant tenu à souligner que l'envoi de formations de renfort devrait obtenir l'aval du Conseil supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance des juges.

**M. Pierre Drai** a enfin approuvé la création de conseillers de cour d'appel en service extraordinaire. Il a noté qu'ils viendraient renforcer les effectifs des cours d'appel les plus surchargées, à la différence des conseillers à la Cour de cassation en service extraordinaire, recrutés dans la société civile, et dont la fonction était essentiellement d'enrichir cette cour par la diversité de leur expérience.

**M. Pierre Truche, procureur général près la Cour de cassation**, est tout d'abord intervenu sur l'institution de juges de paix. Il a considéré que la participation des citoyens à la justice était une bonne chose, mais qu'elle devrait plutôt intervenir dans le cadre de la collégialité, alors que dans le projet de loi, le citoyen serait juge unique dans des affaires parfois compliquées. Observant que le juge d'instance serait tantôt un juge de paix, tantôt un «juge de guerre», le procureur général a regretté la suppression des juges de paix mais a noté que, les mots ayant un sens, on attendrait des juges de paix une conciliation plutôt qu'une décision de justice. En conséquence, **M. Pierre Truche** a estimé que l'association des citoyens à l'exercice de la justice devait s'inscrire dans le cadre de la collégialité des tribunaux de grande instance, l'exercice des fonctions de juge unique dans les tribunaux d'instance devant être réservé à des magistrats professionnels. Le

procureur général a relevé qu'une autre solution résiderait dans le recrutement supplémentaire de magistrats.

**M. Pierre Truche** a déclaré que si le Parlement devait retenir le système proposé, il devrait l'entourer de garanties, notamment dans le domaine du recrutement par le biais de la commission d'avancement qui se montrait très sévère sur la qualité des recrutements directs, l'École nationale de la magistrature étant apte à organiser des stages. Par ailleurs, considérant l'âge limite institué par le projet de loi pour le recrutement des juges de paix, le procureur général a estimé que ceux-ci, au cours de leurs fonctions, devraient suivre un nouveau stage afin de s'assurer qu'ils pourraient être maintenus dans leurs fonctions.

S'agissant de la transaction pénale, le procureur général a souligné que cette innovation procédait de l'idée que tout acte de délinquance devait appeler une réponse judiciaire.

Il a rappelé néanmoins que la transaction, dans les domaines où elle était déjà permise, avait donné lieu à un certain nombre de fraudes.

Il a également souligné que la médiation pénale assurait une meilleure protection des victimes.

Il a enfin estimé que la transaction ne pourrait être envisagée qu'au bénéfice d'une procédure protectrice des droits de la victime, tellement complexe qu'elle finirait par être impraticable.

Le procureur général a conclu au rejet du système de la transaction dans la mesure où l'initiative en était réservée au Parquet. Il a en effet considéré qu'avant d'instituer la transaction pénale, il conviendrait de renouveler le statut du Parquet afin de le rendre indépendant du pouvoir politique.

Il a estimé plus expédient de confier à un juge unique toutes les affaires encourant une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans.

En ce qui regarde la nécessaire réforme de la carte judiciaire, le procureur général a estimé opportun d'opérer une distinction entre la justice de proximité et ce qui relève de juridictions plus spécialisées. Il a enfin douté que la carte judiciaire puisse être révisée, comme l'avait envisagé la Chancellerie, à la faveur d'une concertation menée par les chefs de cours au sein de leur ressort.

**M. Charles de Cuttoli** a interrogé les hauts magistrats sur l'institution de juges de paix, une éventuelle modification de la limite d'âge de leur recrutement ainsi que de la durée de leurs fonctions qui, selon lui, pourrait varier selon la satisfaction qu'ils donneraient. Il a en outre observé que le Parlement ne pourrait influencer sur les modalités de recrutement et de formation des juges de paix dans la mesure où elles relevaient du domaine réglementaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a interrogé **M. Pierre Draï** sur le risque de professionnalisation des médiateurs ainsi que sur les dénis de justice qu'entraîneraient les frais et les retards dus à la médiation. Il a ensuite demandé à **M. Pierre Truche** s'il n'estimait pas dangereux de recourir au juge unique pour le jugement des affaires encourant plus de trois ans d'emprisonnement.

Le président **Jacques Larché** a alors évoqué la multiplication d'officines proposant par voie de prospectus des formations de médiateurs et l'institution par une faculté d'un diplôme de médiateur, ce qui déboucherait sur la constitution d'une profession.

**M. Guy Allouche** s'est interrogé sur les dispositions relatives au surendettement des particuliers qui confèrent un caractère juridictionnel à des commissions purement administratives. Il a rappelé l'opposition unanime des associations de consommateurs, de la Banque de France et des établissements de crédit à leur égard.

**M. Charles Lederman** a demandé au Premier Président de la Cour de cassation des précisions sur la composition des juridictions «volantes» qu'il avait évoquées. Il a

relevé que si le projet de loi voulait associer les citoyens à la justice, les juges de paix seraient des notables et non des citoyens. En revanche, il s'est prononcé pour un échelonnement des tribunaux de grande instance. Il est convenu avec **M. Pierre Truche** qu'il était grand temps de revoir le statut du Parquet, dans la mesure où, dans les affaires actuelles, les fonctions du ministère public étaient assumées non par des procureurs généraux ou des procureurs de la République mais par le Garde des sceaux lui-même. **M. Charles Lederman** a donc estimé urgent de consacrer l'indépendance du Parquet.

**M. François Giacobbi** a pleinement souscrit à la nécessité d'une nouvelle définition des fonctions du Parquet. Il a également marqué l'intérêt de la nomination de non-professionnels dans les tribunaux de grande instance, l'association entre des magistrats professionnels et des non professionnels lui semblant le moyen d'obtenir les meilleurs résultats.

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances**, a estimé pour sa part nécessaire de bien analyser les causes de l'inflation contentieuse afin d'apporter une réponse adaptée à ce problème.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a interrogé le Premier président et le procureur général sur la faculté introduite par l'Assemblée nationale pour les juges de paix de cumuler leurs fonctions juridictionnelles avec une autre activité professionnelle.

**M. Pierre Drai** a précisé que l'explosion contentieuse était plus évidente en matière civile qu'au pénal, en raison notamment du classement sans suite par le Parquet d'un certain nombre d'affaires. Admettant que notre société est aujourd'hui de plus en plus contentieuse, le Premier président a souligné la dérive qui transformait la Cour de cassation en troisième degré de juridiction, sans oublier le recours à la Cour européenne des droits de l'homme. Il a souligné que les débiteurs étaient tentés d'épuiser toutes

les voies de recours, ce qui mettait en cause la sécurité du droit.

**M. Pierre Draï** s'est de même déclaré un fervent partisan du juge des référés, dont l'intervention permettait au justiciable d'obtenir une décision rapide.

S'agissant du développement des commissions administratives, le Premier président a insisté sur la nécessité de restituer au juge sa fonction essentielle qui est de dire le droit. Pour la matière du surendettement, il a estimé que les compétences du juge et celles de la commission devaient être clairement séparées.

Abordant le problème de la médiation judiciaire, le Premier président, critiquant l'apparition d'offices, a souligné que le médiateur, loin de favoriser un déni de justice, devait être un praticien du dialogue. Il a considéré que la recherche d'un accord amiable entre les parties devait être entreprise, le recours à une juridiction devant être l'ultima ratio.

Le Premier président s'est enfin opposé à la compatibilité des fonctions de juge de paix avec une autre activité professionnelle.

**M. Pierre Truche** s'est tout d'abord prononcé pour l'abaissement de la limite d'âge fixée pour le recrutement des juges de paix. Il a admis que le cumul de fonctions pouvait poser des problèmes dans les petits tribunaux.

Rappelant que la détermination des matières renvoyées à un juge unique était de la compétence du législateur, le Procureur général s'est toutefois prononcé pour la fixation d'un plafond à trois ans d'emprisonnement.

Il a appelé à une réflexion sur la répartition entre les compétences administrative et judiciaire de la matière du surendettement des particuliers.

**M. Pierre Truche** a rappelé -en réponse à **M. Charles Lederman**- qu'un notable était aussi un citoyen.



Enfin, s'agissant du rôle des magistrats du Parquet, le procureur général a réaffirmé que si l'État ne pouvait se désintéresser de la délinquance, une réflexion de fond devait être menée sur la nécessaire évolution du statut du Parquet.

Pour conclure, **M. Pierre Drai** a rappelé que la seule grande difficulté posée par la dualité de juridictions en France résidait dans la désignation du juge compétent.

La commission a ensuite entendu **Maître Jean-René Farthouat, Bâtonnier de Paris, Maître Huguette André-Coret, Bâtonnier d'Evry, Président de la Conférence des bâtonniers, et Maître Guy Danet, avocat à la Cour d'appel de Paris, ancien Bâtonnier, Président du Conseil national des barreaux.**

**Me Jean-René Farthouat** a regretté que les projets de loi en discussion ne répondent pas aux aspirations du barreau de Paris à un système judiciaire rénové et n'abordent pas les problèmes essentiels : carte judiciaire inadaptée, dégradation de la fonction judiciaire et dualité des juridictions administratives et judiciaires.

Il s'est déclaré favorable au recrutement d'assistants de justice, jeunes juristes qui aideraient les magistrats à la préparation des dossiers, estimant cette formule préférable, en période de chômage, au recrutement de juges de paix parmi les retraités.

Il a rappelé que le barreau de Paris n'était pas hostile à la médiation, sous réserve d'un contrôle judiciaire et à la condition qu'elle ne puisse pas être décidée d'office par le juge.

**Me Jean-René Farthouat** s'est en revanche fait l'écho de la vive réticence du barreau de Paris à l'égard de la transaction pénale telle que proposée initialement par le garde des sceaux ; il a néanmoins considéré que si elle était placée sous le contrôle du juge du siège, la transaction perdrait de son intérêt.

Il s'est de même déclaré opposé à la généralisation du juge unique, estimant que tout justiciable devrait avoir le droit de s'adresser à une formation collégiale.

Il a enfin proposé d'instaurer l'échevinage au sein des chambres sociales et commerciales des cours d'appel.

**Me Huguette André-Coret** a également déploré que le programme de modernisation de la justice ne soit pas celui attendu par la Conférence des bâtonniers. Elle a souligné la faiblesse de l'augmentation des autorisations de programme et des emplois consacrés aux services judiciaires dans le budget de la justice. Elle a marqué que le montant de ce budget équivalait aux sommes versées par l'Etat pour le redressement d'Air France.

Elle a rappelé que la justice était une fonction régalienne de l'Etat qui devait lui consacrer un budget digne d'elle et lui permettant de recruter un nombre suffisant de magistrats, la France étant le pays qui possède le moins de magistrats par habitant.

Elle a estimé que la fonction de juge avait une valeur sacramentelle qu'il convenait de restaurer, car si l'avocat est le défenseur naturel des libertés individuelles, le juge est pour sa part garant du respect de ces libertés.

S'agissant de l'institution de juges de paix, elle a estimé que les juges d'instance, qui étaient effectivement surchargés, avaient plutôt besoin d'assistants, de collaborateurs, le magistrat professionnel se réservant l'exécutoire. Elle a en outre considéré que la nouvelle catégorie de juges de paix ne présentait pas de garanties suffisantes d'indépendance.

Pour ce qui est de la médiation, elle s'est déclarée opposée à tout renvoi d'office à la médiation, les parties ayant un droit à être jugées. Elle a ajouté que le système de la médiation d'office était contraire à la philosophie même de la médiation qui supposait le libre consentement des parties, le développement de la médiation d'office risquant de devenir une solution de facilité relativement coûteuse.

A propos de la procédure de traitement des situations de surendettement **Me Huguette André-Coret** a estimé que le pouvoir juridictionnel ne pouvait être dévolu à la commission de surendettement, mais devait être réservé au juge.

De même, elle a marqué son hostilité à la possibilité du juge unique en matière correctionnelle, surtout dans le cas de peines privatives de liberté, le Parquet, le prévenu ou la victime devant, en tout état de cause, conserver la possibilité de demander la collégialité.

Au sujet de la transaction pénale, **Me Huguette André-Coret** a souligné que cette innovation ne serait acceptable dans son principe que si la transaction devait être homologuée par le juge du siège, en outre, l'équilibre indispensable entre le Parquet et la défense devrait conduire à instituer le droit pour la personne concernée et la victime d'être assistées par un avocat. Elle a par ailleurs rejeté la possibilité d'une inscription au casier judiciaire des transactions, qui pourraient être répertoriées dans un fichier spécial.

Après avoir souscrit aux observations de **Me Jean-René Farthouat** concernant les juges de paix et la médiation judiciaire, **Me Guy Danet** a fait part de son hostilité au système de transaction pénale prévu par le Gouvernement. Toutefois, il ne s'est pas déclaré opposé à l'idée même de transaction et a évoqué les directions qui pouvaient être envisagées : une meilleure organisation du classement sans suite, un vrai système de «plea bargain» et une authentique transaction pénale devant le magistrat du siège.

Dans les cas où un juge unique serait institué, **Me Guy Danet** a insisté sur la nécessité de réserver au prévenu la possibilité de demander à être jugé par une formation collégiale.

S'agissant des condamnations par défaut, il s'est ému de la possibilité d'incarcérer le défaillant pour une période

pouvant aller jusqu'à neuf jours sans aucune garantie d'assistance.

**Me Guy Danet** a enfin fait part de son inquiétude face à la dégradation de la situation de la justice. Il a regretté la perte de confiance dans les relations entre magistrats et avocats, le recrutement à l'Ecole nationale de la magistrature d'auditeurs ne remplissant pas les conditions de compétence, la longueur des délais pour obtenir copie des décisions dans certains tribunaux, l'absurdité de la carte judiciaire tant du point de vue des juridictions que des barreaux.

Il a déploré l'indifférence des pouvoirs publics mais aussi le manque de volonté des magistrats et des avocats pour améliorer la situation.

En conclusion, il a estimé que si les justices civile et commerciale fonctionnaient à peu près convenablement, la situation de la justice pénale n'était plus supportable en raison notamment du nombre excessif des classements sans suite. Il s'est indigné de l'absence totale de sécurité juridique dans la mesure notamment où les magistrats instructeurs, saisis in rem, menaient sans aucune limite leurs investigations. En conclusion, il a évoqué la menace d'un «mai 1968» de la justice.

**M. Jacques Larché, président**, a assuré aux intervenants que la commission des lois du Sénat ne s'était jamais désintéressée de la justice mais que la réforme de la justice se heurtait parfois aux réticences des magistrats et des avocats eux-mêmes et que les projets en discussion avaient au moins le mérite d'essayer de résoudre certains problèmes.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** qui s'inquiétait de la perspective de suppression des petits tribunaux, qui semblaient fonctionner mieux que les grandes juridictions, **Me Guy Danet**, s'est montré peu convaincu de l'exactitude de cette affirmation et a insisté sur la nécessité de réformer la carte judiciaire, estimant que certaines juridictions n'avaient plus de justification écono-

mique et que les barreaux de faible importance avaient trop souvent des problèmes d'organisation interne.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut salué l'arrivée de **M. René Monory**, président du Sénat, **M. Christian Bonnet** a regretté que l'Etat néglige ses fonctions régaliennes au profit d'un interventionnisme brouillon dans des domaines qui ne le concernent pas. Il a estimé que la situation de la justice ne serait pas améliorée par une réforme des textes, mais par un nécessaire changement des moeurs héritées de mai 1968.

En réponse, **Me Guy Danet** a souhaité expliciter son évocation d'un «Mai 1968» de la justice. Il a estimé à cet égard que le renouveau de la justice se trouvait freiné par de nombreux corporatismes. Il a exprimé le voeu que les barreaux se mettent du côté des réformateurs et non des conservateurs.

Il a ensuite déploré la mort du secret de l'instruction et de la présomption d'innocence. Le **président Jacques Larché** a alors confirmé que la commission des lois allait prochainement constituer une mission d'information sur ce sujet, poursuivant ainsi les travaux commencés en juin dernier et qui avaient suscité un vif intérêt. Il a de même évoqué la possibilité de reprendre le problème de l'instruction à la base, même si le Sénat avait par le passé tenu à préserver les prérogatives du juge d'instruction.

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances**, s'interrogeant sur la relation entre le nombre d'avocats et l'évolution du contentieux, a demandé aux intervenants s'il était possible de trouver pour les avocats une démographie idéale. **Me Jean-René Farthouat** lui a répondu que l'explosion du contentieux se situait essentiellement au niveau des petits litiges qui n'accroissaient en rien la rentabilité des cabinets d'avocats.

A **M. Charles de Cuttoli**, qui s'inquiétait des mesures prises en faveur de l'aide juridique, **Me Jean-René Farthouat** a appelé de ses voeux une

augmentation du budget de cette aide. Il a indiqué que le barreau de Paris dépensait 3,1 MF de plus que l'enveloppe qui lui était attribuée pour améliorer les prestations des avocats chargés d'assurer l'aide juridictionnelle.

**La commission a ensuite entendu MM. Marceau Long, vice-président du Conseil d'Etat, Michel Combarous, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat et Jean-Grégoire Depouilly, président du tribunal administratif de Versailles.**

**M. Jacques Larché, président,** a tout d'abord rappelé que l'explosion du contentieux affectait également la juridiction administrative, laquelle connaissait des difficultés pour y faire face dans des délais normaux de traitement des affaires.

**M. Marceau Long,** après avoir rappelé les dates et les chiffres principaux retraçant la situation actuelle des juridictions administratives, s'est déclaré satisfait de l'augmentation proposée par le projet de loi de programme du nombre des magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, lesquels bénéficieraient de 105 créations d'emplois sur cinq ans et de 75 emplois en surnombre. Il a rappelé que passées de 250 en 1978 à 583 en 1993, les affaires traitées par les juridictions administratives ont atteint 94.000 en 1993, sans que la qualité des jugements rendus puisse être considérée comme amoindrie compte tenu d'un taux d'appel de 15 % et d'un taux de recours en cassation inférieur à 17 %.

Il a rappelé néanmoins que, compte tenu de l'existence d'un stock de 180.000 affaires, de la longueur des délais moyens actuels de traitement d'une affaire -12 à 14 mois pour les cours administratives d'appel, 23 mois pour le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs-, la loi quinquennale était indispensable pour permettre à la justice administrative d'être efficace et rapide.

Il a indiqué que s'agissant des effectifs des greffes, les 200 créations d'emplois prévues sur cinq ans constituaient une amélioration certaine par rapport au passé mais ne

permettaient pas d'atteindre un ratio magistrat/personnel administratif satisfaisant s'agissant notamment des personnels de catégorie A qui ne représentaient que 10 % des effectifs des greffes. Il s'est félicité de la création de deux tribunaux administratifs, l'un dans l'ouest parisien, dans le département de la Seine-et-Marne en 1996, et l'autre dans le nord parisien en 1998 ainsi que de deux cours administratives d'appel, l'une dans le Midi en 1997, l'autre dans le Nord en 1999.

Il a indiqué toutefois que les crédits immobiliers prévus par la loi de programme paraissaient insuffisants pour couvrir l'installation de ces nouvelles juridictions et l'entretien des locaux existants.

En ce qui concerne les dispositions de procédure, il a indiqué qu'il s'agissait de juger plus vite, si possible aussi bien, et qu'au-delà de tout débat théorique, l'accent devrait être mis sur l'adaptation des méthodes à la nature des différents contentieux. A cet égard, il a insisté sur les nouveaux pouvoirs d'injonction et d'astreinte donnés aux juges administratifs et a jugé indispensable l'appel des ordonnances de suspension provisoire de l'exécution des décisions administratives.

**M. Michel Combarrous** a estimé que l'explosion du contentieux ne pouvait être considérée comme purement pathologique. Il a indiqué qu'elle était la conséquence de phénomènes explicables, telles l'amélioration de l'information des citoyens sur leurs droits, l'adoption de législations protectrices en matière de communication des documents administratifs, d'informatique et d'urbanisme ainsi que l'instabilité juridique résultant de l'inflation législative. Ces facteurs engendrent la complexité des textes applicables et sont à l'origine d'erreurs compréhensibles de la part des collectivités publiques et d'un contentieux difficilement évitable.

Compte tenu de cette extension dont il a estimé qu'elle ne serait pas infinie, il a jugé indispensable de gérer au mieux le traitement des affaires. A cet égard, les nouveaux

pouvoirs d'injonction et d'astreinte, à manier avec prudence, lui sont apparus comme juridiquement et psychologiquement importants.

Quant au magistrat statuant seul, il a rappelé que la juridiction administrative était traditionnellement attachée à la collégialité mais que, compte tenu des garanties (audience et commissaire du Gouvernement) prévues par l'article 39 du projet de loi d'organisation, il lui apparaissait acceptable de diversifier ainsi le traitement des affaires pour des domaines restreints et ne comportant pas de difficultés de fond.

