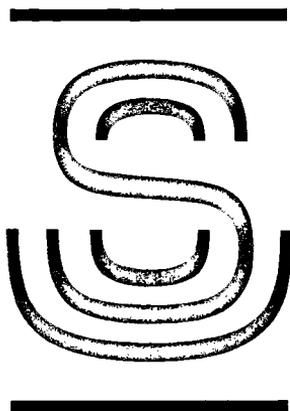


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 10 – SAMEDI 7 DÉCEMBRE 1996

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



SOMMAIRE

Affaires culturelles	1903
Affaires économiques	1913
Finances	1925
Lois	1939
Commission mixte paritaire	1971
Mission commune d'information	1991
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	1995
Office parlementaire d'évaluation	2007
Programme de travail pour la semaine du 9 au 14 décembre 1996	2009

SERVICE DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages —
Projet de loi de finances pour 1997	
- Récapitulatif, actualisé au 6 décembre 1996, des positions adoptées par la commission des Finances saisie au fond, et par les commissions saisies pour avis	1895
 Affaires culturelles	
• <i>Communication audiovisuelle</i>	
- Audition de M. Xavier Gouyou-Beauchamps, président de France télévision	1903
 Affaires économiques	
• <i>Transports</i>	
- Audition de M. Martin Vial, président de la chambre syndicale du transport aérien et président de l'Aéropostale.....	1913
• <i>Agriculture - Collecte et élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs (équarrissage)</i>	
- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire	1924
 Finances	
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Examen des articles non rattachés de la deuxième partie....	1925
• <i>Epargne - Retraite (Pjl n° 100)</i>	
- Examen du rapport.....	1930

Lois

• <i>Justice - Protection des personnes surendettées en cas de saisies immobilières (Ppl n° 319)</i>	
- Examen du rapport.....	1939
• <i>Droits de l'enfant - Maintien des liens entre frères et soeurs (Ppl n° 98)</i>	
- Examen du rapport.....	1945
• <i>Collectivités territoriales - Code général des collectivités territoriales - Compétences des districts (Ppl n° 34)</i>	
- Examen du rapport.....	1950
• <i>Projet de loi de finances pour 1997</i>	
- Examen du rapport pour avis sur les services généraux de la justice	1952
• <i>Justice - Détention provisoire (Ppl n° 99)</i>	
- Examen du rapport en nouvelle lecture	1955
• <i>Fonction publique - Emploi dans la fonction publique et diverses mesures d'ordre statutaire</i>	
- Désignation de candidats pour faire partie de la commission mixte paritaire	1969

Commissions mixtes paritaires

• <i>Professionnalisation des armées</i>	1971
• <i>Air et utilisation rationnelle de l'énergie</i>	1975

Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information

- Audition de Mme Louise Cadoux, vice-présidente déléguée de la CNIL.....	1991
---	------

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

- *Résolutions européennes - Acte communautaire E 704 relatif à la maîtrise des émissions atmosphériques du transport routier, qualité de l'essence et du carburant diesel et mesures à prendre contre la pollution de l'air par les véhicules à moteur*
 - Examen du projet de conclusions 1998
- *Elections européennes - Mode de scrutin*
 - Examen du projet de rapport d'information 1995

Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

- *Election des membres du Bureau* 2007
- *Nomination de rapporteurs* 2007

Programme de travail des commissions, missions d'information, groupes de travail et délégations pour la semaine du 9 au 14 décembre 1996 2009

- PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997 -

RÉCAPITULATIF DES POSITIONS, ACTUALISÉ AU 6 DECEMBRE 1996, PAR LA COMMISSION DES FINANCES,
SAISIE AU FOND, ET PAR LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
I. BUDGETS CIVILS					
A. BUDGET GÉNÉRAL					
- AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET COOPÉRATION					
. Affaires étrangères	16.10.96	Adoption	Etrangères	20.11.96	Favorable
. Relations culturelles, scientifiques et techniques			Culturelles	20.11.96	Favorable
. Relations culturelles extérieures et francophonie			Etrangères	27.11.96	Favorable
. Affaires européennes	14.11.96	Adoption			
. Coopération	20.11.96	Adoption	Etrangères	13.11.96	Favorable
. Francophonie			Culturelles	27.11.96	Favorable
- AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION ET ART. 83, 83 BIS ET 83 TER	20.11.96	Adoption			
. Agriculture			Economiques	20.11.96	Favorable
. Pêche			Economiques	12.11.96	Favorable
. Industries agricoles et alimentaires			Economiques	12.11.96	Sagesse
. Enseignement agricole			Culturelles	13.11.96	Sagesse

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLE ET INTÉGRATION					
I.- Aménagement du territoire . <i>Aménagement rural</i>	13.11.96	Adoption	Economiques Economiques	13.11.96 13.11.96	Favorable Favorable
II.- Ville et intégration . Ville	24.10.96	Adoption	Sociales Economiques	31.10.96 13.11.96	Favorable Favorable
- ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE, ART. 85 A 86 RATTACHÉS ART. 87 RATTACHÉ	05.11.96 05.11.96 05.11.96	Adoption Adoption Suppression			
. <i>Anciens combattants</i> Art. 85 et 86 rattachés Art. 87			Sociales Sociales Sociales	07.11.96 07.11.96 21.11.96	Favorable Favorable Suppression
- COMMERCE ET ARTISANAT ET ART. 90 et 91	13.11.96	Adoption			
. <i>Petites et moyennes entreprises commerce et artisanat</i>			Economiques	27.11.96	Favorable
- COMMUNICATION AUDIOVISUELLE ET ART. 58 ET LIGNES 47 ET 48 DE L'ETAT E ANNEXÉ À L'ART. 54	20.11.96	Adoption	Culturelles	20.11.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- CULTURE . <i>Cinéma - Théâtre dramatique</i>	20.11.96	Adoption	Culturelles Culturelles	13.11.96 13.11.96	Sagesse Favorable
- ÉCONOMIE ET FINANCES . Charges communes et art. 88 et 89 . Services financiers . Commerce extérieur	20.11.96 13.11.96 13.11.96	Adoption Adoption Adoption	Economiques	07.11.96	Favorable
- ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, RECHERCHE I.- Enseignement scolaire . <i>Enseignement technique</i> II.- Enseignement supérieur III.- Recherche . <i>Recherche scientifique et technique</i>	06.11.96 06.11.96 06.11.96	Adoption Adoption Adoption	Culturelles Culturelles Culturelles Economiques Culturelles	20.11.96 13.11.96 20.11.96 31.10.96 21.11.96	Favorable Favorable Favorable Favorable Favorable
- ENVIRONNEMENT	23.10.96	Adoption	Culturelles Economiques	20.11.96 30.10.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME					
I.- Urbanisme et services communs . <i>Urbanisme</i>	16.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
II.- Transports :					
. Transports terrestres	29.10.96	Adoption	Economiques	07.11.96	Favorable
. Routes et sécurité routière	29.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
. <i>Routes et voies navigables</i>					
. Transport aérien et Météorologie	23.10.96	Adoption			
III.- Logement et art. 92 ratt. . <i>Logement social</i>	16.10.96	Adoption	Economiques Sociales	20.11.96 20.11.96	Favorable Favorable
IV.- Mer	15.10.96	Adoption	Economiques	12.11.96	Favorable
. Marine marchande	15.10.96	Adoption			
. Ports maritimes					
V.- Tourisme	09.10.96	Adoption	Economiques	13.11.96	Favorable
- FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME DE L'ÉTAT	19.11.96	Adoption			

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- INDUSTRIE, POSTE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS					
I.- Industrie	24.10.96	Adoption	Economiques	31.10.96	Favorable
. Energie			Economiques	31.10.96	Favorable
. Consommation et concurrence			Economiques	30.10.96	Favorable
II.- Poste, télécommunication et espace	10.10.96	Adoption	Economiques		
. Technologie de l'information et de la poste			Economiques	30.10.96	Favorable
- INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION					
. Sécurité	07.11.96	Adoption			
. Police et sécurité			Lois	21.11.96	Favorable
. Sécurité civile			Lois	21.11.96	Favorable
. Décentralisation	23.10.96	Adoption	Lois	19.11.96	Favorable
- JEUNESSE ET SPORTS	22.10.96	Adoption	Culturelles	21.11.96	Favorable
- JUSTICE	20.11.96	Adoption			
. Services généraux			Lois	04.12.96	Favorable
. Administration pénitentiaire			Lois	27.11.96	Favorable
. Protection judiciaire de la jeunesse			Lois	27.11.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
- OUTRE-MER ET ART. 93 RATTACHÉ <i>. Outre-mer</i> <i>. DOM-TOM</i>	16.10.96	Adoption	Economiques Sociales Lois Lois	14.11.96 21.11.96 27.11.96 27.11.96	Favorable Favorable Favorable Favorable
- PRESSE <i>Presse écrite</i>	30.10.96	Adoption	Culturelles	13.11.96	Favorable
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE I.- Services généraux II.- Secrétariat général de la défense nationale III.- Conseil économique et social IV.- Plan	30.10.96 16.10.96 10.10.96 09.10.96	Adoption Adoption Adoption Sagesse	Economiques	30.10.96	Favorable
- TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES <i>. Travail</i> <i>et art. 94 à 97 ratt.</i> <i>. Travail et emploi et formation professionnelle</i> <i>. Affaires sociales et art. 97 et 98</i> <i>Santé</i> <i>. Santé publique, et services communs, action</i> <i>sociale et solidarité</i> <i>art. 98 rattaché</i>	15.10.96 15.10.96 29.10.96 28.10.96	Adoption Adoption Adoption Suppression	Sociales Sociales Sociales	21.11.96 19.11.96 19.11.96	Favorable Favorable Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
B. BUDGETS ANNEXES					
. Aviation civile <i>Aviation civile et transport aérien</i>	23.10.96	Adoption	Economiques	20.11.96	Favorable
. Journaux officiels	05.11.96	Adoption			
. Légion d'honneur, ordre de la Libération	23.10.96	Adoption			
. Monnaies et médailles	10.10.96	Adoption			
. Prestations sociales agricoles et art. 84 <i>Budget annexe des prestations sociales agricoles</i>	20.11.96	Adoption	Sociales	20.11.96	Favorable
II. DÉFENSE					
. Exposé d'ensemble et dépenses en capital et art. 38	07.11.96	Adoption			
. Dépenses ordinaires et art. 37 et état D annexé à l'article 39	07.11.96	Adoption			
. <i>Nucléaire, espace et services communs</i>			Etrangères	13.11.96	
. <i>Gendarmerie</i>			Etrangères	06.11.96	
. <i>Forces terrestres</i>			Etrangères	27.11.96	
. <i>Air</i>			Etrangères	27.11.96	
. <i>Marine</i>			Etrangères	20.11.96	
			Vote sur l'ensemble	27.11.96	Favorable

BUDGETS	COMMISSION DES FINANCES		COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS		
	Date d'examen	Position	Nom de la commission	Date d'examen	Position
III. AUTRES DISPOSITIONS Comptes spéciaux du Trésor (Art. 42 à 53)	20.11.96	Adoption			

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 4 décembre 1996 — Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. — La commission a procédé à l'audition de **M. Xavier Gouyou-Beauchamps, président de France Télévision.**

M. Xavier Gouyou-Beauchamps a présenté France Télévision comme une entreprise économe, performante et dynamique.

Econome : il a noté que le groupe avait un budget inférieur à de nombreuses autres télévisions publiques européennes. La chaîne allemande ARD dispose ainsi de ressources quatre fois supérieures à celles de France 3. La comparaison s'applique aussi aux télévisions privées. C'est ainsi que TF1 a un budget supérieur à celui de France 2 et de France 3. En ce qui concerne les performances du groupe, **M. Xavier Gouyou-Beauchamps** a noté que son audience substantielle permettait une vraie relation avec le public et que France 3 avait battu la semaine précédente, grâce à la diffusion de la coupe Davis, son record historique d'audience. Quant à France 2, en léger repli durant le premier semestre de 1996, elle a regagné au second semestre le terrain perdu, ce qui situe actuellement le groupe France Télévision autour de 42 % de parts d'audience, chiffre supérieur à celui des chaînes publiques allemandes et comparable au résultat de la BBC.

Au demeurant, l'ensemble des télévisions publiques européennes réalise entre 39 % et 48 % de taux d'audience.

Le caractère dynamique de France Télévision apparaît dans la capacité d'adaptation du groupe aux évolutions technologiques.

Abordant ensuite le budget de 1997, **M. Xavier Gouyou-Beauchamps** a estimé ses orientations peu réa-

listes et peu adaptées. En effet, les charges de l'exercice 1997 ont été sous-estimées pour France 2 dans la mesure où une économie de 205 millions de francs sur les programmes et un certain nombre d'autres économies difficiles à réaliser et contestables sur le plan de l'opportunité ont été prescrites. En revanche, les recettes de France 3 ont été sur-estimées, l'objectif publicitaire dépassant de 14 % les réalisations de 1996. Il sera difficile de réaliser cet objectif sauf à s'écarter des missions de service public de la chaîne.

France Télévision se trouve ainsi en face d'un dilemme. La réalisation des économies prescrites sur les programmes ne permettra pas à France 2 et à France 3 d'atteindre leurs objectifs publicitaires, ce qui engendrera un déficit budgétaire et la diminution du potentiel des chaînes avec, en perspective, la prolongation des déficits budgétaires les années ultérieures.

Si les économies prescrites ne sont pas réalisées en 1997, chaque chaîne se trouvera à la fin de l'année en déficit de 300 millions de francs.

M. Xavier Gouyou-Beauchamps a estimé que si la télévision publique ne devait pas être exonérée de l'effort de réduction des charges publiques, les économies devaient s'inscrire dans une vision à moyen terme et permettre aux chaînes de poursuivre l'exécution de leur mission de service public. Il a aussi précisé que d'une part, l'obligation de réaliser des recettes publicitaires plus importantes contraint les chaînes à rechercher des objectifs d'audience et que, d'autre part, il faut tenir compte de rigidités en matière de gestion du personnel. Le niveau des rémunérations du personnel permanent, fixé par convention collective, ne peut être infléchi.

M. Xavier Gouyou-Beauchamps présentera aux conseils d'administration des chaînes, le 19 décembre prochain, des projets de budget tenant compte de ces contraintes et proposant un train d'économies diverses à court terme.

D'autres économies toucheront la politique de développement. D'ores et déjà les engagements de France Télévision dans le bouquet satellitaire « Télévision par satellite » (TPS) ont été réduits. Un projet de chaîne numérique d'information régionale, dont le coût aurait été de 50 millions de francs par an, ne sera pas lancé en 1997 en dépit de son intérêt pour les téléspectateurs. La diffusion en format 16/9 va être réexaminée. L'arrêt de l'opération représenterait une économie de 70 millions de francs.

Par ailleurs, le développement régional de France 3 subira une pause en 1997.

Enfin, un plan à moyen terme d'amélioration des performances de France 2 et de France 3 est en cours d'élaboration. Il devrait conduire à la rationalisation des achats de programmes et à la révision des relations financières avec d'importants fournisseurs de France Télévision tels que Télédiffusion de France (TDF) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

M. Xavier Gouyou-Beauchamps a en outre exprimé le souhait de conclure avec l'Etat des contrats pluriannuels d'objectifs garantissant l'évolution des ressources à moyen terme. Il a noté que la télévision publique allemande bénéficiait d'une telle garantie.

Il a conclu son intervention en évoquant la nécessité pour la télévision publique de se référer à une mission d'intérêt général clairement identifiée qui pourrait être, à l'heure actuelle, la défense de la cohésion sociale et celle de l'identité culturelle.

Les grilles des programmes des deux chaînes correspondent très largement, a-t-il estimé, à ces objectifs.

M. Xavier Gouyou-Beauchamps a précisé que France 2 et France 3 étaient cependant des chaînes généralistes devant aborder tous les genres, y compris le divertissement, et qu'il importait de porter un jugement qualitatif sur l'ensemble des grilles de programmes et non pas sur certaines émissions isolées de leur contexte.

Il a aussi noté son souci de considérer le public globalement sans le répartir en cibles publicitaires.

Il a enfin rappelé l'augmentation considérable du coût de la retransmission des événements sportifs en raison de l'entrée des télévisions payantes sur ce marché et le risque que les télévisions publiques ne puissent plus assumer le coût de certains événements importants. Il a suggéré que des mesures soient prises sur le plan national afin de prévenir ce risque, et a rappelé que le cahier des charges de Canal Plus interdit à la chaîne de se réserver l'exclusivité de certaines retransmissions. Le Parlement européen a d'ailleurs préconisé l'adoption d'une mesure de ce type dans le cadre de la renégociation de la directive Télévision sans frontières.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean-Paul Hugot a regretté l'absence d'un plan de développement à moyen terme dans le secteur public et a estimé que les mesures d'économie préconisées en 1997 pourraient en favoriser l'élaboration. Il a souhaité que l'actionnaire de France Télévision précise ses responsabilités à l'égard de l'entreprise dans le cadre de contrats d'objectifs comportant des contreparties financières aux efforts demandés aux chaînes. Cela impliquerait que l'évolution de la redevance soit fixée à moyen terme et que les remboursements d'exonération soient consolidés, la politique sociale de l'Etat ne devant pas avoir de conséquence sur sa politique audiovisuelle.

En ce qui concerne les missions de l'audiovisuel public, **M. Jean-Paul Hugot** a demandé qu'un effort de réflexion soit entrepris et a noté l'existence, en Europe, d'une conception commune du rôle de l'audiovisuel public.

Il a demandé si les modalités de financement de France Télévision l'année prochaine permettraient aux chaînes de maintenir leur ligne éditoriale et si l'implication de France Télévision dans la diffusion satellitaire numérique était indissociablement liée à l'exercice d'une mission de service public.

Il a enfin demandé au président de France Télévision son sentiment sur les modalités choisies pour la restructuration de l'audiovisuel extérieur.

M. Ivan Renar a regretté le report du développement régional de France 3 et a demandé si la signalisation des fictions violentes n'exonérerait pas les chaînes et les parents de leur responsabilité à l'égard des enfants. Il a aussi regretté la présence insuffisante de la musique symphonique dans les grilles de programmes.

Mme Danièle Pourtaud s'est inquiétée des conséquences du budget de 1997, et en particulier de l'augmentation des objectifs publicitaires de France 3. Elle a regretté à son tour le report du développement régional de France 3 et a demandé quel serait l'impact sur la production de fictions des économies demandées à France 2 sur les dépenses de programmes.

Elle a aussi souhaité avoir des informations sur les coûts comparés de la production interne et de la production de la Société française de production (SFP). Elle a demandé ce qu'il adviendrait des chaînes thématiques dont la création avait été envisagée et s'est inquiétée des conséquences du collectif budgétaire de 1996 pour l'équilibre des chaînes.

Elle a enfin demandé s'il était prévu d'améliorer le sous-titrage des émissions de France Télévision.

M. André Diligent a demandé comment était définie la politique des programmes de France Télévision, quelle était l'évolution du coût des spectacles et du coût des archives de l'INA, quel serait le montant des pertes de recettes publicitaires consécutives à l'augmentation des possibilités de diffusion par TF 1 de messages publicitaires au cours des films. Il s'est aussi enquis des éventuels dépassements de crédits dans la construction du siège de France Télévision et du sentiment de M. Xavier Gouyou-Beauchamps sur la régulation de la violence dans les émissions.

M. Pierre Laffitte a posé des questions sur l'amélioration de la cohésion de l'audiovisuel public, sur les relations de France Télévision avec l'INA, sur les modalités de participation du groupe au bouquet satellitaire TPS, sur les conséquences financières du monopole de TDF sur la diffusion des chaînes publiques.

M. Henri Weber a approuvé la définition des missions du secteur public présentée par M. Xavier Gouyou-Beauchamps et a jugé nécessaire le maintien d'un équilibre entre l'audiovisuel public et le secteur privé. Il a estimé que le projet de budget visait l'arrêt du développement du secteur public et recelait peut-être la volonté de mettre celui-ci en difficulté afin de préparer la privatisation d'une chaîne. Il a spécialement regretté l'arrêt du développement régional de France 3.

