

# LE SENAT

ISSN 1240 8417

## BULLETIN DES COMMISSIONS

**N° 22 – SAMEDI 11 AVRIL 1998**

SESSION ORDINAIRE 1997-1998



### SOMMAIRE

<b>Affaires culturelles</b>	<b>3419</b>
<b>Affaires économiques</b>	<b>3421</b>
<b>Affaires étrangères</b>	<b>3423</b>
<b>Affaires sociales</b>	<b>3433</b>
<b>Finances</b>	<b>3451</b>
<b>Lois</b>	<b>3493</b>
<b>Commissions d'enquête</b>	<b>3547</b>
<b>Programme de travail pour la semaine du 20 au 25 avril 1998</b>	<b>3565</b>

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

Pages

### Affaires culturelles

- *Résolutions européennes - Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles (Ppr n° 317 - E-994)*
- Adoption de la résolution de la commission ..... 3419

### Affaires économiques

- *Organisme extraparlamentaire - Conseil supérieur de l'aviation marchande*
- Désignation d'un candidat suppléant proposé à la nomination du Sénat ..... 3421
- *Organisme extraparlamentaire - Comité de contrôle du fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale*
- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat ..... 3421
- *Codification - Livre VI (nouveau) du code rural (Pjl n° 332)*
- Examen du rapport en deuxième lecture ..... 3421
- *Résolutions européennes - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen et proposition de règlement (CE) du Conseil concernant les procédures anti-dumping (Ppr n° 334 - E-1001)*
- Adoption de la résolution de la commission ..... 3422

**Affaires étrangères**

- *Audition de M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes*..... 3423
- *Audition de M. Alain Richard, ministre de la défense* ..... 3423

**Affaires sociales**

- *Nomination de rapporteurs*..... 3440-3441
- *Emploi - Plan national d'action pour l'emploi établi sur la base des lignes directrices adoptées par le Conseil de l'Union européenne*
  - *Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité* ..... 3433
  - *Emploi - Réduction du temps de travail (Pjl n° 363)*
    - *Examen des amendements* ..... 3439
    - *Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire*..... 3440
  - *Economie et finances - Diverses dispositions d'ordre économique et financier (Pjl n° 373)*
    - *Demande de saisine pour avis* ..... 3440
  - *Responsabilité civile - Responsabilité du fait des produits défectueux (Ppl n° 360)*
    - *Communication du président*..... 3441
- *Santé - Plan " pour une meilleure prise en charge de la douleur "*
  - *Audition de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé*..... 3442

**Finances**

- *Nomination de rapporteur* ..... 3464
- *Impôts et taxes - Réforme de la taxe professionnelle*

	Pages
– Audition de M. Alain Lamassoure, vice-président de l'assemblée des districts et communautés de France .....	3451
– Audition de M. Alain Bizot, président de la commission fiscale de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris .....	3457
• <i>Banque de France - Participation au système européen de banques centrales (Pjl n° 383)</i>	
– Audition de MM. François Savary, représentant le Syndicat national autonome (SNA), Jean-Louis Corvaisier, représentant de la Confédération générale du travail (CGT) et de Philippe Poulain, représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), de la Banque de France .....	3461
– Examen du rapport.....	3484
• <i>Résolutions européennes - Recommandation de la commission relative au rapport sur l'état de convergence et recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (Ppr n<sup>os</sup> 362, 370 et 378 - E 1045)</i>	
– Examen du rapport.....	3464
• <i>Union européenne - Livre Vert relatif aux ports et infrastructures maritimes</i>	
– Communication .....	3474
– <i>Loi de finances</i>	
– Nomination de rapporteurs spéciaux .....	3484
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national d'art et de culture Georges Pompidou</i>	
– Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat	3484
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national de la cinématographie</i>	
– Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat	3484

## Lois

• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	3493
• <i>Responsabilité civile - Responsabilité du fait des produits défectueux (Ppl n° 360)</i>	
– Désignation de candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire .....	3493

	Pages
– Examen du rapport en deuxième lecture .....	3498
• <i>Affaires sociales - Lutte contre l'exclusion</i>	
– Demande de saisine pour avis .....	3493
• <i>Sécurité civile - Diverses mesures relatives à la sécurité routière (Pjl n° 302) et répression de la conduite automobile sous l'empire de produits stupéfiants, de substances psychotropes ou de somnifères (Ppl n° 237)</i>	
– Examen des amendements .....	3493
• <i>Droit de la famille</i>	
– Audition de Mme Irène Théry, Sociologue .....	3504
– Audition de MM. Philippe Malaurie, professeur à l'Université de Panthéon - Assas, Alain Benabent, professeur à l'Université Paris X, et de Mme Jacqueline Rubellin-Devichi, professeur à l'Université de Lyon .....	3508
– Audition de Mmes Sylvaine Courcelle, vice-président du tribunal de grande instance de Paris, Marie-Christine George, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Créteil, et Danièle Ganancia, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Nanterre.....	3512
– Audition de M. Jean Hauser, professeur à l'Université de Bordeaux, président de la mission de recherche droit et justice sur le pacte d'intérêt commun (PIC).....	3518
– Audition de Mme Michelle Torrecillas, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Belfort et de M. Thierry Fossier, président de la chambre de la famille du tribunal de grande instance de Grenoble .....	3522
– Audition de M. Jean-Marie Coulon, président du tribunal de grande instance de Paris .....	3525
– Audition de M. Régis de Crépy, représentant de l'association des Maires de France .....	3528
– Audition de Maître Jacques Combret, notaire.....	3530
– Audition de Maître Jacqueline Beaux-Lamotte, président de la commission ouverte sur le droit de la famille du barreau de Paris et de Maître Françoise Baqué de Zan, rapporteur de la Conférence des Bâtonniers.....	3532
– Audition de Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice .....	3536

**Commission d'enquête chargée de recueillir des informations sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière opérées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1997**

- *Audition de M. Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'emploi et de la solidarité.....* 3547
- *Audition de M. Jean-Marc Dupeux, secrétaire général de la CIMADE et de M. Laurent Giovanonni, responsable du service accueil de la CIMADE .....* 3553

**Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne**

- *Audition de M. Christian Gerondeau, président de l'Union routière de France .....* 3561

- Programme de travail des commissions et commissions d'enquête pour la semaine du 20 au 25 avril 1998 .....** 3565

**AFFAIRES CULTURELLES**

**Mercredi 8 avril 1998 - Présidence de M. Jean-Paul Hugot, vice-président** - La commission a constaté qu'elle n'était saisie d'aucun amendement aux conclusions qu'elle avait adoptées, sur le rapport de **M. François Lesein**, sur la **proposition de résolution n° 317** (1997-1998), présentée par **M. Michel Barnier** en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la **proposition de directive du Parlement européen et du Conseil** modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE concernant le **Système général de reconnaissance des qualifications professionnelles** et complétant les directives concernant les professions d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin (n° E-994).

Elle a **adopté**, à l'unanimité des commissaires présents, **une résolution reprenant le texte de la proposition de résolution qu'elle avait adoptée le 25 mars 1998** (rapport n° 357, 1997-1998).

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 8 avril 1998 - Présidence de M. Jean Huchon, vice-président.** - La commission a tout d'abord procédé à la désignation, comme **candidats** proposés à la nomination du Sénat, de **M. Léon Fatous** pour siéger comme membre suppléant au sein du **Conseil supérieur de l'aviation marchande**, et de **M. Henri Revol** pour siéger au sein du **comité de contrôle du fonds de soutien aux hydrocarbures ou assimilés d'origine nationale**.

Elle a ensuite examiné le rapport, en deuxième lecture, de **M. Alain Pluchet** sur le **projet de loi n° 332 (1997-1998)**, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la partie législative du **livre VI (nouveau) du code rural**.

**M. Gérard Braun, rapporteur**, en remplacement de M. Alain Pluchet, a rappelé que ce texte, examiné en première lecture par le Sénat le 18 septembre 1997, puis par l'Assemblée nationale le 4 mars dernier, visait à rassembler, dans un instrument juridique unique, l'ensemble des dispositions applicables en matière de production et d'organisation des marchés agricoles.

Il a indiqué que lors de la discussion de ce projet de loi, la Haute Assemblée avait adopté 125 amendements. Il a précisé que l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission de la production et des échanges, avait maintenu l'ensemble de ces modifications et avait adopté 69 amendements.

La commission a ensuite adopté, sur proposition de son rapporteur, quatre amendements, dont deux sur l'annexe de **l'article 1** (livre VI du code rural) du projet de loi, tendant à corriger des erreurs matérielles, et deux d'ordre rédactionnel sur **l'article 4** (dispositions pour lesquelles le code de la consommation est code suiveur).

Puis, elle a **approuvé l'ensemble du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale.**

Aucun amendement n'ayant été déposé sur sa proposition de résolution, la commission a ensuite procédé à **l'adoption de sa résolution** sur :

– **la communication de la commission au Conseil et au Parlement européen** relative au traitement des anciens pays n'ayant pas une économie de marché, dans les **procédures antidumping** ;

– **la proposition de règlement (CE) du Conseil** portant modification du règlement (CE) n° 384/96 du Conseil relatif à la défense contre les importations qui font **l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne** (E 1001).

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE  
ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 8 avril 1998 - Coprésidence de MM. Jacques Genton et Xavier de Villepin** - La commission a entendu, en commun avec la délégation pour l'Union européenne, **M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes**. Le compte rendu sommaire de cette audition figure dans le numéro 7 d'"Actualités de la délégation pour l'Union européenne".

**Jeudi 9 avril 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président** - La commission a entendu **M. Alain Richard, ministre de la défense**, sur les conclusions de la revue des programmes d'équipement militaire.

Le ministre de la défense a tout d'abord rappelé les objectifs visés par la revue des programmes afin de permettre le maintien de la loi de programmation pour les années 1997-2002 tout en recherchant toutes les marges d'économies compatibles avec la maîtrise des finances publiques souhaitée par le gouvernement.

Le Gouvernement s'est ainsi, a poursuivi **M. Alain Richard**, prononcé sur la continuité de trois choix politiques majeurs : autonomie stratégique et politique, capacité d'action à distance du territoire national, et contribution à l'édification d'une Europe de la défense fondée sur un équilibre global avec nos principaux partenaires européens.

Le ministre de la défense a en conséquence indiqué que le cadre général et les objectifs de la loi de programmation 1997-2002 étaient maintenus avec une adaptation limitée du contenu et de l'échéancier de la programmation dans le cadre d'une stabilisation des annuités restantes des crédits d'équipement à 85 milliards de francs (en

francs constants 1998), ce qui permettra, a souligné **M. Alain Richard**, de réaliser quelque 20 milliards de francs d'économies d'ici 2002, qui engendreront elles-mêmes 20 milliards de francs d'économies supplémentaires après le terme de l'actuelle programmation.

Ces mesures, a précisé le ministre de la défense, seront réparties entre les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire (-3,4 milliards de francs), aux fonctions commandement, communications, renseignement (- 3,8 milliards de francs), aux forces classiques (-9,4 milliards de francs), ainsi qu'aux services communs et à la DGA (-3,4 milliards de francs).

Détaillant ensuite les principales mesures décidées au terme de la revue des programmes, **M. Alain Richard** a successivement évoqué les réductions de cibles de quelques programmes (tels que les missiles Mistral et les engins porte-blindés du char Leclerc), l'interruption, ou le retrait de la France, de trois programmes de missiles, le retrait anticipé du porte-avions Foch et de deux escadrons d'avions Jaguar, ainsi que la décision de faire coïncider la mise en service du quatrième SNLE-NG et du futur missile M51. Cette dernière mesure doit permettre, a relevé le ministre de la défense, de réaliser de substantielles économies, la structure de nos forces nucléaires en deux composantes complémentaires, ainsi que l'ensemble des grands programmes nucléaires, étant intégralement préservés.

Abordant ensuite les mesures décidées dans le domaine du commandement, du renseignement et de l'espace, **M. Alain Richard** a souligné le maintien des programmes clés en matière de renseignement, notamment le système d'observation optique spatiale Hélios II. Le calendrier des programmes de télécommunications Syracuse II et Syracuse III est aménagé afin d'assurer la meilleure synergie avec les technologies civiles en la matière. Le programme de satellite radar Horus doit en revanche être abandonné en raison de la défection de notre partenaire allemand.

S'agissant des programmes aériens, le ministre de la défense a successivement commenté la confirmation du programme Rafale, dont la cible est maintenue et qui ne fait l'objet que de l'aménagement des échéances de quelques livraisons, reportées de 2003 à 2004. Par ailleurs, **M. Alain Richard** a fait observer que le retrait anticipé de deux escadrons d'avions Jaguar permettrait à l'armée de l'air de rallier plus vite le format défini dans le modèle d'armée.

Dans le domaine des capacités de combat aéroterrestre, le ministre de la défense a souligné le maintien du programme d'hélicoptère Tigre, qui sera poursuivi dans ses deux versions, et du programme de char Leclerc. Dans le domaine de la mobilité, **M. Alain Richard** a fait observer la préservation du programme d'hélicoptère NH 90 et l'engagement du programme VBCI (véhicule blindé de combat d'infanterie). Il a enfin rappelé la nécessité d'assurer le remplacement de notre flotte de transport tactique, l'acquisition de nouveaux avions de transport devant être effectuée à partir de 2002.

S'agissant du groupe aéronaval, **M. Alain Richard** a précisé que le retrait de service du Foch correspondrait à l'admission au service actif du Charles de Gaulle, la commande d'un deuxième porte avions après 2002 demeurant une éventualité. Le ministre de la défense a également souligné le maintien du programme de NTCD (nouveaux transports de chalands de débarquement), la production de ces bâtiments devant s'opérer sous contrainte de moindre coût fixé après une démarche comparative.

Enfin, le ministre de la défense a fait observer que les conclusions de la revue des programmes s'inscrivaient dans le cadre de l'objectif général de réduction des coûts des programmes poursuivi par la DGA et que, par ailleurs, un effort limité serait imposé aux forces en matière d'entretien programmé du matériel.

**M. Alain Richard** a enfin souligné que les conclusions de la revue des programmes avaient fait l'objet d'une

prise de position commune du président de la République et du Gouvernement. Il a estimé que la revue des programmes constituerait, pour les armées et les industriels, un élément de lisibilité appréciable et que la stabilisation des crédits d'équipement à laquelle avait conclu cet exercice ne saurait dispenser le ministère de la défense de poursuivre les indispensables efforts d'adaptation entrepris.

A l'issue de l'exposé du ministre, **M. Xavier de Villepin, président**, a relevé que l'annonce d'une stabilisation des crédits du titre V à un niveau supérieur à celui arrêté dans le cadre du budget de 1998 constituait un motif de satisfaction, de même que la non remise en cause de la loi de programmation militaire qui restera, avec le modèle d'armée retenu, le cadre de référence de notre politique de défense. Il a toutefois fait part de son inquiétude quant à la réduction de 20 milliards de francs de l'enveloppe financière globale par rapport aux prévisions initiales contenues dans cette loi de programmation. **M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite interrogé le ministre sur les points suivants :

- le Gouvernement s'engageait-il à ne pas affecter, dans les prochaines années, les crédits militaires de régulations budgétaires qui remettraient en cause l'engagement pris de stabilisation des crédits d'équipement ?

- comment serait résolue lors des prochaines programmations la difficile question de la "bulle financière" constituée par les économies successives imposées au budget de la défense ?

- la réduction de cibles ou l'abandon de certains programmes de cohérence ne risquait-elle pas de remettre en cause l'efficacité opérationnelle de nos forces ?

- comment évolueraient à l'avenir les programmes concernant l'espace militaire, compte tenu en particulier de l'abandon du programme Horus ?

- quelle serait l'évolution des effectifs d'avions de combat en ligne d'ici 2015 ?

- où en étaient les problèmes liés au fonctionnement du système de propulsion du porte-avions nucléaire ?

- quelle serait enfin l'incidence de la nouvelle réduction annoncée des crédits d'études "amont" sur nos capacités de recherche, déjà faibles par comparaison avec les efforts consentis en la matière par les Etats-Unis ?

**M. Nicolas About** s'est interrogé sur la continuité de nos capacités opérationnelles en Méditerranée durant les périodes de révision du porte-avions nucléaire, sur les conséquences sur les industries de défense des réductions de crédits concernant les missiles, sur la possibilité d'associer d'autres partenaires européens à la construction de systèmes radar Horus après le retrait de l'Allemagne, sur la possibilité de recourir aux compagnies aériennes civiles pour les transports de troupes, et enfin sur l'état actuel du processus de rapprochement entre Dassault et l'Aérospatiale.

**M. Jean-Luc Bécart**, après s'être félicité des orientations générales des conclusions de la revue des programmes, s'est notamment inquiété des incidences des décisions sur le niveau d'activité des industries de défense, en particulier la DCN et GIAT-Industries.

**M. François Trucy**, rapporteur spécial du budget de la défense à la commission des finances, s'est interrogé sur les possibilités de coopération européenne dans le domaine du groupe aéronaval ; il s'est également enquis des risques de pression sur le titre V liés à un éventuel accroissement des contraintes du titre III dans le cadre de la professionnalisation des armées.

**M. André Rouvière**, après s'être interrogé sur les modalités du projet de mise en concurrence de la direction des constructions navales et sur les perspectives de commandes de chars Leclerc par l'Arabie Saoudite, a demandé au ministre de préciser les conditions de prise en charge par l'Etat du logement des volontaires de la gendarmerie nationale par les collectivités locales.

Enfin, **M. André Boyer** a souhaité obtenir des informations sur la possibilité de construire un deuxième porte-avions disposant d'un mode de propulsion moins coûteux que le nucléaire.

**M. Alain Richard** a alors répondu aux questions des commissaires.

Le ministre, ayant souligné que la loi de programmation militaire avait déjà intégré un effort très important de modération des coûts, a reconnu que les 20 milliards d'économies nouvelles qui venaient d'être décidées, entraîneraient nécessairement des renoncements à certains objectifs opérationnels non prioritaires.

S'agissant des risques de régulation budgétaire, le ministre a rappelé que la décision de préserver l'actuelle loi de programmation, tout en lui apportant certains ajustements, constituait un engagement politique. Il a relevé que, si la croissance de l'économie se poursuivait au rythme actuel, les risques de régulation affectant le budget de la défense seraient réduits. Il n'a pas toutefois exclu qu'une inflexion de la conjoncture économique ou des priorités politiques, nécessitant par exemple un effort sur les revenus de solidarité, puisse avoir une incidence contraire.

Abordant la question de la "bosse financière" au-delà de 2002, le ministre a fait observer que les 20 milliards d'économies qui venaient d'être décidés, généreraient à leur tour 20 milliards d'économies complémentaires pour la période postérieure à l'actuelle loi de programmation. L'effet vertueux de ces économies ne supprimerait certes pas la "bosse financière" qui pouvait être aujourd'hui évaluée à environ 80 milliards de francs, mais le ministre a considéré que la politique de baisse des prix entreprise devrait permettre de réduire cette "bosse" de 40 à 50 milliards supplémentaires dans les prochaines années.

Le ministre a souhaité rassurer les commissaires en ce qui concerne les programmes de cohérence. En tout état de cause, le niveau des stocks de munitions nécessaires aux

éventuelles opérations militaires était, pour l'heure, très largement supérieur aux besoins.

S'agissant des programmes spatiaux militaires, **M. Alain Richard** a rappelé que le choix de maintenir le programme satellitaire d'observation optique Hélios II entraînerait un effort financier substantiel compte tenu du retrait de la participation allemande. Ce choix avait été dicté par le souci de ne pas être démuné pendant cinq années de capacités d'observation satellitaire, dans l'attente de l'arrivée vers 2008 des satellites de nouvelle génération. En revanche, a précisé le ministre, les conséquences financières très lourdes du retrait de la participation allemande au programme Horus avaient conduit à l'abandon de ce programme, malgré le besoin militaire indéniable que représentait une capacité d'observation radar.

En ce qui concerne la réduction des crédits d'études et son incidence sur nos capacités de recherche, le ministre a fait observer que la vraie difficulté ne provenait pas tant de l'écart qui nous séparait des Etats-Unis en la matière que de la faiblesse générale des efforts consentis en matière de recherche par nos principaux partenaires européens. Le ministre a par ailleurs précisé que ces réductions inciteraient à une plus grande sélectivité et à un recours accru aux technologies duales.

L'aménagement du calendrier de livraison du Rafale air ainsi que le retrait anticipé de deux escadrons de Jaguar n'affecteraient pas l'objectif de 300 avions de combat en ligne retenu dans le cadre du modèle d'armée pour 2015. Pendant la durée d'exécution du programme Rafale, le ministre a indiqué qu'il serait possible d'examiner les possibilités de rapprochement industriel entre son constructeur et les autres industriels européens impliqués dans la fabrication de l'EFA (European Fight Aircraft).

S'agissant du second porte-avions, **M. Alain Richard** a tout d'abord fait observer que l'hypothèse consistant à garder pendant cinq ans le porte-avions Foch en service

pour suppléer le Charles de Gaulle en 2004-2005 était apparue irréalizable. Une perspective européenne existait pour assurer la permanence du groupe aéronaval. La Grande-Bretagne avait apporté la preuve que le recours à de simples porte-aéronefs pouvait apporter de réelles capacités et le ministre a estimé que la seule solution crédible permettant d'assurer la permanence du groupe aéronaval en 2004-2005 passerait par une coopération franco-britannique. Si la construction d'un second porte-avions était à la portée financière de la France, il conviendrait cependant d'étudier l'hypothèse d'un mode de propulsion qui ne serait pas nucléaire. Le ministre a cependant précisé que les difficultés techniques liées à la propulsion du Charles de Gaulle appartenaient au passé.

L'anticipation de la construction du missile nucléaire M51 n'évitera pas, a précisé **M. Alain Richard**, la réduction nécessaire des effectifs dans le secteur missiles balistiques de l'Aérospatiale qui, par ailleurs, bénéficie d'un surcroît d'activité dans sa branche aéronautique.

S'agissant de l'avion de transport futur, le ministre a indiqué qu'une éventuelle décision d'Airbus de construire l'appareil signifierait que la société pourrait escompter des retombées civiles bénéfiques de ce programme. Rappelant par ailleurs que l'accord des huit pays pour le programme d'avion de transport futur était conditionné à une mise en concurrence avec d'autres produits, le ministre a fait observer que l'option américaine, basée essentiellement sur des appareils Hercules C130 J, n'était pas nécessairement la plus coûteuse. Il a par ailleurs souligné que l'examen de l'option russo-ukrainienne de l'Antonov 70 faisait apparaître cette solution comme une alternative crédible. En tout état de cause, si cette hypothèse était concrétisée, une charge de travail équivalant à 40 ou 50 % pourrait être affectée à Airbus compte tenu des nécessaires travaux de mise aux normes de l'appareil aux critères occidentaux.

Les décisions qui viennent d'être prises concernant le financement des dépenses militaires donnent une bonne visibilité pour les quatre prochaines années, ce qui doit

permettre notamment à la DCN et à GIAT-Industries d'effectuer, dans de bonnes conditions, les adaptations nécessaires.