**M. Jean-Grégoire Depouilly**, parlant en son nom personnel, a indiqué, que, s'agissant des créations d'emplois, le ratio entre les créations de postes, de greffe et les créations d'emplois de magistrats, ne permettrait que le maintien de la situation actuelle en termes de délai de traitement des affaires.

Il a souhaité voir accroître le nombre des personnels de catégorie A afin de permettre à chaque président de tribunal d'avoir un attaché auprès de lui.

A propos de la création des tribunaux supplémentaires dans la région Ile-de-France, il a fait part de son souhait qu'elle intervienne le plus rapidement possible.

En matière de procédure, il s'est déclaré méfiant à l'égard des effets pervers susceptibles de découler du nouveau pouvoir d'injonction, indiquant que les juges ne sauraient se charger de tâches de gestion administrative. Il a souhaité que le nouveau pouvoir de prescription d'une mesure d'exécution de sa décision soit une simple faculté et non une obligation imposée au juge administratif.

S'agissant de la collégialité, il a indiqué que, devant la multiplication des contentieux ne conduisant pas à trancher des questions nouvelles du point de vue juridique, un tri entre les affaires nécessitant la collégialité et celles pouvant relever d'un magistrat jugeant seul (sous réserve de la garantie de la présence du commissaire du Gouvernement) lui apparaissait comme une solution satisfai-



sante. Il a indiqué toutefois qu'il n'en attendait pas des gains de temps importants, ces affaires ne retenant pas longtemps les formations de jugement. Il a souhaité que le renvoi à la collégialité demeure le privilège du juge, les parties ne devant pas être en situation de choisir la formation de jugement.

En réponse à des questions de **M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, M. Marceau Long** a indiqué qu'en matière de crédits immobiliers, 100 millions de francs supplémentaires eussent été nécessaires et qu'un appel modeste à des financements croisés des collectivités locales ne serait pas à exclure mais dans des proportions limitées.

Il a également indiqué que, faute de crédits de fonctionnement prévus dans la loi de programme, ceux-ci seraient votés dans les lois de finances de l'année et que la gestion prévisionnelle s'avérerait trop difficile, compte tenu de nombreux gels de crédits le plus souvent débloqués trop tard dans l'année, pour permettre une gestion rationnelle des crédits.

En réponse à une question de **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, sur les difficultés causées par la dualité des juridictions administratives et judiciaires dans des domaines où les prérogatives de puissance publique de l'administration n'étaient pas en cause (construction, responsabilité hospitalière par exemple) et où les divergences pouvaient durer plusieurs années, **M. Marceau Long** a cité l'exemple de nombreux pays étrangers connaissant la dualité des juridictions.

Il a estimé que, sans volonté initiale de choisir des systèmes différents, le droit administratif jurisprudentiel s'était construit empiriquement car le droit commun ne suffisait pas à régler les litiges impliquant l'administration. Il a estimé erroné de considérer que la jurisprudence administrative était moins favorable aux justiciables. Ainsi, dans le domaine hospitalier, la juridiction administrative est parvenue à une meilleure indemnisation des

victimes par le biais de la présomption de responsabilité liée à une mauvaise organisation du service.

Répondant à une question de **M. Alain Lambert** sur le droit de timbre, et de **M. Jacques Larché, président**, sur les moyens de décourager les recours abusifs, **M. Michel Combar nous** a rappelé que l'instauration du droit de timbre avait posé quelques difficultés d'application pour les juridictions et **M. Marceau Long** a confirmé que, faute d'obligation de recourir à un avocat et compte tenu de la modicité du montant des droits de timbre, il n'existait pas de barrage financier à la multiplication des recours.

Au cours d'une seconde séance tenue l'après midi, la commission a procédé à l'**audition de Mme Claude Fournier, président du tribunal d'instance du VIème arrondissement de Paris** et de **M. Thierry Verheyde, président du tribunal d'instance d'Amiens**.

Après avoir rendu hommage à la mémoire de **M. François Collet**, sénateur et maire du VIème arrondissement, dans lequel siège le tribunal d'instance dont elle est président, **Mme Claude Fournier** a indiqué qu'elle s'exprimait avec **M. Thierry Verheyde** tant en leur nom propre qu'au nom de l'association des présidents de tribunaux d'instance dont ils assumaient respectivement la présidence et la vice-présidence.

**M. Thierry Verheyde** s'est tout d'abord réjoui qu'il ait été pris conscience des difficultés de l'institution judiciaire, que les causes en aient été analysées et qu'un début de réponse y soit apporté. Il a toutefois regretté que les projets de loi prévoient d'apporter des modifications substantielles au fonctionnement des tribunaux d'instance alors que ces juridictions ne sont pas toujours celles qui connaissent le plus de difficultés et que statuant à juge unique, il est indispensable qu'elles restent confiées à des magistrats professionnels.

**M. Thierry Verheyde** a préconisé pour sa part une réforme de la carte judiciaire qui, sans supprimer aucune des juridictions de proximité que sont les tribunaux d'instance, permettrait la gestion en commun des moyens matériels et humains de plusieurs «guichets» de justice dans le ressort du tribunal de grande instance. Il a insisté sur la nécessité de restaurer l'autonomie de ces juridictions, mise à mal par plusieurs mesures récentes, notamment le transfert du pouvoir de notation des personnels de greffe aux présidents de tribunaux de grande instance et la présentation par ces derniers des besoins budgétaires des tribunaux d'instance.

Il a en outre estimé indispensable que les juges d'instance cessent d'être systématiquement appelés à exercer des fonctions dans les tribunaux de grande instance, au détriment de leurs fonctions d'instance, et a craint qu'à cet égard la création des juges de paix n'ait pour effet indirect de conduire les tribunaux de grande instance à recourir davantage aux juges d'instance.

**M. Thierry Verheyde** a par ailleurs redouté que le «juge de paix» ne puisse pas être pleinement impartial s'il venait à être recruté parmi les avocats, les notaires et les huissiers en activité dans le ressort dès lors qu'ils se trouveraient avoir à juger des affaires d'impayés ou de surendettement.

Enfin, il a évoqué le risque que les fonctions susceptibles d'être confiées à ces magistrats, -les ordonnances pénales, les injonctions de payer et autres contentieux de masse-, ne soient guère attractives et que, partant, la qualité des candidats soit médiocre.

Abordant ensuite les modifications apportées à la loi de 1989 relative au traitement du surendettement des particuliers et des familles, **M. Thierry Verheyde** s'est réjoui de ce que l'Assemblée nationale ait prévu une homologation systématique des plans de redressement prescrits par les commissions de surendettement en cas d'échec de la procédure de règlement amiable. Il a toutefois souhaité

qu'il soit plus clairement distingué entre ce qui relève de la compétence du juge et ce qui peut être traité par les commissions. Enfin, il a insisté sur la nécessité de prévoir les moyens d'assurer le suivi des plans.

**M. Thierry Verheyde** a ensuite souligné que certaines matières ne devaient pas être «déjudiciarisées». Puis il a préconisé le recrutement d'assistants de juges parmi les étudiants en droit préparant les concours d'avocat ou de la magistrature.

**Mme Claude Fournier** a insisté sur l'utilité de la médiation d'ailleurs démontrée par la pratique. Elle a en outre rappelé que la conciliation faisait partie des missions fondamentales du juge et que les juges d'instance la pratiquaient à la demande des parties, y compris dans des matières ne relevant pas de leur compétence. Enfin, elle s'est réjouie de ce que les audiences de conciliation puissent être assurées par les conciliateurs du décret de 1973, ce qui permettrait de mieux les intégrer à la juridiction, ainsi que les intéressés le souhaitaient très majoritairement.

Evoquant ensuite les transferts de compétences en direction des greffiers, **Mme Claude Fournier** a estimé qu'ils ne devaient pas porter sur des compétences juridictionnelles. En conséquence, elle a souhaité que le juge des tutelles conserve le contrôle des comptes de tutelle.

Elle s'est par ailleurs inquiétée des modalités d'intégration des juges de paix dans les tribunaux d'instance et a rappelé que les contentieux traités par ces juridictions pouvaient être très techniques et porter sur des sommes importantes, notamment en cas de prolongation conventionnelle de compétence par les avocats. Elle a également signalé que le justiciable, lorsqu'il venait à l'audience, était souvent seul et non averti des règles de la procédure.

**A M. Pierre Fauchon, rapporteur**, qui l'interrogeait sur son rôle de juge de proximité, **M. Thierry Verheyde** a fait valoir qu'il était indispensable de maintenir une présence judiciaire locale sur l'ensemble du territoire, tout en

réformant les structures administratives et de gestion des juridictions.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a estimé que l'ordonnance pénale constituait déjà un affaiblissement regrettable de la sanction pénale. Il a indiqué que la seule solution consistait à recruter un plus grand nombre de magistrats et à les doter d'assistants compétents. Enfin, il s'est inquiété de la capacité des greffes à supporter d'éventuels transferts de compétences.

A cet égard, **Mme Claude Fournier** lui a indiqué que les greffes ne pourraient pas prendre en charge de compétences nouvelles dans la mesure où ils étaient d'ores et déjà en effectifs insuffisants. Elle a souligné que de nombreux juges avaient pourtant contribué à alléger leurs tâches en tapant eux-mêmes leurs jugements.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **MM. Roger Lucas, procureur général près de la cour d'appel d'Amiens, et Philippe Jeannin, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux.**

**M. Roger Lucas** a exposé qu'en tant que praticien des fonctions du Parquet, il portait un grand intérêt au mécanisme de la transaction pénale. Il a indiqué que ce mécanisme apportait une utile réponse au sentiment d'insécurité, observé depuis longtemps, lié à des faits, rarement graves, mais pour le traitement desquels l'institution judiciaire ne disposait que de moyens limités, notamment quant au nombre des magistrats, des fonctionnaires et d'auxiliaires de justice disponibles, rapporté à celui des faits constatés.

**M. Roger Lucas** a ajouté que les capacités de l'institution judiciaire étaient également limitées du fait de la dévalorisation de l'audience correctionnelle résultant de la banalisation d'affaires extrêmement nombreuses. Il a précisé que, sur l'ensemble des procédures dressées contre des auteurs identifiés, 10 à 12 % seulement donnaient lieu à des poursuites, les 9/10 restant faisant l'objet d'un classe-

ment sans suite. Il a indiqué que les magistrats du Parquet ne pouvaient s'accommoder de cet état de fait, d'autant que la multiplicité de ces petits faits de délinquance atteignaient très fréquemment des victimes aux revenus modestes pour lesquels ils étaient constitutifs d'un préjudice important. Il a ajouté que ces victimes attendaient des réponses rapides de la justice. Il a exposé que la transaction pénale apparaissait constituer un premier pas en direction d'une véritable réponse sociale de l'institution judiciaire.

Il a estimé qu'en revanche le classement répété des faits aboutissait à une véritable «contre-prévention» qui détruisait tous les repères sociaux entre le possible et l'interdit, déjà très flous dans certaines zones d'habitation.

Il a indiqué que les victimes elles-mêmes pénétraient dans cet engrenage en s'abstenant de porter plainte, et qu'il fallait, dans ces conditions, pour évaluer pleinement la délinquance, ajouter au nombre de faits enregistrés ceux ne donnant pas lieu à plainte.

Il a observé que cette situation d'ensemble conduisait, d'autre part, à une banalisation du travail des Parquets au détriment d'une démarche d'approfondissement et de réflexion sur des faits délictuels plus complexes (droit du travail, environnement, etc...) Il a exposé que ces faits venaient en outre encombrer les audiences dans des proportions déraisonnables, plusieurs de ces audiences s'achevant à des heures avancées de la nuit. Il a estimé que cette situation se traduisait par une diminution de l'impact de l'intervention de l'institution générale judiciaire aux yeux de l'opinion publique et à la perte de maîtrise du Parquet sur toute réponse sociale à la délinquance.

Il a exposé que la formule de la transaction pénale permettrait à de nombreux délinquants d'accepter plus facilement une réponse sociale rapide et autoriserait une plus grande efficacité dans le recouvrement des amendes, celles-ci n'étant aujourd'hui pratiquement jamais payées. Il a considéré que ce mécanisme répondrait, d'autre part, à

l'attente des victimes quant à une réparation rapide et concrète du préjudice subi par elles.

Evoquant ensuite le mécanisme de cette nouvelle procédure, il a estimé qu'il lui semblait indispensable que celle-ci demeure une formule simple, toute intervention d'une ordonnance pénale ou d'une procédure d'homologation étant susceptible de compliquer inutilement le déroulement de la procédure. Il a ajouté que, sur le fond, la transaction pénale ne saurait s'appliquer à des faits sur lesquels il y aurait doute, à des faits contestés, à des faits aux conséquences mal définies ou sur des faits trop importants.

Il a estimé, d'autre part, que la transaction devait être définie par référence à une pénalité maximale et non par nature d'infraction, ce dernier critère apparaissant difficile à mettre en oeuvre dans la pratique.

Il a souligné que la procédure redonnerait à l'institution judiciaire les moyens de traiter les affaires complexes, étant entendu qu'un recours resterait possible dans le cas où le délinquant refuserait la transaction.

Il a estimé que la transaction pénale apparaissait une voie moyenne entre l'audience correctionnelle et la tradition française de la décision sur l'opportunité des poursuites et que celle-ci n'était pas constitutive d'une «déjudiciarisation» de la procédure, dans la mesure où les membres du Parquet étaient des magistrats et appartenaient à l'institution judiciaire.

Il a exposé d'autre part que si les magistrats du Parquet n'étaient pas indépendants statutairement, ils l'étaient du point de vue de leur état d'esprit et qu'il convenait par ailleurs de relativiser la hiérarchie du Parquet dans la mesure où, par exemple, une poursuite engagée par un substitut contre l'avis du procureur restait valable. Evoquant les instructions du ministre aux Parquets, il a ajouté que celles-ci concernaient un nombre d'affaires limité et que dans le cadre de la transaction pénale, elles

représenteraient vraisemblablement un nombre insignifiant.

Il a souligné que la procédure de la transaction pénale ne remettrait pas en cause les principes généraux de la procédure pénale et notamment le recours possible à un avocat.

Il a indiqué que l'examen du projet de loi le conduisait à émettre un vœu, celui de l'attribution au Parquet d'une compétence pour toutes les procédures de transaction existant actuellement en droit français.

Il a fait observer d'un point de vue plus général que les procédures de transaction prévues par certains droits étrangers donnaient actuellement de bons résultats.

Il a par ailleurs souhaité que l'examen de ces dispositions offre l'occasion en parallèle d'une réactivation des procédures de conciliation-médiation.

**M. Philippe Jeannin, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux**, a indiqué que le tribunal de grande instance de Meaux comportait trois chambres dont une chambre pénale et qu'à cet égard il était représentatif de la moyenne des tribunaux français. Il a exposé que ce tribunal se situait dans un département connaissant un développement exponentiel de sa population, le ressort comptant 560.000 habitants.

Il a précisé que le ministère public du tribunal était composé de sept membres du Parquet. Exposant les caractéristiques de la délinquance dans le ressort de son tribunal, il a ajouté qu'en 1993, 40.000 faits délictueux avaient été constatés et que 60 % d'entre eux étaient le fait d'auteurs non identifiés.

Il a indiqué que ces 60 % avaient donné lieu à classement sans suite, que 20 % de ces mêmes faits avaient été classés en opportunité, 12 % avaient donné lieu à 4.000 jugements correctionnels et 8 % à une mesure de médiation pénale. Il a ajouté que 600 toxicomanes avaient été



convoqués devant le Parquet et 230 informations ouvertes dans ce domaine, 630 requêtes ayant été présentées devant le juge des enfants.

Il a ajouté qu'une difficulté supplémentaire rencontrée consistait dans le non-dépôt de plaintes par un nombre relativement important de victimes.

Face à ces différentes données, il a estimé que l'on devait accueillir avec intérêt les différents essais d'adaptation de la législation pénale, décidés ces dernières années par le Parlement, notamment dans le domaine des alternatives à l'emprisonnement et a estimé erroné de dire que le législateur avait fait preuve d'immobilisme dans ces matières.

Il a souligné que le traitement «en temps réel» de la délinquance était une nécessité face aux demandes exprimées par les victimes d'un jugement rapide et d'une indemnisation effective.

Sur ce point, il a précisé que 60 % des faits donnaient aujourd'hui lieu à convocation par officier de police judiciaire à l'issue de la garde à vue, les 35 % restant donnant lieu à des procédures nécessitant des délais plus longs.

Il a indiqué que de nombreuses affaires étaient, d'autre part, classées sous condition et que cette procédure, dans la mesure où elle nécessitait une sorte de va-et-vient entre le Parquet, la police et l'auteur des faits, était relativement lourde et, en définitive, imparfaite. Il a souligné qu'à cet égard l'introduction du mécanisme de la transaction pénale se révélait particulièrement séduisant quant au traitement de cette catégorie d'affaires.

Il a exposé que dans son tribunal, sur 8.000 affaires classées sous condition, 2.000 donnaient lieu à une mauvaise exécution de ces conditions.

Il a estimé que dans le système de la transaction, le véritable «contrat pénal» sous-jacent constituait une mécanique plus claire. Il a toutefois souligné que pour une plus grande efficacité, la transaction devait donner lieu à un

résultat dans une période maximum de deux mois. Il a ajouté que la recherche de la plus grande efficacité de la réponse judiciaire était une priorité.

Evoquant la question de l'inscription au casier judiciaire de la transaction, il a rappelé que celui-ci comportait déjà un nombre important de mentions et qu'une telle inscription apparaissait dans ces conditions tout à fait concevable.

Il a ajouté qu'il convenait en tout état de cause de privilégier l'intérêt de la victime sans négliger la réponse sociale à la délinquance.

Abordant ensuite la question du juge unique en matière correctionnelle, il a estimé que cette solution était de première urgence, d'autant que le caractère extrêmement hétéroclite des audiences correctionnelles actuelles se révélait très insatisfaisant et nuisait à la mise en oeuvre d'une politique pénale de qualité. Il a considéré que la collégialité paraissait ne comporter à certains égards que des garanties relatives et qu'en revanche l'institution du juge unique, dans les cas aujourd'hui prévus, n'avait pas soulevé de difficultés particulières.

Evoquant enfin, en conclusion de son exposé, les problèmes de la justice des mineurs, il a indiqué que depuis une dizaine d'années, les compétences éducatives des juges des enfants s'étaient considérablement développées au détriment de la justice des mineurs proprement dite. Or, il a souligné que l'évolution actuelle de la délinquance mettait en relief une croissance continue et préoccupante de la délinquance des jeunes mineurs, et souvent des très jeunes mineurs, en général fortement «désocialisés».

Il a estimé que les dispositions du projet de loi tendant à permettre la convocation du jeune en justice à l'initiative du Parquet était une excellente mesure, dès lors qu'elle conduisait à une meilleure efficacité et à une plus grande rapidité de la réponse judiciaire à ces différents actes de délinquance.

A l'issue des exposés de **MM. Roger Lucas et Philippe Jeannin**, **M. Jacques Larché, président**, a souligné que la commission avait beaucoup gagné à avoir entendu les représentants du Parquet, comme précédemment les juges du siège, à raison de leur grande expérience des problèmes de terrain.

**M. Charles Lederman** a exposé qu'il se montrait très préoccupé de la mise en avant par M. Philippe Jeannin des considérations d'efficacité avant celle du respect des grands principes. Il a estimé indispensable, en revanche, d'affirmer la nécessité d'un procès équitable et de se préoccuper des droits fondamentaux de la personne et notamment des droits de la défense.

Après s'être interrogé sur le fonctionnement du casier judiciaire, il a estimé que la justice pénale apparaissait aujourd'hui comme une justice rendue en temps réel, ce qui lui a semblé critiquable.

Il a considéré d'autre part que le texte proposé par le Gouvernement ne semblait pas poser la question de l'exemplarité de la peine. Il a enfin interrogé M. Philippe Jeannin sur le point de savoir si l'accroissement des effectifs ne serait pas une réponse meilleure aux difficultés évoquées.

**M. Philippe Jeannin** a exposé que les préoccupations pratiques ne pouvaient être absentes dans ces domaines, soulignant, à titre d'exemple, le cas de la maison d'arrêt de Meaux, qui, pour un effectif théorique de 50 places en cellules, comptait 140 détenus.

Il a cependant ajouté que les principes fondamentaux des droits de la défense apparaissaient d'autant plus devoir être préservés que l'avocat apportait une aide précieuse et que, dans le cas de la transaction, la présence de celui-ci apparaissait souhaitable au moment de la présentation des termes de la transaction à la personne concernée.

Il a toutefois estimé sur ce point qu'il considérait que les barreaux devaient prendre toute disposition pour permettre une participation effective de l'avocat.

Evoquant la question du casier judiciaire, il a souligné que les condamnations avec sursis étaient aujourd'hui portées au casier et qu'à cet égard la mention de la transaction n'apparaissait pas inconcevable.