M. René-Pierre Signé a critiqué la part excessive des feuilletons américains dans les grilles de programmes.

M. Xavier Gouyou-Beauchamps a apporté les précisions suivantes aux intervenants :

- la participation de France Télévision à la maîtrise des dépenses publiques ne peut pas être contestée mais le dispositif choisi n'est pas suffisamment cohérent. Il est difficile, simultanément, de réaliser des économies sur la grille des programmes et d'augmenter les recettes publicitaires, sans porter atteinte à la ligne éditoriale des chaînes. Les responsables de France Télévision tentent actuellement d'élaborer un programme d'économies inscrit dans une vision à moyen terme des missions de service public ;

- les séries américaines ont l'avantage d'être bon marché. Il a été nécessaire de diffuser le dimanche soir la série « Urgences », de grande qualité, en raison de l'état du stock de films de France 2. Ceci n'empêche pas France Télévision de remplir scrupuleusement ses obligations de production et de diffusion de fictions francophones ;

- une étude est en cours sur la rationalisation du processus d'acquisition de droits de diffusion. France

Télévision se trouve à cet égard en position de faiblesse par rapport aux autres chaînes en raison de l'annualité budgétaire qui limite ses possibilités de planifier sa politique d'achat ;

- en ce qui concerne les chaînes thématiques, seule la chaîne des régions est abandonnée, d'ailleurs provisoirement ;

- le secteur public doit entrer dans la diffusion numérique afin d'anticiper la diminution prévisible des parts de marché de la diffusion analogique en hertzien terrestre. D'ores et déjà, 40 % de la consommation de télévision va vers le satellite et le câble aux Etats-Unis. France Télévision est entrée dans le capital de TPS parce qu'il a été jugé plus facile d'entrer sur le marché de la diffusion satellitaire en s'associant à un système de distribution. L'exclusivité consentie à TPS est une obligation contractuelle qui ne paraît pas contraire à la loi et que le président de France Télévision doit exécuter. Il est important de défendre le principe de l'accès quasi gratuit des téléspectateurs à la diffusion satellitaire des programmes de l'audiovisuel public ;

- l'adossement de l'audiovisuel public extérieur à France Télévision sera utile et nécessaire, quelles que soient ses modalités juridiques et pratiques ;

- on peut parler à l'heure actuelle d'un devoir de cohésion des acteurs publics de l'audiovisuel. Il justifie certaines formes de regroupement. En ce qui concerne France 2 et France 3, il serait utile de constituer un groupe doté de la personnalité morale, tout en préservant l'identité propre de chaque chaîne ;

- France 3 a vocation à poursuivre son développement régional ;

- France Télévision applique volontairement le système de signalisation des émissions violentes mis au point sous l'égide du CSA. Sans apparaître comme une panacée, ce système peut donner aux parents de nouveaux moyens d'exercer leurs responsabilités. Les inquiétudes manifes-

tées à son égard par les auteurs ne sont pas justifiées car la signalétique n'a pas d'effet direct sur la programmation et ne bridera donc pas la création. France Télévision a choisi de confier à des membres de ses équipes de programmation la mise en oeuvre du système de signalisation afin que les programmeurs aient aussi à prendre leurs responsabilités en la matière. En ce qui concerne les tendances actuelles de la programmation, les études disponibles montrent que la proportion d'émissions violentes est moins importante qu'il ne paraît ;

- France Télévision poursuit un objectif de stabilité en ce qui concerne l'utilisation de ses capacités internes de production. Elle représente 60 % du chiffre d'affaires de la SFP, proportion qui peut apparaître excessive en ce qui concerne France 2 (50 % du chiffre d'affaires de la SFP) ;

- il est normal que France Télévision, et spécialement France 2, aient une politique active de divertissement axée sur la qualité, sur la maîtrise économique et éditoriale des programmes, et sur la découverte de nouveaux talents ;

- l'élaboration des grilles de programme est confiée à des professionnels qui ont une excellente connaissance du public et de l'offre. Cette situation paraît irréversible. En revanche, il appartient aux conseils d'administration de définir l'orientation générale de la programmation ;

- France Télévision souhaite une baisse sensible des tarifs de TDF qui ne redistribue pas suffisamment ses gains de productivité et dont le taux de rentabilité est vraisemblablement excessivement élevé ;

- la diffusion d'un certain nombre d'émissions culturelles en deuxième partie de soirée est justifiée par le fait que les taux d'audience sont souvent plus élevés à ce moment, pour ce type d'émissions, qu'en première partie de soirée ;

- les deux minutes supplémentaires de publicité que TF1 pourra diffuser au cours des films représenteront pour France Télévision un manque à gagner de 200 mil-

lions de francs en 1997 selon une évaluation faite par la régie publicitaire France Espace ;

- les tarifs des images fournies par l'INA sont fixés contractuellement. Il s'agit généralement d'images produites par France Télévision mais dont la propriété a été transférée à l'INA ;

- une réflexion approfondie a été menée à France Télévision depuis 1995 sur la déontologie de l'information. Elle devrait éviter les dérapages constatés par le CSA dans le traitement des attentats de la fin de 1995 ;

- le collectif budgétaire pour 1996 sera difficile à appliquer. Il autorise en effet, pour France 2, des autorisations supplémentaires de dépenses inférieures à ce qui aurait été souhaitable.

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 4 décembre 1996 — Présidence de M. Jean Huchon, vice-président. — La commission a procédé à l'audition de **M. Martin Vial, président de la chambre syndicale du transport aérien, président de la fédération nationale de l'aviation civile et président de l'Aéropostale.**

M. Martin Vial a souligné le grave décalage existant entre la situation du transport aérien mondial et celle du transport aérien français (les compagnies faisant partie de l'International Air Transport Association (IATA) devraient réaliser 6 millions de dollars de bénéfice en 1996, tandis que les compagnies françaises avaient une perspective de pertes de 2 milliards de francs). Estimant que le transport aérien français connaissait une crise extrêmement profonde sur fond de libéralisation complète du marché, il a indiqué que la question qu'il doit résoudre était la suivante : le marché français sera-t-il dans 5 ans ou dans 10 ans toujours maîtrisé principalement par des compagnies sous contrôle de capitaux français, avec un effet favorable sur l'emploi dans notre pays ou le scénario qu'a connu le secteur de la marine marchande sera-t-il transposé au transport aérien ? La réponse à cette question nécessite à la fois lucidité et volontarisme, a relevé **M. Martin Vial**.

Le président de la chambre syndicale du transport aérien a estimé que le sursaut nécessite que soient remplies plusieurs conditions qui impliquent totalement les compagnies, l'Etat et les partenaires sociaux et que faute d'un diagnostic lucide, le transport aérien français serait confronté à une crise qui pourrait être mortelle.

M. Martin Vial a exposé qu'à l'issue d'une crise historique de 1990 à 1993, au cours de laquelle les pertes réalisées par les compagnies mondiales avaient dépassé les

gains accumulés pendant 25 ans, le marché mondial était à nouveau entré dans un cycle très porteur. Le trafic passagers devrait croître de 6 à 7 % par an en moyenne d'ici 10 ans, soit une croissance deux fois plus importante que celle du produit intérieur brut mondial.

Il s'est montré préoccupé par le décalage du transport aérien français, dans la mesure où, en 1995, sur les sept premières compagnies françaises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard de francs, cinq étaient déficitaires, dont les quatre premières. Il a relevé que certaines d'entre elles auraient disparu si elles n'avaient pas reçu le soutien massif de leurs actionnaires publics ou privés.

Relevant que le redressement financier des compagnies françaises n'était pas achevé, en dépit d'une reprise de leur activité, **M. Martin Vial** a donné cinq raisons à la crise :

- la sous-capitalisation des compagnies françaises, qui entraîne une insuffisance des moyens financiers qu'appelle le renouvellement de la flotte rendu nécessaire par la course aux fréquences (les opérateurs devant multiplier ces dernières au moyen de modules plus petits) ;

- le décalage de compétitivité par rapport aux concurrents internationaux ;

- l'attrait du marché français pour les concurrents internationaux, dans la mesure où ils représentent près du quart du marché européen intérieur ;

- l'immaturité du marché, la déréglementation qui s'était accomplie dans un délai très bref ayant permis à certains opérateurs de s'engager dans une baisse excessive et trop rapide des prix, avec à la clé certaines faillites ;

- la faiblesse du tissu d'alliances internationales ou européennes.

Pour **M. Martin Vial**, le nécessaire sursaut suppose de satisfaire plusieurs conditions.

Première d'entre elles : le renforcement de la compétitivité, qui supposait :

- la poursuite des efforts de maîtrise des coûts internes des compagnies ; à cet égard, il a jugé que la bonne voie ne consistait ni à s'aligner sur le moins-disant social au plan international, ni à maintenir un statu quo qui nierait le nécessaire réajustement de nos coûts par rapport aux pays européens. Il a estimé qu'un compromis historique devait être passé avec les organisations syndicales représentant le personnel navigant et que des groupes de travail pouvaient être mis en place pour mener des réflexions sur l'emploi, l'affrètement, les conventions collectives, etc. ;

- la nécessaire baisse des charges externes, ce qui supposait de faire porter l'effort dans quatre directions : la poursuite de la baisse des coûts unitaires de la navigation aérienne, la programmation pluriannuelle de maîtrise des charges aéroportuaires, la suppression des transferts de charges d'intérêt général sur les clients et les compagnies, d'attributions à caractère régalién, et l'harmonisation des charges sociales au niveau européen.

Deuxième condition identifiée par **M. Martin Vial** : l'adaptation de la réglementation à la nouvelle donne, ce qui impliquait la maîtrise des mutations réglementaires. Il a estimé, en effet, que les acteurs du secteur découvriraient aujourd'hui certains effets pervers de la brutale déréglementation. Il a cité l'exemple de la gestion des créneaux horaires.

Troisième condition du sursaut : le respect des équilibres géographiques. **M. Martin Vial** a souligné à ce propos que la libéralisation avait posé des problèmes dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il aussi cité l'exemple de l'attribution de créneaux sur les aéroports de province, ainsi que le projet de réforme des concessions aéroportuaires. Sur ce dernier point, il a craint que la suppression prévue de la garantie des passifs de l'Etat n'entraîne la paupérisation, voire la disparition de certains aéroports de province.

Il a exposé que la quatrième condition tenait à la réalisation des nécessaires alliances internationales ou interrégionales, la dernière condition étant le renouvellement de la coopération entre l'Etat et les acteurs du secteur. Il a, en effet, jugé cette coopération insuffisamment fructueuse, alors même que l'évolution du secteur s'avérait de plus en plus complexe.

Soulignant que tous les sujets qu'il avait abordés étaient intimement liés, il a relevé qu'ils concernaient tant l'Etat que les compagnies aériennes, les collectivités locales et le Parlement. Il s'est félicité des propositions d'évolution du Conseil supérieur de l'aviation marchande (CSAM) annoncées par M. Jean-François Le Grand, dans le but de développer cette coopération.

Il a, par ailleurs, souhaité le renforcement d'une institution réglementaire unique en Europe, dans la mesure où la réglementation était aujourd'hui traitée dans un cadre plus large, ce qui entraînait à la fois conflit de compétences et confusion. Une clarification des compétences des institutions réglementaires s'avérait nécessaire et devrait être clairement identifiée au sein d'une institution européenne unique.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est engagé au sein de la commission.

Se faisant l'interprète de M. Jean-François Le Grand, rapporteur pour avis du budget du transport aérien, empêché, **M. François Gerbaud** s'est inquiété du risque de voir le transport aérien évoluer comme le transport maritime.

Après s'être inquiété de l'avenir d'Air Outre-Mer (AOM), il s'est interrogé sur l'évolution de la géographie aéroportuaire. A cet égard, il s'est déclaré très perplexe quant au projet de construction d'un troisième aéroport en région parisienne qu'il a qualifié de « hautement chimérique et coûteux ». Il a ensuite demandé à M. Martin Vial s'il avait connaissance de la date de publication du schéma aéroportuaire.

Après avoir évoqué l'encombrement du ciel parisien, **M. François Gerbaud** a souligné la rigueur des conditions environnementales auxquelles était soumis le secteur des transports aériens. Il a rappelé la contestation par les riverains de la construction d'une troisième et d'une quatrième piste à Roissy et s'est interrogé sur les réponses qui seraient données pour faire face au besoin de fréquences et de créneaux supplémentaires, notamment au plan de l'organisation et de la réglementation.

Evoquant ensuite la croissance des charges aéroportuaires, il a demandé si elle était liée à un transfert de charges de l'Etat sur les aéroports. Il s'est interrogé sur le caractère dissuasif du poids de ces charges.

Après avoir évoqué les problèmes d'Eurocontrol et du désengagement de l'Etat dans le domaine de la navigation aérienne, **M. François Gerbaud** a indiqué que le comité de gestion du fonds de péréquation des transports aériens pour lequel le Sénat l'avait désigné, se réunirait le 9 décembre de façon à étudier l'éligibilité de 23 lignes. A cet égard, il a rappelé que la commission avait, sur l'initiative de son président, M. Jean François-Poncet, présenté un amendement à l'article 27 de la loi de finances pour 1997, tendant à maintenir à 3 francs par passager la taxe alimentant ce fonds et que si ce montant avait néanmoins été abaissé à 1 franc pour 1997, le ministre s'était engagé à compléter le fonds, si nécessaire, pour faire face aux besoins.

M. François Gerbaud a enfin demandé comment les petites compagnies aériennes françaises s'inscrivaient dans le cadre de la concurrence internationale.

En réponse, **M. Martin Vial** a indiqué que, n'ayant été ni consulté, ni informé, dans une période récente, sur l'élaboration du schéma aéroportuaire, il ne pouvait donner de précisions sur sa date de parution.

Il a jugé souhaitable l'établissement d'un tel schéma qu'il a qualifié d'essentiel pour l'aménagement du terri-

toire et sur les possibilités de planification des investissements des aéroports de province.

Il a relevé que le transport aérien vivait de différents types d'activités :

- des lignes à très haute activité, fréquentées par un, voire des millions de passagers ;

- des lignes plus modestes, mais complémentaires, interrégionales ou européennes, essentielles en termes d'aménagement du territoire.

Il a relevé, à cet égard, la spécificité de la France qui, plus encore que l'Allemagne et l'Espagne, et contrairement aux autres pays européens, a besoin de liaisons internes répondant à sa politique d'aménagement du territoire.

Il a souhaité que les investissements des plates-formes aéroportuaires de province soient pris en compte pour savoir si leurs tarifs resteraient compétitifs et si les compagnies continueraient à les desservir.

Insistant sur la complémentarité des aéroports de province avec les aéroports parisiens, il a jugé leur pérennité indispensable. Evoquant ensuite le problème essentiel de la gestion des créneaux, **M. Martin Vial** a exposé les effets pervers d'un éventuel système de valorisation marchande de ces créneaux, qui entraînerait leur affectation sur des liaisons à destination des aéroports les plus intéressants en termes commerciaux et au détriment des plus petits aéroports.

Relevant le lien existant entre les différents sujets ainsi abordés, **M. Martin Vial** a souligné la nécessité de prendre en compte les problèmes d'aménagement du territoire, dont il a souhaité que les coûts soient supportés par la collectivité.

Répondant ensuite à **M. François Gerbaud**, qui s'interrogeait sur le caractère restrictif de l'accès au fonds de péréquation des transports aériens, **M. Martin Vial** a rappelé que le gel de certains créneaux ne pouvait-être

conçu que dans le cadre d'attribution de liaisons de services publics destinés à l'aménagement du territoire.

Evoquant ensuite le problème de la saturation de l'espace aérien français, **M. Martin Vial** a souligné que les deux années à venir seraient, à cet égard, très difficiles en attendant l'ouverture d'une troisième piste à Roissy.

Après avoir admis la légitimité des préoccupations environnementales des riverains des aéroports et rappelé les engagements des compagnies en matière de maîtrise des nuisances, **M. Martin Vial** a jugé que les extraordinaires chances de développement de l'aéroport de Roissy, qui est un atout économique majeur pour notre pays, ne devaient pas être gâchées au profit d'intérêts locaux. Il a souhaité que le décret d'utilité publique autorisant la construction des deux nouvelles pistes de Roissy soit pris aussi vite que possible dans la mesure où, seul, le développement de Roissy était de nature à régler la saturation et le problème des créneaux horaires.

Evoquant ensuite le problème de la redevance aéroportuaire, **M. Martin Vial** s'est montré étonné de la croissance des tarifs des aéroports parisiens, qui anticiperaient ainsi une baisse, liée à la disparition des magasins de vente hors taxes, des recettes, programmée pour 1999, ainsi que le préfinancement des nouvelles pistes. Il a jugé ces hausses de redevances excessives dans un contexte d'augmentation du trafic et a rappelé l'opposition très ferme de la CSTA et de la FNAM ce sujet. A cet égard, il a souhaité qu'une référence pluriannuelle permette une meilleure lisibilité de l'évolution de ces redevances.

Il a craint qu'une liberté tarifaire totale n'entraîne des tentations d'investissements et des hausses de tarifs des aéroports de province qui provoqueraient une inéluctable récession de leur activité.

M. Martin Vial a ensuite souligné l'efficacité de dizaines de petites compagnies françaises et a souhaité que celles-ci puissent poursuivre leur développement.

Il a indiqué qu'il solliciterait le soutien du Sénat pour faire valoir la nécessaire prudence devant prévaloir dans les modifications de réglementation, notamment communautaire, susceptibles de peser lourdement dans l'équilibre économique du secteur.

Après avoir évoqué le caractère « catastrophique » du paysage des transports français, qui ressortait des différentes auditions auxquelles avait procédé la commission, qu'il s'agisse des transports ferroviaires, maritimes ou aériens, **M. Michel Souplet** s'est déclaré perplexe face à l'évolution du ciel aérien français que l'on avait, semble-t-il, prévue et que des grèves suicidaires à Air-France ou Air-France Europe avaient encore amplifiée.

Il a jugé que les personnels de ces secteurs devaient faire preuve de responsabilité, les contribuables se lassant d'être toujours sollicités en dernier recours.

Relevant que les difficultés d'Air-France s'étaient inscrites dans un contexte mondial de reprise, il a demandé si les politiques de redressement adoptées en France autorisaient quelque espoir.

Soulignant que son exposé relevait de la lucidité, plutôt que d'un pessimisme excessif, **M. Martin Vial** a fait valoir que le transport aérien français ne se résumait pas à Air-France ou à Air-France Europe.

Rappelant qu'Air-France était en passe de redevenir « une compagnie normale » c'est-à-dire comparable aux plus grandes compagnies européennes, il s'est félicité de l'ambition de sa direction de mettre la compagnie à un niveau comparable à celui de la Lufthansa en termes de coûts, de technologie et de capacité commerciale. Il a souligné le redressement spectaculaire de la compagnie nationale qui avait dégagé un bénéfice de plus de 800 millions de francs au cours du premier semestre de la saison et devrait connaître l'équilibre financier sur l'ensemble de l'année, ce qui aurait un effet d'entraînement sur l'ensemble du secteur.

M. Martin Vial a souligné cependant la persistance de deux difficultés :

- la première tient à la nécessité pour la compagnie nationale de poursuivre ses efforts. A cet égard, il a estimé que la récente alliance conclue avec deux grandes compagnies américaines prouvait la nouvelle crédibilité d'Air-France au plan mondial ;

- la seconde liée à l'opération de fusion prévue pour 1997 d'Air-France et d'Air-Inter Europe, qui appellerait des ajustements considérables pour cette dernière. Il a estimé, à titre personnel, à cet égard que l'impact commercial des « navettes » mises en place par cette compagnie serait considérable et positif.

M. Marcel Deneux a estimé que l'évolution du secteur laissait un sentiment d'insatisfaction, voire de frustration, le redressement des compagnies semblant trop lent. Jugeant qu'on ne pouvait continuer à accompagner indéfiniment des entreprises, il s'est inquiété de leur capacité à se redresser.

Il s'est interrogé sur la spécificité française par comparaison aux autres pays européens, dont les compagnies ont poursuivi les ajustements nécessaires. En réponse à ces préoccupations, partagées par **M. Jean Pourchet**, **M. Martin Vial** a évoqué la situation des autres compagnies aériennes évoluant dans le ciel français :

- il a relevé que TAT était la compagnie qui, en valeur relative, avait perdu le plus d'argent sur le marché français au cours des deux dernières années (entre 25 et 30 % du chiffre d'affaires), la compagnie étant cependant en phase de redressement et affichant un objectif d'équilibre pour la saison 1997/1998 ;

- il a indiqué qu'AOM se situait dans une position intermédiaire et n'avait pas connu le même désastre financier que les autres compagnies, ayant même enregistré un bénéfice en 1995 et ne posant pas de problème de viabilité. Il a cependant estimé qu'elle devrait sans doute adopter une stratégie d'alliance et de rapprochement ;

- il a souligné que Corsair était bénéficiaire et que des compagnies régionales telles qu'Air-Littoral et Britair connaissaient, certes, un équilibre fragile, mais faisaient l'objet d'une action vigoureuse de redressement ;

- il a enfin précisé qu'Aéropostale avait bénéficié d'un équilibre financier depuis sa création.

Evoquant la rapidité des évolutions dans le secteur des transports aériens, **M. Martin Vial** a souhaité que les pouvoirs publics soient attentifs à tout élément pouvant avoir une influence sur ce dernier. Il a salué la motivation des dirigeants de l'ensemble des compagnies françaises et leur volontarisme dans l'implication de leurs personnels.

Répondant ensuite à **M. Francis Grignon** sur la part relative des salaires et des charges sociales dans les coûts des compagnies françaises et européennes, **M. Martin Vial** a estimé que la réponse était difficile dans la mesure où les structures des compagnies étaient différentes, certaines d'entre elles sous-traitant en partie l'emploi du personnel au sol. Il a précisé, à titre d'exemple, que l'ensemble des coûts salariaux (salaires et charges sociales) représentait environ 30 % des coûts d'Aéropostale, contre 33 % pour Air-France Europe et Air-France.

Il a indiqué que l'écart avec le personnel navigant des compagnies européennes était de 10 à 15 % inférieur en termes de coût net (c'est-à-dire de salaires), l'écart le plus important en termes de coût brut (c'est-à-dire de salaires et charges sociales) étant réalisé avec la Grande-Bretagne dont les charges sociales étaient beaucoup plus faibles (20 % contre 40 à 50 % en France). **M. Martin Vial** a conclu à la nécessaire harmonisation européenne en matière de charges sociales.

Répondant à **M. Alain Pluchet** qui l'interrogeait sur les moyens, les activités, les résultats et les liens avec La Poste de la compagnie Aéropostale qu'il présidait, **M. Martin Vial** a précisé que cette compagnie était une filiale dont les capitaux étaient répartis à parité entre Air-

France et La Poste, dont le chiffre d'affaires s'élevait à 1 milliard de francs et dont l'activité était double :

- d'une part le fret de nuit ;

- d'autre part, le transport de passagers de jour, ceci grâce à la convertibilité des avions Boeing, réalisée quotidiennement en vingt minutes.

Au sujet de l'activité cargo, **M. Martin Vial** a indiqué qu'elle portait essentiellement sur le transport du courrier interrégional urgent, ainsi que sur le fret exprès, mettant la compagnie au premier rang en matière de fret domestique en Europe. Avec 1,3 à 1,5 million de passagers transportés chaque année aux termes des contrats d'affrètement conclus avec Air-France, Aéropostale se situait au 6e ou 7e rang des compagnies françaises de trafic passagers, et au deuxième rang des compagnies européennes de fret moyen-courrier tous trafics confondus.