**M. Alain Richard** a indiqué que la confirmation du programme de laser mégajoule ne devait pas occulter le fait que les retombées civiles très importantes de ce programme s'appuieraient sur un effort financier substantiel assumé par le seul ministère de la défense.

Le ministre a indiqué que, dans l'état actuel de la professionnalisation, le titre III ne devrait pas connaître de difficultés majeures. Cela étant, une évolution positive du marché du travail aboutissant à une réduction du chômage des jeunes, pourrait entraîner, à terme, une réévaluation des soldes qui exigerait alors des financements complémentaires. Il ne s'agissait cependant, selon le ministre, que d'une éventualité compte tenu de l'intérêt que représentaient les carrières militaires et les dispositifs de reconversion qui leur étaient désormais associés.

Après avoir rappelé que le char Leclerc était proposé à des pays tels que l'Arabie saoudite et l'Afrique du sud dans un cadre de concurrence sévère, le ministre a précisé que la réalisation des NTCD sous contrainte de moindre coût, fixé après une démarche comparative nationale et européenne, constituait un signal pour la DCN l'incitant à passer à un niveau de prix comparable à celui des autres constructeurs.

**M. Alain Richard** a enfin indiqué que le principe du financement par l'Etat du logement des gendarmes pouvait faire l'objet d'arrangements avec les collectivités locales en ce qui concerne les renforts saisonniers des effectifs de la gendarmerie.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 7 avril 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a procédé, au cours d'une réunion tenue conjointement avec la délégation du Sénat pour l'Union européenne, présidée par M. Jacques Genton, à l'audition de **Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité**, sur le **plan national d'action pour l'emploi** établi sur la base des lignes directrices adoptées par le Conseil de l'union européenne.

**Mme Martine Aubry, ministre**, a rappelé que le Conseil européen de Luxembourg de novembre dernier avait adopté des "lignes directrices" pour l'emploi en 1998 et que chaque Etat membre devait présenter pour le 15 avril son "plan national d'action pour l'emploi". Le Conseil européen de Cardiff, les 15 et 16 juin prochain, verra la présentation officielle des plans nationaux. Elle a reconnu que les partenaires sociaux, en raison des délais très courts d'élaboration, n'avaient pas encore pu se prononcer sur ce projet. Elle a indiqué qu'elle espérait en revanche une contribution de leur part avant le Conseil européen de Cardiff.

**Mme Martine Aubry, ministre**, a souligné que le chemin parcouru en Europe, dans les esprits et dans les faits, était considérable comme en témoigne la définition d'une "stratégie coordonnée pour l'emploi". Elle a observé que cette stratégie reposait sur une méthode -les Etats doivent désormais adopter des engagements quantifiés, permettant une évaluation régulière et en commun des résultats- et des objectifs, qui doivent être à la fois ambitieux et réalistes. Elle a expliqué que cette politique européenne pour l'emploi était comparable à celle ayant conduit à la mise en place de l'euro.

**Mme Martine Aubry, ministre**, a ensuite rappelé les quatre piliers organisant les “ lignes directrices pour l’emploi ” : l’amélioration de la capacité d’insertion professionnelle des jeunes et des adultes, le développement de nouvelles activités, l’amélioration de la capacité d’adaptation des travailleurs et des entreprises et le développement des politiques d’égalité des chances dans la vie professionnelle et sociale. Elle a observé que le plan français d’action pour l’emploi suivait fidèlement ce cadre.

**M. Martine Aubry, ministre**, a présenté les trois priorités essentielles du plan d’action français.

Elle a tout d’abord présenté la première priorité : “ retrouver une croissance durable ”. Elle a mentionné à cet égard la politique de consolidation de la demande et de maîtrise des finances publiques, mais également la politique en faveur de l’innovation et de soutien apporté à la création de nouvelles activités émergentes. Elle a rappelé qu’une des lignes directrices de Luxembourg ouvrait la possibilité aux Etats membres, après la modification de la directive européenne, d’expérimenter l’application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux services intensifs en main d’œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière. Elle a indiqué que le Gouvernement était résolu à demander à la commission et à ses partenaires que cette expérimentation puisse concerner, au-delà des services de proximité, une liste significative d’activités.

Elle a ensuite mentionné la deuxième priorité : “ favoriser une croissance plus riche en emplois ”. Elle a rappelé qu’il s’agissait de l’objectif essentiel de la loi d’orientation et d’incitation à la réduction du temps de travail, mais également du programme “ nouveaux emplois - nouveaux services ”. Elle a observé que les Pays-Bas et la Grande-Bretagne allaient adopter des dispositifs similaires à la loi française sur les emplois-jeunes.

Elle a enfin présenté la troisième priorité : “ une croissance qui puisse profiter à tous ”. Elle a cité sur ce point les deux premières lignes directrices de Luxembourg

consistant à offrir à tout jeune, avant son sixième mois de chômage, et à tout adulte, avant son douzième mois de chômage, un " nouveau départ ". Elle a indiqué que le service public de l'emploi, Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), devrait développer ses prestations d'appui en faveur des demandeurs d'emploi. Elle a mentionné que différents dispositifs allaient dans le sens d'une meilleure intégration des exclus du travail : le programme TRACE, les formations en alternance, les contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand (contrat initiative-emploi (CIE), contrat emploi-solidarité (CES) et contrat emploi consolidé (CEC)) et la montée en puissance du programme " nouveaux emplois - nouveaux services ".

**Mme Martine Aubry, ministre**, a précisé en conclusion que la présentation de ce plan n'avait rien d'un exercice théorique. Elle a rappelé que la France avait demandé le chiffrage des " engagements de Luxembourg " et qu'un premier rendez-vous d'évaluation aurait lieu lors du Conseil européen de Vienne en décembre 1998.

**M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**, a tout d'abord indiqué que la délégation allait consacrer un rapport aux différentes politiques de l'emploi menées au sein de la Communauté. Il s'est interrogé par ailleurs sur le parallélisme effectué entre la mise en œuvre de l'euro et celle d'une politique commune de l'emploi. Il a considéré qu'il existait des critères clairs pour comparer les politiques économiques, alors que les concepts de la politique de l'emploi sont très divers selon les Etats membres.

**M. Louis Souvet** s'est interrogé sur la mise en œuvre de l'Europe sociale, sur le choix entre le respect du principe de subsidiarité ou la mise en concurrence des pratiques nationales pour déterminer la plus efficace et la promouvoir comme " modèle social européen ". Il a demandé si le gouvernement français s'était fixé des objectifs chiffrés en matière de chômage pour les trois pro-

chaines années. Il s'est interrogé sur la portée des " lignes directrices pour l'emploi ", à partir du moment où il n'existe pas de sanctions, comme celles prévues dans le cadre de la convergence économique et financière. Enfin, il a souhaité obtenir des précisions quant à la liste des activités qui pourraient être soumises au taux réduit de TVA.

**M. Christian de la Malène** a rappelé que les lignes directrices pour l'emploi insistaient sur l'importance du partenariat et de la concertation. A cet égard, il a indiqué que le projet de loi d'orientation sur la réduction du temps de travail lui paraissait contraire aux " lignes directrices ". Il a ensuite observé que la politique familiale du Gouvernement lui semblait contraire au développement des emplois à domicile. Enfin, il a constaté que les dépenses envisagées étaient considérables et qu'elles ne lui paraissaient pas compatibles avec la mise en place de l'euro, qui impose des déficits publics en dessous de 3 % du produit intérieur brut (PIB).

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a souligné qu'il lui paraissait important, en ce qui concerne les chômeurs de longue durée, d'étudier davantage l'individualisation des parcours professionnels. Elle a observé, en le regrettant, que les dispositifs d'aide à la création d'entreprises se heurtaient souvent à l'inertie des banques. Elle a souligné l'importance de la notion de bassins d'emploi et de comités de bassin d'emploi. Elle a mentionné l'existence d'un programme européen consistant à des rencontres entre Etats membres pour des échanges d'expériences sur les différents dispositifs de politique de l'emploi.

**Mme Dinah Derycke** s'est enquis d'une refonte envisagée de la loi portant sur la formation professionnelle. Elle s'est félicitée des dispositions relatives à l'égalité professionnelle hommes/femmes.

**M. Guy Fischer**, après avoir déclaré qu'il se réjouissait de ce plan national pour l'emploi, a souhaité qu'il tire vers le haut les législations sociales. Il s'est interrogé sur

la marge de manoeuvre budgétaire du Gouvernement, compte tenu de la mise en place de l'euro.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a souhaité qu'une projection, dans les différents Etats membres, des créations d'emploi liées à la croissance puisse être présentée à la réunion de Cardiff. Il a indiqué que la " ligne directrice " qui lui semblait la plus importante tendait à " faciliter le passage de l'école au travail " et a souligné à cet égard la nécessité de passerelles efficaces entre lycées professionnels et entreprises. Il s'est interrogé sur les concepts européens, qui changent profondément d'un pays européen à un autre, en prenant l'exemple de la définition des petites et moyennes entreprises (PME). Enfin, il a rappelé l'importance du secteur des nouvelles technologies pour la création d'emploi.

En réponse à M. Jacques Genton, **Mme Martine Aubry, ministre**, s'est montrée très intéressée par le rapport de la délégation sur les politiques de l'emploi menées par les Etats membres.

Elle a reconnu, en prenant l'exemple du taux de chômage, que l'un des problèmes était effectivement l'impossibilité de comparaison exacte d'un pays à un autre et que c'était pour cette raison qu'il n'était pas possible de formuler des objectifs quantitatifs. Elle a souligné qu'il était du devoir des Etats, en fonction de leur culture propre, de déterminer les moyens techniques à mettre en œuvre pour aboutir à des objectifs, qui peuvent être communs.

Elle a indiqué que la France pouvait s'inspirer d'exemples de l'étranger : développement local, mécanismes d'aide aux PME, systèmes bancaires. Mais, elle a rappelé que les Etats européens s'inspiraient en sens inverse de la politique suivie en France, s'agissant notamment du plan emplois-jeunes. Elle a souligné les souplesses importantes que connaît la France en matière de marché du travail.

En réponse à **M. Louis Souvet**, elle a indiqué qu'il n'était pas possible de donner des objectifs chiffrés en

matière de chômage, ce dernier dépendant pour une large part de la conjoncture économique internationale. Elle a précisé que le rythme de croissance en France se situait désormais au-dessus de la moyenne des pays européens grâce à une consommation plus dynamique résultant du retour de la confiance et de l'augmentation du pouvoir d'achat des salariés. Elle a reconnu qu'il n'existait pas de sanctions juridiques envers les pays qui ne respecteraient pas les lignes directrices, mais que la plus grande des sanctions était de nature politique face aux opinions publiques. Elle a indiqué que la liste d'activités complémentaires qui pourrait être soumise à un taux réduit de TVA ferait l'objet d'une demande -dont on ne pouvait présager l'issue- du gouvernement français auprès de ses partenaires.

**A M. Christian de la Malène**, elle a rappelé que dans le cadre de l'union économique et monétaire, la commission n'indiquait pas aux Etats comment parvenir à des déficits publics inférieurs à 3 % du PIB et qu'en conséquence les moyens relevaient de la compétence des gouvernements. Elle a indiqué que la prochaine loi d'orientation sur la réduction du temps de travail ne lui paraissait aucunement en désaccord avec les lignes directrices adoptées par le Conseil européen et que les premiers éléments dont elle disposait laissaient penser que les mesures prises par le Gouvernement n'auraient pas de conséquences négatives sur les emplois à domicile.

En réponse à Mme Marie-Madeleine Dieulangard, elle a insisté sur la nécessité de renforcer le développement local, en s'appuyant sur des dispositifs déjà existants comme les comités de bassins d'emploi. Elle a indiqué que le programme d'échange en matière de politique de l'emploi était un programme approuvé par le Conseil le 15 décembre 1997 et qu'il était doté de 200 millions de francs.

En réponse à Mme Dinah Derycke, elle a indiqué qu'il lui semblait effectivement nécessaire de réfléchir à une réforme de la loi de 1971 sur la formation professionnelle.

Elle a précisé que cette refonte ne pourrait pas avoir lieu sans un bilan préalable effectué en commun : Etat, régions, Parlement, syndicats, associations. En ce qui concerne l'égalité professionnelle hommes/femmes, elle a rappelé que le débat sur la parité ne devait pas couvrir uniquement le champ politique.

A M. Guy Fischer, elle a souligné que l'objectif de respecter un déficit public inférieur à 3 % du PIB n'avait pas empêché la mise en œuvre d'une politique très volontariste en matière d'emploi. Elle a affirmé sa conviction que l'effort mené en matière de finances publiques permettrait d'ouvrir des marges de manoeuvre à terme.

En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, président, elle a reconnu que la comparaison des créations d'emploi serait intéressante. En ce qui concerne le système scolaire, elle a indiqué qu'il s'agissait d'un élément majeur de lutte contre le chômage et qu'une réforme des lycées professionnels serait engagée. Elle a ensuite souligné que beaucoup de pays européens ne connaissent même pas l'existence de seuils pour définir les PME. En ce qui concerne les emplois liés aux nouvelles technologies, elle a rappelé les chiffres constatés aux Etats-Unis, où 40 à 45 % des nouveaux emplois ont un lien avec les nouvelles technologies. Elle a mentionné qu'il était nécessaire de disposer d'un système bancaire acceptant de prendre des risques dans ce domaine.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, après avoir remercié Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, pour sa présentation du plan national pour l'emploi, a souligné en conclusion d'une part, l'importance d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration de ce plan, et, d'autre part, la nécessité de disposer de " concepts européens " communs, comme le taux de chômage.

**Mercredi 8 avril 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen des amendements sur le projet de loi

**n° 363** (1997-1998), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, d'orientation et d'incitation relatif à la **réduction du temps de travail**.

A l'article 3, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 16 présenté par M. Jean-Baptiste Motroni, considérant que la commission proposait une nouvelle rédaction de cet article sans reprendre le dispositif de mandatement proposé par le Gouvernement.

La commission a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 17 présenté par M. Guy Fischer, Mme Nicole Borvo et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, en considérant qu'il supprimait une disposition que n'avait pas reprise la commission dans sa réécriture de l'article 3.

La commission a ensuite décidé de demander que le **projet de loi n° 373** (1997-1998) portant **diverses dispositions d'ordre économique et financier** lui soit renvoyé pour avis et d'examiner plus particulièrement les articles premier, 5 à 9 et 45.

Elle a nommé **M. André Jourdain rapporteur pour avis** de ce projet de loi.

Puis, la commission a nommé à titre officieux **M. Bernard Seillier rapporteur du projet de loi n° 780** (AN) d'orientation relatif à la **lutte contre les exclusions** actuellement en instance d'examen à l'Assemblée nationale.

La commission a par ailleurs désigné **sept candidats titulaires et sept candidats suppléants** appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 363** (1997-1998) d'orientation et d'incitation relatif à la **réduction du temps de travail**.

Ont été désignés comme **candidats titulaires** : **MM. Jean-Pierre Fourcade, Louis Souvet, Alain**

**Gournac, Serge Franchis, Jacques Machet, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Guy Fischer** et comme **candidats suppléants : MM. Louis Boyer, Charles Descours, André Jourdain, Jean-Louis Lorrain, Jacques Bimbenet, Mmes Dinah Derycke, Nicole Borvo.**

La commission a nommé **M. Louis Souvet rapporteur** de la **proposition de loi n° 211** (1997-1998) qu'il avait déposée avec M. Jean-Paul Delevoye tendant à mieux **réglementer les pratiques du merchandisage** afin d'éviter certaines pratiques abusives constatées dans le secteur de la grande distribution et **M. Claude Huriet rapporteur** de la **proposition de loi n° 347** (1997-1998) de M. Edouard Le Jeune visant à organiser de grandes campagnes nationales d'information en faveur du **don bénévole du sang**.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, sur la **proposition de loi n° 360** (1997-1998), adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relative à la **responsabilité du fait des produits défectueux**.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement concernant les produits de santé à l'article 12 bis de la proposition de loi. Ainsi, alors que le texte de la proposition de loi prévoit que les producteurs bénéficient d'une exonération de responsabilité en cas de dommages liés à l'un de leurs produits si l'état des connaissances scientifiques et techniques, au moment de la mise en circulation de ce produit, ne permettait pas de déceler l'existence d'un défaut, l'amendement adopté par les députés définit une exception à ce principe d'exonération au détriment des produits de santé.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, s'est interrogé sur la légitimité d'une telle exception, les produits de santé faisant l'objet, avant leur commercialisation, d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par l'Etat qui

atteste leur sécurité. Il a estimé que cet amendement serait également source de discriminations entre producteurs. Il a enfin considéré qu'en proposant cet amendement, le Gouvernement pourrait laisser croire que l'Etat cherchait à fuir ses responsabilités en matière d'indemnisation des conséquences de l'aléa thérapeutique.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que, malgré l'importance de cet amendement pour les producteurs et les consommateurs de produits de santé, il n'avait pas souhaité que la commission des affaires sociales se saisisse, pour avis, de la proposition de loi en deuxième lecture par courtoisie à l'égard de la commission des lois.

Il a cependant proposé à la commission, qui l'a accepté, de présenter en son nom un amendement de suppression du texte adopté par l'Assemblée nationale à l'article 12 bis.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition de M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, sur son plan intitulé "**pour une meilleure prise en charge de la douleur**".

Après avoir rendu hommage à l'action menée depuis plusieurs années par M. Lucien Neuwirth, sénateur, en faveur de l'amélioration de la prise en charge de la douleur, **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a affirmé sa volonté d'engager à son tour une action résolue contre la douleur, qu'elle soit aiguë ou chronique, et de développer les soins palliatifs.

Il a estimé que le droit des malades de ne pas souffrir devait être reconnu et a présenté les quatre priorités de son programme de lutte contre la douleur.

Evoquant la première priorité de ce programme, la prise en compte de la demande du patient, il a indiqué qu'un carnet "douleur" serait remis au patient à son arrivée à l'hôpital, l'utilisation des réglettes de mesure de la douleur systématisée et la prise en charge de la douleur

intégrée dans les éléments d'évaluation de la satisfaction des patients.

Il a aussi annoncé que des pompes d'auto-analgésie contrôlée seraient attribuées aux établissements de santé et qu'une liste régionale des centres de lutte contre la douleur chronique rebelle serait rendue publique au cours du mois prochain.

A la fin de l'année, le carnet à souches actuellement obligatoire pour la prescription des antalgiques majeurs sera supprimé au profit d'ordonnances infalsifiables utilisées pour toutes les prescriptions.

Enfin, dans le cadre de la politique conventionnelle du médicament, l'Etat encouragera les laboratoires à demander des autorisations de mise sur le marché pour des formes pédiatriques de médicaments antalgiques.

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a ensuite évoqué la deuxième priorité de son programme, qui concerne les établissements de santé et les réseaux de soins. Il a indiqué qu'un guide serait distribué aux établissements de santé afin de les aider à mieux respecter les dispositions de la loi sur la douleur, adoptée à l'initiative du Sénat.

Il a aussi affirmé que le cahier des charges qui sera proposé aux réseaux susceptibles de bénéficier de financements publics intégrera la dimension de la lutte contre la douleur et précisé qu'il étudiait la possibilité d'une valorisation de la première consultation chez les médecins généralistes formés au traitement de la douleur qui participaient à un réseau "ville-hôpital".

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a indiqué que la formation et l'information des professionnels de santé constituaient la troisième priorité de son programme.

Il a affirmé que le thème de la douleur serait intégré dans la formation initiale et continue des médecins et des autres professionnels de santé.

Evoquant enfin la quatrième priorité de son programme, l'information du public, il a annoncé le lancement d'une grande campagne d'information ainsi qu'une initiative, intitulée " semaine sans douleur ", qui sera prise au mois de septembre dans les hôpitaux.

**M. Lucien Neuwirth** s'est félicité de la stratégie de lutte contre la douleur annoncée par le ministre et l'a remercié pour ses propos concernant l'action menée par le Sénat en la matière. Il a souhaité que les membres du groupe d'études sur les problèmes posés, en France, par le traitement de la douleur se réunissent prochainement afin d'évoquer la question des soins palliatifs.

Approuvant l'initiative gouvernementale d'un nouveau recensement des structures hospitalières de lutte contre la douleur rebelle, il a cependant demandé au ministre s'il était bien raisonnable que la circulaire, qui définit la liste des pièces que devront fournir les centres anti-douleur, comporte près de quarante pages de questions.

Il lui a demandé combien de postes de praticiens hospitaliers intervenant en traitement de la douleur seraient créés et, citant l'exemple de l'hôpital Ambroise Paré à Boulogne-Billancourt, il a fait part de l'inquiétude des hospitaliers sur ces créations de postes, qui pourraient se traduire par la suppression d'autres postes au sein des services d'anesthésie.

Il a demandé au ministre s'il estimait nécessaire d'ouvrir des postes d'infirmières spécialisées dans le traitement de la douleur au sein des hôpitaux.

Enfin, il l'a interrogé sur la politique qu'il comptait mettre en oeuvre en faveur des soins palliatifs et a observé qu'un article de loi pourrait être plus efficace que la circulaire de 1986 actuellement en vigueur pour favoriser leur développement.

En réponse à M. Lucien Neuwirth, **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a indiqué que le questionnaire de recensement des structures hospitalières de lutte contre la douleur rebelle avait été établi sur

la base de la mission qui avait été confiée au Docteur Alain Serrie et qu'il avait déjà été simplifié par l'administration de la santé pour faciliter la tâche des établissements de santé concernés.

Observant que tous les établissements ne devaient pas répondre à toutes les questions formulées par la circulaire, il a toutefois manifesté son accord avec les propos tenus par **M. Lucien Neuwirth** et il a indiqué qu'il essaierait d'améliorer les choses.

Evoquant la création de postes de praticiens hospitaliers, il a rappelé que la création de deux postes avait été publiée au Journal Officiel du 26 mars dernier. Il a précisé que le poste créé à l'hôpital Ambroise Paré serait financé sur une enveloppe nationale et ne se traduirait pas par la suppression d'un poste existant dans le service d'anesthésie.

Il a indiqué que l'objectif de création de dix nouveaux postes, l'an prochain, était raisonnable.

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a affirmé qu'il souhaitait intégrer la prise en charge de la douleur dans la pratique des équipes médicales et paramédicales et il a estimé qu'une telle intégration était préférable à la création de postes d'infirmières spécialisées dans le traitement de la douleur.

Evoquant les soins palliatifs, il a aussi affirmé que, si de nombreux progrès avaient été accomplis depuis la publication de la circulaire du 26 août 1986, de nouveaux efforts devraient être entrepris pour favoriser leur développement.

Il a indiqué qu'il entendait confier aux conseils départementaux de l'Ordre des médecins, avec l'accord du président du Conseil national de l'Ordre, la mission de recenser l'offre de soins palliatifs et la faire connaître au public.