Il a enfin souligné que l'accroissement des effectifs des tribunaux était souhaitable, dans le cas du tribunal de Meaux comme dans celui d'autres juridictions.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré peu surpris que les membres du Parquet soient favorables aux propositions de la Chancellerie.

Après avoir souligné qu'il se montrait particulièrement choqué que 90 % des faits donnent lieu à un classement sans suite, il s'est interrogé sur le point de savoir si cette situation résultait d'initiatives de magistrats ou de directives de la Chancellerie.

Il a souligné qu'il était plus rapide de procéder à un classement sans suite que de parvenir à une transaction pénale et a observé que des victimes ne connaîtraient pas au moment de la transaction l'étendue de leur préjudice.

Abordant enfin les problèmes de la collégialité, il a souligné que celle-ci protégeait les magistrats et était d'autant plus indispensable que la peine était élevée.

En réponse à cette intervention, **M. Roger Lucas** a souligné que la proportion des classements sans suite était certes importante mais qu'en tout état de cause, de nombreux faits ne pouvaient être poursuivis.

Il a ajouté que cette situation n'était à l'évidence pas satisfaisante, notamment dans la mesure où elle comportait des risques de dérives, tel par exemple le souci de telle ou telle grande surface de prendre par elle-même des mesures de police.

Enfin, évoquant la question de l'exemplarité des peines, il a estimé que celle-ci pouvait résulter de toutes

sortes de mesures et que la transaction pénale ne pouvait être considérée comme ne répondant pas à cette nécessité de politique pénale.

La commission a enfin procédé à l'audition de **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice.**

Relevant les derniers propos de M. Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre d'Etat a rappelé à titre liminaire que les membres du Parquet demeuraient avant tout des magistrats, qu'ils exerçaient leurs fonctions en toute indépendance -d'ailleurs renforcée lors de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature- et qu'en ce qui le concernait, il s'était abstenu de procéder à d'importants mouvements de procureurs lors de son entrée en fonction, contrairement à certains de ses prédécesseurs.

Le garde des sceaux a ensuite résumé l'objectif commun des trois projets de loi : assurer une réévaluation convenable de la place de la justice dans l'Etat, compatible avec les contraintes budgétaires. A titre de comparaison, il a indiqué que les budgets de la justice des onze autres Etats membres de l'Union européenne demeuraient pratiquement stables, la seule exception notable étant la Belgique où une croissance de 7 % n'avait cependant été obtenue qu'en contrepartie d'une hausse sensible du taux des amendes.

Tenu, comme tous les autres membres du Gouvernement, à la maîtrise des dépenses publiques en vue de ramener le déficit budgétaire à 2 % du produit intérieur brut, le garde des sceaux a estimé que l'augmentation de son budget, de l'ordre de 4 à 5 %, représentait donc un effort significatif en faveur de la justice, mission régalienne de l'Etat. Il a souhaité que le Parlement soutienne cet effort, ce qui, à son avis, n'avait peut-être pas toujours été le cas dans le passé.

Le ministre d'Etat a ensuite récapitulé les principales difficultés auxquelles la justice était actuellement confrontée. Il a notamment cité les délais de jugement, dont il

résultait une réelle insécurité juridique, la vétusté des équipements, l'insuffisante présence judiciaire dans les quartiers, ainsi que la montée objective de la délinquance, avec ses deux effets les plus immédiats : l'augmentation du taux de classement et l'inflation carcérale. Il a constaté qu'en douze ans, la population carcérale était passée de 35.000 à 55.000 détenus, en dépit de nombreux mesures de libération conditionnelle, notant néanmoins que la France était moins touchée par ce phénomène que d'autres pays comme, par exemple, les Etats-Unis où avec une population seulement quatre fois supérieure, le nombre de détenus approchait un million.

Face à ces carences, le ministre d'Etat a estimé que, sans prétendre résoudre l'ensemble des problèmes de la justice, ses trois projets y apportaient des solutions substantielles dont un des mérites majeurs était d'avoir fait l'objet d'une très large concertation.

S'agissant des moyens prévus dans la programmation, il a signalé la création sur cinq ans de 6.100 emplois supplémentaires, dont 1.400 pour les services judiciaires, environ 4.000 pour l'administration pénitentiaire et environ 500 pour la protection judiciaire de la jeunesse. Il a cependant indiqué que ses efforts porteraient également sur les solutions alternatives à l'emprisonnement, notamment dans le cas des jeunes en difficulté, jugeant ces formules préférables à la construction de 12.000 places supplémentaires de prison en cinq ans comme l'avait préconisé la direction de l'administration pénitentiaire.

Le ministre d'Etat a par ailleurs mentionné l'ouverture sur cinq ans de 8,1 milliards de francs d'autorisations de programme, dont 200 millions pour les juridictions administratives.

Il a à nouveau souligné l'ampleur de ces efforts budgétaires mais précisé qu'à son sens, ils demeuraient indissociables des mesures de réorganisation judiciaire proposée par les projets de loi.

Dans cette optique, le garde des sceaux a souhaité approfondir son action dans trois directions :

- le recentrage du juge sur ses missions juridictionnelles, moyennant, notamment, le recours accru à la médiation et à la conciliation, le transfert de certaines tâches administratives aux greffiers, etc... Le ministre d'Etat a fait à cet égard part du souhait unanime des personnels judiciaires pour une pause dans les réformes, de même que pour une amélioration des procédures de traitement du surendettement ;

- la justice de proximité, passant notamment par l'institution des juges de paix préconisés dans le rapport de MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis. Le garde des sceaux a également rangé sous cette rubrique certains assouplissements du statut de la magistrature, avec par exemple le recours au juge unique en matière correctionnelle, la généralisation des juges délégués, etc... ;

- la recherche d'une plus grande rapidité dans les jugements, par des mesures comme la transaction pénale qui lui a paru la seule formule crédible pour réduire le taux trop élevé de classement des affaires. Le ministre d'Etat y a vu ainsi un moyen exceptionnel «de replacer les droits de la victime au centre de la préoccupation de la justice». Il est cependant convenu que la transaction pénale devait être soigneusement encadrée pour échapper au traditionnel débat justice de riches/justice de pauvres.

En conclusion, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est déclaré convaincu que, sans fournir de solution miracle, son action entreprise depuis deux ans trouvait dans les trois projets de loi un prolongement indispensable, largement concerté et qui contribuerait à moderniser profondément la justice française.

Evoquant le souhait du garde des sceaux de recentrer le juge sur ses missions, **M. Charles Lederman** a estimé que la transformation des commissions de surendettement en autant d'organes juridictionnels allait au-delà d'un tel

recentrage et s'assimilait à une véritable délégation d'imperium. Il a ensuite observé que nombre des dispositions proposées par les projets de loi étaient critiquées, ainsi le juge de paix dont le recrutement, l'indépendance, les compétences soulevaient des réticences de principe, ou la généralisation du juge unique en matière correctionnelle. Il a regretté qu'au nom de l'efficacité, les principes en viennent à être abandonnés au préjudice tant des victimes que des auteurs d'infractions. Il a par ailleurs combattu la transaction pénale en relevant qu'elle avait été critiquée par certains intervenants.

Enfin, évoquant le statut des magistrats du Parquet, il a estimé qu'il était nécessaire de revoir les textes afin de mieux garantir leur indépendance. Il a déploré à cet égard que le garde des sceaux puisse décider du sort d'une enquête ou de poursuites.

**M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances**, s'est inquiété de la hausse des dépenses d'aide juridictionnelle et des conditions dans lesquelles il pourrait y être fait face dans les prochaines années. Il a ensuite souhaité savoir si les emplois nouveaux avaient été prévus en fonction d'une carte judiciaire renouvelée. Il s'est également inquiété des perspectives d'alternative à l'incarcération avant de s'enquérir du résultat des études provisionnelles portant sur les dépenses de fonctionnement induites par les investissements prévus par la loi de programme.

**M. Charles de Cuttoli** a indiqué qu'en sa qualité de membre du conseil d'aide juridique, il avait été frappé par l'augmentation du nombre des demandes.

**M. Guy Allouche** a estimé que le système britannique des «magistrates» était difficilement transposable en France et que les «juges de paix» que le garde des sceaux proposait d'instituer, n'étaient que de pâles copies de cette institution. S'agissant de la réforme de la procédure de traitement des situations de surendettement, il a rappelé que la Banque de France, les associations de consomma-



teurs et les établissements de crédit étaient unanimement défavorables à la transformation des commissions de surendettement en organes juridictionnels.

**M. Guy Cabanel** s'est inquiété de la politique pénitentiaire du Gouvernement et des conditions dans lesquelles il était envisagé de développer les alternatives à l'incarcération. Il a estimé qu'une réponse claire devait être rapidement apportée à cette question.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé le nombre élevé des détenus n'étant pas encore passés en jugement. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'une nouvelle réflexion sur le statut et les pouvoirs du juge d'instruction. Il a ensuite regretté que la détention provisoire soit utilisée en dehors des prévisions de la loi comme un moyen de pression sur les auteurs présumés d'infraction. Il a signalé que dans d'autres pays, des solutions alternatives avaient été mises en oeuvre : il a cité l'exemple du Canada qui proposait comme solution de substitution à l'emprisonnement la pose d'un bracelet électronique permettant de surveiller les déplacements du prévenu.

En réponse à ces questions, **M. Pierre Méhaignerie, ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice**, a mis en avant la difficulté, compte tenu du passé, de traiter simultanément tous les problèmes de fond posés par le fonctionnement de l'institution judiciaire. Il a rappelé qu'il avait d'ores et déjà fait inscrire dans la loi que les instructions données au Parquet par le garde des sceaux devaient être écrites et versées au dossier. Il a ensuite fait valoir qu'une réflexion s'était engagée sur le respect de la présomption d'innocence et la responsabilité des medias.

S'agissant de la politique pénitentiaire, il a indiqué que le Gouvernement avait très clairement marqué son souci de ne pas multiplier à l'infini les places de prison, et de développer au contraire les alternatives à l'incarcération grâce aux moyens offerts par les peines de substitution, les chantiers extérieurs et éventuellement, après

expertise, la surveillance électronique à domicile. Il est également convenu de la nécessité de réduire le nombre et la durée des détentions provisoires. Il a par ailleurs signalé que le Gouvernement entendait favoriser le transfert dans leur pays d'origine des détenus étrangers, grâce à des accords avec les États concernés.

S'agissant de la réforme de la procédure de traitement du surendettement, il a estimé que les modifications apportées par l'Assemblée nationale laissaient au juge le soin de vérifier la validité juridique des mesures arrêtées par la commission, et qu'elles assureraient le respect de la répartition des compétences entre l'organe administratif et la juridiction d'instance.

Evoquant ensuite l'institution des juges de paix, il a rappelé que celle-ci s'accompagnait d'une augmentation sensible du nombre de magistrats.

A propos du juge unique, il a estimé qu'une certaine extension de ses compétences n'était pas préjudiciable aux intérêts des parties, le taux d'appel des jugements rendus dans de telles formations n'étant pas plus élevé qu'en cas de décision rendue par une formation collégiale. Il a par ailleurs souligné que le juge unique ne serait pas compétent au-delà d'un certain quantum de peine.

Abordant enfin les relations entre le Parquet et le garde des sceaux, **M. Pierre Méhaignerie, garde des sceaux**, a estimé que la suppression du lien hiérarchique poserait des difficultés en matière de coordination des politiques pénales et qu'il conviendrait d'en débattre dans les années à venir.

Evoquant enfin les procédures de recherche et de sanction des actes de corruption, il a estimé que les résultats montraient l'efficacité des procédures existantes et que l'arsenal législatif n'avait pas besoin d'être complété. Il a considéré que dans l'avenir, la peur aidant, ces actes seraient moins nombreux.

**A M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances**, qui l'interrogeait sur la révi-

sion de la carte judiciaire, il a précisé que celle-ci pourrait se faire sur la base du rapport de M. Carrez mais qu'il convenait de prévoir des compensations financières en cas de suppression de juridictions, afin de ne pas aller à l'encontre des préoccupations d'aménagement du territoire, auxquelles le Gouvernement était particulièrement attentif.

En conclusion de cette journée d'auditions publiques, **M. Jacques Larché, président**, s'est félicité de la qualité des interventions. Il a ajouté que la commission procéderait lors de sa prochaine réunion à la désignation des membres de la mission d'information sur le respect du secret de l'instruction et de l'enquête et de la présomption d'innocence.

**Jeudi 6 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a procédé, sur le rapport de **M. Charles Jolibois**, à l'examen des amendements au projet de loi n° 418 (1993-1994), portant réforme de l'organisation de la **Cour de cassation**.

Elle a tout d'abord donné un avis défavorable à la motion n° 8, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer qu'il aurait également déposé une telle motion si la commission n'avait pas purgé par ses amendements le projet de loi de ses éléments d'inconstitutionnalité.

Elle a également donné un avis défavorable à la motion n° 7, présentée par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a justifié cette motion par le double risque d'allongement des procédures et de résurgence de la chambre des requêtes.

A l'article premier (création d'une formation d'admission des pourvois en cassation), et à l'article 2 (composition

et attribution de la formation d'admission des pourvois en cassation), elle a donné un avis défavorable aux amendements de suppression n° 12 et n° 13, présentés par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté.

Elle a adopté la même position sur l'amendement n° 9 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste, visant à prévoir que le Premier président de la Cour de cassation pourrait renvoyer directement à la formation de jugement toutes les affaires et non pas seulement celles présentant un caractère d'urgence. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que cette suggestion avait été évoquée lors de l'examen du rapport par la commission, qui avait en définitive souhaité éviter d'élargir par trop le pourvoi d'évocation du Premier président afin de conserver un caractère exceptionnel au renvoi direct devant la formation de jugement. Il a également rappelé que la notion d'urgence englobait les affaires qui soulevaient un problème de droit appelant une solution rapide.

Au même article, la commission a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 10 à son amendement n° 3, présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, tendant à supprimer la consultation du procureur général près la Cour de cassation pour la désignation des membres des formations d'admission. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer que l'intervention du procureur général, qui était favorablement accueillie au sein de la Cour de cassation, se limiterait à un simple avis. **M. Jacques Larché, président**, a ajouté que ce magistrat du Parquet, placé hors hiérarchie, avait une large liberté d'expression.

Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 14 présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste, prescrivant la motivation expresse des décisions de rejet des formations d'admission. **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que, en application de l'article 455 du nouveau code de procédure civile, toute décision de nature juridictionnelle devait être motivée.

A l'article 3 (interventions du ministère public), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 15, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste.

A l'article 4 (interventions du ministère public), elle a adopté la même position sur l'amendement de suppression n° 16, présenté par les mêmes auteurs.

Après l'article 4, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 11 de M. Claude Estier et des membres du groupe socialiste, tendant à insérer un article additionnel aux termes duquel la procédure devant la commission d'admission des pourvois en cassation du Conseil d'Etat obéirait au principe de la contradiction et les arrêts de rejet rendus par cette formation devraient être motivés.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a estimé que le projet de loi constituait la première étape d'une amélioration du fonctionnement de la justice. Il a jugé préférable de ne pas modifier la législation sur le fonctionnement du Conseil d'Etat sans concertation préalable. Il a également souligné que le dispositif prévu pour la Cour de cassation par le projet de loi pourrait, s'il donnait de bons résultats, être ultérieurement transposé au Conseil d'Etat.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a attiré l'attention de la commission sur les multiples inconvénients de la notion de défaut de moyen sérieux de cassation, estimant préférable de prévoir que les formations d'admission ne pourraient rejeter que les pourvois ne contenant aucun moyen susceptible d'entraîner une cassation.

**M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur la portée d'une telle modification.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, s'est déclaré partisan du maintien de l'expression proposée par le projet de loi qui, en limitant le rôle des formations d'admission à l'examen de l'irrecevabilité manifeste du pourvoi et de l'absence de tout moyen sérieux de cassation, permettait de distinguer celles-ci des formations restreintes, appelées à examiner dans le détail les affaires à elles soumises.

## COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

**Mardi 4 octobre 1994** - M. Lucien Lanier, président d'âge, a tout d'abord procédé à l'appel des membres de la commission spéciale.

Puis, sur proposition de **M. Jean Huchon**, la commission a, à l'unanimité des présents, élu **M. Jean François-Poncet**, comme **président**. Celui-ci a remercié ses collègues de la confiance qu'ils lui témoignaient.

Sur proposition de **M. François Gerbaud**, la commission a, ensuite, à l'unanimité des présents, désigné comme **rapporteur M. Gérard Larcher**.

Puis, **M. Jean François-Poncet, président**, a interrogé les membres de la commission sur le point de savoir s'il ne conviendrait pas que deux autres rapporteurs, l'un pour les questions juridiques, l'autre pour les questions financières puissent assister le rapporteur.

**MM. Jean-Marie Girault et Roland du Luart** se sont prononcés en faveur de cette solution.

**M. Gérard Delfau** a, pour sa part, souhaité que soient précisées les règles de représentation proportionnelle devant présider à la composition du bureau de la commission. Après que **M. Jean François-Poncet, président**, eut répondu à sa préoccupation et eut indiqué que **M. Jean-Marie Girault** avait fait acte de candidature aux fonctions de rapporteur chargé d'assister le **rapporteur pour les questions juridiques**, la commission a chargé **M. Jean-Marie Girault** de cette responsabilité. Elle a ensuite désigné **M. Claude Belot** comme rappor-

teur chargé d'assister le **rapporteur pour les questions financières.**

Au terme d'une discussion à laquelle ont pris part **MM. Jean François-Poncet, président, Gérard Delfau et Alain Vasselle**, la commission a procédé à la nomination de ses vice-présidents et de ses secrétaires.

**MM. Jean Huchon, Roland du Luart, Aubert Garcia, François Gerbaud** ont été élus **vice-présidents** et **MM. Jacques Bellanger, Félix Leyzour et Alain Vasselle, secrétaires.** Le bureau de la commission a, en conséquence, été constitué comme suit :

**M. Jean François-Poncet, président,**

**MM. Jean Huchon, Roland du Luart, Aubert Garcia, François Gerbaud, vice-présidents,**

**MM. Jacques Bellanger, Félix Leyzour, Alain Vasselle, secrétaires,**

**M. Gérard Larcher, rapporteur, assisté de deux autres rapporteurs :**

**M. Jean-Marie Girault, pour les questions juridiques ;**

**M. Claude Belot, pour les questions financières.**

**M. Jean François-Poncet, président** a alors soumis à la commission le programme de ses auditions jusqu'au 13 octobre 1994. Ce programme a été approuvé.

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.- Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,** la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre-Henri Paillet**, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

Présentant **M. Pierre-Henri Paillet, M. Jean François-Poncet, président**, a brièvement exposé quelques-unes des questions que se posait la commission à l'égard du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire visait fondamentalement

à instituer un nouveau partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales et à renforcer la solidarité entre les citoyens en affirmant le principe d'une péréquation financière entre les collectivités locales, ainsi que celui de l'égalité des Français devant le service public.

Il s'est dit persuadé que la discussion du texte au Sénat permettrait de l'améliorer et il a justifié sa confiance en rappelant l'importance des travaux effectués par la récente mission d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire.

Il a estimé que le texte présenté fournissait les moyens d'atteindre les objectifs poursuivis. Il a, tout d'abord, tenu à indiquer que le texte ne signifiait en aucune manière le «retour au jacobinisme», mais opérait au contraire un véritable approfondissement de la décentralisation en procédant à une redéfinition du rôle de l'Etat. A titre d'exemple de cette volonté, il a cité le contrôle renforcé sur la localisation des services déconcentrés de l'Etat et des entreprises publiques institué par les articles 8 et 11 du projet. Dans le même ordre d'idées, il a aussi souligné l'intérêt de la notion de «pays» introduite par l'article.

Il a, par ailleurs, jugé que les travaux de l'Assemblée nationale avaient altéré quelque peu le dispositif, présenté par le Gouvernement, pour permettre au préfet de soumettre au tribunal administratif certains actes des collectivités territoriales. Il n'a pas dissimulé qu'à son sens, cette mesure pouvait favoriser la prévention de la corruption et présentait, de ce fait, un caractère protecteur pour les élus. Il n'a pas caché non plus que, sur ce point, le texte qui résultait des travaux de l'Assemblée nationale lui paraissait inapplicable.

**M. Pierre-Henri Paillet** a ensuite indiqué que le Gouvernement attendait beaucoup du Sénat sur le volet du projet de loi relatif au partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. Il a exposé les mesures apportées par le texte en ce domaine, insistant tout particulièrement sur :



- l'engagement en faveur d'une péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, fondée sur une redistribution de la taxe professionnelle ;

- l'accentuation de la coopération intercommunale et interrégionale ;

- la meilleure association du citoyen à la vie de la collectivité que permettrait le référendum d'initiative locale prévu à l'article 28.