Il a précisé que la compagnie desservait 17 à 18 plates-formes de province toutes les nuits pour assurer le service public du courrier.

Répondant à une question de **M. François Gerbaud** sur les rayons d'action ainsi couverts, **M. Martin Vial** a souligné que le réseau de ces plates-formes était déterminé par La Poste, principal utilisateur.

Il a ensuite indiqué que la compagnie avait dégagé 7 millions de bénéfice en 1995, son objectif ayant toujours résidé dans la réduction des tarifs. Il a noté que l'avantage de compétitivité de la compagnie tenait à sa capacité à utiliser sa flotte 24 heures sur 24.

Répondant à **M. Marcel Deneux**, **M. Martin Vial** a indiqué que Aéropostale était une société anonyme de droit privé ne bénéficiant d'aucun statut fiscal particulier.

A **M. Jean Huchon** qui déplorait le manque de commodité des liaisons entre les deux grands aéroports parisiens et à **M. Marcel Deneux** qui s'interrogeait sur la disparition de la desserte de ces plates-formes par hélicoptère, **M. Martin Vial** a indiqué que la liaison

directe entre les deux aéroports parisiens resterait tributaire des encombrements routiers et qu'il était envisagé d'accroître la fréquence de la desserte par train sur Roissy.

Répondant ensuite à une question de **M. François Gerbaud** sur l'éventualité d'une liaison par le métro, **M. Martin Vial** a indiqué qu'un tel équipement n'était pas aujourd'hui à l'ordre du jour et que les projets aujourd'hui suggérés par la commission d'enquête publique portaient plutôt sur la desserte du département du Val d'Oise.

En conclusion, **M. Martin Vial** a souligné que les compagnies aériennes demandaient aux pouvoirs publics d'accompagner les efforts qu'elles devaient elles-mêmes mettre en oeuvre. .

La commission a ensuite procédé à la désignation, à titre officieux, des **membres titulaires et suppléants** pour faire partie de la **commission mixte paritaire** qui pourrait être convoquée par le Gouvernement, pour proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi sur la collecte et l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs** et modifiant le **code rural**. La commission devrait examiner dès mercredi 11 décembre le rapport sur ce projet de loi.

Ont été désigné : **MM. Jean François-Poncet, Roger Rigaudière, Jean Huchon, Alain Pluchet, Mme Anne Heinis, MM. William Chervy et Félix Leyzour**, en qualité de **membres titulaires**, et **MM. Jacques de Menou, Louis Moinard, François Gerbaud, Jean-Paul Emorine, Bernard Joly, Aubert Garcia et Louis Minetti**, en qualité de **membres suppléants**.

FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Jeudi 5 décembre 1996 — Au cours d'une première séance, tenue dans l'après-midi sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean Cluzel, vice-président, la commission a procédé, sur le rapport de **M. Alain Lambert, rapporteur général,** à l'examen des **articles non rattachés** de la deuxième partie du **projet de loi n° 85 (1996-1997) de finances pour 1997,** adopté par l'Assemblée nationale.

La commission a, tout d'abord, adopté l'article 58 bis (revalorisation des redevances d'exploitation auxquelles sont assujettis les exploitants d'installations nucléaires). La commission a ensuite adopté, à l'article 59 (barèmes de l'impôt sur les revenus des années 1997 à 2000) un amendement de coordination avec la première partie de la loi de finances, puis elle a adopté l'article 59 ainsi modifié.

Puis, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 59, dont l'objet est de ramener le plafond du montant des souscriptions aux sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA), déductibles des revenus imposables, à 25 % du revenu net global, dans la limite de 200 000 francs.

La commission a ensuite adopté, à l'unanimité, un amendement de suppression de l'article 59 bis (application aux indemnités journalières d'accident du travail du traitement fiscal des salaires).

La commission a adopté l'article 59 ter (harmonisation des dispositions relatives aux réductions d'impôt dans le code général des impôts) et, après une intervention de **M. Christian Poncelet, président,** l'article 60 (institution d'une réduction d'impôt pour les dépenses de gros travaux dans la résidence principale).

Puis, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 60, dont l'objet est de porter de 13 à 14 % le taux de la déduction forfaitaire pour frais en matière de revenus fonciers, et un second amendement portant article additionnel après l'article 60, qui tend à modifier le régime de la prime d'épargne-logement.

La commission a ensuite adopté l'article 61 (suppression progressive des déductions forfaitaires supplémentaires pour frais professionnels de certaines professions). Après une intervention de **M. Jean Cluzel** et de **M. Christian Poncelet, président**, elle a réservé son vote sur l'article 61 bis (création d'un fonds de modernisation de la presse).

A l'article 62 (suppression de la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunts), la commission a adopté un amendement instituant l'obligation de présenter au Parlement un rapport sur la politique d'accession à la propriété avant le 31 décembre 1997. Puis, elle a adopté l'article 62 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 63 (suppression de la réduction d'impôt accordée au titre des versements à des fonds salariaux), l'article 64 (suppression de la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses de scolarité des enfants à charge), l'article 65 (aménagement du plafond de l'abattement de 10 % sur les pensions perçues à compter de l'année 1997), l'article 66 (suppression de l'avantage minimal en impôt pour la réduction des pensions alimentaires versées à des enfants majeurs inscrits dans l'enseignement supérieur), l'article 66 bis (déductibilité d'un point de CSG de l'assiette de l'IRPP), l'article 67 (réduction du seuil de recouvrement de l'impôt sur le revenu) et l'article 67 bis (modification du régime fiscal des bons du trésor et assimilés et des bons de caisse et bons ou contrats de capitalisation).

A l'article 68 (plafonnement du taux de la taxe professionnelle), la commission a adopté, après l'intervention de **M. Christian Poncelet, président**, un amendement tendant à revenir au texte initial du projet de loi de finances. Puis, elle a adopté l'article 68 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 68 bis (faculté d'exonération de certains logements de la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties) et l'article 69 (prorogation de la majoration du plafond des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés non cotées).

A l'article 70 (institution de fonds communs de placement dans l'innovation), la commission a adopté un amendement rédactionnel, un amendement élevant à 75 000 et 150 000 francs les limites de la réduction d'impôt sur le revenu pour les personnes seules et les couples mariés, et un amendement renvoyant à un décret simple le soin de fixer les modalités d'entrée en application de l'article. La commission a ensuite adopté l'article 70 ainsi modifié.

Puis, la commission a ensuite adopté l'article 71 (report d'imposition des plus-values en cas d'apport de brevet).

A l'article 71 bis (extension de la procédure de rescrit fiscal au crédit d'impôt-recherche), la commission a adopté un amendement tendant à étendre le rescrit fiscal à l'exonération d'impôt sur les bénéfices prévue dans les zones franches urbaines. Puis elle a adopté l'article 71 bis ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 72 (accroissement de la portée de la déduction pour investissement en matière de bénéfices agricoles) et l'article 73 (assouplissement des conditions d'option des agriculteurs pour le système de la moyenne triennale).

A l'article 74 (assujettissement de plein droit à un régime réel d'imposition des sociétés constituées dans le secteur agricole), la commission a adopté un amendement

tendant à rétablir le texte initial du projet de loi de finances et a adopté l'article 74 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté, sans modification, les articles 74 bis (simplification des formalités relatives à la circulation de certains vins vendus en vrac à des particuliers), 75 (instauration d'un double degré de juridiction pour les contentieux fiscaux relevant du juge judiciaire), 76 (suppression du droit de préemption de l'administration sur les immeubles et les fonds de commerce) et 77 (réduction du taux de l'amende fiscale pour défaut de vignette automobile).

A l'article 78 (prorogation du délai de reprise de l'administration des impôts en cas d'activités occultes), la commission a adopté un amendement excluant de la prorogation les revenus ayant fait l'objet d'une déclaration dans une catégorie fiscale inexacte, puis elle a adopté l'article 78 ainsi modifié. Ensuite, la commission a adopté, sans modification, l'article 79 (modalités d'imposition en l'absence de déclaration lorsque le chiffre d'affaires est inférieur aux limites du forfait).

Après une intervention de **M. Alain Richard**, la commission a adopté à l'unanimité un amendement portant article additionnel avant l'article 80, instituant l'obligation de présenter au Parlement, avant le 30 juin 1997, un rapport sur les modalités actuelles de calcul de la puissance fiscale des véhicules automobiles.

A l'article 80 (reconduction de la provision spéciale des entreprises de presse), après une intervention de **MM. Jean-Philippe Lachenaud, Jean Cluzel, Alain Lambert, rapporteur général, et Denis Badré**, la commission a adopté un amendement rénovant le régime de la provision spéciale des entreprises de presse, puis a adopté l'article 80 ainsi modifié.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 81 (fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1997).

Après des interventions de **MM. Maurice Schumann, Alain Lambert, rapporteur général, et Alain Richard**, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 81 dont l'objet est d'étendre les possibilités déjà ouvertes aux collectivités territoriales de réduction des taux de leurs taxes foncières et de la taxe d'habitation sans diminution à due proportion du taux de la taxe professionnelle.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 82 (prorogation des contributions additionnelles établies au profit du fonds national de garanties de calamités agricoles), et l'article 82 bis (validation d'impositions contestées pour un motif d'incompétence territoriale des agents de la direction générale des impôts).

Sur proposition de **M. René Ballayer, rapporteur spécial**, la commission a ensuite adopté, à l'article 90 rattaché aux crédits du commerce et de l'artisanat (modification de l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat), un amendement rectifiant des erreurs matérielles et modifiant plusieurs références au code de la sécurité sociale. A l'article 91 rattaché aux crédits du commerce et de l'artisanat (actualisation de la taxe pour frais de chambre de métiers et frais de fonds de promotion de l'artisanat), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 91 bis rattaché aux crédits du commerce et de l'artisanat (financement de la formation professionnelle continue des chefs d'entreprises artisanales), la commission a tout d'abord adopté un amendement rectifiant une erreur matérielle et un amendement apportant une précision rédactionnelle.

Elle a adopté ensuite un amendement proposant d'allonger la période transitoire d'installation des nouveaux fonds d'assurance-formation régionaux des chambres de métiers. Elle a enfin adopté un amendement précisant que les ressources de la nouvelle contribution créée par cet article seraient affectées conformément aux

dispositions de la loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans.

Au cours d'une seconde séance tenue dans la soirée, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements n°II-47, II-48 et II-49 présentés par M. Jean Cluzel et II-63 présenté par MM. Jean Cluzel et Jacques Chaumont aux articles rattachés au budget de la communication audiovisuelle.

Elle a donné un avis favorable aux amendements n° II-48 et II-63, un avis défavorable à l'amendement n° II-49 et s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-47.

Elle a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Philippe Marini**, à l'examen de la **proposition de loi n° 100 (1996-1997)**, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à **l'épargne retraite**.

M. Philippe Marini, rapporteur, a tout d'abord indiqué que l'institution de fonds de pension consistait à ouvrir aux salariés de droit privé la possibilité de souscrire volontairement à des régimes "surcomplémentaires" de retraites par capitalisation. Il a ajouté que cela permettrait de constituer le troisième pilier des régimes d'assurance-vieillesse.

Il a rappelé que l'objet premier des fonds de pension était le paiement de pensions et que le renforcement des fonds propres des entreprises n'en constituait qu'une conséquence. A cet égard, il a souligné qu'il fallait se garder de prendre l'effet pour l'objet.

Le rapporteur a ensuite insisté sur le fait que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale retenait le principe de la gestion externe des fonds et permettait ainsi d'éviter les risques jugés excessifs d'une gestion interne, c'est-à-dire par l'entreprise elle-même, de fonds pendant une longue période.

Puis, **M. Philippe Marini, rapporteur**, a souligné que l'adoption de cette proposition de loi permettrait d'instituer, pour la première fois, un produit d'épargne retraite aussi long, ce qui nécessiterait de la part du législateur l'expression d'une véritable "foi publique" dans ce projet.

M. Philippe Marini, rapporteur, a ensuite exposé les idées directrices qui soutiendraient les amendements qu'il se proposait de soumettre à la commission.

En premier lieu, l'équité devrait être renforcée en garantissant une égalité de traitement entre travailleurs salariés et travailleurs non salariés, en permettant à tout salarié de pouvoir adhérer à un fonds de pension existant, en ouvrant la possibilité à l'adhérent de reporter sur une durée de cinq ans la partie de l'enveloppe fiscale non consommée, mesure susceptible de bénéficier aux chômeurs, enfin en assurant un traitement fiscal identique aux différents réseaux de gestion des fonds.

En deuxième lieu, **M. Philippe Marini** a insisté sur la nécessité d'accentuer les impératifs de prudence s'imposant à la gestion des fonds, d'une part, en renforçant les ratios prudentiels qui s'appliquent aux engagements des fonds d'épargne retraite et, d'autre part, en rendant obligatoire la filialisation des activités de gestion des fonds, qui seraient ainsi soumises au contrôle de la commission des opérations de bourse.

Le rapporteur a ensuite souligné la nécessité d'instaurer une plus grande transparence dans la gestion des fonds, notamment, en précisant la définition et les conditions d'élection des comités de surveillance émanant des adhérents, en renforçant les obligations d'information à la charge des fonds d'épargne retraite et en instituant la présence d'administrateurs indépendants, issus des comités de surveillance ou approuvés par eux au sein des organes sociaux des fonds.

M. Philippe Marini, rapporteur, a également insisté sur la nécessité de renforcer les possibilités de concurrence du système en ouvrant le choix fait par

l'adhérent entre les différents plans de retraite et en ouvrant également le choix du souscripteur entre les différents fonds de pension.

Enfin, **M. Philippe Marini, rapporteur**, a souhaité que la gestion des fonds d'épargne retraite puisse être modernisée par l'interdiction des contrats à prestations définies et par l'institution d'une obligation de vote pour les gestionnaires des fonds de pension dans les assemblées générales des sociétés dont le fonds détient des titres.

M. Marc Massion a annoncé que son groupe conduirait une opposition déterminée à ce texte dont il a indiqué qu'il constituait essentiellement un instrument bénéficiant aux plus hauts revenus.

Il s'est ensuite étonné de l'effet positif attendu des fonds d'épargne retraite sur le niveau de l'activité, considérant que le surcroît d'épargne aurait plutôt pour résultat de réduire la consommation.

M. René Ballayer a, pour sa part, souscrit aux principales réflexions du rapporteur. Il a cependant regretté qu'un ensemble de professions, comme les agriculteurs, ne puissent bénéficier du système proposé.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur la possibilité pour les fonctionnaires de pouvoir souscrire à des fonds d'épargne retraite.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la réflexion sur les fonds de pension était ancienne et que l'actuelle opposition avait naguère exprimé sur le sujet des idées plus constructives. S'agissant des différentes professions qui ne pourront, en l'état actuel du texte, bénéficier des fonds de pension, il a admis qu'un alignement éventuel des dispositions de la "loi Madelin" sur celles de la présente proposition de loi était souhaitable et qu'il travaillait encore à la rédaction d'un amendement sur ce point.

S'agissant de la fonction publique, **M. Philippe Marini, rapporteur**, a souligné le faible succès de la for-

mule PREFON dont il a précisé qu'elle souffrait d'une grave insuffisance de transparence.

Pour sa part, **M. Roland du Luart** a salué le caractère positif de la création des fonds d'épargne retraite. A cet égard, il s'est dit favorable au principe d'une extension de la formule à l'ensemble des métiers dont la fonction publique.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles.

Elle a tout d'abord adopté un amendement rédactionnel à l'intitulé du chapitre premier. Elle a ensuite adopté un amendement créant une division additionnelle avant l'article premier.

Puis, elle a adopté un amendement à l'article premier (salariés concernés par les plans d'épargne retraite, modalités d'adhésion), destiné à permettre aux salariés d'une entreprise ou d'un secteur n'ayant pas mis en place de fonds de pension, d'adhérer à un plan d'épargne retraite d'une autre entreprise ou d'un autre secteur.

M. Philippe Marini, rapporteur, a ensuite indiqué que l'amendement proposé à l'article 2 (modalités de sortie des plans d'épargne retraite) avait pour objet, d'une part, de préciser la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale et, d'autre part, de supprimer la limite de 100 000 francs fixée pour la sortie en capital des plans d'épargne retraite, dont il a considéré qu'elle était mal adaptée à la durée de cette forme d'épargne.

M. Denis Badré a insisté pour que soit clairement souligné le fait que l'avantage fiscal était lié à l'aspect "retraite" et non à l'aspect "épargne".

A la demande de **M. Christian Poncelet, président**, et de **M. René Ballayer**, la commission a supprimé la possibilité de fixer par arrêté la liquidation, par un versement unique, des rentes de faible montant afin d'éviter toute manipulation future à des fins de régulation conjoncturelle. La commission a alors adopté cet amendement.

Elle a ensuite confirmé la suppression de l'article 3 (durée du plan d'épargne retraite) et de l'article 4 (versement d'une rente), avant de retenir un amendement tendant à supprimer l'article 5 (modalités de sortie des plans d'épargne retraite), dont le contenu a été intégré à l'article 2, un amendement insérant une division additionnelle avant l'article 6, ainsi qu'un amendement de précision à l'article 6 (modalités de souscription d'un plan d'épargne retraite).

Elle a ensuite examiné un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 6. **M. Philippe Marini, rapporteur**, a noté qu'il était nécessaire de souligner la nature contractuelle des plans d'épargne retraite, qui pourraient être réexaminés tous les cinq ans afin, d'une part, de ne pas lier à vie les souscripteurs et, d'autre part, de permettre à la concurrence de jouer. La commission a alors adopté cet amendement.

La commission a ensuite adopté un amendement à l'article 8 (transférabilité des droits acquis par les salariés) qui tend à permettre à un adhérent de changer de plan d'épargne retraite, au moins tous les cinq ans.

En réponse à **M. Marc Massion** qui s'inquiétait du caractère individuel du transfert et des risques encourus en cas de faillite de l'entreprise, **M. Philippe Marini, rapporteur**, a rappelé que l'adhésion aux plans d'épargne retraite était individuelle et facultative et qu'il s'agissait d'une gestion externe, c'est-à-dire d'un contrat passé avec un fonds constitué sous forme de personne morale distincte de l'entreprise.

La commission a ensuite adopté un amendement rédactionnel tendant à modifier l'intitulé du chapitre II et un amendement insérant une division additionnelle avant l'article 9.

A l'article 9 (constitution des fonds d'épargne retraite), la commission a adopté deux amendements rédactionnels et un amendement destiné à exclure du mécanisme des fonds de pension, les régimes à prestations définies.

A l'article 10 (agrément des fonds d'épargne retraite), elle a adopté un amendement rédactionnel destiné à assurer une meilleure lisibilité de l'article en évitant le recours à une "législation par référence".

Elle a ensuite adopté une division additionnelle après l'article 11 tendant à introduire une section relative à la gestion.

Après l'article 11 (règles applicables aux fonds d'épargne retraite), la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de rendre obligatoire la filialisation de la gestion des actifs gérés par les fonds de pension.

Elle a également adopté un amendement insérant un second article additionnel, qui vise d'une part, à obliger les gérants à exercer les droits de vote qu'ils pourraient détenir dans les sociétés, et d'autre part, en cas de conflit d'intérêt, les dirigeants du fonds à privilégier, en tout état de cause, les intérêts de leurs adhérents, sous peine de sanctions infligées par la commission des opérations de bourse.

Interrogé par **M. Christian Poncelet, président et Mme Maryse Bergé-Lavigne**, le rapporteur, a insisté sur la nécessité de protéger les adhérents contre d'éventuels conflits d'intérêt.

Avant l'article 14, la commission a adopté une division additionnelle destinée à permettre une meilleure lecture du texte.

A l'article 14 (comités de surveillance des plans d'épargne retraite), elle a adopté un amendement destiné à préciser les modalités de création et la composition du comité de surveillance du fonds.

A l'article 15 (fonctions des comités de surveillance), la commission a adopté un amendement qui précise la mission du comité de surveillance et lui donne la possibilité de déléguer un de ses membres dans les organes sociaux du fonds.

A l'article 16 (pouvoirs de contrôle des comités de surveillance), elle a adopté un amendement instituant, au profit du comité de surveillance, un mécanisme analogue à celui dit de "l'expertise de minorité" institué au profit des actionnaires minoritaires.

Elle a ensuite inséré une division additionnelle avant l'article 17 bis et précisé l'intitulé du chapitre III relatif à l'information et aux garanties des souscripteurs.

A l'article 19 (information des adhérents), elle a adopté un amendement tendant à accroître la transparence des fonds vis-à-vis de leurs adhérents.

La commission a ensuite supprimé l'article 20 (information annuelle des adhérents sur les performances du plan), devenu inutile.

Elle a modifié l'intitulé du chapitre IV, relatif aux investissements des fonds d'épargne retraite.

A l'article 22 (règle de concentration maximale en titres de capital), la commission a adopté un amendement tendant à exclure les obligations remboursables en actions de ce plafond, **M. Philippe Marini, rapporteur**, considérant qu'elles pouvaient être assimilées à des titres de capital sur le plan économique.

A l'article 23 (engagements réglementés concernant les sociétés non cotées), elle a adopté deux amendements qui tendent à restreindre les plafonds prudentiels d'engagement d'un fonds vis-à-vis d'une même société.

A l'article 25 (déductibilité fiscale des cotisations à l'impôt sur le revenu), la commission a adopté un amendement rédactionnel et institué un report de cinq ans pour bénéficier de cette déductibilité.

Elle a ensuite adopté un amendement de précision à l'article 27 bis, (soumission des fonds de pension à l'impôt sur les sociétés). Puis, elle a adopté un article additionnel après l'article 27 bis, tendant à exclure les fonds d'épargne retraite de l'assujettissement à la contribution des institutions financières.