Il a estimé qu'il conviendrait de renforcer cette offre, de réduire les inégalités territoriales actuelles et de

prendre en compte l'existence de soins palliatifs dans la procédure d'accréditation des établissements de santé.

En outre, la possibilité de créer, dans un cadre expérimental, un forfait de soins spécifique aux services de soins infirmiers à domicile, identique à celui qui a été mis en place pour le Sida, sera mise à l'étude.

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a également annoncé qu'une évaluation des coûts liés à la dépendance, à la précarité et aux soins palliatifs serait entreprise dans le cadre d'un groupe de travail sur l'hôpital.

**M. Charles Descours** a observé que de nombreux progrès avaient été accomplis en matière de prise en charge de la douleur depuis une quinzaine d'années. Ainsi, les femmes enceintes bénéficient désormais le plus souvent d'une analgésie péridurale. Il a ensuite rappelé que de très nombreux postes d'anesthésistes demeuraient vacants au sein des hôpitaux et a fait part de sa crainte que de nombreuses commissions médicales ne demandent pas l'ouverture d'un poste de praticien hospitalier spécialisé dans la douleur s'il manque déjà un anesthésiste à l'hôpital. Constatant que la plupart des praticiens hospitaliers compétents pour traiter la douleur étaient à l'origine spécialisés en anesthésie-réanimation, il a fait part de sa crainte que l'ouverture de nouveaux postes en matière de traitement de la douleur n'aggrave encore la pénurie d'anesthésistes.

**M. Charles Descours** a ensuite observé que le paiement à l'acte des praticiens libéraux n'était pas incitatif pour prendre en charge les aspects psychologiques de la douleur qui justifient des consultations de longue durée.

Après avoir évoqué la question de la formation des professionnels de santé, il a affirmé qu'il soutenait l'action engagée par le secrétaire d'Etat pour renforcer la lutte contre la douleur.

**M. Jean Chérioux** a regretté qu'en matière de soins palliatifs, les établissements de santé s'adressent le plus

souvent à des établissements extérieurs spécialisés. Il a interrogé **M. Bernard Kouchner** sur la nature des associations qui seront appelées à intervenir en matière de soins palliatifs, et notamment si elles feraient appel à des bénévoles ou à du personnel spécialisé.

**M. André Vézinhet** s'est félicité de l'annonce d'un programme gouvernemental de lutte contre la douleur. Se référant à l'expérience vécue par un médecin de Montpellier qui souhaitait prendre des initiatives en matière de soins palliatifs, il a souligné la multiplicité des obstacles administratifs à de telles entreprises.

Après une intervention de **M. Jacques Machet**, **M. Jean-Louis Lorrain** a estimé que le traitement de la douleur traduisait une approche médicale du malade dans sa globalité. Il a affirmé que la douleur avait un coût important pour la société, notamment en raison des nombreux arrêts de travail qu'elle motive. Il a évoqué les méthodes non agressives de traitement de la douleur, comme la médecine thermale. Il a également affirmé que la question de la douleur devait être prise en compte dans l'analyse des phénomènes d'exclusion.

**M. Alain Gournac** s'est déclaré favorable aux propositions du ministre en matière d'amélioration de la prise en charge de la douleur et très intéressé par les futures réunions du groupe d'études sur la douleur consacrées aux soins palliatifs annoncées par M. Lucien Neuwirth. Il a estimé nécessaire de bien contrôler les associations de soins palliatifs en raison de la grande fragilité des malades et de leurs proches dans ces circonstances. Il s'est déclaré partisan d'une extension de la campagne " semaine sans douleur " en secteur libéral.

**M. Jean Madelain** a interrogé le ministre sur la fiabilité des réglettes de mesure de la douleur.

**M. Henri Le Breton** a évoqué l'insuffisance du nombre de lits de section de cure médicale réellement créés après avoir obtenu une autorisation administrative.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, rappelant que la France était très en retard en matière de prise en charge de la douleur lorsqu'avait été entreprise l'action de la commission des affaires sociales en ce domaine, a demandé au ministre si de notables progrès avaient été accomplis depuis lors.

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a confirmé que des progrès très importants avaient été accomplis. Il a cependant estimé qu'il ne convenait pas de relâcher l'effort entrepris car d'autres pays faisaient mieux que nous en la matière.

Répondant à M. Charles Descours, il a affirmé que la formation initiale des médecins devait être réformée afin de remédier aux situations de pénurie dans certaines spécialités. Il s'est également déclaré favorable à des mesures tendant à favoriser une meilleure répartition des médecins spécialistes sur le territoire. Il a également indiqué que, dans le cadre des expérimentations prévues par les ordonnances dites Juppé, des dérogations au paiement à l'acte pour la prise en charge de la douleur pourraient être étudiées. Il s'est déclaré favorable à l'agrément des associations qui interviennent dans le cadre de la formation aux soins palliatifs.

**M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, a fait siens les propos tenus par M. Jean Chérioux et il a déclaré préférer des unités mobiles de soins palliatifs, ainsi que des lits spécifiques répartis dans l'hôpital, à des structures hospitalières spécialisées dans la fin de vie. Il a toutefois confirmé que les institutions citées par M. Jean Chérioux faisaient un excellent travail.

Il a indiqué que les associations intervenant en la matière ne pouvaient avoir recours aux seuls services de bénévoles.

Il a signalé à M. André Vézinhét qu'il était tout à fait disposé à rencontrer le médecin de Montpellier dont il avait relaté l'expérience.

Il a affirmé que les réglottes de mesure de la douleur étaient très fiables.

Il a fait siens les propos tenus par M. Jean-Louis Lorrain, tout en rappelant que la douleur ne pouvait pas être traitée par la seule médecine thermique.

Répondant aux questions de M. Alain Gournac, **M. Bernard Kouchner, secrétaire d'Etat à la santé**, s'est déclaré favorable à une extension de la " semaine sans douleur " en médecine de ville tout en s'interrogeant sur les modalités d'une telle extension. Il a rappelé la nécessité d'accréditer les associations intervenant en matière de soins palliatifs et s'est déclaré partisan de l'institution d'un droit à un congé d'accompagnement dont pourraient bénéficier les salariés pendant la fin de vie d'un proche.

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

**Mardi 7 avril 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Alain Lamassoure, vice-président de l'Assemblée des districts et communautés de France**, sur la réforme de la taxe professionnelle.

**M. Alain Lamassoure** a indiqué qu'il centrerait son intervention sur le thème de la taxe professionnelle à taux unique, dite taxe professionnelle d'agglomération, au sujet de laquelle l'Assemblée des districts et communautés de France (ADCF) a récemment réalisé une enquête auprès des 68 établissements publics de coopération intercommunale ayant opté pour ce régime fiscal, parmi les 1.440 groupements de communes à fiscalité propre.

Au-delà d'un bilan quantitatif décevant, a-t-il relevé, puisqu'à la fin de l'année 1997 seuls 68 groupements avaient opté pour la taxe professionnelle d'agglomération, il ressort de l'enquête que cette formule, conçue à l'origine pour des agglomérations situées en zone urbaine, connaît en fait un développement en zone rurale. En effet 72 % des groupements à taxe professionnelle d'agglomération comptent moins de 20.000 habitants ; cependant, les groupements de six grandes agglomérations (Marseille, Rennes, Aix-en-Provence, Avignon, La Rochelle et Perpignan) rassemblent les deux-tiers de la population totale de l'ensemble.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite relevé une certaine concentration géographique des groupements à taxe professionnelle d'agglomération et une progression "par contagion" du recours à cette formule.

Il a souligné la progression de la part de la taxe professionnelle d'agglomération au sein de la fiscalité locale, cette part s'établissant à 25 % de produit de la taxe professionnelle collectée par les groupements à fiscalité propre en 1997, contre 20 % en 1993. Il a précisé que cette croissance était largement imputable aux grandes agglomérations dont les taux d'imposition sont élevés, les sept plus importantes représentant 81 % des bases d'imposition des groupements à taxe professionnelle d'agglomération et 87 % de leur produit de taxe professionnelle.

S'agissant de la pression fiscale, il a admis que le taux moyen de la taxe professionnelle des groupements à taxe professionnelle d'agglomération, supérieur d'1,5 point au taux moyen consolidé de la taxe professionnelle des communes et des groupements à fiscalité propre, était en revanche inférieur de trois points au taux moyen consolidé des communautés urbaines.

Analysant les objectifs recherchés par les groupements optant pour la taxe professionnelle d'agglomération, **M. Alain Lamassoure** a relevé qu'il s'agissait le plus souvent pour eux de renforcer la solidarité financière entre les communes, de supprimer les concurrences fiscales, et de bénéficier d'un montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) accru. Il a souligné que l'utilisation de la taxe professionnelle d'agglomération en tant qu'instrument de développement économique s'avérait, pour l'instant, décevante.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite rappelé un certain nombre d'obstacles à l'option d'un groupement de communes pour la taxe professionnelle d'agglomération, tels que les contraintes des règles de lien entre les taux des impôts locaux, l'insuffisance de bases de taxe professionnelle, la mise en place de la dotation de solidarité et l'évaluation des charges transférées.

S'agissant de l'utilisation du produit de la taxe professionnelle d'agglomération, il a noté que 83 % de ce produit était redistribué aux communes membres dans un grand

nombre de groupements, mettant en évidence l'absence d'une véritable politique intercommunale. Il a souligné que ce pourcentage serait encore plus faible en ne tenant pas compte des groupements à taxe professionnelle d'agglomération de Rennes, La Rochelle, et Laval, où 65 % de cette ressource sont conservés par le groupement à des fins d'action intercommunale.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite noté que l'incitation en termes de DGF paraissait déterminante pour l'adoption par un groupement de la taxe professionnelle d'agglomération, mais a précisé que cet effet incitatif s'était surtout vérifié en zone rurale et non en zone urbaine.

Il a fait remarquer que le relatif échec de la taxe professionnelle d'agglomération en zone urbaine s'expliquait, pour l'essentiel, par le mode de calcul de la DGF retenu dans ce cadre. En effet, ce mode de calcul, prévoyant une répartition sur la base de la population et du potentiel fiscal de taxe professionnelle, favorise les groupements ruraux dotés de très faibles bases d'imposition pénalise les groupements à fiscalité additionnelle fortement intégrés qui opteraient pour la taxe professionnelle d'agglomération.

Insistant sur la nécessité d'inciter les groupements à utiliser la taxe professionnelle d'agglomération en tant qu'instrument de véritables politiques intercommunales, **M. Alain Lamassoure** a ensuite présenté les propositions de l'ADCF pour améliorer ce dispositif.

A cette fin, a-t-il exposé, il conviendrait de supprimer certains "verrous juridiques" à l'option pour la taxe professionnelle d'agglomération. Il s'agirait, en premier lieu, d'étendre la faculté d'option pour la taxe professionnelle d'agglomération à l'ensemble des groupements à fiscalité propre et ce, quelle que soit la date de leur création. En deuxième lieu, la règle de majorité qualifiée des trois quarts des communes membres du groupement actuellement requise pour l'institution d'une taxe professionnelle d'agglomération devrait être assouplie et ramenée, par

exemple, aux deux tiers. En troisième lieu, il serait nécessaire de supprimer la règle de "liaison à la baisse" qui contraint actuellement les groupements à taxe professionnelle d'agglomération à baisser le taux de leur taxe professionnelle lorsque les communes membres diminuent les taux de leur fiscalité pesant sur les ménages. En dernier lieu, les règles de calcul de la majoration spéciale devraient être modifiées.

**M. Alain Lamassoure** a ensuite préconisé la révision des modalités de l'incitation par la DGF à instituer une taxe professionnelle d'agglomération de telle sorte que ce dispositif puisse produire ses effets en faveur de groupements situés dans des zones urbaines.

Puis, a-t-il précisé, l'ADCF souhaite que soit ouverte aux groupements à taxe professionnelle d'agglomération la faculté de percevoir une fiscalité additionnelle sur les ménages afin, d'une part, de permettre à ceux de ces groupements à faibles bases de taxe professionnelle, situées en zone rurale, de bénéficier de ressources complémentaires et, d'autre part, de conférer aux groupements situés en zone urbaine des moyens plus importants pour mener une véritable politique intercommunale.

Enfin, **M. Alain Lamassoure** a suggéré de permettre aux groupements de communes d'instituer une taxe professionnelle d'agglomération, sans qu'il soit pour autant obligatoire d'atteindre un taux unique de taxe professionnelle sur l'ensemble de leur territoire. A cet égard, il a indiqué que le niveau des taux de taxe professionnelle pratiqués au sein d'un même groupement par les communes membres variait souvent du simple au double, ce qui, même en tenant compte de la possibilité "d'étaler" sur dix ans l'institution d'un taux unique, impliquerait un relèvement de 6 à 7 % par an des taux de taxe professionnelle pour les communes du groupement qui pratiquent les plus faibles taux au moment de leur adhésion.

Soulignant le caractère dissuasif de telles situations, **M. Alain Lamassoure** a rappelé que la taxe profession-

nelle d'agglomération avait deux objectifs distincts : d'une part, le renforcement de la solidarité financière entre les communes et, d'autre part, la simplification fiscale en faveur des entreprises, à travers la pratique d'un taux unique de taxe professionnelle sur l'ensemble d'un territoire.

Il a considéré qu'il était possible de dissocier ces deux objectifs en s'inspirant des facultés de modulation des taux qui peuvent être pratiqués dans le cadre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères communautaire en fonction du niveau de service rendu, ce qui permettrait de conduire une politique fiscale dynamique au niveau intercommunal.

**M. Alain Lamassoure** a noté, en conclusion, que la perspective d'un développement important du pouvoir fiscal des structures intercommunales poserait inévitablement un problème politique à partir du moment où le budget intercommunal concentrerait un pourcentage élevé des ressources communales. Il a souligné que ce problème serait encore plus patent en cas d'ouverture d'une faculté d'option en faveur d'une fiscalité mixte et qu'il serait très difficile de s'en tenir à une désignation indirecte de l'exécutif intercommunal, en raison du lien nécessaire entre l'exercice de pouvoirs fiscaux et la détention d'une légitimité démocratique.

En réponse aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, **M. Alain Lamassoure** a tout d'abord indiqué que le faible développement de la taxe professionnelle d'agglomération tenait à l'importante dispersion du niveau des taux de taxe professionnelle au sein des zones urbaines. Aussi, a-t-il insisté sur l'intérêt d'envisager la possibilité d'instituer cette taxe sans pour autant contraindre le groupement à l'adoption d'un taux unique.

Il a ensuite précisé qu'un grand nombre des 68 groupements ayant opté pour la taxe professionnelle d'agglomération avait agi ainsi afin de bénéficier de "l'aubaine" qu'emportait ce choix en termes de DGF. A cet égard, il a

noté que le système actuel avait profité à de "fausses agglomérations", tandis que de véritables groupements se heurtaient à d'insurmontables obstacles lorsqu'ils envisageaient d'instituer une taxe professionnelle d'agglomération.

S'agissant de la règle des liens entre les taux des impôts locaux, il a indiqué que les administrations centrales avaient toujours tendance à vouloir "brider" les initiatives locales. Sur ce point, il a fait remarquer que les élus locaux étaient aujourd'hui des gestionnaires responsables et qu'un recours abusif à la fiscalité locale serait sanctionné par le suffrage universel ou par les effets de la concurrence fiscale entre les collectivités locales.

Il a enfin considéré que l'intercommunalité constituait un des leviers essentiels dans le cadre d'une réforme de la taxe professionnelle.

**M. Auguste Cazalet** s'est, pour sa part, dit "sceptique" au sujet de la taxe professionnelle d'agglomération, en raison de la dispersion du niveau des taux de la taxe professionnelle entre les communes d'un même groupement.

**M. Claude Belot**, après avoir évoqué les difficultés d'instituer une taxe professionnelle d'agglomération au sein d'un groupement où les écarts de taux de la taxe professionnelle sont élevés, a considéré qu'il était nécessaire de définir un système plus souple. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur une éventuelle redéfinition du bénéficiaire de l'écrêtement pratiqué sur les établissements exceptionnels, actuellement affecté au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

**M. Henri Collard** a, pour sa part, insisté sur la nécessité de renforcer l'effort de péréquation dans le domaine de la taxe professionnelle.

**M. Alain Lamassoure** a tout d'abord indiqué que, dans le cadre du district de Bayonne-Anglet-Biarritz qu'il préside, les écarts de taux de la taxe professionnelle entre les communes avaient rendu impossible l'institution de la

taxe professionnelle d'agglomération, la commune d'Anglet pratiquant un taux de 7 %, tandis que celle de Bayonne avait un taux de 14 %. S'agissant de la péréquation, il a relevé la nécessité d'une réflexion sur la nature du bénéficiaire des ressources de l'écrêtement pratiqué sur les établissements exceptionnels et a souligné que l'effort de péréquation pouvait aussi être renforcé à partir d'une mobilisation du produit de la taxe professionnelle versée par France Telecom et la Poste.

En réponse aux observations de **M. Christian Poncelet, président**, il a tout d'abord précisé qu'une prise en compte de l'amortissement dans les bases de la taxe professionnelle induirait une diminution de la part relative du matériel dans l'assiette de cet impôt et, corrélativement, une augmentation de la part des salaires. Rappelant que cette solution avait été envisagée à titre temporaire, en vue d'une relance de l'investissement, **M. Alain Lamassoure** a admis qu'il se félicitait de l'abandon de ce projet qui aurait eu un caractère artificiel.

Il a ensuite exprimé son accord sur l'intérêt de rechercher une incitation au développement des groupements à taxe professionnelle d'agglomération, au moyen de la dotation globale d'équipement, plutôt qu'à travers la dotation globale de fonctionnement, afin de tenir compte de leur rôle d'investisseur.

Puis, la commission a procédé à l'**audition de M. Alain Bizot, président de la commission fiscale de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.**

**M. Alain Bizot** a tout d'abord expliqué la plus forte réactivité des chefs d'entreprises aux alourdissements des taux de la taxe professionnelle qu'aux augmentations de l'impôt sur les sociétés, censées être provisoires. Il a rappelé qu'entre 1991 et 1996, l'impôt sur les sociétés a cru de 11%, la taxe professionnelle de 28% tandis que le produit intérieur brut n'augmentait que de 13,9%. Il a ajouté que la taxe professionnelle représentait 45% du produit des quatre taxes locales et que les entreprises, en combinant

la taxe professionnelle et les taxes foncières acquittées par elles, fournissaient plus de 50% des recettes fiscales perçues par les collectivités locales. Il a précisé que le défaut de la taxe professionnelle tenait plus à son poids global qu'à sa structure.

Réagissant aux propositions de réforme de la base de la taxe professionnelle fréquemment formulées, **M. Alain Bizot** s'est montré critique envers le recours à une assiette fondée sur la taxe à la valeur ajoutée, critère qu'il a jugé imparfait et dangereux. Imparfait, car la valeur ajoutée intègre proportionnellement plus de salaires que l'assiette actuelle, et n'est donc pas favorable à l'emploi. Le critère de la valeur ajoutée n'est pas non plus favorable à l'investissement, car celui-ci est pris en compte par le biais des amortissements. Par conséquent, il a considéré que si la valeur ajoutée était plus réaliste économiquement, car prenant mieux en compte la capacité contributive des entreprises, elle ne faisait qu'amplifier les défauts actuels de la taxe.

**M. Alain Bizot**, s'appuyant sur une étude de la direction de la prévision, a également jugé dangereux ce critère de la valeur ajoutée, dont l'introduction conduirait à alléger la contribution de 38% des entreprises, mais à alourdir d'autant celle des 62% restantes.

Il a estimé que retenir l'excédent brut d'exploitation comme base de la taxe professionnelle conduirait à créer un autre impôt sur le résultat. Il s'est inquiété des taux potentiellement élevés d'un tel impôt, sachant que le produit de la taxe professionnelle est proche de celui de l'impôt sur les sociétés.

Envisageant l'hypothèse d'un retour aux anciennes taxes locales, il a mis en évidence deux possibilités. La première consisterait en l'instauration d'un mécanisme de taux en cascade, applicable à chaque stade de la production, dont l'inconvénient serait d'être inflationniste et de conduire à des " effets de filière ". La seconde serait la réintroduction d'une taxe sur les ventes au détail, qui

organiserait un transfert massif du financement de cette réforme sur le commerce de détail, serait contraire aux dispositions communautaires et créerait des distorsions de concurrence.

**M. Alain Bizot** a précisé que ni la valeur ajoutée, ni l'excédent brut d'exploitation n'étaient des grandeurs localisables, et qu'une assiette reposant sur la valeur ajoutée supposait par conséquent un taux unique national, lequel présenterait l'avantage d'avancer dans la voie de la neutralité économique, mais se heurterait à l'opposition des élus locaux et impliquerait des transferts de compensation importants.

Puis, le président de la commission fiscale de la chambre de commerce et d'industrie de Paris a explicité la position de l'assemblée des chambres consulaires au sujet de la taxe professionnelle, la définissant comme pragmatique et tenant compte des intérêts souvent divergents des trois acteurs, les collectivités locales, l'Etat et les entreprises.

S'agissant de l'assiette de la taxe, il a suggéré de conserver la base actuelle, qui reflète correctement le " coût " que représente l'entreprise pour la commune, s'intègre bien aux traitements comptables courants et se prête facilement à un découpage par établissement. En revanche, il a prôné un réaménagement du mécanisme de plafonnement par un retour au taux de 3,5% pour toutes les entreprises, la fin du gel décidé en 1995, l'automatisme du plafonnement sans passer par la procédure de dégrèvement, et un désengagement progressif de l'Etat de façon à responsabiliser les collectivités d'accueil.

**M. Alain Bizot** a dénoncé le dévoiement de la cotisation minimale, qui abonde le budget de l'Etat sans autre lien avec l'imposition locale que son mode de calcul. Il a proposé d'instaurer un plafonnement global de la taxe en fonction de la masse salariale et de supprimer les exonérations injustifiées de taxe professionnelle, notamment celle dont bénéficient les coopératives.

S'agissant des taux de la taxe professionnelle, **M. Alain Bizot** a jugé indispensable la convergence des taux communaux et s'est déclaré favorable aux concertations entre élus locaux et entreprises, sur le modèle des expériences de Lille-Roubaix-Tourcoing et de Lyon, afin de définir les espaces économiques de convergence. Il a considéré qu'il fallait lever les obstacles fiscaux à l'intercommunalité. A court terme, il a appelé à une amélioration du système existant d'encadrement des taux et de péréquation. A ce titre, il a souhaité que le taux de dépassement du taux moyen national soit limité à 1,5.

Constatant que l'augmentation du poids de la taxe était très souvent due aux augmentations des taux régionaux et départementaux, il a proposé de spécialiser progressivement la taxe professionnelle en faveur des communes, préservant ainsi le lien privilégié entre cet échelon territorial et les entreprises. Il a envisagé que les départements et les régions conservent une part de taxe professionnelle, calculée à partir d'un taux unique fixé nationalement, de telle sorte que la contribution des entreprises à ces collectivités diminue sensiblement. Il a insisté sur l'importance de cette proposition qui, selon lui, permettrait de contenir le montant global de la taxe sur longue période et conduirait à une baisse immédiate de la pression fiscale sur les entreprises, préalable à l'instauration d'une éventuelle cotisation minimale, et donc à une rationalisation de la répartition en fonction de la capacité contributive des contribuables.