Puis, le délégué national à l'aménagement du territoire a jugé qu'il serait difficile d'aller plus loin qu'actuellement dans la voie du transfert de compétences aux collectivités locales. En effet, celles ne touchant pas au domaine de la souveraineté qui pourraient encore s'envisager (action sanitaire en faveur des personnes âgées, enseignement supérieur, environnement, culture) posaient des problèmes de solidarité ou de société qui interdisaient que l'Etat puisse renoncer à exercer ses responsabilités dans ces domaines.

En revanche, il lui a semblé possible et souhaitable de clarifier des compétences déjà décentralisées en faisant émerger la notion de collectivité territoriale «chef de file».

Il a également jugé perfectible le dispositif proposé en matière de péréquation financière.

A la suite de cette présentation du nouveau partenariat envisagé entre l'Etat et les collectivités territoriales, il a évoqué les différents moyens prévus par le projet de loi pour assurer la mise en oeuvre de la politique de développement du territoire.

De ce point de vue, l'article premier lui est apparu essentiel car il fait de cette politique une politique d'intérêt général susceptible de justifier des dérogations au principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

Le schéma national de développement du territoire est appelé, selon lui, à jouer un rôle majeur car ce document a vocation à tracer le cadre de l'action territoriale des pouvoirs publics. Il a, à ce propos, précisé que si le Sénat pou-

vait définir plus nettement les contours du schéma dessinés dans la loi, son élaboration en serait plus facile et sa portée plus grande.

Puis, il a expliqué que les directives territoriales d'aménagement et les lois de programmation quinquennales instaurées par le projet de loi constituaient les principaux moyens d'application des orientations du schéma national.

Les premières doivent permettre d'assurer la cohérence de l'espace national, les secondes ont pour objet de définir les objectifs d'investissement et de financement retenus par l'Etat avec une «visibilité» plus étendue que celle autorisée par le principe de l'annualité budgétaire. Les schémas et les plans régionaux ont, respectivement, les mêmes vocations au niveau local.

Ce parallélisme entre les outils forgés au niveau national et ceux établis au niveau local se retrouve d'ailleurs pour ce qui concerne les organismes qui reçoivent compétence pour assurer le développement du territoire : conseil national d'une part, conférences régionales d'autre part.

**M. Pierre-Henri Paillet** a ensuite expliqué que ce dispositif s'appuyait sur des fonds financiers qui pourraient être mobilisés dès 1995 car ils étaient, pour la plupart, déjà prévus dans le projet de loi de finances. : fonds national de développement du territoire (2 milliards de francs en investissement, 400 millions en fonctionnement), fonds de péréquation pour le transport aérien (250 millions de francs), fonds d'investissement des transports terrestres (2 milliards de francs), fonds d'aide à la création d'entreprise (pas encore prévu dans le budget pour 1995), fonds de gestion de l'espace rural (500 millions de francs).

Il a été rappelé que ces fonds ne constituaient pas les seuls moyens d'incitation. En ce domaine, les dispositions les plus importantes sont celles qui instituent une «inégalité fiscale» destinée à compenser les handicaps de territoires spécifiques (banlieues, espace rural notamment). Elles organisent, en effet, un système de dérogation fiscale

à trois volets. Dans certaines zones, il est institué une exonération de l'impôt sur les sociétés et des bénéfiques industriels et commerciaux, puis, au sein de ce premier zonage et pour un nombre plus réduit de territoires, cet avantage est accompagné d'une exonération des droits de mutation perçus par l'Etat. Enfin, à l'intérieur de ce deuxième zonage et pour un nombre encore plus limité de territoires, ce double avantage est renforcé par une exonération de taxe professionnelle compensée par l'Etat.

**M. Pierre-Henri Paillet** a conclu son exposé en indiquant que si on lui demandait si le projet était suffisant pour changer la physionomie du territoire français, il répondrait par la négative car le développement du territoire ne peut pas se résumer à une loi ; une réforme de cette envergure doit être menée dans la durée et, sur un tel sujet, il est nécessaire de disposer de temps pour laisser s'exprimer les intérêts contradictoires. Mais il s'est dit confiant car la présentation du texte correspond à l'émergence d'une très forte «dynamique» politique et, même s'il faut encore «avancer pas à pas», personne ne lui paraît désormais pouvoir «retenir cette dynamique».

Suite à cette présentation, **M. Paul Masson** a fait part de la déception que lui inspirait l'altération, opérée par l'Assemblée nationale, du dispositif relatif au contrôle par le tribunal administratif, à l'initiative du préfet, de certains actes des autorités locales.

Abordant la question du maintien des services publics sur le territoire, **M. Gérard Delfau** a estimé que sans clarification de ce qui ressort strictement du service public dans les activités des entreprises nationales et sans évaluation ni compensation du surcoût qu'induisent leurs missions de service public, ces entreprises seraient exposées à de graves difficultés concurrentielles. Il s'est réjoui de l'apparition de la notion de «pays» mais a souhaité savoir qui serait associé à sa définition. Il s'est demandé, à propos du référendum d'initiative locale, comment harmoniser la démocratie participative et la démocratie représentative. Il a aussi insisté sur la place que devait avoir

l'enseignement technique dans l'aménagement du territoire.

**M. Joël Bourdin** a fait observer que le projet de loi demandait beaucoup de rapports au Gouvernement mais que certains, publiés il y a peu de temps, notamment en matière de péréquation, répondaient déjà aux préoccupations exprimées. Il a souhaité que la péréquation soit définie de manière plus précise, notamment en fixant une clef de répartition. Il a regretté le renvoi fréquent à des décrets opéré par le projet de loi et a jugé cette tendance d'autant plus préoccupante que ce projet organise selon lui un «mitage du territoire».

**M. Henri Collard** s'est demandé pourquoi le ministre d'Etat s'était déclaré peu satisfait du débat à l'Assemblée nationale et a appelé de ses vœux une clarification des modalités d'emploi des ressources des fonds financiers.

**M. Jean Huchon** a jugé insuffisante la réponse apportée par le projet de loi au problème posé par la taxe professionnelle. La notion de pays lui est apparue d'une grande pertinence mais, s'appuyant sur son expérience personnelle, il a fait valoir qu'il conviendrait, à population égale, de donner aux «pays» recouvrant des zones rurales des moyens équivalents à ceux dont disposaient les zones urbaines.

**M. Jacques Sourdille** a, quant à lui, affirmé que les préfets étant les principaux interlocuteurs des élus locaux, il ne fallait pas qu'ils puissent devenir leurs «accusateurs». Il a réclamé que les autorités locales puissent disposer des moyens d'exercer leurs compétences et a, sur ce point, évoqué les difficultés rencontrées par les élus en matière de recrutement et d'orientation de la fonction publique territoriale. Il a, enfin, regretté le silence du texte sur la fonction économique des collectivités territoriales car l'action locale en ce domaine pourrait selon lui être «prodigieusement efficace».

**M. Roland Huguet** a relevé la contradiction entre les propos du délégué à l'aménagement du territoire et à

l'action régionale sur l'impossibilité de transférer de nouvelles compétences aux autorités locales et le transfert du quart de la charge du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements. Il s'est étonné que le projet de loi n'aborde pas la question des délocalisations. Il s'est demandé si la notion de collectivité chef de file n'allait pas pérenniser les financements croisés et si la logique de «mitage» du territoire suivie par le texte ne remettait pas en cause le principe d'unité et d'indivisibilité de la République. Il s'est également interrogé sur les modalités de la coopération interrégionale pour les régions situées à la frontière d'un pays étranger.

Après que **M. Jean François-Poncet, président**, eut rappelé que la mission d'information avait considéré qu'il ne serait pas sage de préconiser la suppression des financements croisés, **M. Jean Pépin** a fait part de sa crainte qu'en l'absence de nouveaux transferts de compétence, certains territoires se trouvent en quelque sorte «paralysés», notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur en raison des inégalités de la carte universitaire.

**M. Maurice Lombard** a souhaité obtenir des précisions sur le périmètre couvert par les directives territoriales d'aménagement. Il a déploré les trop nombreuses énumérations figurant dans le projet de loi et s'est étonné que ni les transports urbains ni les transports interurbains ne paraissent devoir être bénéficiaires du fonds institué par l'article 15.

**M. René Régnauld** a fait part des doutes que lui inspirait la crédibilité du projet de loi au regard des contradictions existantes aussi bien entre ses propres dispositions qu'avec les dispositions d'autres textes. Il a notamment mentionné les risques de «télescopage» entre le projet et les engagements du XIe Plan.

Il s'est demandé comment les entreprises publiques pourraient respecter les obligations que leur impose l'article 11, si, par ailleurs, on leur impose le respect d'un équilibre financier. Il a aussi fait remarquer que le décou-

page des pays dans un cadre strictement départemental ne risquerait pas, dans bien des cas, de faire perdre tout son sens à cette notion.

**M. François Gerbaud** a, quant à lui, posé la question de savoir si à défaut de transférer de nouvelles compétences, l'Etat ne pourrait pas reprendre quelques-unes de celles qui ont déjà été transférées, notamment dans les domaines de la santé et de l'aide sociale où les interventions pèsent lourdement sur les finances locales.

Il a également fait part de l'intérêt qu'il y aurait à obtenir quelques informations complémentaires concernant les modalités de fonctionnement des fonds financiers et la notion de «pays».

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, considérant que les ressources du fonds national d'aide aux entreprises étaient trop faibles pour emporter des effets décisifs, a défendu l'idée d'un appel à l'emprunt pour augmenter les ressources de ce fonds.

Après que **M. Jean François-Poncet, président**, eut fait remarquer que nombre des problèmes soulevés comportaient des réponses dans le rapport de la mission d'information, **M. Pierre-Henri Paillet** a tenu à préciser que le projet de loi ne visait, en aucun cas, à faire le procès des responsables des collectivités locales et que la disposition contestée (l'article 10) avait uniquement pour objet de permettre au tribunal administratif de statuer plus rapidement.

Il a ensuite rappelé qu'il avait été décidé que les schémas régionaux de développement du territoire n'auraient pas le caractère de documents opposables au tiers pour éviter d'instaurer, en ce domaine, une tutelle de la région sur les autres collectivités locales.

Pour ce qui concerne les renvois à des décrets figurant dans le projet de loi, il s'est déclaré prêt à éclairer les membres de la commission sur le contenu des textes d'application.

Il a également indiqué que le Gouvernement était disposé à accueillir favorablement toute proposition constructive en matière de coopération intercommunale.

Puis, le délégué à l'aménagement du territoire a déclaré partager l'analyse du Sénat sur les collectivités locales «chef de file». Selon lui, la mise en oeuvre de ce principe présentera notamment l'avantage de donner un cadre légal aux aides parfois importantes attribuées par les collectivités locales dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs strictes compétences.

La fourniture aux collectivités territoriales de moyens leur permettant d'assurer réellement leurs responsabilités lui est apparu devoir s'envisager dans un cadre plus large que celui de la réforme de la seule fonction publique territoriale. Il a ainsi envisagé le transfert aux autorités locales des directions départementales de l'équipement et de celles de l'action sanitaire et sociale.

Il a, en outre, indiqué que la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) était concernée par le dispositif de l'article 11.

En ce qui concerne la notion de pays, il a précisé qu'elle devait être un cadre pour la démocratie participative mais qu'elle ne devait pas porter atteinte aux principes de la démocratie représentative. Il a ajouté que le fonds d'aménagement du territoire pourra contribuer au développement des pays et que les commissions de coopération intercommunale seront appelées à donner leur avis sur le périmètre des pays.

Il a fait savoir que le ministre d'Etat, lui aussi, jugeait qu'il y avait trop de demandes de rapports dans le projet de loi et qu'il serait souhaitable que ce dernier comporte davantage de mesures d'application immédiate.

Abordant la question de la péréquation, le délégué à l'aménagement du territoire a estimé que le projet de loi cherchait à coordonner des instruments déjà utilisés mais qu'il serait sans doute possible d'inventer des solutions plus novatrices. Sur ce point il lui est apparu essentiel de

réfléchir à partir d'une estimation de la richesse des collectivités territoriales, cette notion intégrant à la fois leurs ressources et leurs charges. Il a également précisé qu'il convenait de jouer d'abord sur les dotations de l'Etat et ensuite sur les ressources fiscales et de faire varier les clés de péréquation selon les types de collectivités.

Pour ce qui concerne les relocalisations, **M. Pierre-Henri Paillet** en a annoncé une nouvelle vague portant sur des services ministériels, englobant quelque 10.000 emplois et préparée en étroite concertation avec les administrations concernées.

Il a, par ailleurs, considéré qu'il serait très difficile de redonner à l'Etat des compétences attribuées aux autorités locales mais que si l'aide aux personnes âgées était attribuée à ces autorités, il conviendrait d'organiser une péréquation nationale spécifique.

Il a achevé son propos en déclarant, en réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, que, s'agissant du fonds d'aide aux entreprises, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) était disposée à le suivre dans la voie qu'il avait tracée.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Jean-Paul Delevoe, président de l'Association des maires de France (AMF)**.

Après que **M. Jean François-Poncet, président**, lui ait brièvement exprimé les attentes de la commission, **M. Jean-Paul Delevoe** a indiqué que l'AMF nourrissait un certain nombre de souhaits et qu'elle avancerait des propositions d'amélioration du projet de loi.

**M. Jean-Paul Delevoe** a ensuite brossé à grands traits le contexte général dans lequel intervenait le texte. Il a souligné les conséquences à moyen et long terme de l'inflexion à la baisse de la croissance démographique, ainsi que de la stagnation de la croissance économique. Il a également relevé que, si l'indice de concentration de la population n'avait pas varié en France depuis 1982, l'indice de concentration de l'emploi s'était, quant à lui,



accentué au profit des villes, au cours de la même période. Il a enfin attiré l'attention sur la tendance amenant les personnes âgées dotées de retraites confortables à s'installer dans les régions littorales et méridionales.

Il s'est, en conséquence, demandé, d'une part, si le texte de loi ne devait pas prioritairement viser à créer des richesses plutôt qu'à les redistribuer et, d'autre part, s'il était encore possible d'avoir une harmonisation territoriale ou s'il convenait d'accepter des spécificités territoriales passant, par exemple, par l'établissement d'une carte des zones à fiscalité dérogatoire.

Il a, parallèlement, estimé qu'il était indispensable de trouver une réponse au problème posé par l'absence de fonds propres des petites et moyennes entreprises/petites et moyennes industries (PME/PMI), tant était forte la corrélation entre croissance endogène et captation des ressources d'épargne par ce type d'entreprises.

Le président de l'AMF a, par ailleurs, mis en garde contre les risques économiques et sociaux pouvant résulter de «la cohabitation de plusieurs sociétés sur le même territoire».

Il s'est déclaré favorable à ce que figure une carte des zones à handicaps dans le schéma national de développement du territoire, prévu par le projet de loi.

Il a considéré qu'il convenait d'avoir pour objectif de favoriser la croissance, d'organiser sa localisation et de mieux gérer les flux du savoir.

En matière de télécommunications, il a jugé qu'il était nécessaire de réfléchir sur les autoroutes de l'information et le caractère unitaire des tarifs.

S'agissant du financement de la politique d'aménagement du territoire, il s'est interrogé sur la possibilité d'imaginer une taxation de l'ensemble de la production d'énergie pour financer les PME/PMI, indiquant que, dans une telle hypothèse, Electricité de France (EDF) devrait être autorisée à exporter vers l'Espagne et l'Italie. Il a

aussi considéré qu'il était indispensable de «jouer sur la taxe professionnelle» pour opérer une redistribution des ressources.

**M. Jean-Paul Delevoye** a, également, jugé qu'il serait prématuré de prévoir de nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales et qu'il fallait, préalablement à toute décision en ce domaine, mener les études permettant de savoir si dix ans de décentralisation avaient diminué ou accentué les disparités.

Il a insisté sur la nécessité de procéder à une large réflexion sur les liens entre logement et aménagement du territoire.

Il a ensuite déclaré que la suppression, par le projet de loi, des droits de mutation perçus par l'Etat dans certaines zones en situation difficile ne devrait pas entraîner la suppression de ceux perçus par les collectivités territoriales concernées, car elles comptaient parmi les plus démunies.

Abordant la question de la péréquation, il a souhaité la création d'un observatoire des finances locales, car, en l'état actuel des connaissances, il n'est pas possible de savoir «qui reçoit quoi». Il s'est également dit favorable à une clarification des relations de l'Etat avec la région d'Ile-de-France.

Le président de l'AMF a indiqué que les objectifs politiques de la proposition de péréquation, avancée par la mission sénatoriale d'information et inspirée de l'exemple allemand, lui paraissaient très intéressants, mais qu'il demandait une réflexion approfondie sur le dispositif envisagé, tant la situation de l'Allemagne et celle de la France étaient différentes en matière de fiscalité locale. A ce propos, il s'est demandé s'il ne serait pas intéressant d'organiser, de manière distincte, une péréquation des ressources et une péréquation des charges.

A la suite de cet exposé, **M. Jean François-Poncet, président**, a jugé très intéressantes les analyses de M. Jean-Paul Delevoye. Il s'est demandé si les missions que l'AMF envisageait de confier à un observatoire des

finances locales ne pourraient pas être assumées par l'observatoire national de l'aménagement du territoire que la mission d'information du Sénat avait proposé d'instituer. Il a estimé que si les relations entre l'Etat et la région d'Ile-de-France n'étaient pas clarifiées dans le projet de loi, ce dernier n'aurait qu'une portée limitée et que, de ce point de vue, l'appui de l'AMF serait décisif. Il a précisé qu'en ce qui concerne la péréquation, il n'était prévu que de fixer un objectif clair, dont le principe pourrait même être inscrit dans la Constitution, et nullement de déterminer les modalités de mise en oeuvre de cet objectif. Sur ce point, il a d'ailleurs jugé qu'il faudrait probablement que les «fourchettes» de péréquation ne soient pas les mêmes pour les régions, les départements et les communes.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a ensuite interrogé M. Jean-Paul Delevoye sur les positions pouvant être celles de l'AMF à l'égard :

- d'un renforcement des moyens du fonds de développement des entreprises institué par l'article 17 du projet de loi ;

- d'une taxation de la production d'énergie ;

- des nouveaux droits accordés à la région d'Ile-de-France pour ce qui concerne l'élaboration et la révision du schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF).

Après que **M. Jean François-Poncet, président**, ait développé ce dernier point en relevant la place particulière occupé par le SDRIF au regard des directives territoriales d'aménagement, **M. Jean-Paul Delevoye** a estimé qu'il convenait d'éviter un traitement inégal des collectivités locales et qu'il était souhaitable que les directives territoriales s'imposent à toutes les régions.

L'affectation du produit d'une taxe sur les productions énergétiques au financement des PME/PMI lui a paru constituer un moyen de créer une dynamique de crois-

sance dont les avantages seraient de nature à convaincre de l'intérêt de la taxe.

Il s'est déclaré favorable à la constitution d'un observatoire indépendant ayant pour mission d'évaluer les finances locales et les politiques d'aménagement du territoire.

Puis, en guise de conclusion, **M. Jean-Pierre Delevoye** a souligné que, d'une manière générale, les élus locaux semblaient hostiles au référendum d'initiative locale. Selon lui, cette position est d'autant plus justifiée que, si cette procédure se trouvait étendue au domaine de l'intercommunalité, la ville centre, de par son poids démographique, disposerait des moyens de bloquer les décisions des communes périphériques.

**M. Alain Vasselle** a alors souhaité savoir si l'AMF avait arrêté une position sur la notion de «pays». **M. Gérard Delfau** s'est demandé si on avait réfléchi à l'intérêt qu'il y aurait à créer des «sortes de petits comités économiques et sociaux» communaux ou départementaux pour éviter les inconvénients du référendum d'initiative locale.

**M. Jacques Machet** a considéré, quant à lui, qu'il était essentiel de mentionner le rôle de la famille dans l'organisation du territoire.

Puis, **M. Joël Bourdin** a souhaité connaître le sentiment du président de l'AMF sur la définition d'avantages spécifiques à certaines zones qui pouvait conduire à une sorte de «mitage» du territoire.

En réponse, **M. Jean-Pierre Delevoye** a fait remarquer que les pays avaient vocation à être des circonscriptions d'organisation des services de l'Etat et ne concernaient pas les collectivités locales. Il a indiqué que l'AMF n'était pas hostile à la notion de «pays», à condition que «la révision des limites géographiques s'accompagne de la révision de la cohérence des actions».

Puis, il n'a pas caché à **M. Gérard Delfau** qu'il était convaincu de la nécessité d'affirmer la démocratie locale au-delà du conseil municipal et qu'il serait utile de pouvoir mener une réflexion globale sur certains schémas d'équipements départementaux.

**A M. Joël Bourdin**, il a répondu, pour finir, que les zones bénéficiant d'avantages spécifiques devraient être définies avec des critères précis et qu'il serait, sans doute, préférable de disposer du bilan des effets des avantages dérogatoires avant d'étendre plus largement ces derniers. Il s'est, en conséquence, déclaré favorable à la création de sites d'expérimentation.