Elle a supprimé l'article 29 (limitation du bénéfice des avantages fiscaux relatifs aux contributions des employeurs), dans la mesure où cet article était devenu inutile.

Puis, elle a inséré une division additionnelle après l'article 30, tendant à créer un chapitre VI relatif aux dispositions diverses.

Enfin, après l'article 30, la commission des finances a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel dont l'objet est de rendre la filialisation de la gestion pour compte de tiers obligatoire au sein des groupes bancaires.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé de proposer au Sénat d'**adopter la proposition de loi ainsi amendée.**

LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Mardi 3 décembre 1996 - 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. Jean-Jacques Hiest** à l'examen de la **proposition de loi n° 319 (1995-1996)**, adoptée par l'Assemblée nationale, renforçant la **protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière**.

Le rapporteur a tout d'abord évoqué l'obsolescence des procédures de saisie immobilière et ses effets particulièrement pernicieux dans un contexte économique et social dégradé. Il a ensuite signalé que ces procédures n'étaient pas correctement articulées avec les dispositions relatives au traitement du surendettement des particuliers.

Indiquant que la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale résultait des initiatives conjointes de plusieurs députés soucieux d'assurer une meilleure protection du débiteur dont le logement principal était vendu à la barre, il a précisé que le dispositif comportait cinq articles destinés, pour le premier, à renforcer l'information du débiteur saisi en complétant la liste des mentions figurant sur le commandement ; pour le deuxième, à ouvrir au débiteur la faculté de contester le montant de la mise à prix fixé par le créancier poursuivant ; pour le troisième, à donner à la commission de surendettement la faculté de demander la remise de l'adjudication ; pour le quatrième, à clarifier les compétences respectives du juge de l'exécution et de celui de la saisie immobilière en cas de suspension des procédures ; enfin, pour le cinquième, à offrir au débiteur, dont le logement principal a été vendu, la faculté de demander la réduction de la fraction de la dette immo-

bilière restante quel que soit le moment où l'établissement prêteur lui en réclame le remboursement.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, a rappelé que le garde des sceaux avait annoncé une réforme d'ensemble de la saisie immobilière mais que l'élaboration du texte s'avérant plus difficile que prévu, le projet de loi ne pourrait pas être déposé avant plusieurs mois et qu'il devenait donc opportun d'examiner la proposition de loi, après vérification auprès de la Chancellerie qu'elle n'était pas en contradiction avec les orientations de la réforme. Il a estimé qu'il convenait d'en revenir, dans l'attente du projet de loi, à l'objet initial des préoccupations de l'Assemblée nationale : la saisie du logement principal du débiteur surendetté. Il a, en conséquence, renvoyé à la réforme d'ensemble l'examen des procédures dérogatoires de saisie à l'initiative du Crédit foncier.

Indiquant qu'il avait procédé à l'audition des représentants des ministères concernés, des associations de consommateurs, des établissements de crédit, des avocats et des huissiers, il a attiré l'attention sur les effets de l'article 2 estimant que, s'il était adopté en l'état, il risquait d'affaiblir à l'excès les garanties des créanciers et donc de fermer le crédit aux ménages les plus modestes.

M. Guy Allouche a estimé, à titre personnel, que la proposition de loi était bienvenue dans la mesure où elle permettait de combler l'une des lacunes de la loi sur le surendettement, à savoir les conditions de vente à la barre du logement principal. Il a considéré que dans de nombreux cas, ces ventes constituaient de véritables spoliations, ne permettant même pas au débiteur de se libérer de l'ensemble de ses dettes dès lors que le créancier poursuivant fixait la mise à prix au montant de sa seule créance. Il s'est réjoui en conséquence que l'article 2 permette la contestation de la mise à prix et sa fixation par le président du tribunal après expertise. Il a, en revanche, déploré les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale avait examiné la proposition de loi, le garde des

sceaux écartant tout amendement au prétexte de la réforme à venir.

M. Jacques Larché, président, a estimé que la référence proposée par l'Assemblée nationale à la valeur vénale n'était pas pertinente dès lors que le prix ne pouvait résulter que du marché.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que certaines ventes étaient réalisées à très bas prix et que le dispositif prévu par l'Assemblée nationale avait le mérite d'éviter que les débiteurs fussent grugés.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a rappelé que le niveau de la mise à prix devait rester attractif pour favoriser les enchères. Il a, par ailleurs, évoqué le mécanisme d'enchères descendantes utilisé pour les adjudications de coupes de bois. Enfin, il a signalé que les autres créanciers disposaient toujours de la faculté de surenchérir.

Abordant l'examen de l'article premier (information du débiteur lors de la signification du commandement), le rapporteur a proposé un amendement tendant à réserver aux seules personnes physiques le bénéfice des mentions nouvelles introduites par l'Assemblée nationale, à compléter celles-ci par l'indication de la faculté de former un dire sur la mise à prix et à supprimer le caractère automatique de la nullité sanctionnant le défaut de l'une des mentions sur le commandement.

M. Guy Allouche a estimé qu'il convenait de conserver son caractère automatique à la nullité afin de protéger le débiteur.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, lui a rappelé que la signification était faite par huissier, ce qui en garantissait a priori le sérieux, et que l'article 715 du code de procédure civile prévoyait la nullité du commandement lorsque le défaut de l'une des mentions avait causé un préjudice aux intérêts du débiteur.

M. Jacques Larché, président, estimant inopportun d'introduire une nullité d'ordre public dans une procédure purement civile, a préféré s'en remettre à l'appréciation du juge en cas de préjudice causé au créancier mal informé, plutôt que d'allonger et de compliquer à l'excès les procédures.

M. Pierre Fauchon a également considéré que l'article 715 apportait une réponse satisfaisante en cas d'information insuffisante du débiteur.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré que la nullité automatique ne s'attache qu'à certaines des mentions énumérées à l'article 673.

La commission a finalement adopté l'amendement dans la rédaction proposée par le rapporteur.

A l'article 2 (dire à l'égard du montant de la mise à prix), le rapporteur a proposé un amendement tendant à une nouvelle rédaction du dispositif afin de restreindre à la vente du logement principal la présentation d'un dire sur la mise à prix, de préciser que la contestation n'était recevable que si le montant de la mise à prix initiale était manifestement supérieur aux prix habituellement constatés dans les ventes aux enchères publiques pour des immeubles comparables, enfin de supprimer la mention du renvoi à l'expertise, le juge pouvant toujours l'ordonner mais au risque d'allonger la procédure.

A **M. Jacques Larché, président**, qui l'interrogeait sur la prise en charge des frais d'expertise, le rapporteur a indiqué que le coût serait supporté par le demandeur, c'est-à-dire généralement le créancier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que l'expertise était une procédure lourde à laquelle pourrait être substituée une appréciation par une personne compétente.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a rappelé que les juges chargés des saisies avaient une pratique des ventes à la barre et qu'il était normal qu'ils se réfèrent aux

conditions du marché des enchères publiques pour relever le montant de la mise à prix.

M. Guy Allouche a contesté le bien-fondé de cette référence au marché des enchères publiques en estimant qu'elle ne permettrait pas d'assurer un relèvement significatif des mises à prix.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré que le dire soit remplacé par l'obligation pour le tribunal de vérifier systématiquement que le prix fixé n'était pas manifestement insuffisant.

M. Charles Jolibois s'est inquiété de l'ampleur du contentieux susceptible de résulter du dispositif adopté par l'Assemblée nationale et a rappelé les conséquences contentieuses inattendues de la réforme des voies d'exécution.

M. Pierre Fauchon s'est interrogé sur l'opportunité de confier au juge le soin de vérifier systématiquement le caractère suffisant de la mise à prix.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a suggéré que le texte précise simplement que le tribunal pouvait modifier le montant de la mise à prix pour cause d'insuffisance manifeste en tenant compte de la valeur vénale de l'immeuble ainsi que des conditions du marché. Il a par ailleurs estimé que le créancier poursuivant devait pouvoir se désister à défaut d'enchère sur la mise à prix modifiée par le juge.

M. Jacques Larché, président, s'est inquiété des modalités selon lesquelles il pourrait être fait appel de la décision du juge. Rappelant le principe selon lequel la procédure civile était l'affaire des parties, il a estimé peu souhaitable de donner au juge un pouvoir général d'appréciation en cette matière. Il a enfin considéré qu'il fallait éviter de renchérir le crédit.

M. Charles Jolibois a souhaité préciser que la décision du juge n'était pas susceptible d'appel.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a tout d'abord rappelé que l'effet du texte de l'Assemblée nationale était préoccupant dans la mesure où, à défaut d'enchère, le créancier poursuivant se trouverait adjudicataire au prix fixé par le juge. Il a craint que cette solution se traduise par une restriction du crédit.

Il a, par ailleurs, indiqué que dans le cadre des procédures de surendettement, le créancier avait intérêt à ce que la vente s'effectue à un niveau élevé afin d'éviter la réduction du reliquat de la dette immobilière après la vente dans les conditions prévues par le code de la consommation.

Enfin, il a fait valoir qu'en matière de procédure civile, il était normal de s'en tenir à l'initiative des parties.

La commission a tout d'abord écarté toute intervention automatique du tribunal et maintenu en conséquence la faculté de contestation de la mise à prix introduite par l'Assemblée nationale. Elle a, en revanche, supprimé la mention de tout autre motif de contestation que l'insuffisance manifeste de la mise à prix. Elle a ensuite modifié l'amendement proposé par le rapporteur pour préciser que le tribunal tranchait la contestation sur la mise à prix en tenant compte des conditions du marché. Enfin, elle a indiqué que cette décision n'était pas susceptible d'appel.

La commission a ensuite engagé un débat sur un amendement présenté par son rapporteur tendant à introduire un article additionnel après l'article 3 pour préciser qu'à défaut d'enchère sur la mise à prix fixée par le juge, il serait immédiatement procédé à une nouvelle tentative de vente sur baisse de cette mise à prix, fixée d'office par le juge.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a estimé que ce dispositif permettrait de limiter le nombre de cas dans lesquels le créancier poursuivant serait susceptible d'être adjudicataire à un prix fixé par le juge et donc supérieur à celui de la mise à prix. Il a toutefois estimé que ce risque pouvait être écarté par d'autres moyens, soit en prévoyant

une nouvelle tentative à la mise à prix initiale, soit en procédant par remise en vente sur baisses successives du prix, le cas échéant jusqu'au montant de la mise à prix initiale, le poursuivant étant déclaré adjudicataire pour cette mise à prix à défaut d'enchère.

M. François Blaizot a estimé que la pratique des enchères descendantes en matière de vente de bois était intéressante dès lors qu'un prix plancher, celui de la mise à prix initiale, était fixé pour permettre au créancier poursuivant de récupérer sa créance sans retarder la vente.

M. Charles Jolibois a également considéré que la dernière proposition du rapporteur permettrait de dénouer la situation dans laquelle l'Assemblée nationale avait placé le créancier poursuivant dont la mise à prix initiale était modifiée par le juge.

M. Pierre Fauchon s'est inquiété de la possibilité d'une reprise des enchères à la hausse en cas de multiplicité d'enchères pour un même prix.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, a estimé qu'en pareil cas les enchères repartiraient à la hausse. Il a considéré que le texte pourrait être amélioré par cette précision. Il a également indiqué qu'il incomberait au juge de fixer les enchères descendantes.

La commission a adopté l'amendement du rapporteur.

Après avoir adopté sans modification l'article 3 (remise de l'adjudication sur demande de la commission de surendettement), elle a retenu deux amendements rédactionnels aux articles 4 (clarification des compétences respectives du juge de l'exécution et du juge de la saisie immobilière) et 5 (réduction de la fraction de la dette immobilière restante).

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée, le groupe socialiste votant contre.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord examiné sur le rapport de **M. Robert Pagès**, la **proposition de loi n° 98 (1996-**

1997), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au **maintien des liens entre frères et soeurs**.

Le rapporteur a précisé que cette proposition de loi trouvait son origine dans les travaux du troisième Parlement des enfants relayés par M. Roger-Gérard Schwartzenberg et les membres du groupe socialiste et apparentés de l'Assemblée nationale. Il a estimé qu'après l'institution en 1996 de la journée nationale des droits de l'enfant à la suite de l'initiative prise par le groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat, l'examen de cette proposition de loi illustre une prise de conscience nouvelle de la nécessité tout à la fois de mieux protéger l'enfance et de se mettre à une écoute plus attentive de celle-ci.

Il a ensuite replacé le texte adopté par l'Assemblée nationale dans le contexte des transformations ayant affecté la famille depuis une vingtaine d'années puis précisé qu'un enfant pouvait être séparé de ses frères et soeurs soit en cas de rupture de la communauté de vie entre les deux parents, soit à l'occasion de la mise en oeuvre de mesures d'assistance éducative.

Il a, par ailleurs, rappelé que la conception traditionnelle des droits de l'homme s'était récemment enrichie de la reconnaissance de certains droits de l'enfant dans le cadre de la convention internationale des droits de l'enfant entrée en vigueur le 6 septembre 1990 dont la loi française du 8 janvier 1993 avait tiré un certain nombre de conséquences, notamment en matière d'adoption et d'attribution de l'autorité parentale.

Il a également signalé que certaines initiatives avaient permis d'associer les enfants à la vie publique, ainsi les conseils municipaux d'enfants relancés à partir de 1979 et surtout de 1985, ou encore le Parlement des enfants institué en 1994 par le Président de l'Assemblée nationale.

M. Robert Pagès, rapporteur, a ensuite rappelé que la proposition de loi initiale limitait la portée du principe de non-séparation des fratries aux mesures d'assistance

éducative mais que, à l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale avait souhaité élargir ce principe à l'ensemble des situations dans lesquelles des frères et soeurs étaient susceptibles d'être séparés.

Analysant le dispositif proposé, il a observé que celui-ci comportait deux aspects successifs : tout d'abord la formulation du principe du maintien de la vie commune entre les membres d'une fratrie sauf motif grave justifié par le juge, ensuite l'obligation pour celui-ci de fixer les modalités de maintien des relations personnelles entre les enfants dans la mesure où il aurait décidé leur séparation.

En conclusion, le rapporteur a estimé que le texte adopté par l'Assemblée nationale avait le grand mérite de sensibiliser plus encore le juge et les services sociaux à l'importance du lien de fratrie pour des enfants dont l'environnement familial était désorganisé, rompu, voire même reconstitué sous de nouvelles formes. C'est pour ce motif qu'il a invité la commission à adopter sans modification l'article unique de la proposition de loi, tout en souhaitant que des dispositions matérielles d'accompagnement fussent prises pour assurer la pleine effectivité du principe ainsi posé. Il a donc proposé à la commission d'adopter la proposition de loi dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Mahéas a estimé que la proposition de loi ne traduisait pas seulement une bonne intention mais touchait à un sujet très sensible pour nombre d'enfants. Il a par ailleurs rappelé que 135.000 enfants étaient placés hors de leur famille au titre de l'assistance éducative, soit dans des familles d'accueil soit dans des établissements, pour un coût moyen de 90.000 F par an dans le premier cas et de 220.000 F dans le second. Il s'est enfin inquiété de la rédaction de l'article unique, estimant qu'elle était susceptible de mettre en cause un accord conclu entre les parents dès lors qu'il n'y aurait pas de motif grave pour séparer les frères et soeurs.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que le code civil favorisait l'accord entre les parents en cas de divorce, y compris sur l'exercice de l'autorité parentale et la fixation de la résidence habituelle des enfants. Il a par ailleurs considéré que ces situations de divorce par consentement mutuel ne pouvaient être comparées aux mesures d'assistance éducative dans lesquelles le juge a toute liberté pour décider du maintien ou non de l'enfant dans sa famille même si le code civil disposait expressément qu'il devait s'efforcer de recueillir l'assentiment de celle-ci.

Il a en outre rappelé qu'en dépit des efforts considérables des conseils généraux, il était souvent difficile de trouver des structures d'accueil pour recevoir des enfants d'âges très différents alors même que la proposition de loi posait le principe du maintien de la communauté de vie entre eux.

M. Daniel Hoeffel a indiqué qu'il souscrivait aux conclusions du rapporteur dont il avait apprécié le bon sens et l'humanité. Il a par ailleurs rappelé que l'intérêt de l'enfant pouvait commander que les frères et soeurs ne soient pas maintenus ensemble.

M. Robert Badinter a également fait valoir qu'en cas d'accord entre les parents sur la résidence habituelle des enfants, le juge n'intervenait pas sur ce point et qu'en "judiciarisant" cette matière, le texte adopté par l'Assemblée nationale constituait une novation dont la portée méritait d'être appréciée.

Il a par ailleurs estimé que la diversité des situations était telle qu'il paraissait difficile de poser un principe aussi général que celui formulé par l'Assemblée nationale. Il a notamment évoqué la succession d'unions et la cohabitation de demi-frères et de demi-soeurs. Enfin, plus généralement, il s'est interrogé sur le bien-fondé de l'exigence que des frères et soeurs ne fussent pas être séparés.

M. Robert Pagès, rapporteur, a estimé que le texte adopté par l'Assemblée nationale laissait au juge toute latitude pour se prononcer dans la mesure où il évoquait

successivement le motif grave et l'intérêt de l'enfant. Il a par ailleurs signalé que le juge n'aurait à statuer sur les modalités des relations personnelles entre frères et soeurs que s'il en était effectivement saisi.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que la proposition de loi ne pouvait pas être adoptée en l'état car sa rédaction subordonnait la séparation de la fratrie à l'exigence d'un motif grave alors même qu'il pouvait simplement être de l'intérêt de l'un des enfants d'être séparé de ses frères et soeurs. Il a donc proposé de prévoir que l'enfant ne devrait pas être, en principe, séparé de ses frères et soeurs ; si son intérêt commandait une autre solution, le juge, s'il y avait lieu, veillerait à ce que des relations personnelles fussent maintenues entre frères et soeurs.

M. Michel Rufin a fait valoir que le dispositif était mieux adapté à la situation des enfants en danger qu'au cas général de séparation des parents. Après avoir rappelé les dispositions du code civil incitant les intéressés à fixer les modalités d'exercice de l'autorité parentale, il a considéré que le juge ne devait pas intervenir systématiquement dans les arrangements conclus par les parents.

M. Robert Badinter a estimé que la commission n'était pas en état de statuer sur le bien-fondé du dispositif proposé et suggéré en conséquence qu'elle procède à des auditions avant de se prononcer.

Après avoir évoqué la possibilité d'entendre un juge des enfants, un juge aux affaires familiales, un spécialiste du droit de la famille et un pédopsychiatre, **M. Jacques Larché, président**, a fait valoir que la Conférence des présidents avait inscrit l'examen de la proposition de loi à l'ordre du jour du 12 décembre et comptait donc que la commission fût en état de rapporter à cette date, conformément au souhait du Président du Sénat.

Il a fait observer que la généralisation de la portée du texte initial était à l'origine des objections présentées par les membres de la commission. Il a donc estimé que la

meilleure solution serait d'en revenir aux mesures d'assistance éducative qui constituaient le cadre initial de la proposition de loi.

Après un large débat auquel ont pris part **MM. Robert Pagès, rapporteur, Jacques Larché, président, Charles Jolibois, Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter, Jacques Mahéas et Michel Rufin**, la commission a finalement adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article unique qui pose le principe de la préservation, par le juge qui prend des mesures d'assistance éducative, de la communauté de vie entre frères et soeurs existant à la date de sa décision. Dans le cas où cette préservation serait impossible ou contraire à l'intérêt de l'un ou plusieurs d'entre eux, le juge statuerait sur les relations personnelles entre les intéressés.

La commission a approuvé la proposition de loi ainsi modifiée.

Mercredi 4 décembre 1996 - Présidence de MM. Jacques Larché, président, Pierre Fauchon, vice-président et Michel Rufin, secrétaire. La commission a tout d'abord procédé, sur le **rapport de M. Jean-Paul Delevoye**, à l'examen de la **proposition de loi n° 34 (1996-1997) de M. Alain Joyandet**, visant à modifier le **code général des collectivités territoriales** de façon à élargir les **compétences des districts**.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi de portée limitée avait pour objet de permettre aux districts de se substituer aux communes adhérentes lorsque celles-ci étaient par ailleurs groupées avec des communes extérieures au sein de syndicats de communes.

Après avoir rappelé qu'une telle disposition était déjà applicable aux communautés de communes et aux autres groupements à fiscalité propre, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a fait observer que le code général des collec-

tivités territoriales ne réglait pas, en revanche, la situation où des communes adhérentes à un district seraient également groupées au sein d'un syndicat de communes associant des communes extérieures au district.

Relevant que, dans ces conditions, le district ne pouvait pas, pour l'exercice de ses compétences, siéger aux lieu et place des communes adhérentes, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a fait valoir que cette lacune était à l'évidence préjudiciable au bon exercice de ses compétences par ce groupement. Il a en effet indiqué qu'une réduction préalable des compétences ou du périmètre du syndicat préexistant était la seule voie de droit envisageable pour que le district puisse exercer pleinement ses compétences.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a donc considéré que la proposition de loi, tout en comblant un vide juridique, mettait en évidence les inconvénients d'une superposition des structures, ce qui avait conduit le Sénat, lors de l'examen de la loi d'orientation du 6 février 1992, à préférer la réforme du régime des districts à la création de communautés de communes.

A l'issue de son exposé, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a proposé à la commission, sous réserve d'aménagements purement formels, d'adopter le texte en discussion.

M. Germain Authié a fait part de son accord avec l'objet de la proposition de loi, rappelant les difficultés pratiques auxquelles les élus locaux étaient confrontés pour concilier les compétences des syndicats de communes avec celles des districts.

M. Guy Allouche, après avoir relevé le souci de simplification qui motivait la proposition de loi, s'est néanmoins interrogé sur l'opportunité d'anticiper sur la réforme annoncée du régime de la coopération intercommunale et sur les éventuelles conséquences financières du dispositif proposé ; il a également demandé si cette proposition de loi correspondait à des situations particulières.