En réponse aux questions de **MM. Henri Collard, Denis Badré, René Ballayer, Emmanuel Hamel et Christian Poncelet, président**, le président de la commission fiscale de la chambre de commerce et d'industrie de Paris a précisé que les organismes consulaires ne remettaient pas en cause la taxe dans sa forme actuelle car, malgré ses défauts, elle était plus favorable à l'emploi que les alternatives proposées. Il a rappelé que, sur le principe, les chambres de commerce étaient favorables à une baisse de la pression fiscale.

Il n'a pas nié l'intérêt pour les entreprises des aides apportées par les régions et les départements. Cependant, il a constaté une disproportion entre l'évolution des taux de la taxe perçue par ces collectivités et les infrastructures nouvelles mises en service. Par ailleurs, il a considéré que les aides actuelles à la localisation d'entreprises n'étaient pas les plus efficaces en termes de création d'entreprises et d'emplois.

**M. Alain Bizot** s'est déclaré dans l'impossibilité de procéder à un chiffrage de sa proposition de revenir au plafond de 3,5% pour l'ensemble des entreprises.

S'agissant du financement des chambres de commerce, il a rappelé qu'il ne proposait pas de modifier l'assiette de la taxe professionnelle, sur laquelle est assise la taxe additionnelle qui finance les organismes consulaires. Il a remarqué que cette taxe additionnelle était encadrée et n'évoluait que d'environ 1% par an, chiffre qu'il a mis en relation avec les taux d'évolution de la taxe professionnelle. S'agissant de la Chambre de Paris, il a indiqué que la taxe additionnelle ne représentait que la moitié de ses ressources, le reste provenant des cotisations, des versements des établissements d'enseignement et des prestations vendues.

Enfin, **M. Alain Bizot** a rappelé son attachement au développement de la taxe professionnelle d'agglomération et à une unification des taux, soulignant que cette évolution pourrait être étendue à la taxe sur les grandes surfaces.

Enfin, la commission a procédé à l'**audition des représentants de l'Intersyndicale de la Banque de France.**

**M. Christian Poncelet, président,** a tout d'abord rappelé que la commission des finances avait déjà tenu, lors de la réforme du statut de la Banque de France en 1993, à entendre les représentants de l'Intersyndicale. Il a ensuite souligné que si le projet de loi actuellement en cours d'examen n'avait que peu d'effets directs sur le sta-

tut des personnels, des craintes étaient néanmoins apparues quant à l'avenir du réseau de succursales, ainsi qu'aux modalités d'émission et de gestion de la monnaie fiduciaire. Ces craintes ont justifié l'audition des représentants de l'Intersyndicale de la Banque de France.

**M. François Savary, représentant le Syndicat national autonome (SNA)**, a indiqué, à titre liminaire, qu'il ne souhaitait pas que la refonte des statuts de la Banque de France remette en cause certaines de ses activités traditionnelles tournées vers le grand public. Il a rappelé la nécessité pour la Banque de France de conserver son réseau de succursales qui lui permet de rester en contact avec les entrepreneurs locaux, ainsi que son rôle dans la gestion et le suivi des dossiers de surendettement. De même, il a condamné la stratégie actuelle consistant à confier à des sociétés privées des activités telles que la gestion, le tri ou l'entretien de la monnaie fiduciaire.

**M. Jean-Louis Corvaisier, représentant de la Confédération générale du travail (CGT)**, après avoir souligné l'intérêt des parlementaires pour l'évolution du statut de la Banque de France, a relevé la préoccupation exprimée par certains d'entre eux quant à la fermeture de caisses. Il a déclaré partager les craintes de son collègue quant à la délégation à des sociétés privées de la gestion de la monnaie fiduciaire. Il y a vu, en effet, pour l'avenir le risque que cette mission ne soit plus estampillée du "label Banque de France".

**M. Philippe Poulain, représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)**, a indiqué être en total accord avec la position adoptée par ses deux collègues, et a tenu à exprimer à son tour les craintes pesant sur les modalités de gestion et d'entretien de la monnaie fiduciaire. Il a également détaillé la procédure selon laquelle pouvaient être fermées les succursales de la Banque de France.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a interrogé les trois représentants de l'Intersyndicale sur la nature

des craintes qu'ils éprouvaient face à l'intégration de la Banque de France au sein du système européen de banques centrales. Il s'est également interrogé sur la possibilité pour le réseau de la Banque de France de demeurer statique face à un environnement économique et démographique en perpétuelle évolution. Il a enfin souhaité savoir quel contenu les représentants de l'Intersyndicale donnaient aux missions de service public qui ont été confiées à la Banque de France.

**M. Jean-Louis Corvaisier** a tout d'abord indiqué qu'il craignait que soit modifiée la clef actuelle de répartition de la rente monétaire -établie en fonction du produit intérieur brut (PIB) et du nombre d'habitants-, et cela aux dépens de la Banque de France et de ses ressources. Après avoir rappelé les trois principales missions du réseau -la circulation fiduciaire, la gestion de comptes et les activités de secrétariat économique-, il a estimé que le réseau tel qu'il existait actuellement était non seulement bien adapté à ces tâches, mais contribuait également à la création d'emplois dans le tissu économique local, ainsi qu'à la lutte contre la désertification rurale.

**M. Christian Poncelet, président,** a alors rappelé l'engagement pris devant la commission des finances par **M. Jean-Claude Trichet,** gouverneur de la Banque de France, de ne procéder à aucune fermeture de succursale.

**M. François Savary** a cependant tenu à indiquer que la réorganisation des caisses de la Banque de France pouvait conduire à terme à faire de certaines de ses succursales des "coquilles vides". Il a également souligné la spécificité et l'excellence du réseau de la Banque de France, que ce soit en matière d'études économétriques, ou dans la gestion et le suivi des commissions de surendettement, et qu'à ce titre, ce réseau constituait un exemple et une référence pour d'autres pays européens. Il s'est inquiété de la volonté de certains gouverneurs d'homogénéiser les modes de fonctionnement et d'organisation des banques centrales autour d'un "modèle anglo-saxon" qui aboutirait, de fait, à

remettre en cause les activités traditionnelles de la Banque de France.

**M. Denis Badré** s'est interrogé quant à la pérennité du réseau des différentes banques centrales européennes, ainsi que sur les missions qui seraient remplies par certaines banques centrales étrangères, et ne le seraient pas en France.

**M. Philippe Poulain** a estimé que l'ensemble des réseaux nationaux pourraient être conservés et qu'à sa connaissance aucune banque centrale étrangère n'exerçait de mission que la Banque de France n'accomplissait pas déjà.

**M. Jean-Louis Corvaisier** a confirmé ce point de vue. Il a critiqué la volonté des gouverneurs d'aligner les banques centrales sur un "modèle anglo-saxon" qui consisterait pour celles-ci uniquement à gérer la politique monétaire et à effectuer du contrôle prudentiel aux dépens d'une "analyse fine du terrain" que seul un réseau étendu permet de réaliser. Il a également fait part de ses craintes quant à la fermeture de certaines caisses qui entraînerait d'ici trois à cinq ans la disparition progressive et inéluctable de succursales, et constituerait, à ce titre, un danger pour l'économie locale.

**M. René Ballayer** a, à cette occasion, tracé un parallèle avec les fermetures de bureaux de poste en milieu rural.

**Mercredi 8 avril 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** En présence de M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, la commission ayant désigné **M. Alain Lambert, rapporteur général, rapporteur**, a examiné son rapport sur **trois propositions de résolution, n° 362 (1997-1998)**, présentée par M. Claude Estier, **n° 370 (1997-1998)**, présentée par M. Xavier de Villepin, et **n° 378 (1997-1998)** présentée par Mme Hélène Luc, en application de l'article 73 bis du règlement, sur la recom-

mandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil relative au rapport sur l'état de convergence et à la recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (n° E-1045).

**M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**, a, en préambule, rappelé que la délégation avait souhaité créer les conditions d'un débat en séance publique sur le passage à l'euro. Evoquant la proposition de résolution de M. Xavier de Villepin, il a estimé que le texte de la commission des finances s'inscrivait pleinement dans son esprit. Il a, en outre, informé la commission des finances d'initiatives prises pour améliorer la procédure d'examen des résolutions sur les propositions d'actes communautaires, marquée par une trop grande complexité.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, ayant rappelé que la commission était saisie de trois propositions de résolution présentées en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat, visant la proposition d'acte communautaire soumise au Sénat dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, par laquelle la Commission européenne propose au Conseil des ministres de l'Union européenne de recommander au Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de Gouvernement de décider que onze Etats membres réunissent les conditions pour adopter l'euro dès le 1er janvier 1999, a insisté sur l'objet du rapport de la commission des finances.

Il a ainsi souligné qu'il ne s'agissait pas de se prononcer sur le principe de l'adoption de l'euro, celui-ci ayant été approuvé par le peuple français au terme d'un processus référendaire riche en discussions. Il en a conclu que, formellement, la question centrale posée à la commission des finances était de savoir si la suggestion que l'euro réunisse onze Etats était raisonnable et justifiée.

Il a observé que cela ne devait pas empêcher une confrontation des points de vue sur l'euro mais que celle-ci

n'était pas susceptible de modifier la teneur de la résolution.

Evoquant alors la question de l'utilité de l'intervention du Parlement, il a souligné que celle-ci était essentielle à la démocratie, puisque de nature à permettre aux représentants de la Nation de veiller à ce que les engagements nationaux soient respectés et de préciser leur sens. Il a remarqué que, sans cette intervention, le Gouvernement deviendrait l'unique artisan d'une construction européenne où, a-t-il déploré, les Parlements nationaux n'ont pas de place quand le Parlement européen n'a lui qu'une existence politique réduite.

Il a ensuite souligné que les modalités d'examen des propositions d'actes communautaires n'étaient pas toujours aisées, les textes parvenant parfois tardivement, les délais d'examen étant souvent brefs, et la commission des finances une fois saisie devant, non seulement se prononcer sur des propositions de résolution, mais aussi élaborer sa propre proposition de résolution à partir des actes communautaires soumis au Sénat.

Ayant mis en évidence que le caractère inégalement normatif de ces actes avait pour pendant des propositions de résolution revêtant souvent des caractéristiques se prêtant mal à un examen législatif, il a estimé qu'il était dans ces conditions indispensable de s'affranchir d'un strict formalisme et d'admettre que l'essentiel du travail de la commission devait porter sur les actes communautaires soumis au Sénat par le Gouvernement.

Il a néanmoins souligné que les propositions de résolution renvoyées à la commission étaient de nature à lui apporter un éclairage très précieux, saluant tout particulièrement la proposition de résolution de M. Xavier de Villepin examinée récemment par la délégation du Sénat pour l'Union européenne.

Il a alors procédé à une présentation succincte du rapport sous-tendant la proposition de résolution soumise à l'examen de la commission.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a d'abord souligné que l'adoption de l'euro était le fruit d'un engagement politique fort de générations de chefs d'Etat et de Gouvernement, engagement qui, moyennant débat, avait été majoritairement soutenu par les opinions publiques européennes.

Il a estimé que, dans ces conditions, le succès de l'euro dépendrait lui-même de la poursuite de cet engagement politique et du soutien des opinions publiques et qu'ainsi un devoir de vérité s'imposait. Il a, en ce sens, jugé que l'euro constituait la base solide d'un édifice qu'il restait à construire.

Ayant observé que c'était ainsi que l'euro était conçu par le traité sur l'Union européenne, instrument aux services de fins autrement plus ambitieuses, il a souligné que mettre cet instrument à disposition des peuples européens représentait pour eux un succès et une chance.

Il a jugé que la recommandation de la Commission européenne, préconisant que onze Etats adoptent l'euro dès le 1er janvier prochain, consacrait les performances économiques de ces Etats, évaluées à partir de deux séries de conditions. Il a rappelé que la première série, connue sous le nom de "critères de convergence", regroupait des conditions monétaires et des conditions relatives aux finances publiques. Il a indiqué que les conditions monétaires -niveau de l'inflation, participation au mécanisme de change européen, niveau des taux d'intérêt à long terme- étaient remplies par la plupart des Etats, seuls la Suède, le Royaume-Uni et la Grèce faisant exception pour l'une ou l'autre d'entre elles. Quant à la condition relative aux finances publiques, il a noté que quatorze des quinze Etats membres avaient réalisé un processus d'ajustement budgétaire leur permettant, selon la Commission, de réunir les conditions fixées par le traité.

Il a alors exprimé les trois observations suivantes :

- 1 le processus de convergence en matière d'inflation, de taux de change et de taux d'intérêt à long terme, extrê-

mement puissant, a permis d'atteindre de bas niveaux d'inflation et de relativement bas niveaux de taux d'intérêt. Ce processus s'est accéléré à mesure que l'euro se rapprochait si bien que tout s'est passé comme si l'euro était, en lui-même, un facteur de convergence ;

- le redressement des finances publiques a permis d'atteindre les objectifs fixés par le traité, ce qui a supposé des efforts très inégaux selon les Etats, compte tenu de positions de départ qui étaient variables ;

- dans ces conditions, une fois admises les exceptions du Royaume-Uni et du Danemark, et moyennant une appréciation de la situation suédoise en accord avec la volonté manifestée par ce pays, il aurait été très difficile d'arrêter une liste plus restreinte que celle proposée par la Commission.

Il a ajouté qu'un autre choix aurait été d'autant plus difficile à justifier que les "facteurs supplémentaires" que le traité invite à prendre en considération démontraient que les pays pour lesquels un doute pouvait surgir avaient réalisé des progrès considérables et qu'au terme de l'évolution de leurs comptes extérieurs et de leurs coûts salariaux, les pays européens avaient tous convergé.

Il a souligné que la proposition de la Commission renforçait les avantages générés par l'euro en jetant les bases d'une large solidarité monétaire entre des pays européens économiquement très interdépendants, et en donnant naissance à une monnaie appelée à jouer un rôle international éminent et à se substituer à des monnaies parfois très sensibles au dollar.

Il n'a pas dissimulé que la proposition de la Commission pouvait susciter quelques interrogations.

Il a d'abord indiqué qu'au-delà d'un vrai succès de la convergence nominale telle qu'imposée par le traité, il restait en Europe des facteurs de différenciation importants. Il en a alors donné deux exemples.

Le premier tient aux écarts de développement entre les pays européens, le niveau de produit intérieur brut par habitant (PIB) atteignant pour le Portugal et l'Espagne un niveau respectif de 48 et de 65, pour le Royaume-Uni de 87, mais pour la France et l'Allemagne, de 113 et de 123, pour un indice 100 dans l'Europe des quinze. Le rapporteur a observé que le degré d'acceptation de ces différences par les nations en retard conditionnerait sans doute leur capacité à maintenir des taux de croissance non inflationnistes leur permettant de les réduire. Il a ajouté que la façon dont les différents pays respectaient aujourd'hui les critères du traité incitait plutôt à l'optimisme de même que l'accroissement des flux de capitaux dont ils pourraient bénéficier en régime de monnaie unique. Mais il a concédé qu'un doute subsistait.

Second élément de différenciation mis en valeur par le rapporteur, la situation d'endettement public très contrasté des Etats appelés à adopter l'euro -véritable épée de Damoclès pour les budgets des Etats participants- l'a conduit à souligner que la réduction de ces endettements devait être une priorité.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a alors évoqué la situation économique et monétaire après l'adoption de l'euro, en signalant qu'une incertitude pouvait être formulée quant à la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE). Si les missions de la BCE sont définies par le traité, la stabilité des prix apparaissant comme la première d'entre elles, la question est de savoir quel concept de stabilité des prix ressortirait de la confrontation des opinions des onze gouverneurs membres du conseil des gouverneurs de la Banque. Le rapporteur a jugé que la politique monétaire devant être une politique européenne, il faudrait vérifier que tel serait bien le cas et que chacun se comporterait sans trop "pondérer" la situation de son pays.

Il a ajouté que dans les débats relatifs au taux de change, il fallait garder à l'esprit que l'instauration de l'euro ferait émerger un concurrent du dollar et que cette

situation imposait un euro attractif mais maîtrisable, ce qui imposait une vigilance dans l'examen et le suivi des données économiques et monétaires.

Ayant rappelé qu'à cette fin les Etats membres avaient adopté un pacte de stabilité et de croissance, formé de trois piliers, le premier concernant la surveillance et la coordination des évolutions et politiques économiques, le deuxième concernant la procédure de prévention et de correction des déficits excessifs, et le troisième, plus politique, résultant de la résolution du Conseil européen d'Amsterdam, il a formulé plusieurs observations à leur sujet.

Il a d'abord insisté sur la nécessité de renforcer la surveillance des situations économiques et de mieux coordonner les politiques économiques, une Europe solidaire du point de vue monétaire devant être attentive et solidaire dans d'autres domaines.

Il a estimé qu'il convenait d'approfondir l'Union économique et monétaire. Puis, évoquant la prévention et la correction des déficits excessifs, il s'est dit convaincu que les règles posées, sans être optimales, pouvaient en l'état être jugées raisonnables malgré de probables difficultés d'application.

Il a conclu son propos en répétant que l'euro mériterait, demain comme hier, une forte mobilisation des énergies et que cet esprit constructif avait guidé la rédaction de la proposition de résolution soumise à l'adoption de la commission.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Bernard Angels**, ayant observé que l'adoption de l'euro représentait pour la France le fruit d'un engagement politique continu des chefs d'Etat et de Gouvernement, s'est félicité que la France présente des conditions économiques telles que sa participation à la monnaie unique européenne soit possible, soulignant que cela n'était pas acquis au seuil de l'année précédente.

Ayant manifesté qu'il aurait pu donner son accord avec la tonalité d'ensemble de la proposition de résolution examinée par la commission, il a regretté qu'elle s'éloigne du texte de la proposition de résolution de M. Xavier de Villepin, en particulier en supprimant une disposition résultant d'un amendement issu d'une initiative du groupe socialiste et citant la nécessité de poursuivre les efforts vers une Europe plus sociale.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a marqué son adhésion à la proposition de résolution, se demandant toutefois si une adjonction ne devait pas être faite afin de préciser que les programmes de stabilité prévus par le pacte de stabilité et de croissance représentaient la garantie d'une croissance durable.

**M. Paul Loridant**, s'est félicité de la cohérence du calendrier des travaux de la commission et a relevé le contraste avec la confusion d'un agenda proposé par le Gouvernement, au terme duquel le texte sur la Banque de France aura été examiné par l'Assemblée nationale avant le débat sur l'euro. Il a manifesté son désaccord avec la proposition de résolution. Il a insisté sur la nécessité de rendre la parole au peuple et de satisfaire, par un référendum, à l'exigence démocratique. Il a dénoncé une version monétariste de la construction européenne, observant qu'il était sans précédent dans l'histoire qu'une monnaie précède une construction politique.

**M. Philippe Marini**, ayant précisé qu'il s'exprimait à titre personnel, a indiqué que l'état de sa réflexion ne lui permettait pas d'apporter, à l'instant de l'examen de la proposition de résolution soumise à la commission des finances, un vote favorable.

Ayant jugé que l'euro n'avait ni vice ni vertu propre, il a tout particulièrement souligné les ambiguïtés institutionnelles résultant de l'instauration de l'euro et le hiatus créé par des initiatives gouvernementales en totale contradiction avec les engagements européens souscrits par le pays.

**M. René Ballayer** a manifesté son soutien à la proposition de résolution examinée par la commission.

**M. Denis Badré**, s'étant félicité de la convergence du texte proposé par le rapporteur avec celui présenté par M. Xavier de Villepin, a exprimé quelques réserves sur l'idée selon laquelle les programmes de stabilité pourraient apporter une garantie en matière de croissance. Il a souligné que l'euro était en effet le succès d'un engagement politique qui avait permis d'en réussir la préparation. Il a ajouté que ce succès devait être confirmé après l'adoption de l'euro, ce qui supposait en particulier une réduction durable des déficits publics, que seule rendrait possible la baisse des dépenses publiques. Ayant estimé que chacun des dossiers européens devait avancer en fonction d'un projet cohérent, il a jugé qu'introduire la mention du volet social dans une résolution portant sur l'euro serait de nature à créer quelque confusion. Il a, à ce propos, rappelé les déboires qui s'en étaient suivis lorsqu'une telle tentative avait été faite lors du sommet de Poitiers. Il a jugé qu'il était préférable de mentionner l'approfondissement de l'Union économique et monétaire dans tous ses volets, à l'instar du texte de la proposition de résolution présentée par le rapporteur.

Il a insisté sur l'utilité de prévoir un dialogue entre la BCE et le Parlement français en observant que la construction européenne n'étant pas fédérale, un tel dialogue devait permettre de promouvoir un système original et acceptable.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne** a souligné les liens entre l'instauration d'une monnaie unique et les données sociales dans la zone euro. Elle a insisté sur le fait que l'acceptation de l'euro serait conditionnée par des améliorations du sort des peuples.

**M. Jacques Ostermann** a considéré que les questions posées sur l'harmonisation des règles du jeu devaient être abordées dans le texte de la commission.

**M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**, a suggéré que la proposition de résolution mentionne que les documents destinés aux présidents des commissions permanentes le soient également aux présidents des délégations compétentes des parlements.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur le devenir du Royaume-Uni et les problèmes posés par sa non-participation à la monnaie unique. Il s'est, par ailleurs, inquiété de la crédibilité du système de sanctions des déficits excessifs.

En réponse aux différents intervenants, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a d'abord rappelé qu'un assainissement budgétaire durable supposait que l'on évite de lever de nouveaux impôts en faisant observer que le présent Gouvernement avait malheureusement recouru à cette dangereuse facilité. Il a alors souligné que le texte qu'il proposait était très proche de celui de M. Xavier de Villepin, n'en différant que lorsque la sensibilité propre de la commission des finances l'avait conduit à proposer des adjonctions. Il a insisté sur le fait que le terme d'approfondissement lui semblait englober le volet social de l'Union économique et monétaire, mais visait aussi d'autres volets, comme la fiscalité. Il a estimé que les programmes de stabilité ayant pour objectif d'assurer une croissance durable, il serait peut-être redondant d'adjoindre cette mention dans le texte de la proposition de résolution. Ayant relevé la profondeur des désaccords de la majorité gouvernementale, il a souligné que la lecture attentive du traité permettait de faire litière d'un certain nombre d'ambiguïtés, mais qu'il fallait favoriser le rapprochement entre les instances communautaires et les pouvoirs nationaux.

Ayant indiqué que, demandant au Gouvernement la communication aux Présidents des commissions des finances de documents qui, pour certains, ne sont pas publics, il lui faudrait vérifier, pour répondre à la question de M. Jacques Genton, que ces documents puissent juridi-

quement être transmis à d'autres destinataires que ceux mentionnés dans la proposition de résolution.