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Jean Auroux, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)**.

A titre liminaire, **M. Jean Auroux** a précisé que la FMVM regroupait les villes moyennes-centres de 20.000 à 100.000 habitants, soit 200 villes représentant une population de 7 millions d'habitants, et 10 millions d'habitants en prenant en compte l'intercommunalité. Il a relevé que ces villes constituaient des bassins d'emploi et des «territoires de vie».

Puis, **M. Jean Auroux** a indiqué que les maires de villes moyennes étaient favorables à l'intercommunalité tout en constatant que, dans certains endroits, le milieu rural s'était organisé indépendamment des villes-centres.

Il a, en outre, souligné l'intérêt des «réseaux de villes» qui permettaient d'organiser de réelles complémentarités. Enfin, il a plaidé pour un partage du savoir et des responsabilités, à travers une décentralisation de l'enseignement supérieur et une répartition équilibrée des télécommunications.

**M. Jean Auroux** a ensuite fait valoir que les villes moyennes représentaient la ville dans sa dimension humaine. Il a fait observer qu'elles avaient une identité urbaine forte et qu'en conséquence elles pouvaient appar-

ter une dimension qualitative et une capacité de création dans le débat en cours sur l'aménagement du territoire, afin de faire émerger une forme de civilisation urbaine «à la française».

**M. Jean Auroux** a, par ailleurs, fait observer qu'une ville moyenne-centre ne pouvait se développer dans de bonnes conditions si son environnement rural déclinait et réciproquement. Il a donc jugé nécessaire l'existence de solidarités fortes entre les villes moyennes et leur périphérie.

Il a, enfin, souligné que les milieux économiques manifestaient un intérêt nouveau en faveur des villes moyennes.

Puis, **M. Jean Auroux** a indiqué qu'ayant fondé beaucoup d'espoir sur le débat national relatif à l'aménagement du territoire, les villes moyennes avaient ressenti une certaine déception au vu du projet de loi.

Abordant le contenu de ce dernier, il a indiqué que les villes moyennes manifestaient un accord tant sur le principe d'une action en faveur de l'aménagement que sur les grands principes retenus par le projet de loi et sur certaines modalités, telles que le souci de conservation, la réalisation d'études sur les ressources et les charges des collectivités locales, le référendum d'initiative locale ou encore la réalisation d'une étude d'impact préalable à toute transformation d'un service public et la notion de pays.

En ce qui concerne les services publics, il a fait observer que leur transformation avait un effet, non seulement sur les administrations en tant que telles, mais également en tant qu'elles constituaient des centres de décision locale.

**M. Jean Auroux** a, en revanche, fait part des sentiments beaucoup plus partagés des villes adhérant à la FMVM quant au caractère inachevé, incomplet et imprécis du texte adopté par l'Assemblée nationale.

D'une part, il a noté que ce projet de loi prévoyait l'élaboration de nombreux rapports ou renvoyait à des lois ultérieures, ce qui avait pour effet, selon lui, de discréditer le travail législatif. Relevant, en particulier, le renvoi à une loi ultérieure en ce qui concerne les clarifications des compétences, il a fait valoir que celles-ci ne pouvaient être conçues indépendamment des conséquences fiscales et financières de leur exercice.

D'autre part, **M. Jean Auroux** s'est interrogé sur l'utilité, l'efficacité et les conditions de gestion des nombreux fonds prévus par le projet de loi. Il a estimé, en outre, que ces nouveaux dispositifs financiers ne devraient pas se substituer au financement budgétaire habituel. Il a enfin souhaité que des précisions soient apportées sur les modalités de gestion de ces fonds.

En conclusion, **M. Jean Auroux** a estimé que le Sénat devait donner une plus grande consistance législative au projet de loi afin de donner une dynamique nouvelle aux territoires, seule capable de concilier la nécessaire cohérence nationale avec les fortes potentialités d'initiative locale.

**M. Jean François-Poncet, président**, après être convenu que le texte voté par l'Assemblée nationale était perfectible, a fait observer que si le renvoi à des rapports ou à des lois ultérieures pouvait susciter un certain sentiment de «frustration», néanmoins par définition, une loi d'orientation ne pouvait fixer que des principes et renvoyer à des lois ultérieures ou à des décrets le soin de préciser leurs conditions d'application.

S'appuyant sur l'exemple des compétences et de la péréquation financière, il a jugé que ces renvois devaient être précis. Ainsi, en ce qui concerne la péréquation financière, il a estimé nécessaire de fixer l'objectif que celle-ci devait atteindre ainsi qu'un calendrier.

**M. Jean François-Poncet, président**, a également fait valoir que la loi de finances pour 1995 ne pourrait pas traduire, à elle seule, tous les objectifs inscrits dans la loi

d'orientation. Enfin, il s'est interrogé sur le contenu qu'il convenait de donner au concept de «réseau de villes».

En réponse, **M. Jean Auroux** a montré comment les villes moyennes avaient commencé à s'organiser en réseaux, en particulier dans les régions de l'ouest et dans la région Rhône-Alpes afin de créer des complémentarités et de développer une coopération.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, s'est tout d'abord interrogé sur les moyens de confier aux villes moyennes des responsabilités universitaires en ce qui concerne les deuxième et troisième cycles. Il a ensuite souhaité disposer de précisions sur les possibilités de créer des réseaux entre les villes moyennes et leur arrière-pays. Enfin, il s'est demandé s'il n'y avait pas une opposition entre l'idée de réseau de villes moyennes et la notion de chef de file pour l'exercice des compétences.

**M. Joël Bourdin** a souhaité connaître la position de la FMVM en ce qui concerne, d'une part, la péréquation de la taxe professionnelle et, d'autre part, la réduction du nombre de structures intercommunales prévue par le projet de loi.

**M. Félix Leyzour** s'est inquiété de la qualité de l'enseignement supérieur dans un cadre décentralisé ainsi que du financement des transferts de charges.

**M. Roland Huguet**, a tout d'abord fait valoir, en s'appuyant sur l'exemple réussi du département du Pas-de-Calais, qu'une décentralisation universitaire pourrait donner de bons résultats. Il s'est en outre interrogé sur la portée de la notion de «pays».

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors rappelé que la mission sénatoriale d'information avait proposé que l'accroissement des effectifs universitaires fût orienté vers de nouveaux établissements organisés en réseaux.

**M. Maurice Lombard** a rappelé, pour sa part, que l'université constituait une communauté d'enseignants qui



poursuivait deux objectifs : la recherche et le transfert des connaissances. Il a estimé que cette caractéristique s'opposait à un éclatement des universités. En outre, il a fait valoir qu'une organisation en réseaux risquerait de dévaloriser l'enseignement délivré dans les unités déconcentrées. Il a enfin jugé que les universités américaines installées dans les petites villes délivraient, dans bien des cas, un enseignement d'un niveau médiocre.

**M. Jean Huchon**, déplorant que, trop souvent, les relations entre les villes moyennes et leur environnement ne reposassent pas sur la confiance, a relevé la difficulté de mettre en place une véritable intercommunalité.

**M. Pierre Mauroy** a souligné, alors, la nécessité de rechercher «des complémentarités», d'une part, entre les grandes villes et les villes moyennes, d'autre part, entre les villes et les zones rurales.

Il s'est en outre inquiété de la multiplication des formes d'intercommunalité, regrettant que la communauté urbaine qui constitue la formule la plus intégrée ne fût pas plus utilisée. Il a plaidé pour le développement de deux notions : d'une part, celle de pays en ce qui concerne les zones rurales, d'autre part, celle d'agglomération pour le milieu urbain.

Enfin, **M. Pierre Mauroy**, a souligné l'intérêt de créer des réseaux afin d'éviter toute incompréhension entre les grandes métropoles et les villes qui les entourent et rechercher une coopération pour attirer les activités tertiaires qui présentent des caractéristiques très spécifiques. Il a également jugé nécessaire de créer des liens entre toutes les villes ayant des activités universitaires.

En réponse à ces observations, **M. Jean Auroux**, en ce qui concerne en premier lieu l'organisation universitaire, a jugé possible de mettre en place une nouvelle répartition des universités qui éviterait le risque de «secondarisation de l'enseignement supérieur». Il a néanmoins souhaité que des précautions soient prises afin de

maintenir la qualité de l'enseignement et jugé souhaitable des évaluations régulières.

Pour ce qui est des moyens humains, il a fait observer que l'expérience montrait que les professeurs s'installaient le plus souvent, après quelques années, dans la ville où ils délivraient leur enseignement, ce qui permettait de créer une dynamique favorable à cette ville.

Pour ce qui est des moyens financiers, il a indiqué que les villes moyennes pouvaient, éventuellement, participer à la réalisation des investissements, mais qu'en revanche elles ne souhaitaient pas être mises à contribution pour les dépenses d'investissement.

Enfin, il a fait remarquer que, dans les villes universitaires déconcentrées, les conditions de travail étaient souvent meilleures que dans les grands centres universitaires.

Sur une question de **M. Jean François-Poncet, président**, relative aux critères de choix qui devraient être retenus pour l'implantation de ces universités, **M. Jean Auroux** a estimé que les villes moyennes souhaitaient moins l'implantation de nouvelles universités que celle de nouvelles unités.

Répondant à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, qui faisait valoir que l'absence de création d'une véritable université ne permettait pas la conclusion de contrats de recherche et donc l'impulsion d'une dynamique locale, **M. Jean Auroux** a précisé que si les villes moyennes ne demandaient pas l'implantation de nouvelles universités au sens institutionnel, elles n'y voyaient néanmoins pas d'inconvénient si cela constituait le seul moyen de les faire bénéficier de contrats de recherche.

S'agissant ensuite de la notion de «chef de file» pour l'exercice des compétences et des solidarités entre les villes moyennes et le milieu rural environnant, **M. Jean Auroux** a considéré que l'Etat et les régions devraient encourager des modalités nouvelles de coopération intercommunale. Il a également fait observer que la notion de

chef de file était indissociable d'une clarification des compétences permettant de façon durable une meilleure «lisibilité» de ces dernières.

Pour ce qui est de la péréquation de la taxe professionnelle, **M. Jean Auroux** a indiqué que les villes moyennes étaient prêtes à une action de solidarité à condition qu'une évaluation claire des charges et des ressources fût au préalable effectuée.

En outre, il a fait valoir que la péréquation de la taxe professionnelle ne devrait pas être excessivement régionaliste afin de tenir compte des disparités de richesses entre les régions.

En ce qui concerne l'intercommunalité, **M. Jean Auroux** s'est montré favorable à une diminution du nombre de structures existantes qui a pour effet, selon lui, d'inciter le citoyen à se désintéresser de la vie publique. A titre personnel, il a plaidé pour que la loi fixe trois formules de coopération avec un calendrier pour permettre aux communes de s'intégrer dans l'une de ces trois formules. Pour finir, **M. Jean Auroux** a souligné les qualités des relations que les villes moyennes entretenaient, le plus souvent, avec les grandes villes.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Pierre Cormorèche, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)**.

**M. Pierre Cormorèche** s'est d'abord félicité de l'organisation d'un débat qui intervient notamment après une mobilisation du Sénat en faveur de l'aménagement du territoire et après les déceptions de la conférence d'aménagement rural de 1987 et des assises du monde rural en 1992.

Il a souhaité que ce débat «pour dessiner la France à l'horizon 2015» aille jusqu'à son terme et a rappelé qu'il répondait aux propositions formulées par l'APCA depuis de nombreuses années.

Il a constaté avec satisfaction que le projet de loi consacrait le principe de l'inégalité devant l'impôt pour

restaurer l'égalité des chances des territoires, le rôle de l'Etat, la création du fonds de gestion de l'espace et le regroupement de divers fonds au sein du fonds national de développement du territoire. Il a cependant regretté que le texte n'aille pas plus loin en matière de péréquation et ne s'engage pas dans une réforme fiscale en profondeur.

Il a estimé que l'Assemblée nationale avait amélioré le projet de loi sur trois points essentiels :

- la disjonction du schéma national par rapport au projet de loi ;

- la suprématie de l'objectif d'aménagement du territoire sur les politiques sectorielles ;

- le renforcement du rôle des collectivités locales.

Il a cependant formulé des interrogations sur les principes qui devraient guider les interventions de l'Etat dans ses politiques d'investissement et a appelé de ses vœux une clarification sur les diverses zones visées aux articles 17, 18 et 19 du projet de loi et sur les compétences des collectivités locales.

Il a enfin estimé que toute politique de développement du territoire supposait une volonté politique forte, un appui sur les activités économiques et un partenariat étroit entre tous les intervenants.

S'agissant du fonds national de développement du territoire, le président de l'APCA s'est interrogé sur l'opportunité de créer un «grand fonds» qui interviendrait sur les zones en difficulté (quartiers urbains dégradés et zones rurales les plus fragiles) et qui regrouperait l'ensemble des dotations et notamment celles consacrées à la politique de la ville.

Il a souhaité que les priorités géographiques et sectorielles du fonds ainsi que ses critères d'utilisation soient déterminés après consultation du conseil national du développement et de l'aménagement du territoire et en référence aux orientations du schéma national. Il a ainsi demandé que les politiques spécifiques fassent l'objet de

financements identifiés et durables après consultation des conférences régionales d'aménagement du territoire et des comités de massifs.

Il a, par ailleurs, observé que les fonds interministériels tendaient à s'orienter vers des projets d'investissement privilégiant des opérations lourdes souvent inadaptées aux caractéristiques du milieu rural : selon lui, les seuils d'investissement subventionnables devraient être revus à la baisse. Par ailleurs, le fonds devrait intervenir aussi bien en investissement qu'en fonctionnement et être utilisé pour des financements pluriannuels, en privilégiant les opérations définies en partenariat dans le cadre des pays.

Il a souligné la trop faible progression des crédits prévus alors que les territoires ruraux de développement prioritaire concernent désormais les deux-tiers du territoire et sont en augmentation de 30% par rapport aux zones rurales fragiles antérieurement éligibles aux fonds interministériels.

S'agissant du fonds de gestion de l'espace, il s'est félicité de la création d'un instrument susceptible de rémunérer les fonctions non marchandes que les agriculteurs rendent à la société.

Il a souhaité que tous les territoires fragiles, notamment dans les régions «intermédiaires» mises à mal par la réforme de la politique agricole commune, puissent être éligibles à ce fonds et que la politique d'entretien et de mise en valeur de l'espace par les agriculteurs soit véritablement intégrée dans la politique d'aménagement du territoire.

**M. Pierre Cormorèche** a, pour finir, insisté sur les interférences existant entre une politique d'aménagement du territoire et une politique agricole. Selon lui, la politique agricole doit viser un objectif économique et prendre une dimension environnementale. Dans cette perspective, le projet de loi sur la modernisation de l'agriculture devra programmer dans le temps la mise en oeuvre de ses dispo-

sitions, assurer le renouvellement des exploitations et aborder la question majeure que constitue le poids de la grande distribution sur l'agro-alimentaire et l'entreprise agricole.

A l'issue de cet exposé, **M. Gérard Larcher, rapporteur**, a souhaité obtenir des précisions sur la clarification demandée par l'APCA concernant les zones prioritaires, les zones fragiles et les zones en retard de développement ou de reconversion industrielle.

**M. Henri Collard** s'est interrogé sur les propositions d'extension des aides du fonds national d'aménagement du territoire aux dépenses de fonctionnement qui relèvent, à son sens, des collectivités locales.

Il a, par ailleurs, souligné l'importance des non-agriculteurs en milieu rural et la nécessaire complémentarité de ces derniers avec le monde agricole.

**M. Félix Leyzour** s'est enquis du rôle et du type de développement que devrait connaître l'agriculture dans une politique d'aménagement du territoire alors que la population rurale non-agricole a tendance à augmenter, ainsi que des conditions de transformation des industries agro-alimentaires génératrices de valeur ajoutée.

**M. Jean Huchon** a manifesté son inquiétude à l'égard des délocalisations vers des pays à coût salarial et social réduit et de la concurrence des pays méditerranéens en matière agricole ; il a estimé que l'aménagement du territoire devait avoir pour premier objet de pérenniser les emplois. Il a également dénoncé la captation de la «matière grise» vers les chefs-lieux de départements au détriment des zones rurales.

Répondant à ces diverses interventions, **M. Pierre Cormorèche** a apporté les précisions qui suivent.

Il convient de distinguer davantage les zones urbaines et rurales et de privilégier les interventions qui répondent à de «vrais» besoins qu'il s'agisse des zones prioritaires ou des zones fragiles connaissant des situations très contras-

tées, tant en matière de population que de développement ou de reconversion économique.

La fusion de l'espace rural et des banlieues risque d'entraîner un traitement prioritaire de banlieues entières au détriment des interventions en faveur des zones rurales.

Le maintien ou l'installation d'activité dans certaines zones fragiles ne peuvent résulter seulement des investissements : des mesures compensatoires destinées aux agriculteurs apparaissent nécessaires pour conserver un espace vivant et fixer des activités, notamment d'accueil.

Les fonds spécifiques, tels que le fonds d'aménagement de la montagne (FIAM) et le fonds d'aménagement rural (FIDAR), devraient être maintenus et rester affectés à des actions définies.

Les chambres consulaires présentes dans les actions de terrain devraient voir leur rôle consacré par le projet de loi.

La politique agricole engendrera des activités nouvelles, en particulier dans le domaine du tourisme.

Enfin, l'évolution des prix agricoles, du fait de la politique communautaire et des accords du General agreement on tariffs and trade (GATT) et la concentration dans la distribution conduiront les producteurs à intégrer plus de valeur ajoutée dans leurs produits et nécessiterait une répartition équitable de celle-ci entre tous les maillons de la chaîne de production.

Répondant à **M. Pierre Cormorèche**, ainsi qu'à **M. Jean Huchon** qui, évoquant les «indiens» d'Amérique, souhaitait que l'espace rural ne se transformât pas en réserve ethnologique, **M. Jean François-Poncet, président**, a, pour conclure, observé que le présent projet de loi n'abordait les problèmes agricoles que de manière incidente.

La commission a, enfin, entendu **M. Raymond Cerruti, président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI)**.

A titre liminaire, **M. Raymond Cerruti** a rappelé le rôle joué par les chambres de commerce et d'industrie dans l'aménagement du territoire, notamment en matière de transports et, plus particulièrement, d'équipements aéroportuaires. Il a souligné leur souci de proximité -au point que certains leur ont reproché d'être trop nombreuses- et leur approche économique de l'aménagement du territoire. Eu égard à la vocation des compagnies consulaires, il a souhaité que celles-ci soient prises en compte aux articles 6, concernant les schémas régionaux de développement du territoire et la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire, et 9, relatif à la notion de pays, du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

**M. Raymond Cerruti** a, ensuite, déclaré que l'aménagement du territoire dépendait des initiatives locales auxquelles les compagnies consulaires pouvaient apporter leur concours.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, rappelant que la mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire avait souhaité établir une sorte de «concordat» entre l'Ile-de-France et le reste du pays, et que les chambres de commerce et d'industrie de Paris et de Versailles s'en étaient inquiétées, a souhaité connaître l'opinion de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie sur ce sujet.

**M. Raymond Cerruti** a estimé que le rapport du Conseil économique et social avait reflété le débat qui avait eu lieu entre les représentants des régions et ceux des grandes villes. Il a regretté l'approche trop restrictive de la version initiale du projet de loi d'orientation qui ne prenait pas en considération, selon lui, la dimension européenne de l'aménagement du territoire. Il a déclaré que Paris et l'Ile-de-France avaient besoin d'être aidés pour



faire «contrepois» aux grandes métropoles européennes, tout en évoquant l'instauration de mesures compensatoires pour les autres régions françaises. Il a rappelé la nécessité d'appréhender l'aménagement du territoire dans sa globalité. Il a souligné que la France ne lui semblait pas présenter de handicaps majeurs, avec un territoire bien équipé par rapport à nombre de pays.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a demandé au président de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie son sentiment sur le rétablissement de la procédure d'agrément en Ile-de-France, ainsi que sur l'article 17 du projet de loi, relatif au fonds national de développement des entreprises.

En réponse, **M. Raymond Cerruti** a déclaré qu'il était favorable à tout ce qui concourait à accroître les moyens destinés au financement des entreprises et à favoriser l'épargne locale. Il s'est, toutefois, demandé si les sommes dégagées seraient suffisantes pour les besoins des entreprises. Concernant le rétablissement de la procédure d'agrément, il a déclaré que, soucieuse de l'équilibre entre les différentes chambres de commerce et d'industrie, l'organisation qu'il présidait n'avait pas encore pris position.

**M. François Gerbaud** s'est interrogé sur l'attitude des chambres de commerce et d'industrie face à la décentralisation. Il a estimé cependant normal que celles-ci soient associées à l'élaboration des schémas régionaux de développement du territoire.

**M. Roland Huguet** a évoqué l'intérêt, pour les chambres de commerce et d'industrie, de participer à des syndicats mixtes pour des actions locales d'aménagement du territoire. Il s'est également interrogé sur la pertinence du Fonds national de développement des entreprises.