En réponse, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a tout d'abord fait observer que les difficultés concrètes rencontrées par les élus locaux face à la superposition des structures, mettaient en évidence l'utilité d'une réflexion sur l'évolution des formes d'intercommunalité.

Après avoir fait valoir que la finalité même des modifications de la législation devait être de résoudre des problèmes concrets, le rapporteur a indiqué que la proposition de loi, qui ne répondait pas à des enjeux financiers, avait bien cette finalité.

Il a, en effet, de nouveau souligné que les districts étaient trop souvent confrontés à des difficultés pratiques pour mettre en oeuvre leurs compétences, notamment dans le domaine du traitement des ordures ménagères.

Après avoir rappelé que les procédures tendant à une modification des compétences ou à une réduction des périmètres étaient nécessairement longues, **M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur**, a estimé que, dans ces conditions, la proposition de loi, qui procédait à une simple harmonisation du régime juridique des districts avec celui des communautés de communes, anticipait, à juste titre, sur le futur projet de loi relatif à la coopération intercommunale.

M. Pierre Fauchon, président, a souligné que la substitution des districts aux communes adhérentes avait une portée limitée aux seules compétences exercées par le syndicat de communes.

M. Jean-Paul Delevoye, rapporteur, a enfin proposé à la commission de modifier l'intitulé de la proposition de loi afin de mettre en évidence son véritable objet qui était d'harmoniser les règles applicables aux districts et aux communautés de communes.

La commission a alors adopté la proposition de loi dans le texte présenté par son rapporteur.

La commission a ensuite examiné l'avis de **M. Germain Authié** sur les crédits consacrés aux services généraux du budget du ministère de la justice

par le projet de loi de finances pour 1997, dont la commission des finances est saisie au fond.

Le rapporteur pour avis a tout d'abord indiqué que les crédits de la justice progressaient de 1,8 % par rapport à l'an dernier pour atteindre 23,9 milliards de francs.

Rappelant qu'il avait pour mission de proposer un avis sur les crédits de l'administration centrale, des services judiciaires et des juridictions administratives, il a présenté un ensemble d'observations portant sur chacune de ces actions.

S'agissant tout d'abord de l'administration centrale du ministère de la justice, il a constaté une réduction des effectifs conforme à la norme nationale mais regretté qu'elle porte principalement sur des postes de greffiers en chef et de greffiers qui auraient pu être utilement redéployés dans les juridictions. Il a par ailleurs observé que l'administration centrale continuait à bénéficier de la mise à disposition de 433 fonctionnaires des services déconcentrés prélevés notamment sur les juridictions.

En ce qui concerne les services judiciaires, le rapporteur pour avis a tout d'abord regretté la modicité de leur part relative au sein des crédits de la justice et fait observer que celle-ci était de surcroît réduite par l'augmentation des dépenses d'aide juridique et des frais de justice. Il a précisé qu'en 1997 ces deux dépenses consommeraient plus du quart des crédits destinés à ces services, en croissance de 8,8 % par rapport à 1996. Il a renvoyé aux observations du garde des sceaux lors de son audition et au développement de son rapport écrit pour l'évaluation des causes de cette évolution et les mesures envisagées pour la contenir.

M. Germain Authié, rapporteur pour avis, a ensuite observé que les moyens de fonctionnement des juridictions du premier degré régressaient de près de 10 %. Il s'est inquiété des conditions dans lesquelles celles-ci pourraient faire face à leurs dépenses alors qu'une par-

tie de ces crédits risquait d'être gelée dès le début de l'année.

S'agissant de la loi de programme, il a regretté que son exécution fût étalée sur une année supplémentaire, dans la mesure où le nombre des emplois créés était diminué de moitié pour les magistrats (30 au lieu de 60) et réduit à 66 emplois nets pour les greffes. Il a par ailleurs rappelé qu'aucune création n'était prévue pour les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire et les magistrats à titre temporaire même si le garde des sceaux avait confirmé son intention de pourvoir enfin, en 1997, les emplois de cette nature créés sur les exercices 1995 et 1996.

Il a par ailleurs attiré l'attention de la commission sur le prélèvement opéré sur les emplois de la loi de programme au profit des unités éducatives d'encadrement renforcé (UEER) alors qu'il avait toujours été convenu que ces emplois ne seraient pas utilisés pour des politiques nouvelles.

S'agissant des dépenses d'équipement, il a souligné le bon taux d'exécution de la loi de programme (72 % sur les trois premières années) tout en s'inquiétant des modalités de financement des travaux de sécurité.

Abordant ensuite les juridictions administratives, le rapporteur pour avis a estimé qu'en dépit des efforts réalisés, de l'amélioration des niveaux de recrutement, de l'ouverture d'un nouveau tribunal à Melun et de l'allègement des procédures par la loi de 1995, les délais de jugement étaient encore loin d'atteindre les objectifs fixés par la loi de programme. Il a en outre rappelé les propos du garde des sceaux qui signalait lors de son audition qu'un mouvement de bascule n'était pas à exclure d'ici deux à trois ans.

En conclusion, le rapporteur pour avis a estimé qu'en dépit de certains aspects positifs, le projet de budget des services généraux de la justice pour 1997 ne permettrait pas de rendre celle-ci plus efficace, plus rapide et plus

proche des citoyens alors que la loi de finances pour 1996 avait paru ouvrir des perspectives favorables.

Après avoir indiqué qu'à titre personnel il ne pourrait pas voter ces crédits, le rapporteur pour avis s'en est remis à la sagesse de la commission.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des services généraux de la justice pour 1997.

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport, en nouvelle lecture, de **M. Georges Othily** sur le projet de loi n° 99 (1996-1997), relatif à la détention provisoire.

M. Georges Othily, rapporteur, a indiqué que, compte tenu de l'adjonction de quatre articles par l'Assemblée nationale, le projet de loi comprenait vingt-trois articles dont un seul avait été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Il a cependant estimé que la plupart des dispositions demeurant en navette ne posaient pas de problème de fond. Il a classé ces dispositions en quatre catégories.

La première catégorie ne lui a pas paru soulever de difficulté dans la mesure où elle concernait les articles modifiés à la marge par l'Assemblée nationale ou insérés par celle-ci afin d'apporter une simple précision. Parmi les dispositions entrant dans cette catégorie, le rapporteur a cité :

- les articles premier AA et 2 bis exigeant que des réquisitions du procureur de la République tendant au placement en détention provisoire soient motivées par référence aux seules dispositions de l'article 144 du code de procédure pénale ;

- les articles premier et 6, modifiés par l'Assemblée nationale, afin de préciser que le trouble à l'ordre public autorisant la détention provisoire devrait être non seulement exceptionnel mais aussi persistant.

M. Georges Othily, rapporteur, a ensuite indiqué que la deuxième catégorie d'articles restant en discussion était constituée des dispositions supprimées par l'Assemblée nationale, à savoir l'article premier A et les articles 8 bis à 8 septies.

Il a rappelé que l'article premier A, inséré par le Sénat à la suite d'un amendement du groupe communiste, républicain et citoyen, visait à exclure la prise en compte de l'éventuel état de récidive pour le calcul du quantum de peine encourue autorisant le placement en détention provisoire. Rappelant que cet article avait été adopté en première lecture contre l'avis de la commission, il a proposé de maintenir la suppression décidée par l'Assemblée nationale.

S'agissant des articles 8 bis à 8 septies, relatifs au placement sous surveillance électronique, il a précisé que l'Assemblée nationale avait décidé leur suppression au motif que ce procédé devrait être d'abord réservé à des personnes condamnées. Il a proposé à la commission d'accepter la disjonction de ces articles dans la mesure où la proposition de loi déposée par M. Guy Cabanel fournissait un nouveau support de discussion. Il a fait part de son intention d'interroger en séance publique le Gouvernement sur le calendrier envisagé pour l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale.

M. Georges Othily, rapporteur, a indiqué que la troisième catégorie d'articles regroupait ceux qui, bien qu'ayant fait l'objet de modifications de fond de la part de l'Assemblée nationale, pouvaient être adoptés dans les mêmes termes par le Sénat.

Il a précisé que la première de ces dispositions, à savoir l'article 5 bis, concernait l'indemnisation des victimes d'une détention provisoire. Il a rappelé que le Sénat avait décidé de permettre à la commission compétente d'accorder une indemnité en cas de préjudice anormal alors que le droit actuel exigeait un préjudice manifestement anormal et d'une particulière gravité. Après avoir

fait observer que l'Assemblée nationale était allée plus loin en supprimant toute référence au caractère anormal, il a jugé cette solution acceptable dans la mesure où l'octroi d'une indemnité demeurerait laissé à l'appréciation de la commission.

Le rapporteur a indiqué que le deuxième article sensiblement modifié par l'Assemblée nationale était l'article 7, relatif au référé-liberté.

Après avoir appelé que, sur la proposition du Président Jacques Larché, le Sénat avait déconnecté le référé-liberté de l'appel et l'avait confié au président du tribunal, il a fait observer que l'Assemblée nationale était quasiment revenue au dispositif proposé par le projet de loi initial en maintenant le lien entre l'appel et le référé-liberté ainsi que la compétence du président de la chambre d'accusation et en ajoutant le droit pour l'avocat de la personne mise en examen de présenter oralement ses observations devant ce magistrat.

Estimant que le texte adopté par le Sénat en première lecture pouvait soulever des difficultés pratiques, il s'est déclaré plutôt partisan de l'adoption du texte de l'Assemblée nationale.

M. Georges Othily, rapporteur, a indiqué que le troisième article de la troisième catégorie était l'article 8 octies A, ajouté par l'Assemblée nationale afin d'imposer au président de la chambre d'accusation, chaque fois qu'il le jugerait nécessaire et au moins une fois par an, de transmettre ses observations écrites sur le fonctionnement des cabinets d'instruction au premier président et au procureur général de la cour d'appel ainsi qu'au président et au procureur de la république près le tribunal de grande instance. Il a jugé cette exigence utile même si elle pouvait engendrer une charge de travail supplémentaire pour le président d'une juridiction déjà surchargée.

Le rapporteur a ensuite présenté le quatrième article sensiblement modifié par l'Assemblée nationale, à savoir l'article 8 octies, relatif à la saisine de la chambre d'accu-

sation par les parties pour défaut d'investigation. Il a rappelé que, dans le texte du Sénat, à défaut d'acte d'instruction pendant un délai de quatre mois, ramené à deux mois au profit de la personne placée en détention provisoire, les parties pouvaient saisir directement la chambre d'accusation sauf décision contraire de son président, cette juridiction pouvant alors soit évoquer elle-même l'affaire, soit renvoyer à un autre magistrat instructeur, soit renvoyer au même juge d'instruction.

Il a fait observer que le dessaisissement du juge d'instruction ne pouvait donc intervenir qu'avec l'accord de la chambre d'accusation.

Le rapporteur a indiqué que dans l'hypothèse où la chambre d'accusation ainsi saisie aurait renvoyé le dossier au même juge d'instruction lequel serait de nouveau resté un certain délai sans prendre d'acte -deux mois en principe, ramenés à un mois pour une personne en détention provisoire-, l'Assemblée nationale avait prévu la faculté pour les parties de saisir de nouveau la chambre d'accusation, celle-ci n'ayant alors plus que deux solutions : évoquer elle-même l'affaire ou renvoyer le dossier à un autre magistrat instructeur.

Il en a conclu que l'adjonction de l'Assemblée nationale avait consisté à prévoir, sur demande de l'une des parties, un dessaisissement obligatoire du juge d'instruction dans l'hypothèse évoquée.

M. Georges Othily, rapporteur, a déclaré s'être interrogé sur l'opportunité d'un dessaisissement automatique puisque le défaut d'acte d'instruction pourrait être tout à fait justifié.

Il a néanmoins considéré les délais prévus avant un éventuel dessaisissement comme suffisamment réalistes pour permettre au juge d'instruction de commettre un acte tel que la simple convocation de l'intéressé pour lui indiquer les raisons du défaut d'investigation. Il a, en conséquence, proposé d'adopter l'article 8 octies sans modification.

Le rapporteur a ensuite indiqué que le dernier article, modifié sensiblement par l'Assemblée nationale, était l'article 10, relatif à la date d'entrée en vigueur de la loi. Il a précisé que les députés avaient reporté du 1er octobre 1996 au 1er janvier 1997 l'entrée en vigueur de la loi et fixé au 1er juillet 1997 l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 3 fixant une durée butoir à la détention provisoire. Il a justifié cette spécificité par le souci d'éviter que les juges d'instruction, pris de court par cette durée, soient dans l'obligation de libérer, du jour au lendemain, des personnes dont le maintien en détention serait indispensable.

Passant à l'examen des dispositions appelant, selon lui, des amendements, **M. Georges Othily, rapporteur**, a indiqué que l'article premier AB avait été inséré par l'Assemblée nationale afin que les parties à un dossier d'instruction puissent obtenir de leur avocat des copies des pièces et actes du dossier.

Il a précisé que ces copies ne pourraient être transmises à des tiers, à l'exception des copies des rapports d'expertise pour les besoins de la défense, et que le client destinataire d'une copie devrait attester au préalable avoir pris connaissance de cette interdiction ainsi que de l'amende de 25 000 francs prévue en cas de violation de celle-ci.

Il a fait observer que l'Assemblée nationale avait prévu que le juge d'instruction pourrait s'opposer à la remise de copies à une partie par une ordonnance spécialement motivée au regard des risques de pression sur les victimes, les personnes mises en examen, leurs avocats, les témoins, les enquêteurs ou toute autre personne concourant à la procédure. Il a précisé que cette ordonnance pourrait être déférée en appel au président de la chambre d'accusation.

Le rapporteur a souligné que, dans le but d'éviter des constitutions de parties civiles abusives, motivées par le seul souci d'obtenir des copies, le dispositif serait inversé lorsque la recevabilité de la constitution de partie civile

serait contestée : des copies ne pourraient être obtenues qu'avec l'accord préalable du juge d'instruction.

Il a noté que ce dispositif avait le même objet que la proposition de loi de M. Michel Dreyfus-Schmidt rejetée par le Sénat en décembre 1995 et a rappelé que cette proposition avait été reprise sous forme d'un amendement, également rejeté, lors de la première lecture.

Il a fait observer que ce rejet avait été justifié par l'absence de véritable lien entre l'objet de l'amendement et celui du projet de loi, et surtout par la nécessité d'une démarche globale afin d'assurer le respect de la présomption d'innocence et du secret de l'instruction.

Il a cependant proposé non pas de supprimer l'article premier AB mais de mieux encadrer son dispositif pour assurer le respect de la présomption d'innocence.

A cette fin, il a proposé à la commission :

- d'ajouter aux motifs permettant au juge d'instruction de s'opposer à la remise d'une copie le risque d'atteinte à la présomption d'innocence d'une partie ou d'un tiers, le risque de disparition des preuves et le risque de concertation frauduleuse entre personnes mises en examen ;

- de permettre au juge d'instruction de s'opposer à la communication à des tiers des copies des rapports d'expertise ;

- de limiter au seul avocat la faculté de transmettre à des tiers des copies des rapports d'expertise.

A propos de l'article 3, relatif à la durée limite de la détention provisoire, **M. Georges Othily, rapporteur**, a précisé que la divergence entre les deux assemblées concernait les seules affaires où la peine encourue était comprise entre cinq et dix ans d'emprisonnement, le Sénat proposant une durée maximale d'une année contre deux ans pour l'Assemblée nationale.

Tout en se déclarant personnellement plutôt partisan de revenir au texte du Sénat, il a estimé plus réaliste, dans la mesure où l'Assemblée nationale disposerait du

dernier mot, de retenir une solution intermédiaire consistant à fixer la durée maximale à dix-huit mois.

Estimant que le législateur devait s'efforcer d'édicter des règles aisément compréhensibles, surtout en matière de procédure pénale, **M. Robert Badinter** a déploré l'absence de clarté du texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté que, après l'accord unanime des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pour obtenir une nouvelle lecture, le rapporteur se soit limité à proposer des modifications de détail.

Il a rappelé que sur le problème de la communication des pièces du dossier d'instruction, la position du garde des sceaux avait évolué dans la mesure où il avait accepté, à l'Assemblée nationale, le principe d'un amendement reprenant celui déposé au Sénat par les membres du groupe socialiste et apparentés, sur lequel il avait émis un avis défavorable.

Il a estimé que, compte tenu des sous-amendements du Gouvernement, le texte adopté par l'Assemblée nationale n'allait pas jusqu'au bout de la logique, de telle sorte que l'exercice des droits de la défense se trouverait en définitive plus compliqué.

M. Christian Bonnet a mis l'accent sur la complexité du problème de la détention provisoire, marqué tout à la fois par le risque d'abus et le constat que, dans certaines affaires, la détention conduisait très souvent à l'aveu.

La commission a ensuite procédé à un large échange de vues sur l'article premier AB (communication aux parties de reproductions des copies du dossier d'instruction)

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé l'évolution du garde des sceaux sur le problème de la communication aux parties de copies du dossier d'instruction et a précisé que celui-ci avait, à l'Assemblée nationale, évoqué un arrêt de la Cour de cassation rendu en juin dernier et qui aurait

réglé le problème en jugeant possible la communication du dossier.

M. Jacques Larché, président, a fait observer que les arrêts de principe de la Cour de cassation sur ce sujet dataient du 30 juin 1995 et avaient décidé que si l'avocat, autorisé à se faire délivrer des copies du dossier d'instruction, pouvait procéder à leur examen avec son client, il ne saurait lui remettre ces copies qui lui sont délivrées pour son usage exclusif.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que les sous-amendements du Gouvernement avaient sensiblement alourdi l'amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Il s'est interrogé sur l'utilité de ces sous-amendements et plus particulièrement sur l'obligation pour l'avocat de donner connaissance au juge d'instruction de la liste des pièces et actes dont il souhaiterait remettre une reproduction à son client, estimant qu'elle aboutirait à une intrusion du magistrat instructeur dans les relations entre l'avocat et son client.

Il a fait observer que toute partie avait déjà le droit de connaître le contenu du dossier. Il a donc estimé indispensable de lui reconnaître expressément le droit d'en obtenir des copies.

M. Robert Badinter a considéré que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne tenait pas compte de la réalité du fonctionnement des cabinets d'avocats et de la complexité de certains dossiers. Il a ainsi fait valoir que l'interdiction de communiquer à des tiers tout document autre qu'un rapport d'expertise ferait obstacle à la communication des notes des avocats accompagnant certains rapports.

Il a jugé inutilement compliqué le dispositif de l'Assemblée nationale qui permettrait au juge d'intervenir dans le choix de la stratégie de défense de la personne mise en examen. Il s'est donc demandé s'il répondait à toutes les exigences liées au respect des droits de la défense dont il a rappelé la valeur constitutionnelle.

M. Jacques Larché, président, a fait part de son opposition au texte de l'Assemblée nationale. Estimant que son adoption ferait voler en éclat la présomption d'innocence, il s'est déclaré partisan de sa suppression.

Il a en outre fait observer que l'article premier AB avait vocation à s'appliquer à toutes les affaires, y compris à celles particulièrement graves comme le terrorisme ou le trafic de stupéfiants.

M. Robert Badinter lui a objecté que le juge d'instruction pourrait, dans ce type d'affaires, s'opposer *in globo* à la remise de copies aux parties.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que le garde des sceaux était lui-même d'avis de modifier la loi sur ce point.

S'agissant des modalités à retenir, il a donné lecture de l'amendement déposé en première lecture par les membres du groupe socialiste et apparentés lequel prévoyait la possibilité pour les avocats de transmettre à leur client des copies des pièces et actes du dossier d'instruction, l'attestation préalable et écrite par laquelle celui-ci déclarait avoir pris connaissance de l'interdiction de communiquer ces copies à des tiers, sauf pour les besoins de la défense, et de l'amende de 25.000 F prévue en cas de méconnaissance de cette interdiction ainsi que la faculté pour le juge d'instruction de s'opposer, à titre exceptionnel, après avis du bâtonnier et par ordonnance motivée susceptible d'appel, à la transmission par l'avocat à son client de certaines copies de pièces ou actes du dossier.

Il a estimé que ce dispositif présentait le double avantage de la simplicité et d'une protection satisfaisante des droits de la défense.

M. Jacques Larché, président, a vu dans le dépôt par le Gouvernement de plusieurs sous-amendements tendant à encadrer ce dispositif la preuve de la prise de conscience par le garde des sceaux de la complexité du problème. Il a considéré que les multiples précautions ainsi prévues pour préserver la présomption d'innocence ren-

daient le texte peu compréhensible et difficilement applicable.

M. Robert Badinter a estimé possible de simplifier le dispositif retenu par l'Assemblée nationale.

M. Michel Rufin a déclaré ne pas être opposé au principe de la communication de copies aux parties mais a fait part de ses inquiétudes sur les risques de pression à l'égard des victimes ou des témoins. Il a en conséquence souhaité que le juge d'instruction puisse s'opposer à cette communication.

M. Charles Jolibois a fait savoir que son vote sur l'article premier AB dépendrait des précautions prises pour concilier la communication des copies des pièces avec la préservation de la présomption d'innocence.

M. Jacques Larché, président, a ensuite demandé à la commission si elle approuvait le principe de la communication aux parties de reproductions du dossier d'instruction.

La commission a rejeté ce principe et partant, a adopté un amendement de suppression de l'article premier AB.

M. Maurice Ulrich a estimé que cette question ne lui paraissait pas détachable du problème général de l'instruction. **M. Patrice Gélard** s'est associé à cette déclaration.

M. Charles Jolibois a rappelé que la mission d'information sur le respect de la présomption d'innocence et le secret de l'enquête et de l'instruction avait abordé cette question dans le cadre d'une réflexion d'ensemble. Il a donc mis l'accent sur la nécessité de prévoir des mesures de nature à préserver la présomption d'innocence avant d'autoriser la communication de copies aux parties.