Il a enfin estimé que la crédibilité des sanctions dépendrait probablement beaucoup de leur efficacité dissuasive et de la pratique qui s'instaurerait en la matière.

La commission a alors **décidé d'adopter la proposition de résolution présentée par le rapporteur.**

Puis, la commission a entendu une **communication de M. Marc Massion, rapporteur spécial du budget des ports maritimes, sur le Livre Vert de la Commission européenne relatif aux ports et aux infrastructures maritimes.**

**M. Marc Massion** a rappelé que la Commission européenne a publié le 10 décembre dernier un "livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes".

Il a indiqué que ce document très attendu, bien que n'ayant pas de caractère normatif, précise la réflexion de la Commission en matière de politique portuaire et devrait servir de base à de futures actions, et notamment à des directives. Il a estimé important, en amont des décisions qui seront prises, de porter une appréciation sur ces orientations destinées à éclairer les choix futurs de l'Union européenne.

La Commission déclarant assigner deux objectifs à la définition d'une politique portuaire européenne, à savoir intégrer les ports dans des réseaux transeuropéens et assurer le respect d'une concurrence libre et loyale dans l'Union européenne, le rapporteur a affirmé que l'on ne pouvait qu'approuver la poursuite de tels objectifs.

Cependant, il a considéré qu'il convenait d'examiner plus précisément les différentes actions présentées par la commission, car certaines méritent quelques observations.

S'agissant de la première action, l'intégration des ports maritimes dans une chaîne intermodale de transports, **M. Marc Massion** a fait valoir que l'intégration des ports dans un réseau transeuropéen de transport est une

action logique, réclamée par l'ensemble des acteurs de la filière portuaire et par lui-même depuis plusieurs années.

Cependant, la Commission européenne proposant de "recenser les ports susceptibles d'améliorer l'intégration du maillon portuaire dans la chaîne multimodale", il a jugé difficile d'accepter un classement des ports suivant des critères figés.

Le rapporteur a également observé que le livre vert s'intéresse essentiellement au trafic de conteneurs, alors que celui-ci représente moins de 10 % du trafic global des ports européens et français, et ne saurait donc être le seul critère de classification.

En tous les cas, il a estimé qu'un classement ne devrait pas privilégier les ports du nord de l'Europe en proposant une intégration selon le seul axe nord-sud, ce que les premières décisions prises en matière de corridors de fret ferroviaires dans l'Union européenne ont pu laisser craindre : les deux premiers corridors de fret décidés par le Conseil de l'Union européenne en juin 1997 lient, d'une part, les ports belges à la région lyonnaise, et, d'autre part, les ports du Benelux et de l'Allemagne à l'Italie, à travers l'Autriche et la Suisse.

Pour **M. Marc Massion**, l'inscription des ports dans les schémas transeuropéens de transports est un préalable au soutien financier de l'Union européenne, dans la mesure où les orientations fixées dans ces schémas doivent servir de base à d'éventuelles décisions prises dans le cadre des fonds structurels. Il convient d'être d'autant plus vigilant sur les critères retenus pour cette inscription, afin que certains grands ports ne soient pas favorisés.

S'agissant de la seconde action, développer le transport maritime à courte distance, le rapporteur a estimé que le développement du cabotage communautaire n'est pas un objectif prioritaire.

En effet, il semble peu probable que le cabotage puisse se substituer au transport routier pour les trajets de courte distance. C'est pourquoi l'accent devrait être mis

sur la compétitivité de la chaîne portuaire dans son ensemble : l'efficacité des procédures administratives (douanes, contrôles phytosanitaires) et le coût de la manutention portuaire sont autant d'éléments sur lesquels il faut agir pour développer la compétitivité du transport maritime.

S'agissant de la troisième action, prendre mieux en compte la sécurité maritime et l'environnement, **M. Marc Massion** a indiqué que la commission propose une homogénéisation des contrôles de la réglementation dans les ports, alors qu'il existe aujourd'hui de très fortes différences qui pénalisent les armateurs.

Il a estimé que les critères de sécurité et d'environnement sont à prendre en compte, mais qu'imposer une meilleure coordination et une protection accrue ne doit pas conduire à privilégier les grands ports qui ont déjà réalisé d'importants investissements.

Le rapporteur a donc souligné qu'il conviendrait de prendre garde à la confusion entre les objectifs de sécurité et de protection de l'environnement, qui sont légitimes, et une volonté de partager les trafics portuaires au profit des plus grands ports ayant déjà réalisé d'importants investissements.

Concernant la gestion planifiée des zones côtières que la Commission souhaiterait voir mise en oeuvre, il a relevé que la France dispose déjà d'outils de planification de l'aménagement du littoral et des estuaires, et que la régulation doit donc continuer à être confiée aux Etats-membres.

S'agissant de la quatrième action, fixer un cadre réglementaire pour les redevances portuaires, **M. Marc Massion** a souligné que la question des redevances portuaires constitue le coeur de la réflexion de la Commission européenne ; d'une manière générale, la Commission veut s'assurer que les investissements dans les infrastructures portuaires sont suscités par la demande.

Il a précisé qu'en matière de redevances, la Commission européenne souhaite que les utilisateurs supportent le coût réel des services portuaires ; elle prépare à cette fin une directive cadre sur la tarification portuaire, qui sera précédée d'une évaluation des financements publics réalisés dans les ports de trafic international.

Sur cette base, la Commission européenne poursuivra l'examen des aides pour les entreprises exerçant des activités commerciales dans les ports, et une aide financière qui bénéficierait à un opérateur spécifique pourra être considérée comme une aide d'Etat. Dans le respect des articles 92 et 93 du traité de l'Union européenne, les investissements devront être financés par les entreprises portuaires sur une base commerciale et leur coût répercuté sur les utilisateurs.

Evoquant le bilan des financements publics, le rapporteur a admis qu'une plus grande transparence pour le financement des ouvrages extérieurs, ainsi que des accès maritimes et terrestres est nécessaire, et que l'idée de faire un recensement des précédents financements publics pour avoir une photographie exacte de la tarification à l'intérieur et à l'extérieur des ports ne peut qu'être approuvée.

Cependant, il a fait valoir que les inventaires en matière de flux de financement devront être réalisés dans les mêmes conditions pour tous les ports, c'est-à-dire prendre en compte l'ensemble des aides dont les aides fiscales et les allègements de cotisations sociales, et l'ensemble de la structure portuaire (financement des ouvrages extérieurs, des accès maritimes et terrestres).

**M. Marc Massion** a estimé que le principe de transparence impose de distinguer les missions de service public des missions commerciales, et qu'il serait souhaitable de mettre en oeuvre le principe de séparation comptable entre les services commerciaux et la gestion des infrastructures dans les ports, que le ministère de l'équipement s'est d'ailleurs déclaré prêt à étudier.

Evoquant le cadre réglementaire pour les redevances portuaires, le rapporteur a rappelé que, jusqu'à présent, dans chaque Etat membre, les redevances portuaires sont établies en fonction de critères différents (tarification à la tonne, droits de port sur jauge, répartition variable des droits de ports entre le navire, la marchandise et l'utilisateur).

Il a souligné que les ports français sont fermement opposés à un cadre réglementaire européen contraignant pour la fixation des redevances, car il apparaît contradictoire de vouloir fixer un cadre de concurrence loyale entre les ports tout en les empêchant de mener la politique tarifaire qu'ils souhaitent.

En tous les cas, a-t-il affirmé, l'approche en matière de redevances portuaires ne devrait pas être différente de celle existant pour les autres modes de transports, ferroviaire notamment, afin de ne pas créer un désavantage compétitif sur le segment maritime des chaînes de transport.

A propos du financement public des infrastructures, **M. Marc Massion** a indiqué que la Commission européenne veut pouvoir, conformément à sa mission, contrôler les aides d'Etat. Il a estimé que la logique classique des aides d'Etat pouvait parfaitement s'appliquer pour les services commerciaux, mais que les Etats membres devraient cependant garder leurs responsabilités en matière d'infrastructures portuaires.

Il a affirmé que chaque Etat membre devra rester libre de déterminer la part de financement public justifiée au regard de l'intérêt général, compte tenu de l'impact sur l'économie et l'emploi, et qu'il ne saurait y avoir, a priori, de restriction à l'investissement portuaire, au nom de la nécessité de répondre directement à une demande. Les investissements d'intérêt général dans les ports sont des investissements de long terme, dont le coût ne pourra être supporté par les seuls utilisateurs présents, au risque

d'entraver des projets de développement que les ports mettent en place, et notamment le projet port 2000 au Havre.

S'agissant de la cinquième action, fixer un cadre réglementaire pour libéraliser les services portuaires, le rapporteur a relevé que l'accès au marché des services portuaires fait l'objet de nombreuses plaintes.

Après avoir rappelé que les services portuaires comprennent deux aspects, les services au navire et les services à la marchandise, il a indiqué que des mesures de libéralisation sont proposées pour les services au navire (pilotage, remorquage), mais qu'en revanche, la Commission européenne passe sous silence la question des services aux marchandises (manutention) qui a fait en France l'objet d'une réforme, encore inachevée mais déjà couronnée de succès.

Le rapporteur a fait valoir qu'il ne faut pas sous-estimer la spécificité des services portuaires, pour lesquels la concurrence est limitée par l'étroitesse du marché et certaines exigences en matière de sécurité et de servitudes de service public.

De plus, chaque profession n'ayant pas le même degré d'ouverture, il a estimé envisageable d'introduire des seuils raisonnables et différenciés d'ouverture en tenant compte des spécificités des professions portuaires.

Il a considéré important de réformer les services aux navires, mais dans une logique de concertation qui associe les professionnels concernés et qui tienne compte des exigences de qualification et de sécurité.

Le rapporteur a souligné que la solution radicale de l'abandon du monopole des professions réglementées ne semble pas être la seule voie possible, et qu'une amélioration de la productivité des services portuaires pourrait être obtenue de manière pragmatique, notamment par une révision des modes de fixation des tarifs dans le sens de la transparence.

Au terme de cet exposé, **M. Marc Massion** a indiqué que la Commission européenne, dans son livre vert relatif aux ports et aux infrastructures maritimes, avait invité "toutes les parties intéressées" à présenter des observations afin de lancer un vaste débat. Il a considéré que la commission des finances était intéressée par ce débat, dont les implications financières et budgétaires sont très directes.

Il a proposé d'adresser, au nom de la commission des finances, un courrier au commissaire européen en charge des transports, M. Neil Kinnock, ainsi qu'aux services de la commission européenne en charge des questions portuaires, dans lequel seraient résumées ses observations précédentes, comme suit :

- une approbation sur les objectifs poursuivis, à savoir intégrer les ports dans des réseaux transeuropéens et assurer le respect d'une concurrence libre et loyale dans l'Union européenne, dans la mesure où un classement a priori des ports ne contredirait pas ces objectifs ;

- un accord de principe sur les mesures en faveur de la sécurité et de l'environnement, sous réserve du respect du principe de subsidiarité ;

- un soutien sans réserve en faveur de la transparence avec le souhait de mettre en oeuvre une séparation comptable entre les services commerciaux et la gestion des infrastructures dans les ports ;

- des réserves à l'égard d'une application rigide du principe utilisateur-payeur qui ne tiendrait pas compte de la nécessité de financer des investissements sur le long terme, et pourrait bloquer ces projets d'investissement ;

- le souci de ne pas adopter une approche rigide en matière de redevances portuaires, la politique en la matière ne devant pas être différente de celle existant pour les autres modes de transports afin de ne pas créer un désavantage compétitif sur ce segment, et les ports devant conserver une liberté de tarification ;

- un accord pour une libéralisation progressive des services portuaires, mais sans remise en cause brutale de leur situation et en tenant compte de leurs obligations et de leurs situations différenciées.

D'une façon plus générale, **M. Marc Massion** a indiqué que son souci principal était que les directives annoncées ne figent pas la situation de concurrence actuelle entre les ports européens, aux dépens des ports français. Il a souligné que les ports néerlandais et belges, avec le soutien de leurs pouvoirs publics, exerçaient un lobbying très efficace auprès de la Commission européenne. Le rapporteur a ajouté qu'il avait d'ailleurs encouragé les professionnels des ports français à se manifester eux aussi à Bruxelles.

**M. Christian Poncelet, président**, a estimé opportun de faire connaître les observations de la commission des finances au ministre en charge des transports, **M. Jean-Claude Gayssot**, dans le souci de mieux défendre les intérêts français auprès des institutions communautaires.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est demandé si l'initiative de la commission des finances ne risquait pas de contrarier le ministre dans son action européenne. En effet, a-t-il estimé, **M. Jean-Claude Gayssot** manifeste une attitude de défiance systématique à l'égard de toutes les directives européennes en matière de transport.

S'agissant des corridors de fret, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a constaté, alors que la Commission européenne cherche à faire avancer ce dossier, que le ministre s'est prononcé en faveur de simples accords sur une base volontaire entre la SNCF et ses homologues étrangers.

En matière de comptabilité des établissements portuaires, il a estimé nécessaire d'objecter des réserves plus fermes que celles proposées par le rapporteur, car les orientations de la Commission européenne risquent de remettre en cause la structure même des ports autonomes

et des ports concédés français, au risque d'affaiblir leur compétitivité.

En conclusion, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a souhaité que la commission auditionne également le ministre, et déclaré qu'il s'abstiendrait sur les observations présentées par le rapporteur.

**M. Denis Badré** a salué le pragmatisme du rapporteur, car la défense des intérêts des ports français est une question concrète. Il a estimé que la place et la stratégie du port de Rotterdam en Europe posent un problème dans beaucoup de domaines. Le port de Rotterdam draine les trafics commerciaux européens au profit des Pays-Bas, ce qui ne correspond pas forcément à l'intérêt général de l'Union européenne. Par exemple, les importations de produits de substitution pour l'alimentation du bétail n'auraient sans doute pas pris tant d'importance en Europe, aux dépens de la politique agricole commune, si ce trafic n'avait pas servi très directement les intérêts du port de Rotterdam.

Par ailleurs, **M. Denis Badré** a estimé essentiel que soit respecté le principe de subsidiarité pour les questions portuaires, notamment en matière de tarification et de politique du littoral. Considérant qu'un port est, par définition, l'extrémité d'un réseau transeuropéen de transport, il a admis que l'Union européenne puisse participer au financement de certains investissements portuaires au bénéfice de l'efficacité globale de l'économie européenne, mais il a souligné qu'il serait dangereux d'aller au-delà, au risque de laisser financer par l'Union des équipements d'intérêts nationaux qui, loin de contribuer à construire l'Europe, affaibliraient le tissu économique européen.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est déclaré particulièrement inquiet de l'hégémonie en Europe des ports d'Anvers et de Rotterdam, renforcée par le développement des corridors de fret. Par ailleurs, il a rappelé que l'Allemagne avait fait un effort d'investissement considérable pour équiper le Rhin, et attendait de la France que

celle-ci fasse un effort comparable pour relier celui-ci à la Seine et au Rhône. Il a estimé que la France s'était pénalisée elle-même en abandonnant le canal Rhin-Rhône. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'auditionner M. Jean-Claude Gayssot, mais a insisté sur la nécessité de faire connaître à celui-ci les observations de la commission des finances, afin de s'assurer d'une convergence de vues sur ces questions essentielles pour la France.

**M. Marc Massion, rapporteur**, a répondu qu'il n'avait pas d'objection à ce que la commission des finances entende M. Jean-Claude Gayssot, bien qu'il ait déjà eu l'occasion de le rencontrer pour évoquer avec lui ces questions et qu'il connaisse ainsi parfaitement la position du ministre et de ses services, qui ne lui semble pas incompatible avec ses propres observations.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a admis qu'il pouvait être utile de connaître la réaction du ministre aux observations de la commission des finances, mais a considéré que s'il y avait des contradictions, il estimait parfaitement concevable que la commission maintienne sa position.

**M. Marc Massion, rapporteur**, a affirmé qu'à son avis il n'y avait pas de contradiction entre la position du ministre et celle qu'il proposait d'adopter à la commission des finances, mais tout au plus des nuances.

En réponse aux observations précédentes de M. Jean-Philippe Lachenaud, il a fait valoir que le principal problème posé par les corridors de fret est leur orientation actuelle sud/nord, et que l'important pour les ports français était de développer des liaisons est/ouest. Il a précisé que la volonté du ministre sur ce point était très claire. S'agissant de la clarification comptable des organismes portuaires, il a souligné que l'enjeu était de faire en sorte que la comptabilité des autres ports européens soit aussi transparente que celle des ports français. Il a rappelé qu'en dépit des engagements pris par ses interlocuteurs lorsqu'il avait visité les ports d'Anvers et de Rotterdam en 1997, il n'avait reçu aucun des documents

comptables demandés. Il a estimé que la France a tout à gagner d'une plus grande transparence en la matière.

En réponse aux observations de M. Denis Badré, il a indiqué que le port de Rotterdam se considère comme un port d'intérêt mondial et ne consent à laisser aux autres ports européens que les trafics mineurs qui ne l'intéressent pas. Il a souligné que cette stratégie hégémonique de Rotterdam faisait sentir ses effets jusque sur les ports de Méditerranée. A titre de comparaison, il a précisé que le trafic de conteneurs du port du Havre s'élève à un million d'unités, alors que le port de Rotterdam traite actuellement 4,5 millions d'unités et vise un objectif de 10 millions pour 2010. Affirmant la nécessité de réagir aux visées du port de Rotterdam, il a souligné que l'expérience prouvait que les ports autonomes français sont parfaitement capables de récupérer certains trafics sur leurs voisins du Bénélux.

Il s'est enfin déclaré tout à fait d'accord avec M. Denis Badré sur la nécessité de faire respecter le principe de subsidiarité en matière de politique portuaire européenne.

La commission a ensuite **nommé M. Jean-Pierre Camoin**, en tant que **rapporteur spécial** sur les crédits de la **culture**, et **M. Jean Clouet**, en tant que **rapporteur spécial** sur les crédits de l'industrie.

Elle a enfin procédé à la **désignation** de **M. Jean-Pierre Camoin**, comme **candidat** appelé à représenter le Sénat au sein du **Conseil national d'art et de culture Georges Pompidou**, et au sein du **Conseil national de la cinématographie**.

Jeudi 9 avril 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Philippe Marini, Vice-Président. Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen du **rapport** de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, sur le projet de loi n° 383 (1997-1998) modifiant le **statut** de la **Banque**

**de France en vue de sa participation au système européen de banques centrales (SEBC).**

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a expliqué que, pour la deuxième fois en cinq ans, le législateur était amené à modifier les statuts de la banque centrale, afin de les rendre compatibles avec les dispositions du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Il a rappelé que la loi du 4 août 1993 avait accordé son indépendance à la Banque de France, dont le Conseil de la politique monétaire, créé à cette occasion, définissait la politique monétaire française. Il a précisé que cette indépendance ne valait que pour la politique monétaire, la Banque de France exerçant d'autres activités, soumises au contrôle du Gouvernement, et qu'il s'agissait, à l'époque, de permettre à la France d'entrer dans la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (UEM), qui a débuté le 1er janvier 1994 et qui se terminera le 31 décembre 1998.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a noté que ces cinq années avaient permis aux Etats membres de réaliser une forte convergence de leurs économies, soulignée à la fois par le rapport de la Commission européenne et par celui de l'Institut monétaire européen (IME) publiés le 25 mars dernier.

Il a également rappelé que, si la convergence s'appréciait à partir de critères économiques, elle comportait également des exigences en termes juridiques, à savoir la compatibilité des législations nationales avec le traité et le système européen de banques centrales.

Il a évoqué le Conseil européen qui se réunira à Bruxelles le 2 mai prochain et qui arrêtera la liste des Etats participants à l'UEM, qui devraient être au nombre de onze dont la France.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a précisé que la préparation de la troisième phase commencerait dès cette date, avec la mise en place des institutions monétaires européennes, c'est-à-dire le système européen de banques

centrales (SEBC) réunissant les banques centrales nationales et la Banque centrale européenne (BCE). A cette date interviendra également la nomination des six membres du directoire de la BCE, qui siègeront au Conseil des gouverneurs aux côtés des gouverneurs des banques centrales nationales.

Mais, il a noté que les statuts actuels de la Banque de France ne permettaient pas encore à son gouverneur de participer au Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne.

Il a indiqué que l'objet du présent projet de loi était précisément d'apporter les modifications nécessaires au statut de la Banque de France pour tenir compte de la mise en place du SEBC, et assurer ainsi son intégration dans ce dernier, le législateur ayant sur ce dossier, comme en 1993, une compétence en grande partie liée puisqu'il s'agissait à nouveau de tirer les conséquences du traité de Maastricht, approuvé par référendum, et non de légiférer ex nihilo.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi, après avoir rappelé que le texte ayant un caractère technique évident, son examen serait détourné de sa vocation s'il visait à remettre en cause le choix qu'ont fait les Français il y a bientôt six ans.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a expliqué que les modifications apportées à la loi du 4 août 1993 par le projet de loi portaient essentiellement sur deux points :

- en vertu de l'article premier, la définition de la politique monétaire interne relèvera du SEBC, organe composé de la BCE et des banques centrales nationales. Le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne sera chargé de définir la politique monétaire, dont l'objectif principal est la stabilité des prix, et les banques centrales nationales seront compétentes pour en assurer, en liaison avec le directoire de la BCE, la mise en oeuvre ;

• l'article 2 prend acte de ce que la détermination du régime de change et des orientations générales de la politique de change relèveront du Conseil de l'Union européenne pour ce qui concerne sa définition (article 109 du Traité) et du SEBC pour sa mise en oeuvre (article 105).

Il a estimé que les autres dispositions du projet de loi en tiraient les conséquences sur d'autres domaines : le conseil général ne sera plus en charge de la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement, qui constitue l'une des missions fondamentales du SEBC. De même le Conseil de la politique monétaire (CPM) ne pourra en aucun cas adresser de mandat au gouverneur lorsque ce dernier prendra part au Conseil des gouverneurs de la BCE.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite exposé son point de vue sur la réforme des missions du Conseil de la politique monétaire, constatant qu'il ne serait plus compétent pour définir la politique monétaire interne. Il a relevé que l'article 4 du projet de loi lui assignait néanmoins deux missions importantes :

- l'examen des évolutions monétaires et l'analyse des implications de la politique monétaire élaborée dans le cadre du SEBC ;

- et la mise en oeuvre des instruments nationaux de la politique monétaire dans le cadre des orientations et instructions de la Banque centrale européenne.

Le CPM devrait donc étudier la politique monétaire européenne et en tenir informés les agents économiques nationaux ainsi que l'opinion publique française en général. Sa tâche serait donc à la fois technique et pédagogique.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a estimé qu'un accroissement de la légitimité du CPM permettrait de renforcer son rôle et sa crédibilité.