**M. André Égu** a souligné le rôle que pourraient jouer les chambres de commerce et d'industrie dans la détermination des activités qui pourraient être développées soit en Ile-de-France, soit en province.

En réponse à M. François Gerbaud, **M. Raymond Cerruti** a confirmé le malaise ressenti par les chambres de commerce et d'industrie face à la décentralisation. Il a mentionné, à cet égard, l'exemple des relations économiques internationales. Soulignant que les chambres de commerce et d'industrie disposaient d'un réseau à l'étranger très développé, il a rappelé le manque de cohérence de ce dernier. Il a souhaité que soient intégrés les établissements publics que sont les chambres de commerce et d'industrie dans les délégations de compétence. Il a, aussi, déclaré que le développement économique «ne se décrétait pas »et que, si certaines zones n'avaient aucune vocation industrielle, elles pouvaient, en revanche, être attractives pour certains types de populations. Il a reconnu que les compagnies consulaires ne bénéficiaient pas d'assez de moyens, par exemple pour financer un aéroport, mais il a mis en exergue leurs qualités de gestionnaires.

Cette dernière affirmation a recueilli une approbation de plusieurs des membres de la commission.

En réponse à M. Roland Huguet, **M. Raymond Cerruti** a souhaité que les compagnies consulaires soient «plus volontaristes» et s'associent avec les collectivités territoriales. Concernant le fonds national de développement des entreprises institué par le projet de loi, il a estimé que ses moyens risquaient d'être trop limités pour satisfaire l'ensemble des besoins locaux.

**Jeudi 6 octobre 1994 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,** la commission a entendu **MM. Charles Millon et Patrick Ollier, députés, respectivement président et rapporteur de la commission spéciale chargée, à l'Assemblée nationale, de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.**

**M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, a regretté la préci-**

putation qui avait marqué le débat devant l'Assemblée nationale et n'avait pas permis de donner à celui-ci toute la dimension qu'il méritait. Le texte adopté par les députés est, selon lui, caractérisé par trois insuffisances : il renvoie à une date ultérieure la question de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales ; il ne règle pas la question de la péréquation des ressources financières ; enfin, il ne propose aucune réflexion nouvelle sur les modalités des interventions économiques des collectivités territoriales.

**M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a, en revanche, souligné l'apport positif de l'Assemblée nationale sur l'articulation entre le schéma national et des schémas régionaux de développement du territoire. La nature de ce dernier document, document de référence ou document opposable à un tiers, devra toutefois faire l'objet d'une analyse plus poussée.

Le président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a souligné les trois aspects de l'aménagement du territoire qui pourraient faire l'objet d'ajouts dans le projet de loi : la ville, dont il a regretté qu'elle n'ait pas été abordée dans le texte voté par l'Assemblée nationale ; la répartition de la "matière grise" sur l'ensemble du territoire ; enfin, la reconnaissance au bénéfice des collectivités territoriales d'une capacité d'innovation et d'expérimentation. Sur ce point, **M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a regretté que les mesures initialement prévues par le Gouvernement aient été retirées du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale après les observations du Conseil d'Etat.

**M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a tout d'abord insisté sur les fortes contraintes temporelles dans lesquelles l'Assemblée nationale avait été enserrée pour l'examen du projet de loi d'orientation. Les délais courts qui lui ont été impartis n'ont pas permis d'aborder des

questions aussi essentielles que l'adaptation des structures gouvernementales et de l'administration.

**M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a toutefois souligné les acquis de la discussion devant l'Assemblée : le schéma national de développement du territoire a été disjoint du projet de loi et doit faire l'objet d'une vaste consultation avant son adoption par le Parlement dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Il fera, en outre, l'objet d'une révision tous les cinq ans selon la même procédure que pour son élaboration.

S'agissant de l'objectif de rétablissement des grands équilibres entre les différentes parties du territoire, **M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a également estimé que les députés avaient su créer des instruments efficaces, à charge pour les élus locaux de les utiliser.

Parallèlement, la création de fonds d'investissement, l'amorce d'une fiscalité dérogatoire, sont de nature à répondre à l'objectif de création de richesses nouvelles dans les zones déshéritées. Le rapporteur de la commission de l'Assemblée nationale a toutefois jugé qu'il convenait d'aller plus loin en ce domaine et d'obtenir que cette fiscalité dérogatoire entre en application dès 1995. De même s'est-il montré hostile à la fongibilité, au sein d'un même compte spécial du Trésor, des ressources procurées par la création de la taxe sur les concessionnaires d'autoroutes et de la taxe sur les ouvrages hydroélectriques concédés. Il a en effet considéré que l'essentiel des taxes ainsi globalisées serait absorbé par le financement du réseau ferroviaire à grande vitesse.

**M. Patrick Ollier** a ensuite désigné deux domaines dans lesquels il lui semblait que le Sénat pouvait faire des apports significatifs. En matière de transferts de compétences, le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pourrait imposer la notion de « chef de file ». Evoquant ensuite la péréquation, il lui a

paru possible de prévoir la mise en oeuvre d'une «fourchette» à l'intérieur de laquelle devra se situer l'indice de ressources et de charges de chaque région.

Le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a, en revanche, estimé qu'il n'était pas possible de réformer, en quelques mois, la fiscalité locale. Une telle démarche exige une refonte intégrale et la réalisation de simulations préalables. Tels sont les motifs pour lesquels le paragraphe I de l'article 23 du projet de loi, tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, prévoit la rédaction, dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, d'un rapport présentant des propositions de réforme du système de financement des collectivités locales, et, en particulier, de la taxe professionnelle.

En conclusion de son propos, **M. Patrick Ollier** a souligné, à titre personnel, le rôle essentiel de l'intercommunalité pour la réalisation des objectifs de l'aménagement du territoire. Il a rappelé, à ce sujet, qu'il restait l'un des plus fervents défenseurs de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

**M. Jean François-Poncet, président**, a approuvé la décision de l'Assemblée nationale de disjoindre du projet de loi le schéma national de développement du territoire et de prévoir une consultation avec les collectivités territoriales au cours de l'année suivant la promulgation de la loi d'orientation. Il s'est, toutefois, interrogé sur la possibilité d'inscrire dans le projet de loi les principes qui devront régir l'élaboration des différents schémas sectoriels.

Il a rappelé la suggestion de la mission sénatoriale d'information sur l'aménagement du territoire tendant à ne pas revenir sur le système des financements croisés, cette prise de position n'interdisant toutefois pas qu'un effort soit accompli en vue de clarifier les compétences respectives des différents niveaux de collectivités locales par la mise en oeuvre notamment de la notion de «chef de file».

En matière de péréquation, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est déclaré favorable à la fixation d'un

principe de portée générale, jugeant qu'il reviendrait à des lois ultérieures d'en définir les modalités d'application.

Il s'est demandé si le Sénat ne devrait pas contourner l'obstacle opposé par le Conseil d'Etat à l'inscription, dans le projet de loi, des mesures accroissant la capacité d'innovation et d'expérimentation des collectivités locales.

Il s'est interrogé sur la constitutionnalité de la présence dans la loi de dispositions relatives à l'organisation des structures gouvernementales.

Il a souhaité que certaines des mesures fiscales contenues dans le projet de loi d'orientation puissent entrer en vigueur dès 1995, mais il a estimé que la mise en place du fonds d'investissement des transports terrestres devait être remise à 1996, afin de dissuader le Gouvernement de procéder, dès l'année prochaine, à une débudgétisation, grâce à la création de ce fonds, d'une partie des dépenses inscrites sur les budgets des transports terrestres et des routes.

**M. Jean François-Poncet, président,** a conclu son propos en rappelant que le Sénat, lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'administration de la République n'avait pas voulu entourer de contraintes le renforcement de l'intercommunalité. Il s'est interrogé sur les instruments à mettre en oeuvre pour prolonger l'effort de développement des groupements intercommunaux sans revenir sur le principe fixé par la Haute Assemblée.

**M. Robert Vizet** s'est, pour sa part, interrogé sur les motifs de l'insatisfaction manifestée tant par le Gouvernement que par l'Assemblée nationale à la suite du vote du projet de loi d'orientation par cette dernière au mois de juillet.

Il a d'autre part fait observer que la question de l'insuffisance des ressources des collectivités les moins riches ne serait pas réglée par la seule mise en oeuvre de la péréquation. Il a exprimé des doutes sur la capacité de l'Etat à dégager des moyens nouveaux au profit de ces col-

lectivités dans le cadre très contraignant imposé par la loi quinquennale de maîtrise des finances publiques.

**M. Jean Huchon** a fait ressortir le lien entre les déséquilibres territoriaux qui affectent la France et l'inégalité des ressources par habitant entre les communes les plus petites et les communes les plus grandes. Il a estimé qu'il était nécessaire de mettre en oeuvre une péréquation forte même si elle devait susciter l'opposition des collectivités les plus riches.

Il a enfin fait observer que le développement de l'intercommunalité était étroitement conditionné par l'existence de moyens financiers suffisants.

**M. Roland du Luart** a noté le risque de désillusion des élus si le projet de loi ne remplissait pas les promesses du débat national lancé par le Gouvernement à l'automne de 1993. Il a estimé possible d'amorcer, dès 1995, une péréquation des ressources entre collectivités locales. Il a toutefois fait observer que la mise en oeuvre de celle-ci supposait, au préalable, la prise en compte des charges que doivent supporter certaines collectivités. Il a également appelé l'attention de ses collègues sur le haut niveau de prélèvement atteint par la fiscalité locale et sur les risques qu'il y aurait à solliciter un peu plus encore les contribuables des collectivités contribuant à la péréquation.

**M. Jacques Bellanger** a approuvé la remarque de M. Charles Millon relative à la faible place faite par le projet de loi à la ville. Il a demandé à M. Patrick Ollier si, dans son esprit, le schéma national de développement du territoire avait vocation, à l'avenir, à regrouper toutes les mesures relatives à l'aménagement du territoire à l'exclusion de tout autre texte de loi.

**M. René Régnault** a alors affirmé que, pour réussir, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire devrait imposer des changements de comportement. Le développement de l'intercommunalité en particulier est, selon lui, indispensable à cette réussite.

Il a toutefois jugé que les perspectives en matière de dotation globale de fonctionnement des groupements n'étaient pas de nature à assurer l'année prochaine une aide satisfaisante sur ce point.

En matière de péréquation enfin, il a jugé que les simulations existaient déjà et qu'il serait possible de prendre des décisions de portée significative dès l'année prochaine.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a, tout d'abord, fait observer que la majeure partie de la population française vivait aujourd'hui, soit dans les villes, soit dans les périmètres d'influence des villes et que les questions relatives à la ville ne pouvaient se résumer aux problèmes spécifiques, comme l'insécurité de la banlieue. Il a souhaité que des dispositions figurent à ce sujet dans le projet de loi d'orientation.

Il a, lui aussi, affirmé que les simulations existaient pour mener à bien, dès l'année prochaine, une péréquation des ressources entre les collectivités locales. Il a estimé, à ce sujet, que cette dernière ne devait pas seulement prendre l'aspect d'une redistribution des ressources entre collectivités riches et moins riches mais qu'elle devait également être assurée par une meilleure péréquation des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Il a insisté sur la très grande «attente» suscitée sur ce point par le débat sur l'aménagement du territoire conduit par le Gouvernement en 1993.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur**, a enfin qualifié l'intercommunalité d'ardente obligation. Il a déploré à ce sujet la lenteur de la mise en place des schémas départementaux de coopération intercommunale et a estimé que la politique intercommunale ne ferait pas de progrès sans la mise en oeuvre de contraintes.

**M. Pierre Mauroy** a souligné le décalage entre les objectifs très ambitieux annoncés par le Gouvernement dans le cadre du débat public mené en province sur l'amé-



nagement du territoire et le contenu «assez terne» du projet de loi d'orientation.

Il a regretté à son tour que la ville soit «la grande absente» du texte alors que le problème central de l'aménagement du territoire est aujourd'hui, selon lui, celui de l'interaction entre les villes et les zones rurales.

Il a ensuite jugé que le meilleur instrument de péréquation résidait dans l'intercommunalité et qu'il conviendrait, sans doute, que l'Etat imposât, par voie législative, un schéma contraignant si l'on souhaitait que des progrès fussent réalisés en la matière.

En conclusion de son propos, il s'est, lui aussi, déclaré favorable à la perpétuation des financements croisés sous réserve de la désignation par la loi d'un «chef de file» pour chaque catégorie de compétence.

**M. Pierre Laffitte** a exprimé son intention de demander à la commission de déposer des amendements sur deux thèmes particuliers. D'une part, afin d'empêcher que l'application sans correction des lois du marché n'induisse, dans le cadre du développement des «autoroutes de l'information», le renforcement des seules mégapoles ; d'autre part, afin de permettre le développement de filières universitaires de second et de troisième cycles dans les villes moyennes.

Sur ce dernier point, il a fait observer que le Parlement aurait certainement un combat à mener, non tant contre les universitaires que contre les administrations centrales, qui ne conçoivent la déconcentration des formations universitaires que dans le cadre du développement du premier cycle.

**M. Jacques Machet** a, pour sa part, estimé que l'intercommunalité ne pouvait progresser que si elle pouvait s'ancrer sur des projets.

**M. Roland Huguet** a tout d'abord rappelé la très grande hétérogénéité des structures communales, estimant qu'elles constituent une entrave à son efficacité.

Rappelant le projet de mise en oeuvre d'une taxe départementale sur les revenus, il fait observer que des simulations avaient été effectuées permettant d'évaluer la richesse relative des collectivités locales et qu'elles restent donc disponibles pour la mise en place le plus tôt possible d'une péréquation des ressources.

Il s'est exprimé en faveur d'un redécoupage des départements. De ce point de vue, il a regretté qu'aucune proposition ne figure dans le projet de loi d'orientation et que ce dernier exclut expressément que les futurs pays puissent être constitués sur plusieurs départements.

Il a, enfin, appelé de ses voeux l'inscription dans la loi d'une définition plus précise de la notion de «pays».

**M. Adrien Gouteyron** a, lui aussi, considéré qu'il était possible de réaliser des progrès significatifs en matière de péréquation par une plus grande modulation des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Il s'est interrogé sur la portée pratique de la mise en oeuvre de la notion de pays.

Il a exprimé son intérêt pour la proposition de **M. Pierre Mauroy** de prévoir un schéma national de l'intercommunalité assorti d'un calendrier précis de réalisation.

S'agissant du développement de pôles universitaires dans les villes moyennes, il a estimé que ceux-ci ne devraient pas offrir les mêmes formations que les universités déjà installées dans les métropoles régionales. Il a, en outre, demandé à MM. Charles Millon et Patrick Ollier comment ils concevaient le rôle respectif de l'Etat et des collectivités locales dans le financement de ces pôles.

**M. André Egu**, à son tour, a souligné la possibilité de réaliser un effort significatif dès l'année prochaine en matière de péréquation des ressources des collectivités locales. Il a, ainsi, montré en exemple le département qu'il représente, dans lequel les différentes mesures de richesse, produit intérieur brut, ressources par foyer fiscal,

ressources de la commune par tête d'habitant, ont fait l'objet d'un calcul précis collectivité par collectivité.

Il a également rappelé que son département avait mis en place un schéma afin d'éviter que les agglomérations urbaines n'accaparent la totalité des prêts locatifs aidés à la construction de logements sociaux. Il a souhaité que la généralisation de ce type de documents soit prévue par le projet de loi.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a demandé à M. Charles Millon s'il estimait souhaitable l'extension à toutes les collectivités régionales du droit accordé par l'article 7 du projet de loi d'orientation à la région d'Ile-de-France d'élaborer, en association avec l'Etat, un schéma directeur opposable aux tiers. Il a également souhaité savoir de M. Charles Millon s'il était favorable au rétablissement de l'agrément de l'Etat pour les constructions de bureaux dans la région parisienne ainsi qu'à la mise en place de péages en Ile-de-France afin de financer le développement des réseaux routiers dans les zones déshéritées.

Il a, enfin, demandé au président et au rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale quel rôle ils accordaient à la ville dans le cadre des pays. Il a requis leur avis sur la possibilité de prévoir, dans le cadre de l'article 17 du projet de loi sur le fonds national de développement des entreprises, un dispositif en faveur du développement des fonds propres des petites et moyennes entreprises.

En réponse aux différents intervenants, **M. Charles Millon** a indiqué qu'il était à l'origine de la suggestion du rapport de M. André Pic sur l'administration demandant un découplage des niveaux géographiques d'intervention des administrations de l'Etat et des administrations territoriales. Il a, en effet, jugé que l'exacte correspondance de ces niveaux était source de conflits et de gaspillage.

Il a ensuite appelé de ses vœux l'introduction, dans le projet de loi d'orientation, d'un chapitre sur la notion

d'«agglomération urbaine» dont les articles définiraient, d'une part le contenu des fonctions supérieures urbaines, et d'autre part les liens entre la ville centre et les banlieues.

Il a ensuite pris la défense du nouveau concept de «pays», estimant que ce dernier serait parfois mieux adapté que le département à la poursuite d'une politique d'aménagement du territoire. Le pays est, en effet, le «lieu de la quotidienneté».

En réponse à M. Roland Huguet, il a toutefois jugé que la délimitation spatiale du pays ne devait pas être imposée par le haut. Il convient, en effet, de la laisser émerger lentement, grâce à la mise en oeuvre de procédures contractuelles initiées par l'Etat, les régions ou les départements. Il reviendra de formaliser leurs limites dans une dizaine d'années, lorsque toutes les parties contractantes auront exprimé leur accord.

Le pays doit, selon M. Charles Millon, être le cadre naturel de l'intercommunalité. Il est également le lieu de l'articulation entre la ville moyenne et l'espace rural qui l'entoure.

En conclusion sur ce point, **M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a toutefois souligné le caractère «subversif» de la notion de pays, estimant que son développement pouvait porter en son sein la disparition des départements.

En matière d'intercommunalité, **M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a exprimé son hostilité à toute forme de contrainte, jugeant préférable la création d'incitations financières plus fortes que celles aujourd'hui en vigueur.

En réponse aux remarques de M. Pierre Laffitte, il a fait observer que l'évolution démographique allait provoquer au cours de la prochaine décennie une diminution des effectifs dans les établissements scolaires relevant de la compétence des départements et des régions. Il a estimé nécessaire la mise en place d'une réflexion pour que les

lycées reçoivent, à terme, dans leurs locaux, les deux premières années de formation universitaire. Il s'est, par ailleurs, montré favorable à la création d'universités obéissant à des régimes dérogatoires et a regretté que le conseil constitutionnel ait censuré les propositions du ministre de l'enseignement supérieur sur ce point.

En réponse à **M. Gérard Larcher, rapporteur**, il a affirmé nécessaire de prévoir les mêmes règles de droit pour l'Ile-de-France et pour les autres régions. La généralisation à toutes les régions du principe d'élaboration d'un schéma directeur opposable aux tiers aurait, toutefois, pour effet d'établir une tutelle de ces collectivités sur les départements et les communes.

**M. Charles Millon, président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a confié qu'il craignait les conséquences de la situation qui serait ainsi créée. Il a proposé que la mise en place de schémas directeurs régionaux opposables aux tiers ne soit prévue qu'à compter de la date où seraient formalisés la limite et le contenu des pays.

En conclusion, il a, à son tour, exprimé son accord avec la technique des financements croisés, non tant pour leur efficacité supposée que parce qu'ils contraignent les différentes collectivités co-contractantes à adopter une même conception de l'aménagement du territoire.

**M. Patrick Ollier, rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale**, a exprimé sa fierté du travail accompli par l'Assemblée nationale. Il a toutefois reconnu que certains blocages avaient empêché la commission d'aller aussi loin qu'elle l'aurait souhaité.

Il a ensuite rappelé son souci que le schéma national de développement du territoire, qu'il a assimilé à une loi de plan, fasse l'objet d'une concertation, tout au long de 1995, avant d'être voté par le Parlement. A ce sujet, il s'est inquiété du souhait de certains, au Sénat, d'inscrire dans le projet de loi d'orientation une partie du contenu du schéma national tel que l'avait rédigé le Gouvernement.

**M. Jean François-Poncet, président**, a alors précisé que la commission n'avait pas arrêté sa position sur ce point. Il n'a pas caché que plusieurs, au Sénat, estimaient souhaitable d'encadrer l'élaboration future des schémas sectoriels, tout en se gardant d'inscrire dans le projet de loi d'orientation les objectifs physiques prévus par le Gouvernement dans le schéma initialement annexé au texte.

Abordant la question des structures de l'Etat, **M. Patrick Ollier** a confirmé que leur réforme ne pouvait être l'objet de la loi. A titre personnel, il s'est montré hostile à toute idée de fusion du commissariat général du Plan et de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), jugeant que l'un relève incontestablement des attributions du premier ministre et l'autre d'un ministre d'exécution.