Puis, à la demande de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a examiné par priorité l'article 5 bis (indemnisation pour détention provisoire abusive).

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la commission chargée d'indemniser les personnes placées en

détention provisoire puis mises hors de cause par la justice devait être tenue d'accorder à celles-ci une indemnité quitte à prévoir des exceptions à ce principe.

Il a en conséquence proposé une nouvelle rédaction de l'article 5 bis donnant à ces personnes un droit à indemnité sauf si elles avaient échappé à une condamnation du seul fait de la reconnaissance de leur irresponsabilité, de la prescription ou de l'amnistie ou si elles avaient fait l'objet d'une détention provisoire pour s'être librement et volontairement accusées ou laissé accuser à tort.

M. Georges Othily, rapporteur, a estimé préférable de laisser à la commission d'indemnisation un pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que cette commission accordait des sommes dérisoires eu égard à l'ampleur du préjudice subi. Il a estimé souhaitable de faire intervenir en ce domaine non plus une commission nationale mais une commission pour chaque cour d'appel.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté l'article 5 bis dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

A l'article 2 bis (motivation de l'ordonnance de placement en détention provisoire), **M. Georges Othily, rapporteur**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait précisé que l'ordonnance prescrivant le placement en détention provisoire devrait être spécialement motivée.

Après que **MM. Jacques Larché, président, Robert Badinter et Pierre Fauchon** eurent émis des doutes sur l'utilité de cette précision, la commission a adopté un amendement tendant à la supprimer.

A l'article 3 (durée de la détention provisoire en matière correctionnelle), **M. Georges Othily, rapporteur**, a présenté un amendement tendant à ramener de deux ans à dix-huit mois la durée maximale de la déten-

tion provisoire lorsque la peine encourue serait comprise entre cinq et dix ans d'emprisonnement.

Le rapporteur a indiqué que cette durée constituait une solution intermédiaire entre le texte de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, ce dernier ayant prévu en première lecture une durée maximale d'une année. Il s'est cependant déclaré disposé à accepter un retour pur et simple au texte du Sénat faisant observer que l'Assemblée nationale, qui disposerait du dernier mot, risquerait alors de revenir à sa position d'une durée maximale de deux années.

M. Jacques Larché, président, a estimé que le Sénat devait se prononcer sans tenir compte du fait que l'Assemblée nationale disposerait du dernier mot.

M. Pierre Fauchon a approuvé ce point de vue. Il s'est par ailleurs interrogé sur le bien fondé de l'argument avancé à l'Assemblée nationale pour justifier une durée maximale de détention provisoire de deux années, à savoir la particulière gravité de certaines affaires pour lesquelles la peine encourue serait supérieure à cinq ans d'emprisonnement. Il a contesté l'existence d'une relation entre la gravité de la peine et la complexité de l'affaire.

La commission a adopté un amendement tendant à revenir à la rédaction retenue par le Sénat en première lecture.

Puis, la commission a procédé à un large échange de vues sur l'article 7 (référé-liberté).

M. Jacques Larché, président, a estimé que la solution retenue par l'Assemblée nationale n'améliorerait guère le référé-liberté.

M. Pierre Fauchon a déclaré préférer le texte du Sénat, notamment en ce qu'il confiait la décision au président du tribunal et non plus au président de la chambre d'accusation.

M. Robert Badinter a considéré que la solution de l'Assemblée nationale, investissant le président de la

chambre d'accusation d'un pouvoir de décision sur le fond, aboutirait au résultat quelque peu paradoxal et regrettable de la suppression de la collégialité au niveau de l'appel.

M. Jacques Larché, président, a fait observer que le texte de l'Assemblée nationale investissait le président de la chambre d'accusation d'un pouvoir de décision sur le fond et que le texte adopté par le Sénat en première lecture était en revanche conforme au mécanisme du référé.

M. Pierre Fauchon s'est déclaré partisan de la collégialité en matière de détention provisoire, y compris pour la décision de placement. Il a cependant estimé que, compte tenu du manque de moyens des juridictions, le référé-liberté présentait une certaine utilité, et que celle-ci serait d'autant plus grande qu'il permettrait d'éviter les conséquences les plus graves de la détention provisoire, à savoir le traumatisme des premières heures d'incarcération.

Il a critiqué le fait de conserver en ce domaine la compétence du président de la chambre d'accusation, considérant celui-ci comme souvent trop éloigné géographiquement du juge d'instruction et estimant que sa décision pourrait influencer la chambre d'accusation statuant collégalement.

Après avoir avancé que le référé-liberté entrerait progressivement dans les mœurs et serait donc plus fréquemment utilisé, il s'est de nouveau déclaré partisan d'un retour au texte adopté par le Sénat en première lecture.

M. Jacques Larché, président, a vu un progrès dans la faculté reconnue par l'Assemblée nationale au président de la chambre d'accusation de prononcer une mesure de contrôle judiciaire et de sortir ainsi de l'alternative entre le maintien en détention et la remise en liberté.

M. Robert Badinter a estimé que, nonobstant cette amélioration, la solution retenue par l'Assemblée nationale représenterait globalement une régression par rapport au droit actuel.

Après avoir jugé que, malgré ses résultats décevants sur le plan statistique, le référé-liberté présentait une indéniable utilité, **M. Charles Jolibois** s'est déclaré choqué par la solution consistant à confier en pratique à un magistrat unique un pouvoir d'infirmité dans le cadre d'une procédure d'appel.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que, en l'état actuel du droit, le président de la chambre d'accusation ne pouvait déclarer l'appel suspensif que si la détention provisoire était manifestement injustifiée.

M. Charles Jolibois a approuvé la faculté reconnue au magistrat compétent en matière de référé-liberté de prononcer une mesure de contrôle judiciaire. Il a comparé cette solution avec celle existant en matière civile où le juge du référé peut accompagner une décision de suspension de certaines garanties.

M. Pierre Fauchon a insisté sur le fait que l'objectif premier du référé-liberté était d'éviter des mises en détention abusives.

M. Jacques Larché, président, a reconnu que le texte adopté par le Sénat en première lecture sur sa proposition pouvait actuellement soulever certaines difficultés en ce qu'il prévoyait que la personne auteur du référé-liberté ne serait pas retenue dans un établissement relevant de l'administration pénitentiaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le problème de l'exécution du mandat de dépôt ne se poserait plus si le président du tribunal statuait immédiatement.

Le **président Jacques Larché** a approuvé cette suggestion.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 7 afin de prévoir :

- que l'objet du référé-liberté demeurerait le prononcé de la suspension des effets de l'ordonnance de placement en détention provisoire ;

- que le magistrat compétent serait non plus le président de la chambre d'accusation mais celui du tribunal de grande instance ;

- que ce magistrat ou son délégué devrait statuer sans délai ;

- que le magistrat compétent pourrait décider la suspension de l'ordonnance de placement en détention provisoire et prononcer, le cas échéant, une mesure de contrôle judiciaire.

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

La commission a enfin désigné, pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi** relatif à **l'emploi dans la fonction publique, comme candidats titulaires : MM. Jacques Larché, François Blaizot, Michel Rufin, François Giacobbi, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Claude Peyronnet et Robert Pagès ;** et comme **candidats suppléants : MM. Guy Allouche, Philippe de Bourgoing, Jean-Patrick Courtois, Patrice Gélard, Daniel Hoeffel, Jean-Jacques Hyst et Jacques Mahéas.**

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF AUX MESURES EN FAVEUR DU PERSONNEL MILITAIRE DANS LE CADRE DE LA PROFESSIONNALISATION DES ARMÉES

Mardi 3 décembre 1996 — Présidence de M. Jacques Boyon, président — La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Boyon, député, président,**

- **M. Xavier de Villepin, sénateur, vice-président,**

- **M. Michel Voisin, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale,**

- **M. Nicolas About, sénateur, rapporteur pour le Sénat.**

M. Michel Voisin, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé tout d'abord que le Sénat n'avait pas modifié substantiellement l'économie du projet de loi issu des travaux de l'Assemblée nationale.

A l'article premier, l'Assemblée nationale avait souhaité préciser la qualification et la finalité du pécule. Elle avait supprimé l'article 3 du projet de loi, ce qui permettait aux personnels militaires bénéficiant d'un congé de reconversion de pouvoir prétendre à l'attribution du pécule. La possibilité pour les militaires placés en congé de reconversion de bénéficier des soins dispensés par le service de santé des armées, qui avait été introduite par l'Assemblée nationale à l'article 6, n'avait pas été remise en cause par le Sénat.

Le principe selon lequel la pension de retraite des militaires ne saurait être assimilée à un avantage vieillesse avant l'âge de soixante ans (article 8 bis) et la reconnaissance du droit des militaires titulaires d'une pension de retraite de bénéficiaire, en cas de perte involontaire d'emploi civil, des revenus de remplacement prévus à l'article L 351-1 du code du travail (article 13) avaient également été réaffirmés par le Sénat.

Enfin, l'article 14, prévoyant que le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire comporterait une partie présentant un bilan de l'application des mesures prévues par le présent projet de loi, introduit à l'Assemblée nationale, avait été voté conforme par le Sénat.

Ensuite, **M. Nicolas About, rapporteur pour le Sénat**, s'est félicité de l'absence de divergences de vues entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur la philosophie générale du projet de loi.

Il a précisé que le Sénat avait confirmé les principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la suppression de l'article 3 et l'insertion, notamment, des articles 8 bis et 13 dont la portée avait été précisée en séance publique. Le Sénat avait, d'autre part, retenu une nouvelle rédaction de l'article premier de façon à inscrire, dès le début de cet article, l'objet du dispositif, à savoir la création à titre provisoire d'un pécule. De même, le Sénat avait adopté un article additionnel avant l'article 6, visant à insérer, au titre premier du statut général des militaires portant dispositions générales, un chapitre V traitant de la reconversion. Cette initiative traduisait concrètement l'importance de la reconversion dans le déroulement du métier militaire.

Enfin, le Sénat avait modifié l'article 6 du projet de loi en prolongeant le délai de préavis avant la dénonciation du contrat d'engagement de deux à six mois, par souci de cohérence avec la durée du congé de reconversion.

Puis, la commission mixte paritaire a adopté, à l'article premier, sur la suggestion de **M. Michel Voisin, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, un amendement tendant à préciser le caractère temporaire du pécule. De même, à l'article 6 A, elle a précisé que les congés de reconversion seraient d'une durée globale maximum de 12 mois consécutifs. Elle a enfin adopté l'article 6 dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire a alors adopté l'ensemble des dispositions restant en discussion dans le texte issu de ses délibérations.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI
SUR L'AIR ET L'UTILISATION RATIONNELLE DE
L'ÉNERGIE**

Mercredi 4 décembre 1996 — Présidence de M. Jean François-Poncet, président. — La commission a tout d'abord constitué son bureau et désigné :

- **M. Jean François-Poncet**, sénateur, **président**,
- **M. François-Michel Gonnot**, député, **vice-président**,
- **M. Jacques Vernier**, député, et **M. Philippe François**, sénateur, **rapporteurs**, respectivement pour l'**Assemblée nationale** et pour le **Sénat**.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a tout d'abord énuméré les principaux points sur lesquels les positions des deux Assemblées restaient divergentes : l'article 13 bis relatif à la gratuité des transports en commun en cas de pics de pollution, l'article 20 en ce qui concerne l'obligation d'indiquer le montant annuel des frais de chauffage et celle d'entretien des équipements de chauffage, l'article 20 bis relatif aux réseaux de chaleur et l'article 21 en ce qui concerne l'utilisation de carburants enrichis en oxygène par les « flottes captives publiques » appartenant aux personnes. **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a ajouté les articles 25 et 26 relatifs aux exonérations de vignette et de taxe sur les cartes grises pour les véhicules « propres ».

M. Philippe Adnot a rappelé que la commission des finances avait examiné ce projet de loi avec le souci, partagé par le Sénat, de ne pas voir aggraver les charges financières pesant sur les collectivités locales.

M. Jean François-Poncet, président, partageant ce point de vue, a souligné que la multiplication des transferts constituait une dérive due le plus souvent aux propres difficultés financières de l'Etat.

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

A l'article 3 (organisation de la surveillance de la qualité de l'air), **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé que l'Assemblée nationale avait supprimé deux dispositions introduites par le Sénat : la première relative à la surveillance de la concentration des pollens, au motif qu'il ne s'agissait pas de substances introduites par l'homme dans l'atmosphère, ce qui est contraire à la définition de la pollution atmosphérique de l'article 2 ; concernant les agréments délivrés en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, au motif que cette mention relevait du domaine réglementaire.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a partagé cette analyse et la commission a adopté l'article 3 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 9 (procédure d'élaboration des plans de protection de l'atmosphère), **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que l'Assemblée nationale était très attachée à ce que les plans de protection de l'atmosphère soient élaborés non seulement quand les valeurs limites sont dépassées mais également lorsqu'elles risquent de l'être. Il a souligné que l'application des principes de précaution et de prévention recommandaient d'agir par anticipation, étant donné les délais d'élaboration de ces plans.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a déclaré se rallier à la position de l'Assemblée nationale tout en souhaitant que le décret d'application précise qu'il faudrait tenir compte d'évaluations objectives indiquant que ces valeurs limites allaient être dépassées.

Il s'est par ailleurs déclaré favorable au texte de l'Assemblée nationale qui porte à six mois le délai laissé aux collectivités locales pour examiner le projet de plan de protection de l'atmosphère.

La commission a alors adopté l'article 9 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 10 (contenu du plan de protection de l'atmosphère), **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait supprimé la dernière phrase du premier alinéa, considérant que le choix des mesures adoptées par le plan de protection de l'atmosphère ne devait pas se faire sur le seul critère de leur efficacité économique.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a souligné que toutes ces mesures avaient en elles-mêmes un objectif environnemental et de santé publique puisqu'elles avaient pour objet de ramener les concentrations de polluants à des niveaux inférieurs aux valeurs limites et qu'il convenait donc de préciser que leur choix devrait répondre également à des critères économiques.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, ayant rappelé que les principes généraux du droit de l'environnement définis dans la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoyaient l'utilisation des « meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ». **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré favorable à cette suppression.

La commission a alors adopté l'article 10 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une précision rédactionnelle au dernier alinéa.

A l'article 11 bis (décret d'application du plan de protection de l'atmosphère), la commission a adopté le texte dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 13 bis (gratuité des transports en commun), **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, a

indiqué que le Sénat avait estimé qu'il s'agissait d'une fausse « bonne mesure » et que plusieurs arguments s'opposaient à la gratuité dans les transports en commun : le principe de libre administration des communes, l'inégalité de traitement entre l'Ile-de-France (où l'Etat compenserait la gratuité) et la province, les conséquences financières pour les autorités organisatrices de transports qui, en cas de mise en oeuvre d'un plan d'urgence, devraient déjà assumer un renfort de l'offre, avec ses conséquences en matière de coût, la perte des recettes provenant de la vente de tickets le jour de gratuité, estimée à environ 50 % des recettes dans les réseaux, et enfin la « pénalisation » des clients habituels ayant payé un abonnement.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, ayant rappelé l'origine de la disposition introduite en première lecture par l'Assemblée nationale, a souligné qu'en seconde lecture celle-ci en avait strictement délimité le champ d'application en liant la mesure de gratuité à la décision du préfet de restreindre ou de suspendre la circulation automobile. Ce dispositif, mieux encadré, serait d'un coût faible puisqu'il ne devrait concerner que peu d'agglomérations et sur peu de jours.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a rappelé qu'il avait proposé en deuxième lecture à la commission des affaires économiques un dispositif rédigé en termes identiques, mais que celle-ci ne l'avait pas suivi et qu'à titre personnel il s'interrogeait sur la position à adopter.

M. Philippe Adnot a estimé que si les mesures de restriction de la circulation automobile pouvaient avoir des effets positifs en cas de pics de pollution, la gratuité des transports en commun n'ajoutait rien et constituait une simple mesure d'affichage. Au contraire, cette mesure pouvait aller à l'encontre des objectifs du projet de loi, le préfet pouvant hésiter à prendre des mesures de restriction de la circulation sachant le coût induit pour les collectivités locales.

M. Pierre Hérisson, ayant rappelé la nécessité d'une réflexion globale sur le mode de financement des transports publics en commun de voyageurs pour en assurer le développement, s'est inquiété de ce que la mesure de gratuité prévue à l'article 13 bis puisse être mise en oeuvre, dans l'avenir, plus fréquemment, du fait du renforcement probable des normes de qualité de l'air.

M. François-Michel Gonnot, vice-président, a souligné à son tour que la nouvelle rédaction proposée, aux contours plus restrictifs, ce qui en limitait le coût, avait une valeur symbolique forte et que l'Assemblée nationale y était très attachée car elle constituait une petite contrepartie aux contraintes qu'engendreraient les mesures restreignant la circulation.

M. Jean François-Poncet, président, a déclaré ne pas partager la position de l'Assemblée nationale sur la nécessité d'une contrepartie financière et souligné qu'outre ses réserves sur le principe de la gratuité en général, il s'inquiétait des effets pervers de la mesure qui pouvaient inciter le préfet à décider plus facilement de restreindre la circulation.

Répondant aux différents intervenants, **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, tout en se disant sensible aux arguments présentés par les sénateurs, s'est dit convaincu de l'application limitée de la mesure, et donc de son faible coût. En outre, il a souligné que la mise en oeuvre des dispositions du présent projet de loi, notamment les plans de protection de l'atmosphère et les plans de déplacements urbains, permettaient d'envisager que les seuils d'alerte, même définis plus sévèrement, seraient très rarement atteints.

La commission a, après un vote, adopté l'article 13 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 14 (régime juridique des plans de déplacements urbains), la commission :

- a adopté à l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

(LOTI) le premier alinéa dans le texte du Sénat et le dernier alinéa dans le texte de l'Assemblée nationale ;

- a adopté l'article 28-1 de la LOTI dans le texte de l'Assemblée nationale, permettant, pour faciliter le stationnement, de procéder à la classification de la voirie selon les catégories d'usagers ;

- a supprimé, à l'article 28-2 de la LOTI, le dernier alinéa, considérant qu'il convenait d'en rester au principe d'une révision quinquennale, au motif que le non-respect des objectifs de qualité de l'air n'était pas forcément dû aux dispositions des plans de déplacements urbains ;

- a adopté à l'article 28-3 de la LOTI les dispositions votées par l'Assemblée nationale, afin d'harmoniser le régime juridique applicable au plan de déplacements urbains en Ile-de-France avec celui de droit commun (article 28-2) mais supprimé le dernier alinéa prévoyant d'annexer ledit plan au schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

A l'article 16 (prise en compte de l'environnement dans les choix d'infrastructures), la commission a adopté le texte dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 17 (modifications du code de l'urbanisme), la commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale, à l'exception du 5°, considérant qu'on ne pouvait instituer un régime juridique spécifique pour certaines dispositions du plan de déplacements urbains en les faisant figurer dans les mentions obligatoires des plans d'occupation des sols.

A l'article 19 (mesures diverses destinées à réduire la consommation d'énergie), la commission a adopté une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du paragraphe I visant expressément les normes de rendement des biens mobiliers, à tous les stades de leur cycle de vie.

Elle a adopté le paragraphe II dans la rédaction de l'Assemblée nationale ainsi que, après les interventions de **MM. Pierre Hérisson, Philippe François, rapporteur**

pour le Sénat, Philippe Legras et Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, le paragraphe V relatif à l'obligation d'utiliser des matériaux en bois dans certaines constructions.

A l'article 20 (dispositions diverses en matière d'économies d'énergie), la commission a supprimé le deuxième alinéa (1°) par coordination avec la position retenue au paragraphe I de l'article 19.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a, au cinquième alinéa (4°) voté par l'Assemblée nationale, souligné qu'il comprenait le souci de transparence qui motivait le dispositif, mais qu'il en redoutait les difficultés d'application, plus particulièrement dans le logement ancien. Il a, en effet, considéré, que des factures d'électricité de l'année précédente ne reflétaient pas une consommation moyenne mais étaient liées à des habitudes de vie non transposables et donc non pertinentes. Il a souligné également que cette obligation légale, qui n'était assortie d'aucune sanction, pouvait porter atteinte au droit de propriété si elle bloquait les transactions. Il a donc proposé une nouvelle réaction de cette disposition. **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a souligné qu'il attachait beaucoup d'importance à ce dispositif car il pouvait contribuer à renforcer la loyauté des relations entre propriétaires et locataires et s'est déclaré satisfait par la notion « d'estimation normalisée » proposée par le rapporteur du Sénat.

Répondant à **M. Eric Doligé** qui s'inquiétait des difficultés à fournir des estimations dans le cas de logements laissés vacants, **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé qu'un décret préciserait les modalités d'application de ce dispositif.

La commission a alors adopté la nouvelle rédaction proposée qui prescrit l'obligation de fournir une estimation normalisée du montant annuel des frais de consommation d'énergie des locaux proposés à la vente ou à la location.

La commission a adopté le sixième alinéa (5°) dans le texte de l'Assemblée nationale, reprenant la rédaction du Sénat sur les dispositions en matière de construction, permettant le choix et le remplacement de tout type d'énergie mais en étendant son application également aux maisons individuelles.

Au septième alinéa (5° bis), **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, s'est inquiété de la pesanteur administrative de la procédure imposant l'entretien périodique des équipements de chauffage et de la disproportion entre le coût supporté par les ménages et les économies d'énergie attendues. **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, après avoir indiqué que plus de 50 % des équipements étaient mal entretenus, a cependant reconnu que l'obligation de contrôle des consommations d'énergie déjà prévue à l'article 19 du projet de loi permettrait de prendre les mesures nécessaires.

La commission a en conséquence supprimé cet alinéa.