C'est pourquoi il a noté que l'examen du projet de loi constituait une bonne occasion de modifier les modalités

de désignation des membres du CPM, le système actuel étant à la fois complexe, de par la distinction qu'il opère entre proposition et nomination, et opaque, en raison du mécanisme des listes de présentation.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a donc proposé un dispositif inspiré de la proposition de loi de MM. Philippe Marini, Hubert Haenel et Roland du Luart, dont les principales dispositions sont les suivantes :

- les neuf membres du CPM seraient désignés, par tiers, par le Président de la République, par le Président du Sénat et par le Président de l'Assemblée nationale, le Président de la République nommant le gouverneur ;

- le mandat des membres du Conseil serait de neuf ans ; il ne serait ni révocable ni renouvelable ;

- le Conseil se renouvellerait par tiers tous les trois ans.

Le CPM serait ainsi comparable, dans son mode de désignation, au Conseil Constitutionnel et au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Il a également estimé que le CPM, puisqu'il ne définirait plus la politique monétaire interne, devrait voir son rôle d'information considérablement accru : c'est pourquoi il a proposé un amendement lui permettant d'être auditionné par les commissions des finances du Parlement.

Enfin, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a abordé un dernier point relatif à la qualité rédactionnelle du projet de loi. Il a rappelé que le Conseil d'Etat avait, il y a quelques années, déploré la détérioration de la règle juridique, en dénonçant l'absence de portée normative d'un nombre croissant de dispositions, ce qu'il avait appelé le droit "gazeux", ainsi que l'illisibilité de certaines règles.

Or, il a constaté que quelques dispositions du présent projet de loi pouvaient appeler une telle critique, certains alinéas procédant par référence à des articles du Traité, sans en préciser l'objet, ce qui en rendait impossible la lec-

ture, et vaine l'affirmation selon laquelle "nul n'est censé ignorer la loi".

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a donc proposé que le Sénat reste le gardien de la lisibilité des textes, et que chaque article de ce projet de loi soit une disposition juridique accessible à chaque citoyen français.

Enfin, dans le même souci de ne pas multiplier les normes inutiles, il a proposé de supprimer certains articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale, qui ont pour objet de réaffirmer certaines missions de la Banque de France sans que celles-ci ne soient remises en cause par le présent projet de loi.

Un débat s'est alors engagé, auquel ont pris part **MM. Paul Loridant et Philippe Marini**.

**M. Paul Loridant** a relevé qu'à ses yeux, la commission des finances avait changé d'avis sur la procédure de nomination des membres du Conseil de la politique monétaire, car elle s'était, en 1993, opposée à l'intervention du Président de la République dans cette procédure.

En réponse, **M. Alain Lambert, rapporteur**, a considéré qu'il fallait tenter de fixer des règles indépendantes de la conjoncture politique.

**M. Philippe Marini** a estimé que le transfert de souveraineté monétaire était la voie ouverte à une forme de fédéralisme européen. Il a indiqué qu'il s'abstiendrait sur l'ensemble du texte.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

La commission a adopté, sans modification, l'article premier, relatif à l'intégration de la Banque de France au système européen de banques centrales.

A l'article 2, relatif au transfert de la mise en oeuvre de la politique de change au SEBC, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

Puis, elle a adopté un article additionnel après l'article 2, tendant à adapter l'article 4 de la loi du 4 août 1993 aux dispositions du Traité relatives à la surveillance des systèmes de paiement.

A l'article 3, relatif à l'émission des billets de banque sur le territoire français, la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

**M. Paul Loridant** a alors estimé que le sort du franc-CFA, dispositif essentiel de la francophonie et de la présence française en Afrique, resterait incertain une fois la monnaie unique instituée.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 4 relatif à l'adaptation des compétences du Conseil de la politique monétaire.

**M. Alain Lambert, rapporteur**, a ensuite présenté un amendement cosigné par M. Philippe Marini insérant un article additionnel après l'article 4, tendant à modifier les modalités de désignation des membres du CPM, dans le sens indiqué lors de la discussion générale.

Après un débat auquel ont pris part **MM. René Ballayer, Jean Clouet, Maurice Blin, Guy Cabanel, Paul Loridant et Philippe Marini**, la commission a adopté cet amendement.

Avant l'article 5, la commission a adopté un article additionnel tendant à assurer la transition entre l'ancienne et la nouvelle procédure de nomination des membres du CPM.

La commission a ensuite adopté, sans modification, les articles 5 relatif aux modalités des délibérations du Conseil de la politique monétaire et 6 relatif à l'exercice d'activités ne se rattachant pas directement aux missions du SEBC en matière de politique monétaire.

Après un débat auquel ont participé **MM. Guy Cabanel, Paul Loridant, Denis Badré, Philippe Marini, président, et Alain Lambert, rapporteur**, la

commission a supprimé les articles 6 bis et 6 ter, ajoutés par l'Assemblée nationale et relatifs aux activités de la Banque de France autres que la politique monétaire. Le rapporteur a considéré que cette rédaction n'apportait rien au droit existant et qu'elle ne garantissait pas le maintien des activités de la Banque si celles-ci devaient être mises en cause. La commission a estimé préférable, sur ce point, de demander des engagements au Gouvernement.

Sur l'article 7 relatif au rapport au Président de la République et aux relations avec le Parlement, la commission a adopté deux amendements, l'un rédactionnel, l'autre créant une procédure d'audition du CPM devant les commissions des finances des deux assemblées, après les interventions de **MM. Michel Charasse et Philippe Marini, président**.

La commission a ensuite supprimé l'article 7 bis, ajouté par l'Assemblée nationale et relatif aux études, analyses et statistiques de la Banque de France.

Après les interventions de **MM. Michel Charasse, Philippe Marini, président, Jean Clouet et Alain Lambert, rapporteur**, soulignant l'importance du réseau de succursales, la commission ne s'est pas opposée au rappel du rôle des succursales mentionné à l'article 7 ter mais a décidé de réexaminer, lors de sa prochaine réunion, la rédaction de cet article relatif aux missions du réseau de la Banque de France tel qu'il avait été ajouté par l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 8 relatif à l'adaptation des compétences du comité de la réglementation bancaire et financière.

A l'article 9, relatif à l'entrée en vigueur de la loi, la commission a adopté un amendement tendant à exclure l'éventualité, pour la France, de participer à la monnaie unique à une date ultérieure à celle du 1er janvier 1999.

Enfin, la commission a adopté sans modification, l'article 10 relatif aux conventions entre l'Etat et la Banque de France.

La commission a enfin approuvé, à la majorité des membres présents, l'ensemble du projet de loi modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au système européen de banques centrales.

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

**Mardi 7 avril 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission a tout d'abord procédé à la désignation de **MM. Jacques Larché, Pierre Fauchon, Luc Dejoie, Lucien Lanier, Paul Girod, Marcel Charmant et Robert Pagès** comme **candidats titulaires**, et de **MM. Robert Badinter, François Blaizot, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Jacques Hiest, Charles Jolibois, René-Georges Laurin et Jean-Pierre Schosteck** comme **candidats suppléants**, pour faire partie de l'éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi relative à la responsabilité du fait des **produits défectueux**.

Après un échange de vues, la commission a décidé de se **saisir pour avis** du **projet de loi** d'orientation relatif à la **lutte contre l'exclusion** et a nommé **M. Paul Girod, rapporteur pour avis** de ce **projet de loi** (AN n° 780) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Puis la commission a procédé, sur le rapport de **M. Lucien Lanier**, à l'examen des **amendements** au **projet de loi n° 302 (1997-1998)** portant diverses mesures relatives à la **sécurité routière**.

A l'article 4, la commission a tout d'abord rectifié, sur proposition du rapporteur, son amendement n° 16 relatif à l'absence de responsabilité pénale du propriétaire d'un véhicule, afin de le rendre plus précis.

**M. René-Georges Laurin** a fait état de sa perplexité face à certaines dispositions du projet de loi qui soulèvent de nombreuses protestations. **M. Daniel Hoeffel** a fait

valoir que les protestations n'avaient pas la même ampleur dans les régions où les lois en vigueur étaient pleinement appliquées. **M. Christian Bonnet** s'est déclaré favorable à la responsabilité pécuniaire du propriétaire en indiquant que certains conducteurs se rendaient méconnaissables, par exemple au moyen de lunettes teintées, afin d'échapper à toute sanction en cas de contrôle automatique.

**M. Guy Allouche**, approuvant la nouvelle rédaction proposée pour l'amendement n° 16, a regretté que les forces de l'ordre ne se manifestent que pour réprimer et non pour éduquer les automobilistes. Il a exprimé le souhait qu'une mission de responsabilisation des conducteurs leur soit confiée. **M. Philippe de Bourgoing** a observé que la responsabilité pécuniaire des propriétaires conduirait ces derniers à être vigilants lorsqu'ils prêtent leur véhicule.

A l'article premier (obligation de suivre une formation spécifique en cas d'infraction grave), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 42 de M. Jacques Mahéas et les membres du groupe socialiste et apparentés, visant à interdire aux conducteurs novices la conduite de véhicules d'une puissance supérieure à 75 Kw/t et d'un poids supérieur à une tonne.

A l'article 2 (enseignement et établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 43, présenté par M. Jacques Mahéas et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à soumettre les associations à certaines obligations imposées par le projet de loi aux établissements d'enseignement à titre onéreux. **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a souligné que ce projet avait vocation à ne s'appliquer qu'à ces derniers, afin précisément de ne pas soumettre les associations à des conditions aussi rigoureuses que celles imposées aux établissements à but lucratif.

La commission a donné un avis favorable, sous réserve d'une rectification, au sous-amendement n° 37 à l'amendement n° 9 de la commission des lois, présenté par MM. Daniel Hoeffel et Jean-Pierre Cantegrit, visant à préciser la condition d'aptitude professionnelle qui serait imposée aux dirigeants des établissements d'enseignement de la conduite.

A l'article 4 (élargissement de la responsabilité des propriétaires de véhicules), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 21 présenté par MM. Pierre Hérisson et Jean-Pierre Cantegrit, et n° 31 présenté par M. François Lesein, tendant à supprimer l'article.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 38, présenté par Mme Joëlle Dusseau, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 5 afin de créer un délit de grand excès de vitesse même en l'absence de récidive.

A l'article 5 (création d'un délit en cas de récidive de dépassement de la vitesse maximale autorisée, égal ou supérieur à 50 km/h), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 22 présenté par MM. Pierre Hérisson et Jean-Pierre Cantegrit, n° 25 de M. Bernard Plasait et n° 32 de M. François Lesein, tendant à supprimer l'article. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 39, présenté par Mme Joëlle Dusseau, tendant à porter à trois ans la période pendant laquelle la récidive de grand excès de vitesse serait constitutive d'un délit.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 26, présenté par M. Bernard Plasait, tendant à imposer au Gouvernement le dépôt d'un rapport d'évaluation de l'application du délit créé par l'article 5.

A l'article 6 (extension de la liste des infractions donnant lieu à réduction du nombre de points affectés au permis de conduire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33, présenté par M. François

Lesein, tendant à supprimer cet article par coordination avec son amendement n° 32. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 23, présenté par MM. Pierre Hérisson et Jean-Pierre Cantegrit, tendant à modifier l'article par coordination avec leur amendement de suppression de l'article 5.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 40, présenté par Mme Joëlle Dusseau, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 7 afin, d'une part, d'imposer le placement d'un pictogramme sur le conditionnement des médicaments susceptibles de modifier l'aptitude à la conduite, d'autre part d'imposer aux médecins et aux pharmaciens délivrant ces médicaments d'informer l'utilisateur des risques liés à la conduite. **M. Jacques Larché, président**, s'est inquiété des conséquences que pourrait avoir une telle disposition en matière de responsabilité médicale.

A l'article 7 (instauration d'un dépistage systématique des stupéfiants, pour les conducteurs impliqués dans un accident mortel), la commission a donné un avis défavorable aux amendements n° 27, présenté par M. Bernard Plasait, n° 34, présenté par M. Jacques Bimbenet, et n° 28, présenté par M. Bernard Plasait, tendant à élargir le champ d'application du dépistage des produits stupéfiants. **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a souligné la lourdeur du dispositif de dépistage de ces substances et a estimé que l'application de cette disposition à tous les conducteurs impliqués dans un accident corporel, voire dans un accident n'ayant eu que des conséquences matérielles, pourrait avoir des conséquences disproportionnées pour un grand nombre d'automobilistes qui risqueraient de se trouver immobilisés pendant une période très longue.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 41, présenté par Mme Joëlle Dusseau, visant à modifier la définition des substances qui pourraient donner lieu à un dépistage. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 30, présenté par M. Franck

Sérusclat, tendant à mentionner explicitement les médicaments psychotropes parmi les substances donnant lieu à un dépistage. Elle a donné un avis défavorable au sous-amendement n° 35 à l'amendement n° 18 de la commission des lois, présenté par M. Jacques Bimbenet, tendant à aggraver les sanctions applicables en cas de conduite sous l'emprise de stupéfiants.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36, présenté par M. Jacques Bimbenet, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 8, afin d'imposer au Gouvernement de prendre un décret déterminant les règles de priorités dont bénéficient les véhicules de transport en commun d'enfants. Tout en manifestant son souhait de ne pas surcharger la loi, **M. Jacques Larché, président**, a souhaité que le Gouvernement prenne position sur la question soulevée dans cet amendement.

A l'article 8 (modification de l'énumération des infractions donnant lieu à suspension du permis de conduire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 24, présenté par MM. Pierre Hérisson et Jean-Pierre Cantegrit, tendant à modifier cet article par coordination avec leur amendement de suppression de l'article 5. Elle a donné un avis défavorable à l'amendement n° 29, présenté par M. Jean Pépin, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8 pour permettre à la police municipale de contrôler la vitesse des véhicules circulant sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations.

La commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 44, présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8 pour prévoir une peine correctionnelle sanctionnant l'absence de chronotachygraphe sur les véhicules de transports routiers. Elle a également donné un avis favorable à l'amendement n° 45, présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8 pour punir d'une peine

correctionnelle l'absence de dispositif de limitation de la vitesse par construction lorsque celle-ci est obligatoire.

La commission a enfin donné un avis favorable à l'amendement n° 46, présenté par le Gouvernement, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8 pour modifier l'article 36 de la loi d'orientation des transports intérieurs afin de prévoir que les activités de transports publics routiers de personnes s'effectuent sous le couvert d'une licence de transport intérieur ou d'une licence communautaire. **M. Lucien Lanier, rapporteur**, a regretté que cette disposition n'ait pas été introduite lors de la discussion du projet de loi sur la profession de transporteur routier.

La commission a enfin procédé à l'**examen du rapport de M. Pierre Fauchon sur la proposition de loi n° 360 (1997-1998)** adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture relative à la responsabilité du fait des **produits défectueux**.

Rappelant que cette proposition de loi constituait une nouvelle étape d'une procédure législative complexe qui avait pour objet de transposer en droit interne une directive du 25 juillet 1985, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a indiqué que l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, avait eu le souci d'adopter un grand nombre de dispositions conformes compte tenu de l'urgence d'aboutir à une transposition effective de ce texte.

Le rapporteur a en effet souligné que la France, déjà condamnée une première fois par la Cour de justice, était exposée à une nouvelle condamnation qui pourrait se traduire par des astreintes importantes.

Puis, rappelant les principales dispositions de la directive du 25 juillet 1985, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé qu'elle prévoyait une responsabilité de plein droit du producteur sous réserve que la victime établisse le dommage, le défaut du produit et le lien de causalité entre le défaut du produit et le dommage. Il a également relevé que ce défaut étant défini par rapport à la sécurité

à laquelle on pouvait légitimement s'attendre, la jurisprudence conserverait, comme il était souhaitable, une certaine marge d'appréciation.

Le rapporteur a par ailleurs noté que la directive ouvrait un droit d'option aux États membres, d'une part, pour inclure les produits du sol dans le champ du nouveau régime de responsabilité, d'autre part, pour permettre au producteur de s'exonérer des risques de développement en établissant que l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où il a mis le produit en circulation ne lui a pas permis de déceler le défaut.

Après avoir fait valoir qu'une proposition de directive prévoyait d'inclure obligatoirement les produits du sol dans le champ du nouveau régime de responsabilité, le rapporteur a indiqué, d'autre part, que le droit commun de la responsabilité n'admettait pas actuellement l'exonération du producteur pour le risque de développement. Soulignant que la commission des lois avait elle-même choisi de ne pas prévoir cette cause d'exonération, il a néanmoins fait observer que le Sénat, en première lecture, avait en définitive choisi de permettre au producteur de l'invoquer dans le cadre du nouveau régime issu de la directive.

Après avoir noté que, conformément à l'article 13 de la directive qui préservait les droits des victimes au titre des régimes existants, l'article 19 de la proposition de loi maintenait l'application desdits régimes, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait valoir que la commission avait cherché en première lecture à promouvoir une intégration de la directive en droit interne qui ne mette pas en cause les principaux aspects de celui-ci.

Il a considéré que compte tenu des positions en définitive retenues par l'Assemblée nationale et le Sénat, il y aurait en tout état de cause à l'issue de la transposition de la directive du 25 juillet 1985, deux types d'action ouverts aux victimes d'un produit défectueux ayant chacun leur propre cohérence.

Puis, abordant les trois articles restant en discussion, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait observer qu'à l'article 6, l'Assemblée nationale avait retenu le principe d'une mise en circulation unique du produit tandis que le Sénat n'avait pas exclu plusieurs mises en circulation dès lors que le vendeur, le loueur ou le fournisseur professionnel pouvaient voir leur responsabilité engagée dans les mêmes conditions que le producteur. En outre, pour des motifs d'équité aussi bien que d'efficacité, il a estimé que le délai de dix ans d'extinction de responsabilité ne devait courir que lorsque le consommateur détenait effectivement le produit. Il a observé que, dans la plupart des cas, la première mise en circulation du produit par le producteur et sa distribution par un vendeur étaient presque concomitantes.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ensuite indiqué qu'à l'article 7, l'Assemblée nationale avait retenu une rédaction dont l'objet était de ne pas étendre aux sous-traitants l'exclusion du champ d'application de la directive dont bénéficie le secteur de la construction.

Le rapporteur a fait valoir que dès lors que l'Assemblée nationale et le Sénat étaient d'accord pour exclure ce secteur économique, il paraissait logique d'appliquer cette mesure aux sous-traitants dont l'activité ne se différençait en rien de celle de l'entrepreneur principal.

**M. Jacques Larché, président**, a alors fait observer qu'il serait surprenant de ne pas traiter le sous-traitant comme l'entrepreneur principal.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a néanmoins estimé que la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, dès lors qu'elle englobait toutes les personnes dont la responsabilité pouvait être recherchée sur le fondement des articles 1792 et suivants du code civil, ce qui était le cas des sous-traitants en vertu de l'article 1792-4, n'aboutissait pas à réintégrer totalement les sous-traitants dans le champ d'application de la directive.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, qui faisait valoir qu'en principe, la responsabilité de l'entrepreneur principal était recherchée, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé que l'article 1792-4 du code civil établissait une responsabilité solidaire qui rendait possible une action directe contre le sous-traitant.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ensuite indiqué que l'Assemblée nationale avait apporté à l'article 12 bis des modifications au régime d'exonération du producteur pour le risque de développement afin d'exclure les produits de santé du champ d'application de ce régime.

Après avoir rappelé que le Sénat en première lecture avait rejeté un amendement du Gouvernement ayant la même finalité, le rapporteur a fait observer que, sur un plan général, l'exonération pour le risque de développement était contraire à l'état de notre droit. Tout en considérant que la couverture des risques de développement posait un réel problème, il a estimé que la solution devait être recherchée dans l'adaptation des régimes d'assurance. Il a en outre fait observer que le maintien en vigueur du système actuel de responsabilité, qui rejetait cette exonération, réduisait fortement l'intérêt pratique du débat sur cette question.

Notant l'inquiétude manifestée par les fabricants de produits pharmaceutiques et chimiques, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a fait valoir que l'autorisation de mise sur le marché d'un médicament n'empêchait pas l'existence d'un danger attaché à celui-ci et a noté que l'article 601 du code de la santé publique prévoyait expressément que le producteur bénéficiaire de cette autorisation n'était pas exonéré de sa responsabilité.

Le rapporteur a par ailleurs estimé qu'il était difficile d'établir si la réglementation suffirait à elle seule à porter atteinte à ce secteur économique. Il a fait valoir qu'il appartenait au Gouvernement de veiller à ce que les contraintes imposées dans la détermination des prix des produits pharmaceutiques ne soient pas trop fortes.

Après avoir fait observer que ni l'Allemagne ni les États-Unis n'avaient admis cette cause d'exonération, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que les solutions à promouvoir devraient, en s'inspirant du système allemand, rechercher à établir un régime d'assurance obligatoire, déjà prévu pour le secteur de la construction et pour les accidents automobiles ou de travail. Dans ces conditions, tout en soulignant la nécessité de clarifier la prise en compte du risque thérapeutique par une législation spécifique qui concilie le principe moral de responsabilité et la mutualisation par voie d'assurance de son coût économique, il a proposé à la commission de ne pas modifier sur ce point le texte de l'Assemblée nationale.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir rappelé que le Sénat avait rejeté cette disposition en première lecture a relevé l'inquiétude des milieux professionnels. Après avoir fait état d'exemples récents où les risques attachés à des préparations vaccinales n'avaient pu être évalués à l'origine, il s'est inquiété des conséquences de l'absence d'exonération sur l'industrie pharmaceutique nationale qui subissait d'ores et déjà les effets des prix très bas des médicaments.

**M. Guy Allouche** prenant l'exemple du retrait du marché d'un produit destiné au traitement de l'obésité qui avait provoqué des accidents pulmonaires s'est interrogé sur les responsabilités applicables en cas d'exonération du producteur.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a alors rappelé qu'il avait proposé, lors de la première lecture, de s'en tenir à l'article 5 de la proposition de loi qui prévoyait notamment que, pour apprécier la sécurité à laquelle on pouvait légitimement s'attendre, il fallait prendre en compte la date de mise en circulation du produit.

**M. Jacques Larché, président**, s'est alors interrogé sur l'opportunité de faire référence à ces dispositions à l'article 12 bis pour en préciser la portée.

En réponse à **M. Philippe de Bourgoing** qui s'inquiétait de la possibilité d'assurer le risque de développement, le rapporteur a indiqué que, malgré sa demande, aucune police d'assurance concernant des produits industriels et excluant la couverture de ce risque ne lui avait été transmise.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, faisant enfin état du souhait des représentants des professions agricoles d'être exonérés lorsque des dommages écologiques, environnementaux ou sanitaires causés par un tiers auront rendu le produit agricole impropre à la consommation, a estimé que la directive ne permettait pas d'instaurer une telle cause d'exonération.

**M. Guy Allouche**, prenant l'exemple d'une usine d'incinération qui avait provoqué des pollutions ayant eu un impact sur la qualité du lait devenu impropre à la consommation, s'est demandé si dans un tel cas il était légitime de mettre en cause la responsabilité de l'agriculteur de bonne foi.

En réponse, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a considéré que, sur le fondement de l'article 5 de la proposition de loi, les tribunaux disposeraient d'une marge d'appréciation leur permettant de prendre en compte toutes les circonstances dans lesquelles le dommage était survenu. Il a réaffirmé que la directive ne permettait pas une telle exception.