Il a ensuite demandé que l'on distingue les problèmes respectifs de la fiscalité et de la péréquation. La Haute Assemblée peut, selon lui, faire des propositions novatrices en matière de péréquation, notamment en introduisant la notion de «fourchette» de ressources à l'intérieur de laquelle chaque région devra à terme se situer. En matière de fiscalité en revanche, il a rappelé l'absolue nécessité, à ses yeux, d'effectuer à nouveau toutes les simulations nécessaires au cours du prochain exercice. A ce sujet, il a jugé intéressantes les pistes initialement proposées par le Gouvernement pour réformer la taxe professionnelle, tout en notant que leur nombre était à ses yeux insuffisant.

Sur la question de l'intercommunalité, il a, à nouveau, souligné son total soutien aux objectifs poursuivis par la loi d'orientation pour l'administration territoriale de la République. Il s'est ainsi montré hostile à l'instauration de contraintes et a également souligné la nécessité d'orienter les incitations financières vers une intercommunalité par projet.

Il a toutefois reconnu que l'application de la loi du 6 février 1992 exigeait un important effort de «pédagogie» auprès des élus locaux.

**M. Patrick Ollier** a estimé, enfin, que le département, "lieu de proximité", était la circonscription adéquate pour mener une politique d'aménagement du territoire. De ce point de vue, il a condamné les propos visant à assimiler les pays à un instrument de «destruction» des départements. Le pays est, selon lui, un lieu d'initiative, d'impulsion et de coordination. Il n'en sera pas créé sur l'ensemble du territoire, mais là où la nécessité s'en fera sentir et à l'initiative des collectivités concernées.

En conclusion de son propos, il a souhaité que la fiscalité dérogatoire, mise en place par le titre IV du projet de loi d'orientation, puisse entrer en vigueur dès 1995.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Pierre Laffitte, président de la Fondation Sophia-Antipolis.**

**M. Pierre Laffitte** a d'abord rappelé que Sophia-Antipolis, créée dans une commune rurale de 2.000 habitants, ne constituait pas un exemple isolé d'implantation universitaire et de recherche hors des grandes métropoles.

Les exemples étrangers prestigieux américains, anglais et aussi français témoignent de l'implantation réussie de tels pôles de modernité hors des grands centres universitaires, et dans des villes petites et moyennes où se développe plus aisément la créativité.

Il a ensuite souligné que les transferts de technologies étaient essentiels pour contribuer au développement local et que l'esprit d'innovation ne devait pas se cantonner au seul système universitaire mais aussi s'appuyer sur les lycées et les centres technologiques.

Il a également indiqué que les données géographiques du problème avaient été bouleversées par l'apparition de réseaux modernes de télécommunications, de type convivial et interactif, permettant aux chercheurs et scientifiques du monde entier de dialoguer et de s'informer.

Il en découle, selon lui, que l'accès à la culture générale, scientifique et technique est essentiel et devrait être

facilité par la mise en oeuvre de la chaîne d'accès au savoir, et que les villes moyennes devraient bénéficier de la démocratisation de l'innovation, en ayant accès à l'ensemble des bases de données disponibles.

Il conviendrait, parfois, selon M. Pierre Laffitte, d'utiliser les «formations terminales» et les capacités de recherche, notamment, des lycées technologiques, des Instituts universitaires de technologie (IUT), des Instituts universitaires professionnels (IUP), des dernières années des écoles d'ingénieurs et des troisièmes cycles universitaires, plutôt que de privilégier la transformation de centres universitaires en université de plein exercice.

**M. Pierre Laffitte** a ajouté qu'il serait judicieux de centrer le développement des premiers cycles universitaires dans les villes moyennes sur une thématique étroitement articulée sur l'économie locale, plutôt que sur les deuxièmes cycles qui sont les plus coûteux.

Il a jugé que les universités existantes, compte tenu des «pesanteurs» du système, seraient sans doute réticentes pour se décentraliser dans un certain nombre de campus à l'instar de l'université de Californie, notamment pour les troisièmes cycles. Il a, en revanche, estimé que ce système était réalisable même s'il s'éloignait de la démarche pronée par la mission d'information du Sénat qui consisterait à transformer certains centres universitaires en universités de plein exercice.

Il a, pour conclure, suggéré que les deux approches pourraient être complémentaires.

**M. Lucien Lanier** est alors convenu que la révolution intervenue en matière de télécommunications avait changé les données géographiques et la réflexion engagée sur le problème de la décentralisation de la recherche et de l'enseignement supérieur qui doivent rester, selon lui, intimement liés.

Il a souligné le coût d'une décentralisation des campus mais aussi les inconvénients résultant de trop grands ensembles regroupant l'enseignement supérieur et la



recherche, comme sur le plateau de Saclay en région d'Ile-de-France.

**M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur la possibilité d'associer des pôles de développement à partir de lycées technologiques dans les villes moyennes avec des universités-mères, sur l'opportunité d'inverser la méthode engagée par le schéma «Université 2000» qui consiste à mettre en place successivement les trois cycles d'enseignement supérieur et sur l'importance de l'environnement culturel, que le développement des moyens modernes de télécommunications ne saurait faire oublier.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que la proposition consistant à transformer un certain nombre de centres universitaires en universités de plein exercice à spécialisation thématique n'était pas incompatible avec la voie proposée par **M. Pierre Laffitte** qui, a-t-il rappelé, a été mise en oeuvre avec succès en Italie par l'université de Bologne.

Il a cependant émis la crainte que les universités mères n'acceptent pas aisément une délocalisation de leurs troisièmes cycles et de leurs activités de recherche et a estimé que la concurrence ne pourrait être que «salutaire» en ce domaine.

**M. Jacques Machet** a interrogé **M. Pierre Laffitte** sur le caractère convivial des nouvelles techniques de télécommunications.

Répondant aux divers intervenants, **M. Pierre Laffitte** a notamment apporté les précisions suivantes :

- les progrès enregistrés dans le domaine de la télécommunication et des logiciels autorisent, désormais, un contact télévisuel entre les interlocuteurs ;

- l'hyperconcentration des activités de recherche constatée sur le plateau de Saclay se révèle, en fait, anti-productive ;

- les techniques de télécommunications permettent de remédier en partie aux handicaps liés aux insuffisances de l'environnement culturel dans certaines villes moyennes ;

- l'implantation des cycles universitaires prévus par le schéma «Université 2000», si elle facilite la vie des étudiants ne s'inscrit pas dans une perspective d'aménagement du territoire et de dynamique locale ;

- les grandes universités ont tendance à conserver leurs moyens affectés aux troisièmes cycles et à la recherche et les centres de recherche se trouvent consolidés là où il y a des étudiants et des professeurs ;

- la réussite des délocalisations suppose une affectation correspondante des moyens apportés par l'Etat.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, est convenu qu'il fallait trouver un équilibre entre les propositions de M. Pierre Laffitte et les propositions de la mission d'information qui ont fait l'objet, au sein de certaines parties de la communauté universitaire, d'une présentation «caricaturale».

**M. Alain Vasselle** a exprimé la crainte que ce système ne bloque toute implantation nouvelle pour les deux premiers cycles dans les villes moyennes qui ne figurent pas dans le schéma «Université 2000».

**M. Pierre Laffitte** a souligné que la réussite d'un tel dispositif était conditionnée par la bonne volonté des universitaires qui veulent cependant travailler dans de bonnes conditions et qui sont menacés par la massification de l'enseignement supérieur.

Il a enfin observé qu'aucune liaison n'existait entre les deux premiers cycles et les troisièmes cycles, ces derniers constituant des unités séparées et étant considérés comme le «noyau dur» des universitaires.

Pour conclure, **M. Jean François-Poncet, président**, a suggéré que les propositions de la commission prévoient une alternative permettant, d'une part, une transformation de certains centres universitaires et, d'autre

part, une délocalisation des enseignements spécialisés de troisième cycle et de la recherche qui pourrait être facilitée par un mécanisme incitatif auprès des universités-mères.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Luc Guyau, président de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)** et de **M. Etienne Lapèze, premier vice-président de la FNSEA, président du «Groupe du Monde rural»**.

Dans une déclaration liminaire, **M. Luc Guyau** a exprimé le souhait que le Sénat donne un nouveau souffle à un projet de loi attendu par le syndicalisme agricole qui a été associé à sa préparation. Il a rappelé que l'activité agricole concernait 80 % de l'ensemble du territoire et que ce projet s'inscrivait dans un débat de société qui devrait révéler la nécessaire complémentarité du milieu rural et du milieu urbain.

Il a souligné que l'aménagement du territoire ne devait pas être déconnecté des réalités économiques pour avoir une action durable et pour assurer notamment une rémunération satisfaisante de l'ensemble des acteurs économiques.

Rappelant que l'aménagement du territoire est lié depuis longtemps à l'activité agricole, il a noté que l'évolution de la population et des prix agricoles conduisait à faire entrer dans le secteur marchand des activités qui hier ne l'étaient pas : la création du fonds de gestion de l'espace répond à cette préoccupation.

Il a ensuite abordé l'aspect fiscal et financier de l'aménagement du territoire en relevant les inégalités croissantes entre les collectivités locales qui pénalisent lourdement les citoyens ruraux. Afin d'atténuer ces inégalités, il a souhaité un écrêtement de la taxe sur le foncier non bâti et une péréquation des ressources en matière d'équipements.

Il a, par ailleurs, exprimé sa surprise de voir les corps intermédiaires agricoles non associés au niveau local à

l'aménagement du territoire : ceux-ci ont, à son sens, un rôle à jouer auprès des élus locaux pour soutenir son développement.

**M. Etienne Lapèze** a également souligné que si le projet de loi consacrait la représentation des organisations syndicales au niveau national, il le faisait moins au niveau du terrain, alors que les syndicats agricoles et les associations sont les partenaires naturels des élus locaux pour formuler des propositions concrètes.

Il a, ensuite, estimé que la notion de pays correspondait à un lieu de vie économique qui devrait être reconnu sans se heurter aux limites administratives existantes des départements.

Il a, par ailleurs, constaté avec surprise que tous les fonds d'intervention qui devaient être regroupés pour des impératifs de lisibilité ne l'avaient pas été et a souhaité que les fonds à finalité agricole soient regroupés pour faire apparaître clairement une politique de la ruralité.

Il a, enfin, souhaité que le fonds de gestion de l'espace bénéficie de taxes affectées, condition nécessaire à sa réussite.

**M. Alain Vasselle** a souligné l'importance des articles 16, 17 et 18 du projet de loi et s'est enquis des propositions de la FNSEA pour alléger la charge du foncier qui pèse lourdement sur les jeunes exploitants au moment de la transmission des exploitations.

**M. René Régnault** est convenu que les intermédiaires syndicaux et associatifs devraient être associés aux structures de réflexion qui participent à l'aménagement du territoire, d'autant que les exploitants agricoles sont désormais minoritaires dans de nombreux conseils municipaux.

Il s'est demandé si des comités économiques et sociaux à l'échelle d'un pays pourraient être mis en place pour permettre à toutes les forces socio-économiques de faire entendre leurs voix.

Il a, enfin, souhaité recueillir les suggestions de la FNSEA pour surmonter les rigidités résultant des structures administratives existantes qui ne recouvrent pas des zones de cohérence géographique, démographique et culturelle.

**M. Jacques Machet** a regretté que le rôle de la famille et des associations familiales, si répandues en milieu rural, n'ait pas été souligné.

**M. Robert Vizet** s'est étonné que les effets de la politique agricole commune sur le développement du milieu rural et de l'agriculture n'aient pas été soulignés et s'est interrogé sur les mesures proposées pour compenser l'application de la politique agricole commune (PAC).

**M. Jacques Bellanger** a estimé que la péréquation des ressources devait être appréciée au regard des charges spécifiques qui pèsent sur le monde rural mais aussi sur le milieu urbain et a jugé que des services publics étaient mieux adaptés que des entreprises privées pour intervenir en milieu rural afin d'y maintenir l'habitat.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, s'est étonné de la rédaction «centralisatrice» proposée à l'article 16 du projet de loi relatif au fonds de gestion de l'espace rural.

Répondant à ces intervenants, **M. Luc Guyau** a notamment apporté les précisions suivantes :

- la reprise des entreprises par des capitaux extérieurs à l'agriculture constitue un réel danger ;

- il est indispensable d'alléger les charges et les impôts qui pèsent sur les entreprises et de ne pas en créer de nouveaux ;

- l'écrêtement progressif demandé pour le foncier non bâti a pour objet de parvenir à une participation professionnelle plus équilibrée au budget des collectivités locales en fonction des capacités réelles de production ;

- il est essentiel d'envisager les orientations économiques de l'agriculture dans un cadre administratif

adapté et de ne pas maintenir en place des agriculteurs qui n'auraient rien à produire ;

- la famille conserve un rôle très fort en milieu rural notamment à l'occasion de la transmission des exploitations ;

- l'application de la PAC, sans réorientation décidée au niveau national, conduirait à une concentration accélérée des exploitations ;

- la péréquation des ressources et des charges devrait permettre de faire bénéficier les ruraux des mêmes services que les citadins.

**M. Etienne Lapèze a**, par ailleurs, apporté les précisions suivantes :

- la création d'une commission départementale d'orientation de l'espace permettrait à toutes les parties de se concerter à un niveau réaliste ;

- le projet de loi ne saurait être fondé sur une opposition entre les villes et les campagnes ;

- les arguments techniques invoqués ne sauraient exclure le monde rural du bénéfice des progrès technologiques.

**Le président Jean François-Poncet a**, enfin, observé que le projet de loi ne concerne pas l'agriculture en tant que telle, qu'il s'agisse des problèmes du foncier non bâti, de la PAC, et de la transmission des exploitations qui ne sont pas abordés dans le projet, mais traite de l'espace rural dans sa dimension non agricole : il s'agit d'un projet de loi d'orientation qui renverra à des lois d'application.

Il a ajouté que le projet de loi avait pour objet de créer des emplois non agricoles en particulier par des mesures favorisant le désenclavement, la défiscalisation et la desserte par les services publics.

Il a, par ailleurs, exprimé sa perplexité quant à la spécificité ou au regroupement des divers fonds d'intervention

et devant la perspective de généraliser la représentation de l'ensemble des acteurs socio-économiques dans la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire.

Il a, enfin, indiqué que la notion de pays prévue dans le projet de loi devait être appréciée en fonction des possibilités d'entente existantes entre départements et entre cantons.

**M. Luc Guyau** a enfin souhaité que le principe de l'écrêtement du foncier non bâti figure dans le projet de loi, que la liaison entre l'aménagement du territoire et les politiques sectorielles européennes se trouve soulignée et que les orientations du fonds de gestion de l'espace soient décidées au niveau national, puis répercutées au plan départemental afin d'éviter la création de quatre vingt dix fonds départementaux.

La commission a, ensuite, procédé à l'**audition de M. Augustin Bonrepaux, président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)**.

A titre liminaire, **M. Augustin Bonrepaux** a rappelé la part prise par l'ANEM dans le débat sur l'aménagement du territoire. Il a notamment souligné le fait que l'ANEM, qui ne s'est pas seulement intéressée aux problèmes de la montagne, a élaboré un «livre blanc» sur ce sujet. Il a explicité les trois aspects sur lesquels ce livre blanc mettait l'accent : la réintroduction d'une véritable priorité en faveur des territoires les plus fragiles, qu'ils soient urbains ou ruraux ; le redéploiement des compétences ; la rénovation du système des finances locales en vue de dégager une véritable marge de manoeuvre au profit de l'aménagement du territoire.

Pour **M. Augustin Bonrepaux**, si les quartiers dégradés sont relativement bien définis par la loi, il n'en est pas de même pour les zones de faible densité, ce qu'il a appelé la «diagonale du vide». Il a donc proposé de les mieux définir en retenant comme découpage de base les vingt et un départements de faible densité éligibles à la dotation de fonctionnement minimale. Il a souhaité que

ceux-ci retrouvent un solde migratoire positif. Pour cela, il a évoqué cinq types de mesures :

- le renforcement des infrastructures de communication, des équipements collectifs, du logement et de l'habitat ;

- la mise à niveau des services publics et surtout parapublics ;

- des mesures financières et fiscales dérogatoires ;

- la délocalisation de certains services ou administrations ;

- enfin, le réajustement des moyens financiers.

Il a, également, estimé que quatre dispositions proposées par l'ANEM, qui n'ont pas été retenues par l'Assemblée nationale, étaient nécessaires :

- la délimitation des zones à partir de cinq critères : densité, évolution démographique, richesse fiscale, rapport des 20 à 60 ans, part des actifs agricoles ;

- le choix de l'échelon départemental pour établir le classement de ces zones ;

- la création de contrats particuliers de zones fragiles ;

- l'institution d'une mission interministérielle et inter-régionale chargée de suivre la mise en oeuvre de cette politique.

Il a déploré, par ailleurs, le fait qu'aient été définis, en dehors de l'enceinte parlementaire, les territoires ruraux de développement prioritaire et les nouvelles zones d'éligibilité à la prime à l'aménagement du territoire (PAT).

**M. Augustin Bonrepaux** a, ensuite, exposé les propositions de l'ANEM qui consistent, notamment, à «repositionner les collectivités dans leurs véritables missions et compétences», par le renforcement du niveau local grâce à l'intercommunalité, le redéploiement du département vers le développement local contractuel, le recentrage de la région sur l'action économique, et à redéployer les ressources entre collectivités territoriales afin de mettre en



oeuvre une réelle péréquation. Concernant le problème particulier de la péréquation, il a souhaité la création d'un «fonds de correction des déséquilibres territoriaux» reposant sur un triple financement avec une dotation de l'Etat, une péréquation intercontribuables et une péréquation intercollectivités. Il a mentionné que l'ANEM avait cherché à "élargir" l'espace de péréquation par rapport au projet de loi. Remarquant que son association avait obtenu satisfaction sur l'extension du redéploiement des ressources de la dotation globale de fonctionnement (DGF) Ile-de-France aux communes rurales défavorisées, il s'est étonné que les départements défavorisés aient été écartés. Il a, également, rappelé que la spécificité des régions de montagne devait, à son sens, être réaffirmée. Il a souhaité, à cet égard, la mise en oeuvre de chartes interrégionales de massifs.

En conclusion, il a mentionné que l'ANEM désirait que le Sénat puisse définir le cadre institutionnel d'une politique des zones fragiles, élargisse la péréquation tant dans ses ressources que dans ses affectations, et réintroduise la spécificité des zones de montagnes.

**M. René Régnault** s'est déclaré satisfait du redéploiement partiel de la DGF-Ile-de-France vers la dotation de solidarité rurale (DSR). Toutefois, il a tempéré cette satisfaction en mentionnant que l'autre partie bénéficiaire serait la dotation de solidarité urbaine (DSU), qui concernait quelque 80 % la région Ile-de-France. De plus, il s'est demandé si le produit de l'écêtement de la taxe professionnelle serait bien redistribué par l'Etat.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, rappelant que **M. Augustin Bonrepaux** était favorable à un zonage au niveau du département, s'est demandé comment celui-ci serait tracé dans la mesure où certains départements n'auraient qu'une partie de leur territoire en zone de faible densité.

En réponse, **M. Augustin Bonrepaux** a rappelé les problèmes de financement des groupements qui, à ses yeux, menacent le développement rural.

Concernant l'accroissement du taux de la taxe professionnelle, il ne s'y est pas déclaré favorable. S'agissant du plancher de la taxe, il lui a semblé logique de créer une cotisation minimale, mais il a rappelé que le problème du financement des collectivités territoriales restait entier. A propos des zonages, il a souhaité que la loi définisse des critères précis de délimitation.

**M. Jean François-Poncet, président**, s'est alors interrogé sur les possibilités qu'aurait la commission spéciale de modifier la fiscalité locale. Concernant la question -qu'il a jugé essentielle- du zonage, il a considéré que la Communauté européenne était plus courageuse que notre propre pays, car elle était plus éloignée des groupes de pression. Il a rappelé les avantages du concept de «zone de conversion industrielle», bénéficiant de dégrèvements fiscaux, système qui pourrait être appliqué à des zones rurales à revitaliser bien délimitées.

Un bref débat s'est ensuite engagé entre **MM. Jean François-Poncet, président**, et **Augustin Bonrepaux** sur le contenu à donner à la péréquation.

**M. René Régnauld** a estimé que la réduction du concours de l'Etat aux transports collectifs parisiens était une voie intéressante. Toutefois, il s'est interrogé sur la destination future des 5 milliards que représente ce versement.

Il a, par ailleurs, rappelé que le rapport de la mission sénatoriale sur l'aménagement du territoire avait, s'agissant de la dotation globale de fonctionnement, déploré qu'en 1993 le système ait figé des inégalités «criantes». Il a jugé que, pour remédier aux disparités de la pression fiscale entre villes et communes rurales, une relative croissance de cette pression dans les villes ne lui paraîtrait pas illégitime.