La commission a adopté dans le texte de l'Assemblée nationale le huitième alinéa (6°) relatif à la réduction des émissions de composés organiques volatils liés au ravitaillement des véhicules dans les stations-service d'un débit supérieur à 3 000 mètres cube par an, les commissaires ayant souligné que le seuil retenu permettait d'exclure du champ d'application les « petites » stations-service situées en zone rurale.

A l'article 20 bis (réseaux de chaleur), **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, a tout d'abord rappelé que l'Assemblée nationale avait, dans l'ensemble, adopté les mesures proposées par le Sénat, qui permettraient de simplifier la procédure de classement des réseaux de distribution de chaleur, en y ajoutant aux paragraphes I A et I B de simples précisions rédactionnelles.

En revanche, au paragraphe IV bis, elle a ajouté une disposition imposant aux installations existantes de se raccorder aux réseaux de chauffage classés, dès lors qu'il

sera procédé à leur renouvellement, qu'il s'agisse ou non d'un changement de mode d'énergie.

Il a estimé que cet ajout allait à l'encontre de certaines des dispositions de l'article 20 qui prônaient le rétablissement de dispositifs permettant le libre choix du mode de chauffage et qu'il induisait un monopole de fait au bénéfice des réseaux de chaleur, sans justification économique ce qui interdisait tout contrôle réel sur les prix. Enfin, cette obligation imposée aux installations existantes se faisait sans indemnisation des coûts induits par ce raccordement.

De plus, au paragraphe IV ter, l'Assemblée nationale a précisé que l'obligation de raccordement valait obligation d'utiliser la chaleur produite par le réseau, ce qui pourrait être assimilé à un cas de vente forcée.

Pour toutes ces raisons, **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, a estimé qu'il convenait d'en rester au texte du Sénat pour l'article 20 bis, sous réserve des améliorations rédactionnelles adoptées par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que l'Assemblée nationale avait voulu privilégier les réseaux de chaleur en raison de leurs avantages tant en ce qui concerne l'utilisation rationnelle de l'énergie que la lutte contre la pollution atmosphérique, ainsi que l'attestent de nombreux rapports, notamment celui émanant du Conseil général des mines.

Il a estimé que le Sénat avait pris une bonne initiative en simplifiant la procédure de classement prévue par la loi du 15 juillet 1980. Il a néanmoins souligné que la modification proposée limitait les catégories de réseaux pouvant bénéficier du classement et restreignait la clientèle potentielle desdits réseaux aux seules installations nouvelles.

Il a regretté que, pour ces raisons, le dispositif ne puisse concerner qu'une dizaine de réseaux sur les 350 réseaux existants.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a souligné que le Sénat entendait ainsi défendre un objectif environnemental en privilégiant les réseaux alimentés majoritairement par de la chaleur produite à partir d'énergies renouvelables ou d'énergies de récupération.

M. Pierre Hérisson s'est déclaré effrayé par le dirigisme qui pourrait résulter du texte voté par l'Assemblée nationale et a souligné, à son tour, que celui-ci était en contradiction avec les dispositions adoptées à l'article 19 favorisant le libre choix de son mode d'énergie.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a reconnu qu'il était sans doute plus judicieux d'encourager les réseaux de chaleur par d'autres moyens en jouant sur le taux de la TVA ou en accordant des subventions. Il a également mis l'accent sur l'absence de concurrence entre les opérateurs et les problèmes que cela posait quant à la tarification, l'exemple du prix de l'eau montrant les difficultés rencontrées par le concédant pour exercer un réel contrôle sur les prix pratiqués par le concessionnaire. Dans ces conditions, il s'est déclaré prêt à accepter les propositions du rapporteur du Sénat.

La commission a alors adopté l'article 20 bis dans la rédaction du Sénat, complétée par les paragraphes nouveaux introduits par l'Assemblée nationale et deux précisions rédactionnelles.

A l'article 21 (dispositions modifiant le code de la route), la commission a adopté l'article L.8 A du code de la route dans la rédaction de l'Assemblée nationale relatif aux obligations fixées pour les véhicules en ce qui concerne la sécurité et l'environnement.

A l'article L.8 B, relatif aux flottes captives publiques, **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que l'Assemblée nationale avait précisé le champ d'application du dispositif en l'étendant aux flottes gérées indirectement par l'Etat et les collectivités locales, ainsi que par les établissements publics industriels et commer-

ciaux en secteur non concurrentiel. De plus, elle a fixé un seuil minimal de 20 véhicules pour la taille des flottes entrant dans le dispositif, mais en excluant les véhicules dont le poids total autorisé en charge excédait 3,5 tonnes. Elle a fixé l'obligation de renouvellement des véhicules à 20 % minimum du parc et, enfin, elle a supprimé l'obligation pour les flottes captives d'utiliser des carburants enrichis en oxygène.

Il a fait part de son accord sur l'ensemble de ces modifications, à l'exception de la suppression du dispositif imposant l'utilisation de carburants enrichis en oxygène, soulignant que cette mesure n'entraînait pas de surcoût, ni de modification ou réglages sur les véhicules existants et qu'elle avait un impact positif et immédiat sur la pollution.

En conséquence, il a proposé de reprendre l'article L.8 B tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve de précisions concernant son champ d'application, d'insérer un article L.8 C qui reprendrait les dispositions relatives à l'utilisation de véhicules alimentés en carburants oxygénés en ne visant que les agglomérations de plus de 100 000 habitants et de conserver le principe de décrets en Conseil d'Etat pour préciser les conditions d'application de ce double dispositif.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait part de son plein accord sur l'article L.8 C et apporté des précisions sur la définition du champ d'application de l'article L.8 B. Il a notamment indiqué qu'il semblait préférable de ne viser pour l'ensemble des personnes publiques concernées que leurs seules activités ne relevant pas du secteur concurrentiel.

M. Philippe Adnot s'est déclaré opposé à ce type d'obligations contrares, selon lui, au principe de la libre administration des collectivités locales.

M. François-Michel Gonnot, vice-président, a indiqué qu'il semblait utile de mentionner dans le texte proposé pour l'article L.8 C les contraintes liées aux néces-

sités du service et s'est interrogé sur l'opportunité de soumettre à ce dispositif toutes les activités sans restriction de l'ensemble des personnes publiques.

M. Michel Souplet a indiqué que le dispositif de l'article L.8 C donnait entièrement satisfaction aux parlementaires attachés à la promotion des bio-carburants. **M. Eric Doligé** s'est déclaré en plein accord avec le texte proposé, tout en suggérant que l'on substitue la notion de transport public en commun de voyageurs à celle de transport collectif.

M. Jean François-Poncet, président, a insisté sur l'opportunité offerte par le projet de loi pour faire aboutir un dossier stratégique que le Sénat soutenait depuis longtemps.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, en réponse à **M. François-Michel Gonnot, vice-président**, a souligné que, pour des raisons de ravitaillement, il convenait de ne pas modifier le champ d'application de l'article L.8 C.

La commission a alors adopté ces deux articles dans la rédaction commune proposée par les deux rapporteurs. Elle a, en outre, adopté le paragraphe IV de l'article 21 dans le texte de l'Assemblée nationale, en vue de faciliter l'installation de dispositifs de recharge des véhicules électriques dans les garages d'immeubles en copropriété.

A l'article 23 bis (aide aux exploitants de réseaux de transport en commun de voyageurs), la commission a adopté le texte dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

A l'article 25 (exonération de vignette pour les véhicules peu polluants) et à l'article 26 (exonération de la taxe sur les cartes grises), **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé que l'Assemblée nationale avait souhaité rétablir cette faculté d'exonération offerte respectivement aux conseils généraux et aux conseils régionaux.

M. Philippe Adnot a estimé qu'il ne s'agissait pas réellement d'une faculté, compte tenu de la pression de l'opinion et des groupes politiques représentés dans ces conseils. Il a également émis des réserves sur l'efficacité de dispositions de cette nature, en comparaison des autres mesures d'incitation fiscale prévues dans le projet de loi. Il a enfin mis l'accent sur le risque du transfert de ressources susceptible de s'opérer entre collectivités n'ayant pas adopté la même position en matière d'exonération.

M. Pierre Hérisson, s'appuyant sur l'exemple du conseil régional de Rhône-Alpes, s'est inquiété de l'occasion offerte à certains groupes politiques par ces dispositions d'exercer un « chantage » lors de l'examen des projets de budgets régionaux.

M. Christian Bataille, défendant le texte de l'Assemblée nationale, a mis l'accent sur le poids financier relatif des recettes provenant de la vignette et de la taxe sur les cartes grises dans les budgets des collectivités concernées.

M. Jean François-Poncet, président, s'est demandé si, compte tenu des observations exprimées, il ne fallait pas disjoindre la discussion des articles 25 et 26, en raison du problème particulier que connaissaient les conseils régionaux pour l'adoption de leurs budgets.

M. François-Michel Gonnot, vice-président, a estimé, à l'inverse, que l'exonération de la taxe sur la carte grise pouvait se justifier, puisqu'elle était liée à l'achat du véhicule.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a reconnu que les sommes en jeu étaient faibles et que la portée de ces exonérations serait limitée par rapport à d'autres mécanismes incitatifs, tels que ceux existant, par exemple, pour les véhicules électriques.

A l'issue de cette discussion, la commission a voté la suppression des articles 25 et 26.

A l'article 27 bis (amortissement exceptionnel des cyclomoteurs électriques), la commission a adopté le texte voté par l'Assemblée nationale.

A l'article 37 bis (compétences du comité régional de l'environnement), elle a adopté le texte de l'Assemblée nationale qui prévoit que le comité étudie les effets de la pollution atmosphérique sur l'environnement et la santé avec le concours des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air.

A l'article 39 (modification de l'article 7 de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées), **M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat**, s'est élevé contre la validation proposée au paragraphe II de l'arrêté du 1er mars 1993, pris en application de la loi précitée, récemment annulé par le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Il a souligné, en outre, que la modification envisagée de l'article 7 donnerait au seul ministre de l'environnement la possibilité de réglementer par arrêté toutes les catégories d'installations classées au moyen de règles générales ou de prescriptions techniques et fait observer que cette habilitation contreviendrait aux dispositions de l'article 21 de la Constitution qui définit le pouvoir réglementaire du Gouvernement.

M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que le Conseil d'Etat ne pouvait prendre une décision différente puisque, dans sa rédaction actuelle, l'article 7 de la loi « installations classées » ne vise que les prescriptions applicables à certaines catégories d'installations. Il a toutefois souligné l'intérêt de trouver dans un document unique l'ensemble des règles relatives aux rejets dans tous les milieux naturels et ce pour l'ensemble des installations soumises à autorisation, quelle que soit leur implantation sur le territoire.

M. Philippe François, rapporteur pour le Sénat, a proposé la suppression du paragraphe II, au motif qu'il

contrevenait à l'autorité de la chose jugée. **M. Jacques Vernier, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a accepté cette proposition et suggéré une modification rédactionnelle du paragraphe I.

Après que **M. Philippe Adnot** eut regretté que de telles dispositions soient adoptées sans que le Sénat ait pu les examiner, la commission a adopté le paragraphe I dans la rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale et supprimé le paragraphe II.

A l'article 40 (modification de l'article L.2243-3 du code général des collectivités territoriales), la commission a adopté le texte de l'Assemblée nationale visant à rectifier une erreur matérielle survenue lors de la codification de l'article 7 de la loi n° 89-550 du 2 août 1989 portant dispositions diverses en matière d'urbanisme et d'agglomérations nouvelles, relatif à la procédure d'expropriation des immeubles en état manifeste d'abandon, après que les rapporteurs eurent indiqué que des propositions de loi allant dans le même sens avaient été déposées à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

La commission mixte paritaire a adopté l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans la rédaction issue de ses délibérations.

MISSION D'INFORMATION SUR L'ENTRÉE DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

Mercredi 4 décembre 1996 - Présidence de M. Pierre Laffitte, président. - La mission a procédé à l'audition de **Mme Louise Cadoux, vice-président délégué de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).**

Mme Louise Cadoux a présenté dans un premier temps un panorama de l'évolution de la société de l'information. Des logiciels puissants associés à la saisie des données, opérée elle-même selon des techniques de plus en plus diverses, vont permettre l'enrichissement très considérable des contenus. La notion d'architecture distribuée donnera par ailleurs un rôle accru aux utilisateurs dans la distribution de l'information, pendant que les progrès des logiciels intelligents faciliteront la recherche et l'exploitation de la connaissance dans d'énormes bases de données.

Ces progrès permettront des innovations importantes dans le domaine du marketing, de la banque, de l'assurance, de la santé et dans celui des applications sociales. On peut aussi prévoir le développement de logiciels de travail en groupe et de logiciels de surveillance des individus qui, compte tenu de la diversification des capteurs de données (caméras, global positioning system (GPS), balises de toutes espèces, cartes magnétiques généralisées), vont enrichir l'information numérique. L'interopérabilité croissante des systèmes renforcera ce processus.

Mme Louise Cadoux a ensuite estimé que cette évolution suscitait des risques sur trois plans : la pornographie et la protection des mineurs, les incitations à la haine raciale, la protection de la vie privée.

En dépit de la possibilité technique de retracer les chemins parcourus par l'information, les délinquants profiteront du large anonymat des échanges sur les réseaux. En outre, l'internationalisation des systèmes de communication et la possible apparition de " paradis informatiques " va largement déjouer l'application des législations nationales réprimant la diffusion de contenus illégaux.

Il est donc nécessaire de mettre en place un dispositif international permettant d'encadrer l'utilisation des réseaux. Il semble cependant que l'opposition à une démarche contraignante manifestée par certains états, dont les Etats-Unis, constitue un obstacle majeur à des progrès significatifs.

Par ailleurs, les organisations internationales susceptibles d'évoquer ces problèmes n'émettent pas de règles à valeur juridique contraignante. Seule l'Union européenne a la capacité de réglementer la matière en adoptant des directives. M. François Fillon, ministre délégué à La Poste, aux télécommunications et à l'espace, a cependant demandé à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) d'étudier la possibilité de réguler le fonctionnement d'Internet.

En ce qui concerne les problèmes posés par la protection de la vie privée, **Mme Louise Cadoux** a mentionné spécialement le probable développement d'un système de santé empruntant les instruments de la société de l'information afin de permettre l'amélioration des soins et la diminution des coûts. Des données confidentielles seront ainsi diffusées sur les réseaux avec des risques de piratage.

Elle a aussi indiqué que le problème de l'interconnexion des fichiers administratifs, qui a été à l'origine de la création de la CNIL, sera posé à nouveau prochainement.

Le problème de la réglementation des contenus amènera par ailleurs à examiner le statut de l'image fictive et

des effets spéciaux, dont le développement peut poser problème.

A une question de **M. Alex Türk, rapporteur**, sur la recherche des responsabilités juridiques, **Mme Louise Cadoux** a ensuite répondu qu'il serait opportun de rapprocher la responsabilité juridique de la compétence technique.

A une question de **M. Franck Sérusclat** sur les leçons à tirer de l'expérience de la CNIL en ce qui concerne le fonctionnement d'Internet, et à une remarque du **président Pierre Laffitte** sur les progrès de l'idée d'un contrôle des contenus chez les utilisateurs américains d'Internet, elle a répondu que le Gouvernement américain restait opposé à l'édiction de règles de conduite en se fondant sur le premier amendement de la constitution américaine.

Enfin, **M. Jacques Mahéas** a évoqué le rôle de l'école en matière de formation déontologique et l'utilité d'élaborer un code international de l'information.

DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 4 décembre 1996 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a tout d'abord **examiné le projet de conclusions de M. Philippe François sur la proposition d'acte communautaire E 704 relative à la maîtrise des émissions atmosphériques du transport routier.**

M. Philippe François, rapporteur, a souligné que cette proposition de directive relative à la maîtrise de la pollution automobile arrivait à point nommé, au moment même de l'adoption, par le Parlement, d'une législation nationale portant sur la qualité de l'air. Il a ensuite indiqué que l'amélioration résultant des directives successives avait été plus que compensée par l'augmentation continue du trafic. C'est la raison pour laquelle la Commission a conduit depuis 1992, en partenariat avec les industries automobile et pétrolière, un programme de réflexion, dit " auto-oil ", afin de dégager les mesures les plus appropriées pour lutter contre la pollution due au transport routier.

La proposition E 704 présente donc un bilan du programme auto-oil et deux premières directives pour son application, portant, d'une part, sur la qualité des carburants, d'autre part, sur les limites de pollution admises pour les véhicules particuliers. Ces deux textes procèdent par étape et fixent un premier objectif pour l'an 2000 puis un second, plus restrictif encore, pour l'an 2005, pour un plein effet prévu en 2010.

Abordant le volet consacré à la qualité des carburants, le rapporteur a précisé que ce texte proposait la fixation de valeurs limites d'émission pour les différents polluants de l'essence sans plomb et du diesel, tels que le benzène, les

aromatiques ou le soufre. Il envisage également l'élimination de l'essence plombée, d'ici l'an 2000, sous réserve de dérogations, jusqu'au 1^{er} janvier 2002, en faveur des Etats membres justifiant de difficultés sérieuses liées à la composition de leur parc automobile. Il autorise, par ailleurs, l'usage obligatoire de carburants spéciaux, plus propres, dans certaines zones particulièrement exposées à la pollution de l'air. En outre, la proposition de directive se fixe déjà pour objectif une seconde réduction des taux d'émission, applicable en 2005, notamment pour le contenu en soufre de l'essence et du diesel. Elle prévoit toutefois une reformulation des taux, au plus tard, le 31 décembre 1998.

M. Philippe François, rapporteur, a ensuite abordé le volet relatif à la limitation des émissions polluantes par les voitures particulières, proposé pour s'appliquer dès l'an 2000 aux nouveaux types de véhicules et, à partir de 2001, à l'ensemble des véhicules neufs. Les taux retenus représentent une réduction de 20% à 40% des émissions de polluants (oxydes d'azote, hydrocarbures, monoxyde de carbone) et de 35 à 50% des particules rejetées par les moteurs diesel, par rapport aux normes établies pour 1996. Le respect de ces exigences suppose le développement de nouvelles technologies automobiles, qui devraient être disponibles en l'an 2000. En outre, la proposition de directive se fixe pour but, à l'horizon 2005, une réduction de 50% à 70% des gaz polluants par rapport à la situation actuelle, mais prévoit de confirmer cet objectif au cours d'une nouvelle négociation à conduire avant le 31 décembre 1998. La Commission justifie le fait d'annoncer par avance ses objectifs, par le souci d'informer l'industrie automobile de ses orientations et de donner aux Etats membres la faculté d'octroyer des avantages fiscaux aux " technologies propres " qui les respecteraient par avance.

M. Philippe François, rapporteur, a enfin indiqué que l'ensemble des mesures proposées ne permettra d'atteindre les objectifs de qualité de l'air que sur 90% du territoire européen. Aussi, la Commission incite-t-elle les Etats membres à mettre en oeuvre des initiatives complé-

mentaires au niveau national ou local, tels que la promotion du transport en commun, les restrictions de circulation en centre ville, le renouvellement du parc automobile ou le recours aux carburants alternatifs, toutes mesures figurant justement dans le dispositif législatif que le Parlement français vient d'élaborer.

A l'issue de cette présentation, le rapporteur a précisé que, si l'objectif poursuivi par la proposition E 704 n'était contesté par aucune des parties prenantes, trois séries d'arguments plus critiques avaient été évoquées au cours de son élaboration. Il a d'abord évoqué les analyses divergentes menées par les industries automobile et pétrolière, chacune d'elle considérant que les mesures les plus performantes devraient être assurées par l'autre partie. Il a ensuite signalé que la mise en oeuvre de la seconde étape, prévue pour 2005, n'emportait pas l'adhésion de tous les Etats membres, les uns considérant que l'information des constructeurs automobiles exigeait une fixation impérative des objectifs dès maintenant, les autres faisant valoir qu'il était plus judicieux de constater d'abord l'efficacité des mesures programmées pour l'an 2000 avant d'envisager un renforcement ultérieur. Enfin, **M. Philippe François** a dénoncé les risques de distorsion de concurrence qui pourraient résulter, sur le marché de l'automobile, de l'autorisation accordée aux Etats membres d'octroyer des avantages fiscaux aux véhicules respectant par avance les seuils de pollution prédéterminés pour 2005. Outre que ces nouveaux seuils pourraient être modifiés lors des négociations intermédiaires prévues pour fin 1998, il a considéré que ce dispositif était susceptible de créer des inégalités de concurrence contraires à l'esprit du marché unique.

Considérant l'ensemble de ces éléments, le rapporteur a proposé à la délégation d'adopter des conclusions qui tiennent compte de ses observations.

M. Christian de la Malène s'est déclaré très favorable à l'analyse du rapporteur en soulignant l'importance économique majeure de la directive en discussion.

Abordant la question particulière des incitations aux politiques locales de circulation ou de rénovation du parc automobile, pour laquelle le rapporteur avait souhaité rappeler qu'elles relevaient de la seule compétence des Etats membres, **M. Emmanuel Hamel** s'est réjoui de l'affirmation, en la matière, du principe de subsidiarité.

A l'inverse, **M. Pierre Fauchon** a considéré que les questions de circulation dans l'espace européen devaient, par essence, relever de la compétence de la Commission et non dépendre de décisions autonomes des Etats membres.

M. Denis Badré, puis **M. Christian de La Malène**, ont alors précisé qu'il s'agissait bien d'admettre la fixation, par la Commission, de normes de pollution dans l'ensemble de l'Union, complétées éventuellement par des politiques locales d'accompagnement, déterminées par les Etats membres suivant les spécificités régionales.

Pour lever toute ambiguïté, **M. Philippe François** a proposé de modifier la rédaction du paragraphe concerné pour qu'il soit clairement indiqué que les mesures nationales s'ajoutent aux règles européennes mais ne s'y substituent pas.