**M. Maurice Ulrich**, relevant que l'adoption de cette directive remontait à 1985, a regretté que des textes communautaires susceptibles de mettre en cause des aspects importants du droit national puissent être adoptés sans que les responsables politiques soient réellement intervenus dans le processus de décision. Il a estimé que ces derniers devraient en particulier pouvoir veiller non seulement à la cohérence entre les nouvelles règles proposées et le droit national mais aussi au respect du principe de subsidiarité.

**M. Jacques Larché, président**, a alors fait valoir que, grâce à une initiative du Sénat, l'article 88-4 de la Constitution permettait à chacune des assemblées d'adopter des résolutions sur des propositions d'actes communautaires. Il a souligné qu'il appartenait au Gouvernement de saisir effectivement l'Assemblée nationale et le Sénat de celles de ces propositions qui entraînent dans le champ de l'article 34 de la Constitution. Il a également fait observer qu'il était souhaitable que le Gouvernement prenne mieux en compte les observations formulées dans ces résolutions.

A l'issue de ce débat et après les interventions de **M. Philippe de Bourgoing** et de **M. François Blaizot**, la commission a adopté à l'article 6 (définition de la mise en circulation) un amendement supprimant la notion de mise en circulation unique du produit.

**Mercredi 8 avril 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** La commission des lois a organisé une **journée d'auditions publiques sur l'évolution du droit de la famille.**

Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à **l'audition de Mme Irène Théry, sociologue.**

**Mme Irène Théry** a indiqué que, son audition intervenant à un moment où elle avait été chargée par Mme Elisabeth Guigou, ministre de la justice, et par Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, de rédiger un rapport sur l'évolution de la famille tendant à dresser un bilan de l'état du droit au regard de cette évolution, elle exposerait simplement devant la commission des lois son point de vue personnel sur deux questions traitées par elle dans deux articles publiés récemment : la crise de l'institution familiale d'une part, le contrat d'union sociale d'autre part.

Sur le premier thème, elle a rappelé que les évolutions touchant l'institution familiale suscitaient un débat idéologique opposant une interprétation stigmatisant la crise de

la famille comme indice et facteur de décadence morale et sociale à une autre conception appréhendant cette évolution comme un progrès des valeurs de liberté individuelle, d'authenticité et d'égalité.

Ayant souligné le caractère par trop schématique, à ses yeux, de ce débat bipolaire, elle a observé qu'il révélait un accord sur le sens de l'évolution s'articulant autour de trois points principaux : le passage de la référence à la famille à celle de l'individu, ou " individualisation " ; le passage de règles communes à des valeurs privées, ou " privatisation " ; le passage de la famille, au singulier, aux familles, au pluriel, ou " pluralisation ". Elle s'est cependant interrogée sur la pertinence de ce triple constat conduisant à une " désinstitutionnalisation " de la famille en rappelant d'une part, que des enquêtes et sondages récents révélaient l'importance des solidarités intergénérationnelles, d'autre part, que les attentes sociales se traduisaient par une forte demande normative et, enfin, que les différentes formes adoptées par la cellule familiale, telles que le mariage, le concubinage stable ou la famille monoparentale, constituaient non pas des modèles alternatifs mais bien souvent des séquences d'un même cycle de vie familiale.

Reconnaissant l'existence de situations familiales problématiques et l'évanescence des repères essentiels, elle a souligné la nécessité d'analyser les mutations de l'institution familiale en commençant par clarifier la notion de " famille ".

Elle a estimé que cette notion ne devait pas seulement être définie en fonction du lien biologique, des liens du sang, ou du fait social constitué par les modes de vie, mais également par rapport à un système symbolique, celui de la parenté, intégrant la différence des sexes et celle des générations en articulant trois types de liens, le lien de conjugalité, le lien de filiation et le lien de fraternité. Elle a observé que la période actuelle vivait une désarticulation entre le lien de conjugalité et le lien de filiation dans la mesure où, d'une part, le mariage avait cessé d'être une

obligation sociale impérative pour devenir une question de conscience personnelle, la reconnaissance de l'égalité des hommes et des femmes ayant conduit à magnifier la dimension individuelle, contractuelle et privée du lien, et où, d'autre part, le lien de filiation avait connu une évolution inverse en s'affirmant comme de plus en plus inconditionnel, indissoluble. Elle a considéré que ce transfert du principe d'indissolubilité, de la conjugalité vers la filiation, était au coeur de la crise de l'institution familiale, aggravée par un discours individualiste conduisant à renoncer à l'édification de valeurs communes de référence.

Ayant souligné la nécessité impérieuse de s'accorder sur une définition de la parenté contemporaine capable de transcender, tout en la respectant, la diversité des situations concrètes, elle a précisé que le droit, en définissant les droits et devoirs et en garantissant la sécurité des liens de parenté, avait une fonction instituante essentielle. Reconnaisant les progrès importants accomplis dans certains domaines tels que l'égalisation du régime applicable aux enfants naturels et légitimes, elle a constaté l'existence d'une grave lacune concernant le statut de la paternité contemporaine.

Dans la perspective d'une réinstitution du lien familial, elle a mis en garde contre la tentation d'adopter une démarche réductrice, se réfugiant dans la certitude du lien biologique garanti par l'expertise génétique, ou repensant la famille au travers d'un prisme univoque tel que les droits de l'enfant, approche illusoire, non dépourvue bien souvent d'une certaine démagogie sentimentale. Se référant à l'ouvrage du doyen Carbonnier sur l'explosion des droits subjectifs susceptible de transformer la famille en un lieu d'affrontements, elle a rappelé que la famille devait être conçue comme un système d'échanges, de liens mutuels, où chacun a des droits et des devoirs, et que la valeur de l'autorité parentale devait être réaffirmée en dénonçant les visions simplificatrices tendant jadis à disqualifier les parents "abusifs" et aujourd'hui les parents "démissionnaires".

**Mme Irène Théry** a ensuite abordé le second thème de son exposé : le contrat d'union sociale.

Elle a observé que la revendication des homosexuels tendant à la reconnaissance de leurs liens de couple avait été révélée par l'épidémie du sida. Estimant légitime cette revendication, elle a rappelé que le Traité d'Amsterdam avait ajouté à la liste des discriminations prohibées celle fondée sur l'orientation sexuelle.

Qualifiant les propositions de loi relatives au contrat d'union civile ou sociale de contradictoires et juridiquement inconsistantes, elle a considéré que, tout en se présentant comme un mode de reconnaissance juridique du couple homosexuel, elles introduisaient en réalité une confusion entre les différents types de liens en appliquant un même statut à un couple, deux amis ou encore un frère et une soeur. Elle a observé que ces propositions prévoyaient l'institution d'un " mariage bis ", contraire au choix de l'union libre effectué par les concubins hétérosexuels, et a regretté que cela remette en cause une conquête majeure de la Révolution française, l'unicité du mariage civil qui, dans le respect de la pluralité des situations et des convictions, avait intégré les principes démocratiques d'égalité et de liberté. Elle a estimé que le contrat d'union sociale constituait donc une " fausse bonne idée " et qu'il convenait d'imaginer un système fondé sur le constat d'une réalité, l'existence de couples de concubins, hétérosexuels ou homosexuels, en reconnaissant à tous les mêmes droits. Elle a regretté que la jurisprudence de la Cour de cassation n'admette le concubinage qu'au bénéfice des couples hétérosexuels et a souligné les incohérences du droit fiscal applicable aux concubins.

Après avoir précisé que l'Edit de tolérance pris par Louis XVI en 1787 et non la Révolution française avait restauré l'état civil pour les protestants, **M. Jacques Larché, président**, a observé que l'analyse sociologique constituait le socle indispensable de la réflexion juridique sur l'évolution du droit de la famille. Il a souligné que le principe d'indissolubilité du lien de filiation se trouvait

aujourd'hui confronté à l'apparition de couples d'un type nouveau.

**M. Robert Badinter** s'étant interrogé sur le point de savoir si l'affirmation, le cas échéant au plus haut niveau des normes juridiques, d'un principe de non discrimination en fonction des mœurs ne serait pas une solution, **Mme Irène Théry** a estimé qu'il ne fallait pas confondre les notions de " discrimination " et de " différence " et, qu'en matière de filiation, distinguer couples homosexuels et couples hétérosexuels ne serait pas nécessairement discriminant. Au contraire, a-t-elle précisé, la distinction aurait un sens car la différence des sexes a du sens.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de MM. Philippe Malaurie, professeur à l'Université de Panthéon-Assas, Alain Benabent, professeur à l'Université de Paris X et Mme Jacqueline Rubellin-Devichi, professeur à l'Université de Lyon.**

Après avoir approuvé l'analyse de Mme Irène Théry tout en exprimant des réserves sur ses conclusions, **M. Philippe Malaurie** a souligné la nécessité d'une réforme globale du droit de la famille guidée par une conception humaniste préservant le caractère sacré de cette institution.

Il a rappelé que la réforme du droit des successions était en suspens depuis 1988, cet échec étant en partie imputable au fait que le projet de loi ne prenait pas en considération le problème de l'éclatement de la cellule familiale.

Considérant que l'expression de " divorce civil ", à propos du divorce déjudiciarisé, était impropre et qu'il serait préférable de parler de " divorce administratif ", il a observé que, quelle que soit la procédure, le divorce constituait un mal et qu'il convenait de rechercher la solution la moins mauvaise. Il a estimé que le " divorce administratif " n'était envisageable que dans les situations où, l'accord des époux étant constaté, il n'y avait ni patrimoine commun ni enfants. Dans tous les autres cas, il a consi-

déré que le divorce devrait être nécessairement prononcé par l'autorité judiciaire, garante de la protection du plus faible, et que la procédure devrait être précédée de la conclusion d'une convention de liquidation patrimoniale et ménager un délai de réflexion de six mois, chaque époux étant assisté d'un avocat. Il a précisé qu'il faudrait prévoir une procédure de rescision pour lésion de ces conventions de liquidation.

Affirmant le caractère inopportun de tout système conçu comme une alternative au mariage, **M. Philippe Malaurie**, reconnaissant la nécessité d'adapter le droit aux évolutions factuelles, de lutter contre les discriminations et de prendre en compte la diversité des situations et notamment les revendications des couples d'homosexuels, a estimé que la distinction entre homme et femme, repère premier pour l'individu et la société, ne devait pas disparaître. Il a précisé qu'à cet égard les projets tendant à instaurer un contrat d'union sociale ou un pacte d'intérêt commun étaient équivoques. Il a considéré qu'il fallait maintenir l'union libre d'une part, le mariage d'autre part, ce dernier se caractérisant par un rite dont découlaient de nombreuses conséquences juridiques. Soulignant le risque d'évasion fiscale susceptible de résulter des nouveaux systèmes proposés, il a regretté leur logique réductrice et pécuniaire et a estimé qu'ils affecteraient la cohésion de la société civile par le retour à une pluralité de mariages. Il a estimé que leur examen conduisait, au sens propre, à un dilemme, deux conceptions contraires risquant d'aboutir à un même résultat : réduire la grandeur de l'union.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, **M. Philippe Malaurie** a rappelé que le mariage n'impliquait pas plus que le concubinage la domiciliation commune.

Après avoir indiqué qu'il partageait les conclusions de **M. Philippe Malaurie** sur le contrat d'union sociale, **M. Alain Bénabent** a observé que les trois procédures, divorce par consentement mutuel, divorce pour faute et

divorce pour rupture de la vie commune, se révélèrent partiellement inadaptées.

Estimant inopportun de réduire la durée de la procédure de divorce par consentement mutuel, il a souligné la nécessité de procéder à une refonte du régime du divorce pour rupture de la vie commune, celui-ci ne jouant plus qu'un rôle marginal du fait, notamment, de la longueur excessive du délai de six ans. Il a considéré que nul ne pouvait être contraint à poursuivre une vie maritale vouée à l'échec et qu'il fallait instaurer un divorce par volonté unilatérale. Il a précisé que ce nouveau régime devrait être clairement distingué de celui de la répudiation et a rappelé que le premier projet Naquet, présenté en 1876, prévoyait le divorce par exercice d'une volonté unilatérale persistante, réitérée à quatre reprises sur une durée d'un an.

**M. Alain Bénabent**, qualifiant d'anachronique et nocif le divorce pour faute, s'est interrogé sur son utilité. Il a constaté que dans 90 % des cas les torts étaient partagés. Il a indiqué que si autrefois cette procédure permettait de faire proclamer son innocence et la culpabilité de l'autre, le divorce ayant alors une connotation sociale négative, cette justification avait disparu. Il a précisé que la recherche des preuves de la culpabilité conduisait à envenimer les situations et, qu'aujourd'hui, la responsabilité civile résultant du constat d'une faute patente devait constituer un accessoire et non une condition du divorce.

Estimant nécessaire d'alléger les conditions d'accès au divorce pour le dédramatiser, il a affirmé la nécessité de renforcer les garanties attachées au déroulement de la procédure par l'intervention du juge, le maintien de délais de réflexion suffisants et l'instauration systématique d'un règlement global et concomitant de la situation matrimoniale et de la situation patrimoniale.

Tout en approuvant l'adoption par le Sénat de la proposition de loi sur la prestation compensatoire, **Mme Jacqueline Rubellin-Devichi** a regretté l'absence

de dispositif fiscal destiné à encourager le versement d'un capital alors que la rente était déductible du revenu imposable.

Constatant que près de la moitié des divorces étaient prononcés pour faute, elle s'est déclarée hostile à la suppression de cette procédure et a estimé qu'en matière de divorce pour rupture de la vie commune le délai pourrait utilement être ramené de six à trois ans. En matière de divorce par consentement mutuel, elle a souligné la nécessité de réintégrer dans la procédure la liquidation de la situation patrimoniale.

Ayant constaté que, contrairement au droit québécois, le code civil ne définissait pas le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme, elle a observé que l'union libre n'était que très partiellement prise en compte par le droit civil et a critiqué la jurisprudence récente de la Cour de cassation limitant le concubinage aux relations entre un homme et une femme.

Elle a estimé que les nouveaux systèmes proposés de contrat d'union sociale ou de pacte d'intérêt commun, constituant des pseudo-mariages, devraient être réservés aux unions entre homosexuels. Elle a suggéré de substituer à l'expression " pacte d'intérêt commun " celle de " pacte de vie commune " qui s'appliquerait à " deux personnes entre lesquelles le mariage est impossible ". Elle a précisé que ce pacte devrait être conclu devant notaire.

Regrettant que la chambre criminelle de la Cour de cassation ait refusé d'appliquer la Convention internationale des droits de l'enfant en considérant que cette convention ne liait que les États entre eux, elle a souhaité que soit ouvert aux enfants un droit d'ester en justice, moyennant autorisation du juge.

S'interrogeant sur la démarche tendant à solliciter une modification législative chaque fois qu'une jurisprudence était considérée comme gênante, **M. Jacques Larché, président**, a indiqué que l'amendement de la commission des Lois tendant à aménager la fiscalité applicable en

matière de prestation compensatoire s'était vu opposer l'article 40 de la Constitution par le Gouvernement. Il a par ailleurs souligné l'urgence de réformer le droit des successions pour tenir compte de la longévité accrue de la vie humaine et pour améliorer la protection du conjoint survivant.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, partisan de la présence de deux avocats, s'est interrogé sur l'opportunité de tarifier leurs honoraires en matière de divorce par requête conjointe, sans enfants, ni biens.

**M. Jacques Larché, président**, a constaté que l'augmentation du nombre de divorces par demande acceptée constituait un détournement de procédure pour éviter les délais imposés en matière de divorce par requête conjointe.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **Mmes Sylvaine Courcelle, vice président du tribunal de grande instance de Paris, Marie-Christine George, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Créteil et Danièle Ganancia, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Nanterre.**

Évoquant en premier lieu le statut des pères naturels, **Mme Sylvaine Courcelle** a considéré que le père ayant reconnu son enfant avant son premier anniversaire devrait se voir conférer l'autorité parentale sans que soit maintenue la condition de communauté de vie avec la mère.

Elle s'est inquiétée des propositions de **Mme Elisabeth Guigou**, ministre de la justice, envisageant un divorce prononcé par le maire. **Mme Sylvaine Courcelle** a considéré que la dramatisation d'une procédure au motif qu'elle se déroulerait devant le juge n'était pas établie, prenant pour exemple la préférence des couples, recourant à la procréation médicalement assistée pour la procédure gratuite devant le juge plutôt que devant le notaire.

En ce qui concerne la lenteur des procédures actuelles de divorce, **Mme Sylvaine Courcelle** a fait valoir que celle-ci était inhérente aux appréciations que le juge devait porter, en particulier sur l'équité de la convention proposée par les époux et sur l'intérêt des enfants. Elle a souligné que de telles appréciations en la matière ne relevaient manifestement pas de la compétence du maire.

A propos du coût de la procédure, elle a fait remarquer qu'il résultait essentiellement de celui de l'intervention des avocats et des notaires, rappelant que dans le cas de requête conjointe, les deux époux pouvaient sans inconvénient recourir à un seul avocat puisqu'il appartenait ensuite au juge de vérifier l'équité de la convention. Elle a ajouté que sans l'intervention du juge, l'intervention d'un avocat pour chaque époux serait absolument indispensable afin de défendre les intérêts de chacun d'eux, estimant donc que la procédure devant le maire pourrait s'avérer plus onéreuse que devant le tribunal.

**Mme Sylvaine Courcelle** a souligné que l'accord du couple au moment de la requête se trouvait souvent remis en cause par la suite, les deux conjoints n'ayant pas nécessairement mesuré toute la portée de leur convention lors de leur demande.

S'agissant du divorce intervenant en l'absence d'enfant et de biens, elle a fait observer que le repérage des cas simples pouvait soulever des difficultés.

**Mme Sylvaine Courcelle** a estimé que le délai de six ans pour pouvoir demander un divorce pour rupture de vie commune paraissait excessif.

Elle a relevé que la majorité des divorces demandés pour faute étaient prononcés aux torts partagés au terme d'une procédure se déroulant dans un climat malsain, en particulier pour les enfants.

Elle s'est demandé si un divorce par volonté unilatérale de l'un des conjoints n'équivaldrait pas à une réputation.

**Mme Sylvaine Courcelle** a considéré comme inefficace la proposition tendant à prévoir l'intervention d'un médiateur, prenant en considération le fait que le couple était au moins d'accord sur le fait de se séparer. Elle a ajouté qu'il n'y avait pas lieu de transférer à des travailleurs sociaux le soin de contribuer à la prise d'une décision sur un divorce. Pour justifier le maintien du divorce pour faute, elle a estimé préférable que l'agressivité entre conjoints s'exprime sur les causes de la discorde plutôt qu'ultérieurement sur les conséquences du divorce pour les enfants.

**Mme Sylvaine Courcelle** a estimé souhaitable de distinguer la décision sur le divorce de celle sur ses conséquences financières, dans le cas où il serait prononcé pour faute, car le régime actuel conduisait trop souvent le juge à prononcer celui-ci aux torts partagés.

Elle s'est opposée à l'élaboration d'un statut spécifique pour les familles recomposées, qui devrait prendre en compte de situations trop diverses de fait et traiter de manière comparable des familles éphémères et des couples plus stables.

En réponse à **M. Jacques Larché, président**, qui l'interrogeait sur le pourcentage des refus opposés à des demandes de divorce sur requête conjointe, **Mme Sylvaine Courcelle** a indiqué que les refus étaient très rares, les magistrats préférant, en cours de procédure, inciter les époux à amender leur convention dans un sens plus équilibré.

**Mme Marie-Christine George** a exposé que le tribunal de grande instance de Créteil prenait chaque année entre 7.500 et 8.000 décisions en matière civile parmi lesquelles 72 % concernaient le domaine familial.

Elle a considéré que la loi de 1993 renvoyant aux parents la responsabilité principale concernant les conséquences du divorce pour les enfants et confiant un rôle subsidiaire au juge dans ce domaine, avait connu des

effets positifs, rappelant que cette loi maintenait en principe l'exercice de l'autorité parentale par les deux parents.

Elle a regretté une trop grande méconnaissance de la loi de 1993, y compris de la part des services administratifs, citant en particulier le cas de l'administration fiscale demandant copie d'une décision juridictionnelle sur le domicile des enfants alors que celle-ci serait désormais sans objet, un simple accord des parents pouvant suffire.

S'agissant des enfants naturels, **Mme Marie-Christine George** a jugé que l'exigence du maintien de la condition de communauté de vie ne devait plus conditionner l'autorité parentale du père, soulignant le caractère impératif d'une meilleure sécurité juridique de l'enfant, par l'établissement clair de sa filiation dès la naissance.

Elle a estimé nécessaire de modifier le décret de 1962 permettant l'établissement d'un acte de reconnaissance d'enfant naturel devant les services d'état civil de la mairie, considérant la très grande importance des effets attachés à cette reconnaissance.

Elle a souligné le caractère gravement préjudiciable pour les enfants des actions en contestation de paternité lorsqu'elles étaient trop nombreuses, citant le cas d'un enfant de huit ans dont la filiation avait été modifiée à quatre reprises.

**Mme Marie-Christine George** a estimé trop long le délai de dix ans laissé à son auteur pour contester sa reconnaissance de paternité sur la base de la possession d'état. Elle a souhaité que l'enfant se voit attribuer le nom de son père en cas de reconnaissance par ce dernier dans l'année suivant la naissance.

**Mme Marie-Christine George** a estimé nécessaire de prendre en considération les modifications intervenues dans la vie familiale depuis la promulgation de la loi de 1975 sur le divorce, à savoir que la vie conjugale précédait souvent le mariage et que le divorce pouvait intervenir bien après la séparation.

Elle a souligné que le divorce pour rupture de vie commune n'était prononcé que dans 1 % des cas.

Faisant état des 120.000 divorces prononcés par an dont 2.600 au tribunal de grande instance de Créteil, **Mme Marie-Christine George** a considéré que le divorce pouvait être prononcé par le maire, dont les compétences seraient limitées au recueil du consentement. Elle a ajouté que ce type de divorce pourrait répondre sans inconvénients aux cas de personnes dont le divorce par requête conjointe pouvait dissimuler une absence d'accord réel non sur la séparation elle-même, mais sur ses conséquences.

**Mme Marie-Christine George** a souhaité le développement de l'aide juridictionnelle en dehors du cadre d'une procédure judiciaire aux fins de permettre aux époux de recourir plus aisément à des professionnels contribuant au règlement de leurs conflits comme les avocats, les notaires ou les conseillers conjugaux, faisant remarquer que la conciliation devant le juge n'intervenait que dans 0,5 % des cas.

Elle a fait remarquer que la moitié des divorces étaient suivis d'un nouveau contentieux quelques années plus tard, portant en particulier sur la révision de la pension alimentaire. **Mme Marie-Christine George** a exposé que dans 13 % des cas, le divorce donnait lieu à attribution d'une prestation compensatoire, faisant observer que bien souvent il s'agissait de compenser un partage inégal. Elle a souligné que les litiges survenant après le divorce ne résultaient pas nécessairement de sa mauvaise gestion, mais aussi de l'impossibilité d'envisager tous les problèmes lors du premier jugement.