**M. Jean François-Poncet, président**, a rappelé ses objectifs en matière de péréquation avec l'instauration de certaines limites de richesse, en une dizaine d'années. Il a évoqué la nécessité de créer des paramètres clairs, mais

n'a pas caché qu'à ses yeux le projet de loi d'orientation avait peu de chances de contenir, à lui seul, tous les éléments d'une réforme de la fiscalité locale susceptible de réussir.

**M. Adrien Gouteyron** a souhaité connaître le sentiment de l'ANEM sur le zonage de la dotation de fonctionnement minimale. Il a émis le souhait que le dialogue avec l'Assemblée nationale sur le projet de loi permette de progresser en matière de finances locales.

**M. Augustin Bonrepaux** a, pour conclure, déclaré que les départements ne pourraient soutenir le développement local qu'avec des moyens suffisants et donc avec un accroissement de la dotation de fonctionnement minimale. Il a souhaité que l'on puisse «avancer» dans ce domaine, ce qui lui a semblé plus aisé que pour les communes par exemple.

La commission a enfin procédé à l'**audition de MM. Jean Delmas et Jean Mouzay, représentants de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM).**

A titre liminaire, **M. Jean Delmas** a souhaité présenter le secteur de l'artisanat et ses multiples implantations sur tout le territoire.

Il a, ensuite, rappelé les observations de l'APCM concernant le projet de loi d'orientation. Il a souligné la satisfaction de son organisation à propos de la transformation du fonds d'aide à la création d'entreprises en fonds national de développement des entreprises, à la vocation plus large, lors de la discussion du projet de loi d'orientation à l'Assemblée nationale.

Il a, également, souhaité attirer l'attention de la Haute Assemblée sur le fait que l'exonération de la taxe professionnelle ne devait pas être pérenne. Par ailleurs, il a souligné le différend qui opposait les artisans et les agriculteurs sur le problème de la pluriactivité, dans la mesure où les artisans craignaient une distorsion de concurrence dans ce domaine.

**M. Jean Delmas** s'est déclaré favorable, par ailleurs, à l'introduction de schémas départementaux d'équipement commercial élaborés par les conseils généraux au sein du projet de loi d'orientation.

Enfin, **M. Jean Delmas** a souligné qu'il lui apparaissait indispensable que les chambres consulaires fussent associées à l'élaboration du schéma régional de développement du territoire et qu'elles fussent représentées au sein de la conférence régionale de développement du territoire.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a souhaité connaître l'avis de l'APCM sur le titre IV du projet de loi d'orientation et sur l'exonération des charges sociales à partir du deuxième ou troisième salarié.

**M. Jean Delmas** a suggéré que l'on examine ce type de mesure avec circonspection. En effet, ces mesures, selon lui, ne devraient pas être permanentes, car elles créent, elles aussi, des distorsions de concurrence.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que de telles dispositions étaient nécessaires, dans la mesure où la distorsion de concurrence existe déjà et qu'elle s'exprime par la proximité du marché pour les entreprises installées dans les grandes métropoles. Mais il a insisté sur le fait que les zones concernées devraient être strictement limitées grâce à l'institution de critères précis.

**M. Aubert Garcia** a, pour sa part, estimé que la distorsion de concurrence qui pourrait être créée ne ferait que compenser celle qui existe actuellement et qui consiste dans l'éloignement du marché.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a évoqué la possibilité d'accorder des exonérations fiscales pour les artisans qui s'installeraient dans des zones défavorisées, limitativement délimitées.

**M. Jean Delmas** s'est déclaré plutôt favorable à des exonérations fiscales qu'à une exonération des cotisations patronales. Il a, toutefois, donné sa préférence aux dispositions touchant à la taxe professionnelle.

**M. Jean Mouzay** a souhaité que soit mis en oeuvre un zonage modulé, afin d'éliminer l'effet «guillotine» des aides attribuées selon les zones. Il a estimé que les artisans étaient «encore trop» présents en zone rurale et «pas assez» en zone urbaine.

**M. Jean François-Poncet, président,** a déclaré qu'il y avait place pour une loi sur les métiers et les petites et moyennes entreprises, mais que ce n'était pas le propos d'une loi sur l'aménagement du territoire.

**M. Gérard Larcher, rapporteur,** a rappelé que le problème de fond était de maintenir la vie en zone rurale.

**M. Jean François-Poncet, président,** est convenu de la nécessité d'envisager des politiques globales.

**M. Jean Delmas** s'est alors demandé si le Fonds de gestion de l'espace rural (FGER) était éligible aux activités artisanales.

**M. Jean François-Poncet, président,** a estimé qu'à son sens, la réponse était positive.

En conclusion, **M. Jean Mouzay** a formé le voeu que soit consacré dans la loi d'orientation le rôle des chambres consulaires dans le développement économique, au prix d'une association de ces organismes à l'élaboration des schémas régionaux et aux conférences régionales.

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

**Mercredi 5 octobre 1994 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a entendu **M. Claude Cheysson, ancien ministre des relations extérieures, ancien membre de la commission des Communautés européennes, ancien membre du Parlement européen, sur la réforme des institutions de l'Union européenne.****

**M. Claude Cheysson** a tout d'abord souligné que certaines des données de base de la construction européenne ont été modifiées par la fin de la guerre froide : les Etats-Unis apparaissent aujourd'hui comme la seule superpuissance, l'Europe centrale et orientale est engagée dans un processus de démocratisation, l'unification de l'Allemagne a rendu à celle-ci une plus grande liberté extérieure, mais l'a plongée dans une certaine crise d'identité. Il a ajouté que la construction européenne ne se ramène pas aux Communautés, d'autres institutions européennes ayant un rôle important et paraissant mieux placées pour traiter certains problèmes.

Abordant à cet égard les institutions associant des pays européens et des pays extérieurs à l'Europe, **M. Claude Cheysson** a rappelé que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avait été mise en place pour protéger ses membres de la menace soviétique : son rôle dans le nouveau contexte européen est donc difficile à définir, alors même qu'en raison des inquiétudes sur l'évolution de la Russie, l'Alliance exerce, plus encore que l'Union européenne, un pouvoir d'attraction considérable sur les ex-"démocraties populaires". Toutefois l'OTAN ne pourra accueillir des pays qui, telle la Finlande, doivent

garder une attitude de neutralité à l'égard de la Russie. De plus, on constate que l'OTAN tente d'élargir ses missions de manière peu raisonnable car c'est la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), et non l'OTAN, qui doit être le cadre naturel d'un partenariat avec la Russie. Il convient donc de s'appuyer principalement sur la CSCE pour traiter de la sécurité du continent. De même, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pourrait être davantage sollicitée pour organiser la coopération économique avec l'Europe centrale et orientale et certains pays méditerranéens.

Abordant ensuite les institutions proprement européennes, **M. Claude Cheysson** a souligné l'importance de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), cadre approprié pour le développement d'initiatives franco-allemandes, et a estimé que l'orientation retenue par le traité de Maastricht d'intégrer l'UEO à l'Union européenne était néfaste : certains membres actuels ou futurs de l'Union étant neutres, leur intégration dans l'UEO risque d'entraver, voire de paralyser le développement de cette organisation. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe, qui joue d'ores et déjà un rôle positif, pourrait recevoir des responsabilités accrues dans l'organisation du rapprochement avec l'Europe centrale et orientale.

Puis il a souligné que les Communautés européennes ont eu, dès le départ, une finalité politique, celle d'empêcher par l'intégration économique de nouveaux conflits en Europe. Certaines personnalités allemandes y voyaient également un instrument pour déplacer les équilibres à l'intérieur même de l'Allemagne en faveur de l'Allemagne rhénane et alpine. Indépendamment du conflit Est/Ouest, les Communautés avaient donc une ambition politique qui explique que la CEE ait progressivement pris une importance sur ce terrain.

**M. Claude Cheysson** a ensuite déclaré que la construction communautaire a été, depuis son origine, une affaire essentiellement intergouvernementale, le principal

organe de décision étant le Conseil. Le Parlement européen n'étant pas un instrument de contrôle démocratique très efficace, le Conseil a fonctionné sans contre-pouvoir, ce qui a entraîné une prolifération des textes communautaires, les administrations nationales utilisant la voie communautaire pour faire aboutir leurs projets en contournant les Parlements nationaux. Face à cette situation, la solution ne peut être d'aller vers un Etat fédéral : l'idée de parvenir à des "Etats-Unis d'Europe" sur le modèle américain méconnaît que les Etats-Unis ont été construits par des émigrés ayant rompu avec leurs nations d'origine, alors que l'Union européenne est une construction entre Etats-nations. Une meilleure démarche consisterait à introduire un peu de démocratie dans un ensemble restant largement intergouvernemental, en mettant en place une hiérarchie des normes et en développant le contrôle des Parlements nationaux sur les travaux du Conseil concernant les sujets les plus importants. Ce contrôle des Parlements nationaux sur les gouvernements devrait se développer en coopération avec les contrôles du Parlement européen et du Comité des régions. Le problème de la démocratisation des institutions européennes ne doit donc pas être abordé en dénonçant le rôle de la Commission, qui est irremplaçable, ni en cherchant à accroître les pouvoirs du Parlement européen, dont il faut cependant renforcer la capacité d'expression, mais avant tout en développant le contrôle des Parlements nationaux sur les gouvernements.

**M. Claude Cheysson** a ensuite estimé que le Traité de Maastricht avait implicitement retenu le principe que toutes les affaires européennes ne peuvent être traitées de la même manière. Il a déclaré que ce principe est une condition du progrès de la construction européenne : par exemple, on ne peut envisager une véritable politique étrangère commune avec tous les Etats membres que dans les domaines où cette politique n'est que le versant externe d'une politique interne commune ; dans les autres domaines de la politique étrangère, vouloir une politique



commune de l'ensemble des Etats membres paraît illusoire dans la plupart des cas, étant donné les relations de certains Etats membres avec les Etats-Unis et les réticences de certains autres face à l'idée d'une présence européenne active sur la scène internationale. Il faut donc, pour procéder à certains approfondissements, trouver des formules associant seulement les Etats ayant la volonté et la capacité d'y participer. Cependant, en pratique, il paraît extrêmement délicat de parvenir à financer et à gérer des politiques ne liant que certains Etats membres, même s'il existe le précédent du financement de la convention de Lomé. La participation, sous une forme adaptée, des nouvelles démocraties d'Europe centrale supposera également la mise au point de formules originales.

Enfin, commentant le document publié par le groupe CDU/CSU du Bundestag, **M. Claude Cheysson** a jugé vital le maintien d'un pôle franco-allemand dans une construction européenne faite avant tout pour lier des destins. Il a estimé qu'à cet égard ce document constituait un signal positif et utile, d'une part parce qu'il montre la prise de conscience, de la part de l'Allemagne, de la nécessité de lier l'ouverture à l'Est avec le maintien du pôle franco-allemand, d'autre part parce qu'il appelle, de la part de la France, un effort de clarification.

**M. Yves Guéna** s'est interrogé sur le rôle de l'OTAN dans le nouveau contexte européen : la menace soviétique a disparu et les inquiétudes que suscite la Russie sont d'une nature différente ; parallèlement, les pays d'Europe centrale sont désormais tournés vers l'OTAN ; ainsi, tout le monde s'aligne ou cherche à s'aligner sur un organisme dont l'identité est devenue incertaine. Puis, commentant le document du groupe CDU/CSU, il a exprimé sa perplexité vis-à-vis de la tonalité générale de ce document, où l'Allemagne semble demander qu'on la retienne pour l'empêcher de dériver vers l'Est. Enfin, il s'est demandé si l'axe franco-allemand restait en mesure de bien fonctionner alors que la réunification de l'Allemagne a introduit un net déséquilibre entre les deux pays.

**M. Xavier de Villepin** a déclaré que la forte réduction des budgets militaires européens, sauf dans le cas de la Grèce, rend moins que jamais envisageable une défense de l'Europe sans l'OTAN et a souhaité que la France cherche plutôt à développer son influence dans cette organisation. Puis il a estimé que le document CDU/CSU constituait un acte courageux, allant dans le sens d'une relance européenne.

**M. Maurice Blin** a déclaré que, même si le rôle de l'OTAN ne pouvait plus être défini comme il l'était à l'époque de la guerre froide, les inquiétudes des pays d'Europe centrale devant l'évolution de la Russie étaient compréhensibles : l'OTAN doit donc s'efforcer de mettre en place une protection contre les nouveaux risques, difficiles à détecter et à maîtriser, liés à cette évolution. Puis il s'est interrogé sur le fonctionnement d'une Union de 15 membres ou plus, en exprimant son inquiétude face aux risques d'une prédominance des "petits" pays et d'un poids accru de la Commission en raison des divisions du Conseil.

En réponse, **M. Claude Cheysson** a apporté les précisions suivantes :

- certaines raisons d'être de l'OTAN subsistent, mais il convient d'engager une réflexion sur son avenir. Les menaces principales ne sont peut-être plus du côté russe, mais plutôt du côté des intégrismes ; or, face à ce risque, les moyens habituels de défense et de dissuasion ne jouent pas. Par ailleurs, il convient de s'opposer à la volonté américaine d'élargir sans cesse les compétences de l'OTAN, qui ne peut être un instrument adéquat de négociation et de coopération avec la Russie ;

- le document du groupe CDU/CSU appelle une réponse dynamique de la France, qui pourrait notamment proposer de développer l'axe franco-allemand autour de projets concrets, en particulier la mise en place d'une politique industrielle commune, par exemple dans des domaines tels que les trains à grande vitesse ou l'aviation militaire ; le risque d'un déséquilibre franco-allemand est

réel, mais la France dispose de certains atouts qu'elle doit s'efforcer de valoriser ;

- s'agissant du fonctionnement d'une Europe élargie, le nombre des commissaires européens ne paraît pas une difficulté importante ; la préoccupation devrait plutôt être de chercher à établir un certain contrôle des Parlements nationaux sur les commissaires, car le Parlement européen n'exerce pas lui-même ce contrôle, si bien qu'on peut se demander si son élection au suffrage direct a été un facteur de démocratisation de l'Union. Par ailleurs, les obstacles au bon fonctionnement d'une Union de plus de quinze membres peuvent être, dans une certaine mesure, relativisés si l'on admet que sur bon nombre de points essentiels, le nombre des participants effectifs sera très inférieur à quinze. En tout état de cause, le risque de voir beaucoup se développer les pouvoirs de la Commission européenne paraît faible : le Conseil, en particulier le Comité des représentants permanents (COREPER), restera l'institution essentielle de l'Union. La difficulté principale sera plutôt de préserver la possibilité pratique pour tous les Etats membres de participer à des politiques communes mises en oeuvre initialement par certains Etats membres seulement.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,  
DÉLÉGATIONS ET OFFICE DES CHOIX  
SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES  
POUR LA SEMAINE DU 10 AU 14 OCTOBRE 1994**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mardi 11 octobre 1994**

Salle n° 245

*à 10 heures 15 :*

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

*à 10 heures 30 :*

- Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la jeunesse et des sports, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de loi de finances pour 1995.

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Mardi 11 octobre 1994**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Examen des amendements extérieurs au projet de loi n° 462 (1993-1994) relatif au renforcement de la protection de l'environnement (M. Jean-François Le Grand, rapporteur).

**Mercredi 12 octobre 1994***à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 9 (1994-1995) complétant en ce qui concerne certains contrats de services et de fournitures, la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence et la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 relative aux procédures de passation de certains contrats dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications.

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

- Examen du rapport de M. Henri Revol sur la proposition de résolution n° 621 (1993-1994) sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord sous la forme d'un échange de lettres entre la Communauté européenne et les Etats-Unis d'Amérique concernant les marchés publics (n° E-277).

- Suite éventuelle de l'examen des amendements extérieurs au projet de loi n° 462 (1993-1994) relatif au renforcement de la protection de l'environnement (M. Jean-François Le Grand, rapporteur).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées****Mercredi 12 octobre 1994***à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 613 (1993-1994), autorisant la ratification du

traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république d'Estonie.

- Examen du rapport de M. Michel Crucis sur le projet de loi n° 614 (1993-1994), autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la république de Lettonie.

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

- Echange de vues et décision sur l'envoi de missions d'information.

### **Jeudi 13 octobre 1994**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

- Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense.

### **Commission des Affaires sociales**

#### **Mercredi 12 octobre 1994**

*à 9 heures 45*

Salle n° 213

- Nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 1995 chargés de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission des Finances pendant l'examen des crédits budgétaires, en application de l'article 18, alinéa 4, du Règlement.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 615 (1993-1994) de M. Charles de Cuttoli, sur les

garanties accordées aux salariés français expatriés en cas de licenciement.

- Audition de M. Gérard Moreau, Directeur de la population et des migrations, sur la récente Conférence internationale sur la population et le développement, organisée au Caire.

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

**Mardi 11 octobre 1994**

*à 15 heures 15*

Salon Boffrand

- Audition de M. Hans Tietmeyer (1), président de la Bundesbank, sur la conjoncture économique, l'évolution de l'économie mondiale et les perspectives de l'union monétaire européenne.

**Mercredi 12 octobre 1994**

Salle de la Commission

*à 9 heures 30 :*

- Audition de M. Jean-Claude Trichet, gouverneur de la Banque de France.

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Lambert, sur le projet de loi de programmation n° 586 (1993-1994) relative à la Justice.

---

(1) Cette audition est ouverte aux membres du bureau du Sénat, aux présidents de groupe, aux présidents de commission, à la commission des Affaires économiques, au bureau de la commission des Affaires étrangères et à la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

- Communication du président sur le contrôle de l'application des lois.

*à 15 heures :*

- Audition de M. Louis Gallois, président-directeur général d'Aérospatiale, sur la situation de sa société et les perspectives des programmes aéronautiques et spatiaux.

Projet de loi de finances pour 1995

- Examen de rapports sur les Services du Premier ministre :

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

- II - Secrétariat général de la Défense nationale (M. Louis Perrein, rapporteur spécial)

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

**Mercredi 12 octobre 1994**

*à 9 heures et à 14 heures*

Salle de la Commission

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- projet de loi n° 622 (1993-1994) relatif aux services d'incendie et de secours ;

- proposition de loi n° 616 (1993-1994) présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Mme Paulette Brisepierre, tendant à modifier les articles 2 et 10 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.



- Désignation des membres de la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction.

- Examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur les textes suivants :

- projet de loi organique n° 585 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature;

- projet de loi de programme n° 586 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la justice ;

- projet de loi n° 594 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

### **Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**

**Mardi 11 octobre 1994**

Salle n° 261

Suite auditions sur le projet de loi n° 600 (1993-1994), adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

*à 9 heures 30 :*

- M. Martin Malvy, Président de l'Association des petites villes de France.

*à 11 heures :*

- M. François Fillon, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

*à 15 heures :*

- M. Jean Briane, Président du Centre de Rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL).

*à 16 heures :*

- M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des Finances locales.

*à 17 heures 30 :*

- M. Charles Pasqua, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, et M. Daniel Hoeffel, Ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux collectivités locales.

### **Jeudi 12 octobre 1994**

Salle n° 263

Suite des auditions sur le projet de loi n° 600 (1993-1994),  
adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation pour  
l'aménagement et le développement du territoire

*à 11 heures :*

- M. Jean-Pierre Boisivon, Directeur général du groupe ESSEC.

*à 14 heures 30 :*

- M. Jean-Marie Rausch, Président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF).

*à 16 heures :*

- M. Pierre Troussset, Président de l'Assemblée permanente des présidents de Conseils économiques et sociaux régionaux (APCESR).

*à 17 heures 30 :*

- M. Bernard Bosson, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme.

**Jeudi 13 octobre 1994**

Salle n° 261

Suite des auditions sur le projet de loi n° 600 (1993-1994),  
adopté par l'Assemblée nationale, d'orientation  
pour l'aménagement et le développement du territoire

*à 9 heures 30 :*

- M. Henri Collard, Vice-Président de l'Assemblée des présidents de Conseils généraux (APCG).

*à 11 heures :*

- M. Jacques Oudin, Vice-Président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL).

*à 15 heures :*

- MM. Yvon Bourges et Jacques Valade, représentants de l'Association nationale des élus régionaux (ANER).

*à 17 heures 30 :*

- M. Antoine Herth, Secrétaire général du Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA).

*à 19 heures :*

- M. François Idrac, Délégué interministériel à la Ville.

## **Délégation du Sénat pour l'Union européenne**

**Mercredi 12 octobre 1994**

*à 15 heures*

Salle n° 261

- Echange de vues sur les propositions formulées par la CDU-CSU pour une réforme institutionnelle de l'Union européenne.

- Modalités d'application de l'article 88-4 de la Constitution en fonction de la circulaire du Premier Ministre en date du 19 juillet 1994.

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

**Mercredi 12 octobre 1994**

*à 10 heures 30*

au Sénat 6, rue Garancière (Premier étage)

- Renouvellement du Bureau.
- Organisation des prochains travaux.