La délégation a alors adopté, à l'unanimité, les conclusions présentées par son rapporteur.

La délégation a ensuite **examiné le projet de rapport d'information de M. Christian de La Malène sur une réforme du mode de scrutin pour les élections européennes.**

M. Christian de La Malène, rapporteur, a tout d'abord rappelé qu'après la décision de faire élire les représentants des Etats membres au Parlement européen au suffrage universel, la France avait choisi de mettre en oeuvre un scrutin proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique. Il a observé qu'un choix identique avait été fait par une majorité d'Etats membres au sein de l'Union européenne.

Le rapporteur a ensuite souligné que le mode de scrutin actuel faisait l'objet de critiques fortes. Le choix de la représentation proportionnelle dans une circonscription unique conduit à éloigner considérablement l'élu de ses électeurs et exclut toute possibilité de sanction de l'élu par l'électeur à l'issue du mandat. En outre, ce système ne permet pas une représentation équilibrée des composantes du territoire. En contrepartie, ce mode de scrutin a l'avantage de permettre la représentation de l'ensemble des courants d'opinion et s'adaptera sans difficulté à la diminution éventuelle du nombre de sièges attribués à la France dans le cadre de l'élargissement futur de l'Union européenne. De plus, ce système est celui qui favorise le plus l'existence d'un débat national sur les questions européennes, alors même qu'il est si difficile d'exposer et de confronter des thèses différentes sur ce sujet.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a fait valoir que de nombreuses propositions avaient été formulées en vue d'une réforme du mode de scrutin. Il a estimé que, si une telle réforme devait voir le jour, elle devrait être conduite au cours de la session parlementaire 1996-1997, compte tenu du calendrier électoral français.

Le rapporteur a alors indiqué que, dans la perspective d'une réforme, un certain nombre de contraintes et de paramètres devaient être pris en compte. Il a rappelé tout d'abord qu'en 1976 le Conseil constitutionnel n'avait déclaré la décision de faire élire le Parlement européen au suffrage universel conforme à la Constitution, que pour autant que les modalités d'application de cette décision ne porteraient pas atteinte au principe d'indivisibilité de la République. Dans ces conditions, il est difficile de prévoir la manière dont pourrait réagir le Conseil constitutionnel s'il devait examiner un mode de scrutin impliquant le découpage de la circonscription nationale.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a ensuite souligné que le Traité sur l'Union européenne prévoyait la mise en oeuvre d'une procédure électorale uniforme et que le Parlement européen avait formulé plusieurs proposi-

tions pour parvenir à une telle solution. En 1993, en particulier, le Parlement européen a adopté un rapport de M. Karel de Gucht préconisant la représentation proportionnelle, mais autorisant néanmoins la mise en oeuvre d'un scrutin majoritaire pour autant que celui-ci ne concerne pas plus des deux tiers des sièges attribués à un Etat membre. Cette proposition, qui visait à faciliter une décision au sein du Conseil de l'Union européenne, n'a cependant pas pu faire l'objet d'un accord. Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale, l'Allemagne vient de formuler une proposition visant à introduire dans le Traité lui-même un texte très proche de la résolution du Parlement européen. Il semble cependant aujourd'hui que la mise en place d'une procédure électorale uniforme ne soit pas possible avant plusieurs années.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a observé que, dans la réflexion sur le mode de scrutin, il fallait également tenir compte de la situation particulière des départements et territoires d'Outre-mer. Les territoires d'Outre-mer n'appartiennent pas à la Communauté européenne, mais leurs populations votent néanmoins aux élections européennes, dans la mesure où elles appartiennent à la République française à laquelle s'appliquent les traités communautaires. Or, la création de circonscriptions n'appartenant pas à la Communauté européenne pourrait faire l'objet de contestations ; de plus, si l'on créait, pour l'Outre-mer, des circonscriptions ne correspondant à aucune réalité humaine, on verrait probablement la participation des populations des départements et territoires diminuer, alors même qu'elle est déjà très faible. De même, dans la perspective d'une réforme, la situation des Français établis hors de France devra être examinée attentivement, dans la mesure où il sera impossible de créer une circonscription particulière à cet effet.

Le rapporteur a enfin évoqué le problème du cumul des mandats et des fonctions. Observant que les propositions de réforme du mode de scrutin étaient souvent assorties de demandes d'interdiction absolue de tout cumul de

mandats, il a estimé qu'en l'absence de cumul, les députés européens seraient moins représentatifs et moins légitimes, quel que soit le mode de scrutin retenu. Il a souligné que la question du cumul des mandats devait être examinée en prenant en considération la nécessité que le député européen ait une existence politique sur le territoire national.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a alors souligné que toute réforme du mode de scrutin devrait avoir deux objectifs : améliorer la défense des intérêts de la France au sein du Parlement européen ; donner davantage de légitimité à la construction européenne.

Le rapporteur a présenté les différents modes de scrutin qui peuvent être envisagés pour les élections européennes. Evoquant le scrutin uninominal majoritaire, il a précisé que celui-ci ne pourrait comporter qu'un seul tour, compte tenu des délais dans lesquels la décision de 1976 enferme la procédure électorale. Ce mode de scrutin présente l'avantage considérable de permettre une véritable sanction de l'élu par l'électeur au terme du mandat. En revanche, il ne permet pas la représentation de l'ensemble des forces politiques et implique un nouveau découpage du territoire qui devrait être remis en chantier après chaque élargissement. Ce système existe au Royaume-Uni et il apparaît que les Britanniques ont une influence plus forte que la plupart des autres pays au sein de l'Assemblée, du fait de la loi électorale qui permet au parti vainqueur de disposer à lui seul d'un nombre très important de sièges. De plus, les parlementaires britanniques sont les seuls qui, en fin de semaine, regagnent leur circonscription afin de rendre des comptes à leurs électeurs.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a ensuite mentionné la possibilité de mettre en oeuvre un scrutin proportionnel mixte régional et national, mais il a observé qu'un tel système serait totalement étranger aux habitudes françaises, d'une grande complexité, et qu'il pourrait avoir une influence négative sur la participation électorale. Il a en outre émis des réserves sur la constitutionna-

lité d'un mode de scrutin qui conduirait à mettre en place deux types d'élus.

Le rapporteur a alors envisagé la possibilité de mettre en oeuvre un scrutin proportionnel purement régional. Cependant, un tel système conduirait dans de nombreuses régions à un scrutin majoritaire, compte tenu du faible nombre de sièges à pourvoir. En outre, il existerait un risque fort que les parlementaires ne soient plus les représentants de la France au Parlement européen, mais les représentants de telle ou telle région. D'ores et déjà, certaines régions ont des délégations à Bruxelles. En outre, dans les plus grandes régions, qui disposeraient d'un nombre important de sièges, les listes seraient simplement composées par les organes régionaux des partis, au lieu de l'être, comme aujourd'hui, par leurs organes nationaux.

M. Christian de La Malène, rapporteur, a enfin évoqué la possibilité de découper le territoire français en un petit nombre de circonscriptions afin de préserver le caractère proportionnel du scrutin. Il a observé qu'un tel système ne présenterait en fait aucun avantage, en termes de rapprochement de l'élus et de l'électeur, par rapport au mode de scrutin actuellement en vigueur.

Concluant son propos, **M. Christian de La Malène** a souligné que les modes de scrutin envisageables présentaient tous des défauts importants. Il a indiqué que si l'on voulait rapprocher le parlementaire de l'électeur, offrir une possibilité de choix, de sanction, il faudrait sans doute proposer le scrutin majoritaire, mais a craint qu'une telle proposition ne soit mal reçue, n'allant pas dans le sens des réflexions jusqu'alors entreprises. Il a estimé qu'en outre il ne fallait pas faire porter à la loi électorale la responsabilité intégrale de la légitimité insuffisante du Parlement européen et a rappelé qu'il plaidait depuis longtemps pour que l'on dote cette Assemblée d'une loi fondamentale, définissant précisément ses compétences. Il a enfin constaté que cette idée d'une loi fondamentale pour le Parlement européen ne paraissait pas préoccuper les participants à la Conférence intergouvernementale.

Au cours du débat, **M. Jacques Genton, président**, a rappelé qu'à l'origine, les membres de l'Assemblée parlementaire européenne avaient pour vocation de représenter l'entité européenne et non chacun des Etats membres et que, pour cette raison, les Etats avaient tout fait pour limiter au maximum les compétences de cette Assemblée.

M. Pierre Fauchon a tout d'abord évoqué le cumul des mandats et des fonctions et a fait valoir qu'il paraissait impossible aujourd'hui d'exercer deux mandats parlementaires. Il a revanche estimé qu'un enracinement local était nécessaire, tant aux parlementaires nationaux qu'aux parlementaires européens, et en a conclu que le cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat ou d'une fonction locale devait être autorisé. A propos du mode de scrutin, M. Pierre Fauchon s'est déclaré en accord avec le rapporteur pour constater que les possibilités envisagées pour modifier le mode de scrutin actuel ne rapprocheraient pas l'élu des électeurs, à moins d'envisager un mode de scrutin uninominal majoritaire. Soulignant qu'il faudrait beaucoup de courage pour aller vers un tel système, il a souhaité que le rapport, sans demander la mise en oeuvre d'un tel mode de scrutin, souligne que seule cette réforme aurait une véritable signification. Il a estimé qu'à défaut d'une telle évolution, le mode de scrutin actuel était probablement le moins mauvais, permettant en particulier la mise en place de listes conduites par des personnalités politiques de premier plan. M. Pierre Fauchon a enfin déclaré approuver les propos du rapporteur relatifs à la mise en place d'une loi fondamentale. Il a fait valoir qu'il était de plus en plus indispensable de mettre en oeuvre une Constitution européenne et que ce problème ne pourrait être indéfiniment ignoré.

M. Paul Masson a rappelé que les signataires des traités fondateurs des Communautés européennes se méfiaient profondément des Parlements et souhaitaient avant tout construire un système efficace, tout en lui donnant une touche démocratique. Il a observé que cette manière de faire n'était plus possible aujourd'hui, la

construction communautaire souffrant avant tout d'un déficit de légitimité. Approuvant les propos du rapporteur, il a observé qu'il n'existait aucun Parlement au monde, en dehors du Parlement européen, ne disposant d'aucune loi fondamentale pour définir l'étendue de ses compétences. Il a estimé qu'on ne pouvait attendre aucune amélioration d'une réforme du mode de scrutin et qu'une telle réforme serait très mal perçue par l'opinion à un moment où les difficultés de la France ne font pas de ce problème un sujet prioritaire.

M. Daniel Millaud a évoqué l'incohérence de la situation dans laquelle se trouvent actuellement les territoires d'Outre-mer au regard du droit communautaire. Les territoires d'Outre-mer n'appartiennent pas à la Communauté européenne en vertu du Traité de Rome, mais leurs populations votent néanmoins aux élections européennes en vertu du principe d'indivisibilité de la République inscrit dans la Constitution. De même, le statut de la Polynésie française confère au territoire la compétence d'autoriser ou non l'entrée des étrangers en Polynésie, mais cette compétence ne s'applique pas aux ressortissants communautaires en vertu du principe de non-discrimination qui soutient l'ensemble du droit communautaire. **M. Daniel Millaud** a estimé que la situation actuelle n'était plus acceptable, que certains partenaires de la France avaient trouvé des solutions originales pour leurs territoires respectifs, et qu'il convenait de redéfinir les relations entre la Communauté européenne et les territoires d'Outre-mer dans le respect de l'organisation particulière de ces territoires prévue par l'article 74 de la Constitution.

M. Pierre Lagourgue a fait valoir que le mode de scrutin actuel ne permettait que très rarement et de manière marginale la représentation des départements d'Outre-mer au Parlement européen. Rappelant que les départements d'Outre-mer comptent presque deux millions d'habitants, il a souhaité que, quelle que soit la solution retenue, on réfléchisse au moyen d'améliorer la représentation de ces départements au Parlement européen. Il

a enfin observé que, dans cette perspective, le mode de scrutin uninominal majoritaire serait probablement le meilleur.

M. Emmanuel Hamel a estimé que le mode de scrutin actuel était le moins mauvais et qu'il n'était pas souhaitable de le modifier.

En réponse aux orateurs, **M. Christian de La Malène, rapporteur**, a tout d'abord précisé qu'il ne plaiderait pas pour le cumul de mandats parlementaires, mais qu'il estimait nécessaire que les parlementaires européens bénéficient d'un enracinement local. A propos du mode de scrutin, il a suggéré que la délégation, sans proposer un tel mode de scrutin, souligne les avantages du mode de scrutin uninominal majoritaire. Evoquant la question de la loi fondamentale définissant les compétences du Parlement européen, il a rappelé qu'il défendait cette idée depuis longtemps, mais qu'elle impliquait un débat difficile entre ceux qui souhaitent que le Parlement européen soit doté de compétences très étendues et ceux qui plaident pour des compétences plus limitées. Il a observé que le Parlement européen lui-même s'accommodait très bien de la situation actuelle, craignant que ses compétences ne soient figées dès lors qu'elles seraient inscrites dans une loi fondamentale.

M. Christian de La Malène a ensuite rappelé que les départements d'Outre-mer, du fait de leur statut de département et de leur ultra-périphicité, bénéficiaient d'avantages importants, mais subissaient également certaines contraintes et que des améliorations étaient sans doute possibles. Il a enfin estimé que les territoires d'Outre-mer bénéficiaient bel et bien d'une organisation particulière conformément à l'article 74 de la Constitution, même si leurs rapports avec la Communauté européenne pouvaient ne pas paraître satisfaisants.

La délégation a adopté à l'unanimité le rapport d'information ainsi que les conclusions résultant du débat.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Mercredi 4 décembre 1996 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a procédé à l'**élection de son bureau** qui est ainsi constitué :

Président : M. Christian Poncelet, sénateur

Premier vice-président : M. Pierre Mehaignerie, député

Vice-présidents : M. Philippe Auberger, député

M. James Bordas, sénateur

M. Michel Charasse, sénateur

M. Laurent Dominati, député

Secrétaires : M. Pierre Fauchon, sénateur

M. Jean-Michel Fourgous, député

M. Didier Migaud, député

M. Serge Vinçon, sénateur

L'office a ensuite procédé à la nomination de rapporteurs sur les trois demandes d'étude dont il a été saisi :

- **M. Arnaud Cazin d'Honinethun** a été nommé **rapporteur de la saisine**, émanant du bureau du Sénat, sur l'**évaluation des actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France** ;

- **M. Jean Cluzel** a été nommé **rapporteur de la saisine**, émanant du bureau de l'Assemblée nationale, sur la **situation du cinéma français** ;

- **MM. Jean-Pierre Delalande et Charles Descours** ont été nommés **rapporteurs de la saisine**,

2008

émanant de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le **régime des pensions de retraite servies aux fonctionnaires.**

L'office a enfin décidé de tenir sa prochaine réunion dans le courant du mois de janvier.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
MISSIONS D'INFORMATION, GROUPE DE TRAVAIL
ET DÉLÉGATIONS POUR LA SEMAINE DU 9
AU 14 DÉCEMBRE 1995**

Commission des Affaires culturelles

Mercredi 11 décembre 1996

à 15 heures 30

Salle n° 245

- Examen du rapport de M. Pierre Laffitte en vue de la deuxième lecture du projet de loi n° 28 (1996-1997), modifié par l'Assemblée nationale, portant transposition dans le code de la propriété intellectuelle des directives du Conseil des Communautés européennes n° 93/83 du 27 septembre 1993 et 93/98 du 29 octobre 1993.

Commission des Affaires économiques

Mercredi 11 décembre 1996

à 9 heures 30

Salle n° 263

- Désignation des candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein des organismes extra-parlementaires suivants :

. Conseil national de l'habitat (un candidat titulaire et un candidat suppléant) ;

2010

. Conseil national des transports (deux candidats titulaires et deux candidats suppléants).

- Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3178 (AN) relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation humaine ou animale (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Examen du rapport de M. Roger Rigaudière sur le projet de loi n° 109 (1996-1997) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural.

Commission des Affaires étrangères

Mardi 10 décembre 1996

à 17 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Charles Millon, ministre de la Défense, sur le projet de loi portant réforme du service national.

Mercredi 11 décembre 1996

à 10 heures

Salle n° 216

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 3177 (AN — 10e législature) en cours d'examen par l'Assemblée nationale, portant réforme du service national.

2011

- Examen du rapport de M. Michel Alloncle sur le projet de loi n° 106 (1996-1997), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995.

- Communication de M. Xavier de Villepin, président, sur le rôle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dans la transition économique des pays de l'Est.

- Communication de M. Xavier de Villepin, président, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1996.

Jeudi 12 décembre 1996

à 10 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Yves Michot, président directeur général de la société Aérospatiale.

Commission des Affaires sociales

Mardi 10 décembre 1996

à 16 heures

Salle n° 213

- Echange de vues sur la proposition de loi n° 100 (1996-1997, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'épargne-retraite.

2012

Mission d'information sur les conditions du renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité des produits thérapeutiques en France

Mardi 10 décembre 1996

Salle n° 213

à 15 heures 30 :

- Audition de M. Norbert Anselmann, chef du secteur dispositifs médicaux, Commission des Communautés européennes.

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

Lundi 9 décembre 1996

à 14 heures

Salle de la Commission

- Examen sur le rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi n° 85 (1996-1997) de finances pour 1997.

- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi n° 85 (1996-1997) de finances pour 1997.

2013

Jeudi 12 décembre 1996

à 9 heures 30

Salle de la Commission

- Sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen du rapport de M. Michel Mercier, rapporteur, sur le projet de loi n° 3119 (AN, Xème législature) relatif à la zone franche de Corse.

- Sous réserve de sa transmission par l'Assemblée nationale, examen du rapport de M. Alain Lambert, rapporteur général, sur le projet de loi n° 3117 (AN, Xème législature) de finances rectificative pour 1996.

- Examen des éventuels amendements sur la proposition de loi n° 100 (1996-1997), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à l'épargne retraite (M. Philippe Marini, rapporteur).

- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de finances rectificative pour 1996.

- Désignation de candidats pour faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la zone franche de Corse.

2014

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

Mercredi 11 décembre 1996

à 9 heures 30

Salle n° 207

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 3093 (A.N.) de M. Marcel Porcher modifiant l'article 54 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. proposition de résolution n° 63 (1996-1997) de M. Hubert Haenel tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services de police et de gendarmerie dans leurs missions de police judiciaire et de vérifier l'application, par ces services, des dispositions du code de procédure pénale concernant la direction, le contrôle et la surveillance de la police judiciaire.

. proposition de loi n° 95 (1996-1997) de M. Serge Mathieu tendant à reconnaître officiellement le caractère de Journée nationale du souvenir et du recueillement à la date du 16 octobre, anniversaire du transfert du soldat inconnu d'Algérie à Notre-Dame-de-Lorette.

. proposition de loi n° 96 (1996-1997) de M. Bernard Plasait tendant à renforcer les moyens de contrôle des certificats d'hébergement.

. proposition de loi organique n° 101 (1996-1997) de M. Patrice Gélard tendant à compléter l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

. proposition de loi n° 105 (1996-1997) de M. Nicolas About tendant à interdire l'importation, l'élevage, le trafic et la détention de pitbulls et de tout animal issu de leur croisement sur le territoire français.

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. François Blaizot sur le projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996 prise en application de la loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte.

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n° 96-1 du 2 janvier 1996 d'habilitation relative à l'extension et à l'adaptation, de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte et abrogeant certaines dispositions concernant les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India et l'île de Clipperton.

- Examen du rapport de M. Charles Jolibois sur la proposition de loi n° 482 (1995-1996) de M. Jacques Larché, relative à l'examen des plaintes déposées contre des titulaires de mandats publics électifs.

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 99 (1996-1997) adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la détention provisoire (rapporteur : M. Georges Othily).

Jeudi 12 décembre 1996

à 8 heures 30

Salle n° 207

- Examen des amendements éventuels aux textes suivants :

. proposition de loi n° 319 (1995-1996) adoptée par l'Assemblée Nationale, renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière (rapporteur : M. Jean-Jacques Hyest) ;

. proposition de loi n° 98 (1996-1997) adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, relative au maintien des liens entre frères et soeurs (rapporteur : M. Robert Pagès).

Groupe de travail sur la décentralisation

Mercredi 11 décembre 1996

Salle n° 207

à 15 heures :

.
- Audition de M. Michel Lapeyre, directeur de la Fédération des collectivités concédantes et régies.

à 16 heures :

- Audition de M. Philippe Valletoux, conseiller de M. Pierre Richard, président du Crédit local de France.

2017

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un
texte sur les dispositions restant en discussion du
projet de loi relatif à l'emploi dans la fonction
publique et à diverses mesures d'ordre statutaire**

Mardi 10 décembre 1996

à 9 heures

Salle n° 65.64
Palais Bourbon

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

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un
texte sur les dispositions restant en discussion de la
proposition de loi relative aux besoins des per-
sonnes âgées par l'institution d'une prestation spé-
cifique dépendance**

Mardi 10 décembre 1996

à 17 heures

Salle n° 65.13
Palais Bourbon

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi res-
tant en discussion.

2018

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer

Jeudi 12 décembre 1996

à 9 heures 30

Salle 62.41

Palais Bourbon

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

Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes

Mercredi 11 décembre 1996

à 15 heures

Salle n° 263

- Audition de MM. les Questeurs sur le compte administratif 1995.

2019

Mission commune d'information sur l'entrée dans la société de l'information

Mercredi 11 décembre 1996

à 16 heures 30

Salle n° 245

- Audition de M. Marc-André Feffer, vice-président de Canal Plus.

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

Mardi 10 décembre 1996

à 16 heures 15

Salle n° 261

- Examen de plusieurs propositions d'actes communautaires concernant la pêche (E 726, E 727, E 729, E 378).