En conclusion, **Mme Marie-Christine George** a récapitulé les avantages qu'elle percevait à l'institution d'un divorce devant le maire, à savoir une meilleure responsabilisation des époux, une limitation de l'intervention du juge à la prise de décision sur les seules conséquences du divorce, une réduction de l'encombrement des tribu-

naux et la fin d'une injustice à l'égard des couples mariés, les concubins pouvant se séparer plus facilement.

**Mme Danièle Ganancia** a tout d'abord souligné la nécessité de contenir le caractère conflictuel du divorce en limitant celui-ci à un constat objectif de l'échec du couple et de l'impossibilité de poursuivre la vie commune.

Elle a fait observer que le divorce par requêtes conjointes ne comportait pas toujours, malgré les apparences, un accord réel des époux sur ses conséquences.

Elle a considéré que la procédure de divorce pour faute revêtait un caractère essentiellement destructeur, conduisant les époux à refuser tout dialogue. Elle a fait observer que le débat inhérent à cette forme de divorce ne pouvait qu'être préjudiciable aux enfants. Elle a ajouté que les comportements fautifs des conjoints devaient entraîner par ailleurs leur responsabilité civile et pénale dans les conditions de droit commun.

**Mme Danièle Ganancia** a souligné qu'il n'appartenait pas à la justice, dans le cadre d'une procédure de divorce, de porter une appréciation morale sur le couple.

Elle a contesté qu'un divorce prononcé à la demande d'un conjoint seulement puisse être assimilé à une réputation, prenant en considération le fait qu'il ne pouvait y avoir maintien des liens du mariage par la volonté d'une seule personne.

**Mme Danièle Ganancia** a ensuite énuméré les trois conditions auxquelles le divorce à l'initiative de l'un des conjoints pourrait être prononcé, à savoir trois ans de séparation, un accord des époux sur le fait de la séparation et, en cas d'opposition de l'autre époux, le recours à une médiation qui, en cas d'échec, ouvrirait un nouveau délai de dix-huit mois.

Elle a estimé que de telles conditions permettraient de ne pas banaliser la procédure de divorce et de laisser aux personnes concernées le délai de réflexion nécessaire.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **Mme Marie-Christine Georges** a estimé que la suppression de la condition de cohabitation pour la reconnaissance d'un enfant par son père naturel ne risquait pas de susciter des fausses reconnaissances.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Jean Hauser, professeur à l'Université de Bordeaux, président de la mission de recherche droit et justice sur le pacte d'intérêt commun (PIC)**.

**M. Jean Hauser** a tout d'abord rappelé que le droit de la famille comportait à la fois des aspects personnels et des aspects patrimoniaux, qu'il ne pouvait être dissocié d'autres branches du droit tel que le droit social et le droit fiscal et qu'on ne pouvait envisager la réforme du droit de la famille sans en tenir compte. Il a observé qu'au cours des trente dernières années, on avait tenté de faire prendre en compte les faits par le droit alors qu'auparavant celui-ci était défini de manière impérative et a souligné qu'à cet égard le droit social avait précédé le droit civil. Il a estimé que, pour autant, l'adaptation du droit de la famille aujourd'hui envisagée ne devait pas consister à faire remonter l'ensemble des faits vers le droit, une telle évolution risquant de faire perdre toute utilité au droit.

A propos du mariage, **M. Jean Hauser** a fait valoir que le droit du mariage mériterait, autant que celui du divorce, de faire l'objet d'une réforme. Il a estimé que bien des dispositions actuelles étaient "vieillotées", en particulier en matière de publications ou d'oppositions.

**M. Jean Hauser** a estimé qu'on ne pouvait réformer le divorce sans conséquences sur le mariage. Il a jugé utile d'introduire en droit français un divorce pour cause objective. Il s'est déclaré réservé sur la suppression du divorce pour faute, en observant que cette procédure était la dernière sanction des obligations du mariage. Il ne s'est en revanche pas opposé à des améliorations techniques.

A propos de la déjudiciarisation du divorce, **M. Jean Hauser** a estimé que confier aux maires le soin de pronon-

cer le divorce conduirait à des difficultés sérieuses sans économiser le temps des magistrats. Il a observé que les recours en matière de divorce étaient relativement peu nombreux grâce à l'homologation des conventions par le juge et a exprimé la crainte qu'en l'absence d'une telle homologation par le juge, les contestations se multiplient.

Il a en revanche fait valoir que certains aménagements de procédures actuelles, en particulier en matière de divorce sur requête conjointe, pourraient incontestablement constituer des progrès.

**M. Jean Hauser** a ensuite abordé la question des conséquences du divorce et en particulier la prestation compensatoire. Observant que le législateur de 1975 avait limité strictement la révision de cette prestation pour éviter la multiplication des contentieux, il s'est demandé si la proposition de loi votée par le Sénat, tendant à élargir les possibilités de révision, ne risquait pas de faire renaître de multiples conflits. Il s'est prononcé pour l'adoption d'une mesure transitoire qui permettrait la révision des prestations compensatoires les plus anciennes versées ponctuellement, et a souhaité que, pour l'avenir, le juge ait la possibilité de prévoir une date à partir de laquelle un réexamen de la prestation deviendrait possible lorsqu'il estimerait n'avoir pas tous les éléments pour trancher. Il a en outre estimé nécessaire de prévoir un régime fiscal particulier en cas de versement de la prestation compensatoire en capital.

**M. Jean Hauser** a ensuite présenté le projet de pacte d'intérêt commun élaboré par la mission de recherche "Droit et Justice". Il a tout d'abord observé qu'il existait une revendication symbolique visant à permettre à certains couples d'obtenir une reconnaissance par le droit à travers la mise en place d'une forme de mariage. A ce sujet, il a souligné, que dans la plupart des pays où existait un contrat de partenariat, l'assimilation au mariage n'était pas intégrale. Il a fait valoir qu'il existait en revanche des revendications pratiques en matière civile, sociale et fiscale visant à organiser la communauté de vie

de deux personnes et que ces revendications méritaient d'être prises en compte.

**M. Jean Hauser** a estimé que, compte tenu du développement de la solitude, fléau aggravé par la perte des repères, la société avait peut-être aujourd'hui intérêt à donner des droits à ceux qui choisissent de vivre à deux, indépendamment de tout jugement d'ordre moral. Il a donc plaidé pour la mise en oeuvre d'un pacte d'intérêt commun, qui ne prendrait pas place dans la partie du code civil consacrée aux personnes, mais dans le livre III de ce code, entre les dispositions relatives au statut de la société et celles portant sur les conventions relatives à l'exercice des droits indivis. Il a indiqué que ce pacte ne donnerait pas autant de droits que le mariage, la société ayant pour l'heure davantage à favoriser le mariage que la création d'un tel pacte. Il a souhaité qu'on ne fasse aucune distinction parmi les cohabitants, la justification du pacte étant d'abord de traiter la question de la solitude. Il a estimé que le seul critère devrait être celui de la vie en commun et non celui de l'existence de relations sexuelles.

Évoquant enfin la filiation et les relations familiales, **M. Jean Hauser** s'est prononcé contre une réforme globale de la loi de 1972, soulignant qu'en matière de droit de la famille, il fallait un temps assez long avant que les lois soient pleinement prises en compte dans la pratique. Il a en revanche estimé nécessaire de modifier l'ensemble des délais en matière de droit de la filiation. Il a en effet observé que les délais de prescription ne posaient guère de difficultés à l'époque où la nature se chargeait de faire disparaître les preuves de la filiation, mais que les progrès scientifiques imposaient aujourd'hui une modification des délais de prescription pour éviter la multiplication d'actions abusives en recherche de filiation.

Concluant son propos, **M. Jean Hauser** a déclaré qu'il ne fallait pas craindre l'évolution du droit de la famille mais que l'immense majorité des sujets de droit se satisfaisait du droit actuel. Il a rappelé que, s'il existait 3 millions de concubins, il existait aussi 17 millions de couples

mariés et que près de 60 % des mariages ne se terminaient pas par une rupture. Il a donc mis en garde contre la tentation d'un droit de la marginalité qui n'a jamais été la vocation du droit de la famille.

**M. Jacques Larché, président**, a souhaité avoir des précisions sur les conséquences concrètes que pourrait avoir la conclusion d'un pacte d'intérêt commun, par exemple en matière de successions, de pension de réversion ou de regroupement familial pour les fonctionnaires. Il a souligné que le législateur serait peut-être conduit à se pencher sur cette question et qu'il était important qu'il puisse en mesurer la portée sauf à se trouver placé devant le dilemme décrit par M. Philippe Malaurie.

**M. Jean Hauser** a observé que, jusqu'à présent, des droits avaient été donnés aux concubins sans définir précisément au préalable le concubinage. Il a donc souhaité que soit définie d'abord une structure optionnelle avant de prévoir les droits qui y seraient associés. Il a fait valoir qu'il existerait des pactes à géométrie variable, ayant plus ou moins de conséquences en fonction du choix des parties. Il a en revanche estimé que certaines dispositions n'avaient pas vocation à s'appliquer aux "picistes", par exemple les règles de succession ab intestat. Il a conclu son propos en estimant que certaines techniques chargées de signification devaient rester liées au mariage, tandis que d'autres, plus neutres, pouvaient être utiles pour le pacte d'intérêt commun.

**M. Robert Badinter** a souhaité savoir s'il serait possible qu'une même personne puisse être impliquée simultanément dans plusieurs pactes d'intérêt commun.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a demandé si le pacte serait limité à deux personnes ou s'il pourrait être étendu à davantage d'individus, par exemple dans le cas de fratries.

**M. Jean Hauser** a répondu qu'une personne ne pourrait participer qu'à un seul pacte à la fois. Il a estimé que la demande en matière de pacte d'intérêt commun concer-

nait pour l'essentiel des personnes souhaitant vivre à deux. Observant que certains concubins aisés créaient d'ores et déjà des sociétés civiles pour la gestion de leurs biens, il a souligné que le pacte d'intérêt commun constituerait en quelque sorte une petite société civile destinée à introduire des éléments de prévisibilité dans les relations entre deux personnes. Il a estimé qu'au-delà de deux personnes le régime des sociétés offrait déjà des solutions.

Au cours d'une deuxième séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé tout d'abord à l'audition de **Mme Michelle Torrecillas, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Belfort** et de **M. Thierry Fossier, président de la chambre de la famille du tribunal de grande instance de Grenoble**.

**Mme Michelle Torrecillas** a donné le point de vue d'un juge aux affaires familiales de province sur la pratique judiciaire en matière familiale. Au sujet des relations entre parents et enfants, elle a estimé que les évolutions positives décrites par les intervenants précédents concernant l'amélioration du lien entre le père et les enfants et la diminution du nombre d'enfants qui perdaient le contact avec l'un des deux parents ne reflétaient pas la réalité dans son tribunal.

Elle a considéré que la loi de 1993 sur l'autorité parentale conjointe était encore mal assimilée tant par les parents eux-mêmes que par les professionnels du droit ou l'administration. Elle en a donné pour preuve le fait que, même en cas d'accord des parents, le juge était souvent amené à fixer le domicile éventuel ou les droits de visite et d'hébergement, ce qui, dans le cadre de la loi de 1993, devait en principe être le fait des parents.

Elle a estimé qu'il était prématuré d'envisager une déjudiciarisation des procédures de divorce, le juge devant garantir les intérêts des enfants et éviter que les parents abandonnent des prérogatives. Elle a néanmoins reconnu que l'idée de se passer du juge pouvait paraître séduisante, dans la mesure où celui-ci, en traitant un conten-

tieux de masse, perdait de sa crédibilité et était souvent considéré comme une chambre d'enregistrement. Mais elle a considéré qu'il était plus constructif de toiletter la procédure de divorce en éliminant le formalisme inutile. Elle a ainsi préconisé que le divorce par consentement mutuel puisse être prononcé dès la première comparution chaque fois que le juge a pu constater la réalité du consentement des époux.

Pour éviter le recours au divorce pour faute qui conduit à formaliser des griefs et engendre un très mauvais climat, elle a proposé de permettre à l'un des époux de déposer une requête en divorce unilatérale, ce qui n'empêcherait pas l'époux défendeur de demander que soit caractérisés les griefs à son encontre ou de formuler lui-même une demande reconventionnelle en divorce pour faute.

**Mme Michelle Torrecillas** a décrit les évolutions récentes en matière de jugement des affaires familiales. Elle a rappelé le rôle central du juge aux affaires familiales, de création récente et instauré comme juge unique du début à la fin de la procédure de divorce. Elle a précisé que son rôle n'était plus seulement de trancher des conflits mais également de traiter des problématiques familiales avec l'appui de multiples intervenants, avocats, greffiers, mais aussi travailleurs sociaux, psychologues, psychiatres ou médiateurs. Rappelant que le service de médiation du tribunal de Belfort ne fonctionnait que depuis un an, elle a regretté que les juridictions de province soient moins bien dotées en intervenants sociaux ou de médiation que la région parisienne. Elle a considéré qu'il était important de développer ces moyens pluridisciplinaires permettant de dédramatiser les divorces.

En conclusion, elle a souligné la particularité du contentieux de la famille qui, en raison du caractère passionnel des relations entre hommes et femmes, d'une part, entre parents et enfants, d'autre part, ne pouvait pas être intellectualisé.

**M. Thierry Fossier** a traité successivement des questions du statut économique de l'enfant, du rôle du travail social par rapport à la famille et de l'organisation de la juridiction familiale.

Concernant le statut économique de l'enfant, il a fait part de son expérience en tant que juge aux affaires familiales et juge des tutelles concernant l'apprentissage économique des mineurs. Il a constaté que les jeunes majeurs étaient singulièrement démunis devant les lois économiques, ceux qui n'ont pas de patrimoine se reposant sur leur famille, ceux qui en ont un étant souvent sous la tutelle de fait des parents. Il a considéré que cette réalité n'était pas conforme au choix du législateur de 1974 qui avait abaissé à 18 ans l'âge de la majorité et que cette gestion tutélaire ne laissait pas assez de place à la participation de l'adolescent.

Il s'est fait l'écho des préoccupations de la conférence de la famille de 1996 concernant l'obligation alimentaire des parents à l'égard de leurs enfants jeunes majeurs, estimant que la position des juridictions de plus en plus favorable à l'extension de cette obligation jusqu'à un âge de plus en plus élevé des enfants occasionnerait nécessairement des tensions familiales ou même des répercussions sur la fécondité et qu'il faudrait peut-être envisager la prise en charge de ces jeunes par la collectivité.

Concernant la place de l'enfant dans la procédure, il a regretté que la Cour de cassation résiste à introduire la Convention de New-York dans le droit positif, ce qui ne se ferait pas sans contrepartie, mais générerait pour les enfants des droits comme des obligations. Sur le domaine non exploré du statut de l'enfant dans la famille recomposée, il a considéré qu'il conviendrait de déterminer des rapports juridiques entre l'enfant de parents séparés et le nouveau compagnon du parent gardien.

Concernant la place du travail social qui est un palliatif aux carences familiales, **M. Thierry Fossier** a indiqué que la conférence de la famille avait préconisé le dévelop-

pement plus poussé de la médiation familiale et de l'action associative mais qu'une réflexion fondamentale devait être engagée sur la possibilité d'introduire d'autres modes moins coûteux d'assistance matérielle et morale aux familles, tels les groupes d'achats collectifs, les animations de quartier, l'entraide familiale, les permanences éducatives.

Concernant l'organisation de la juridiction familiale, **M. Thierry Fossier** a indiqué que les trois fonctions qu'elle comportait, exercées respectivement par le juge des tutelles, le juge des enfants et le juge des affaires familiales, présentaient des caractères communs : un certain isolement au sein de l'institution judiciaire ; une procédure axée sur les intérêts de l'enfant ; une fonction thérapeutique de l'audience ; une masse de dossiers nouveaux ou en suivi dont une bonne part pourrait justifier l'intervention des assistants de justice et un contact permanent avec les collectivités territoriales et le travail social.

Il a préconisé un rapprochement de ces trois juges dans un tribunal de la famille, dont le siège serait à déterminer, ce regroupement ayant l'avantage d'aider à une réflexion d'ensemble sur le statut de l'enfant, de permettre une extension du rôle de l'avocat, une meilleure maîtrise du développement du travail social et une plus grande cohérence des jurisprudences. Il a laissé entendre que la création d'un tel tribunal pourrait être un début de solution au lancinant problème de la carte judiciaire.

**M. Jacques Larché, président**, a constaté l'approche plus immédiate des questions de ces deux intervenants, peut-être due à des conditions d'exercice de leur profession moins anonyme que celles existant en région parisienne. Il s'est déclaré en accord avec l'approche prudente de Mme Torrecillas concernant la déjudiciarisation.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Coulon, président du tribunal de grande instance de Paris**.

**M. Jean-Marie Coulon**, souhaitant livrer une approche pragmatique et de gestionnaire, a indiqué que le service du juge aux affaires familiales de Paris traitait 13.000 affaires par an, que les divorces y représentaient 56 % des procédures, les divorces par consentement mutuel représentant 57 % d'entre eux et exigeant 7 mois de délai en moyenne. Il a rappelé que le divorce par consentement mutuel représentait 10 % de l'ensemble des activités des tribunaux civils.

Concernant le problème de la déjudiciarisation qu'il n'avait pas abordé dans son rapport sur la procédure civile, il a rappelé que les positions étaient très crispées au départ, mais qu'elles semblaient évoluer, notamment celles des notaires. Il a considéré que l'intervention du juge était un facteur essentiel, même dans le divorce par consentement mutuel qui, bien que s'apparentant à une procédure gracieuse, gardait une connotation contentieuse.

Il a insisté sur l'importance pour la justice de respecter des délais raisonnables, constatant que le facteur temps prenait de plus en plus d'importance dans l'esprit des justiciables qui admettaient difficilement les délais de 9 à 10 mois nécessaires en moyenne pour un divorce.

Il a considéré qu'il faudrait redéfinir des modalités d'intervention du juge plus adaptées aux évolutions de la famille et à la croissance des flux. Il a ainsi préconisé de rendre facultative la deuxième comparution devant le juge ce qui pourrait raccourcir les délais de 3 mois sans bouleversement procédural majeur. Il a en effet estimé que l'utilité du temps de réflexion accordé aux parties par l'exigence de la deuxième comparution relevait de l'utopie.

Constatant que la médiation n'avait pas encore pénétré la culture judiciaire, une centaine de médiations seulement étant réalisées par an, **M. Jean-Marie Coulon** s'est déclaré favorable à une généralisation de cette procédure qui aiderait les parties en atténuant la notion de faute.

**M. Jacques Larché, président**, observant que les justiciables paraissaient plus sensibles aux délais de jugement qu'à l'indépendance du parquet, a rappelé la situation très difficile des juridictions relevée par la mission d'information de la commission des Lois sur les moyens de la justice, conduite par MM. Charles Jolibois et Pierre Fauchon. Mais en la matière, il s'est déclaré surpris de la modestie relative du délai de dix mois annoncé. **Mme Sylvaine Courcelle**, ayant indiqué que les délais moyens de jugement d'appel à Paris étaient de deux ans, l'appel étant possible uniquement en cas de divorce pour faute et ne concernant que 10 % des affaires, il a estimé que ces délais semblaient satisfaisants. **M. Jean-Marie Coulon**, ayant indiqué que la suppression de la deuxième comparution pourrait permettre d'obtenir un divorce en six semaines, **M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur l'opportunité d'arriver à des délais si courts.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a considéré qu'il était acceptable de supprimer la deuxième comparution dans les cas où le juge estimerait qu'elle était inutile.

**M. José Balarello** s'est au contraire prononcé pour le maintien des deux comparutions estimant, en fonction de son expérience d'avocat, qu'une période de réflexion était nécessaire et qu'un fonctionnement normal des tribunaux pourrait permettre d'obtenir un divorce en quatre mois avec deux comparutions. Il a considéré que l'encombrement des tribunaux ne devait pas être une raison de modifier la législation du divorce.

**M. Jean-Marie Coulon** a estimé que les juges aux affaires familiales avaient une expérience suffisante pour apprécier la nécessité d'une deuxième comparution.

En réponse à **M. Pierre Fauchon** qui s'interrogeait sur la dispersion des délais autour de la moyenne annoncée, **Mme Sylvaine Courcelle** a précisé que les divorces par requête conjointe approchaient réellement la durée de 7 à 8 mois mais que dans les divorces pour faute des expertises pouvaient conduire à des délais de 2 à 3 ans.

Elle a indiqué que Paris comptait plus de divorces par requête conjointe que la province, et que beaucoup de Français de l'étranger et d'habitants de l'Île de France engageaient leur procédure à Paris.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Régis de Crépy, représentant de l'association des Maires de France.**

A titre liminaire **M. Régis de Crépy** a indiqué que l'Association des Maires de France n'avait pas formalisé une position officielle sur les questions intéressant le droit de la famille.

S'appuyant sur son expérience de maire d'une commune rurale de 650 habitants, **M. Régis de Crépy** a relevé les effets de l'évolution démographique sur la situation des familles. Il a indiqué que dans sa commune seulement 50 % des enfants scolarisés vivaient avec leurs deux parents biologiques, situation qui lui a paru rapprocher le milieu rural du milieu urbain.

**M. Régis de Crépy** a fait valoir que le maire exerçait deux fonctions essentielles : d'une part, éclairer la population sur son avenir et, d'autre part, être un médiateur entre les différentes composantes de cette population. Il a souligné que cette dernière fonction était particulièrement riche en milieu rural.

Puis, après s'être interrogé sur l'urgence qu'il y aurait à légiférer sur le problème de la vie à deux et la réforme du divorce, **M. Régis de Crépy** a fait observer que la prise en charge financière d'une éventuelle réforme pourrait soulever des difficultés.

Faisant observer que l'évolution de la famille posait des questions sérieuses, il a considéré que les différentes mesures adoptées récemment ne contribuaient malheureusement pas à préserver la famille dans sa forme traditionnelle.

Après avoir fait constaté que les analyses relatives aux effets du divorce sur la famille étaient souvent contradic-

toires, **M. Régis de Crépy** a jugé difficilement concevable qu'un maire qui avait pour fonction de préserver l'unité sociale puisse à la fois célébrer les mariages et officialiser des divorces. Emettant des doutes sur les compétences du maire pour évaluer toutes les conséquences d'une séparation des époux et de leurs enfants, il a estimé que les compétences requises se trouvaient nécessairement dans les milieux judiciaires.

S'agissant des problèmes de la vie à deux, **M. Régis de Crépy** a fait valoir que le maire ne pouvait pas favoriser une évolution qui, d'une manière ou d'une autre, aurait pour effet de déstabiliser l'institution familiale.

Craignant qu'une telle orientation soit en décalage avec les aspirations profondes de l'opinion publique, il s'est interrogé sur les motifs qui conduiraient à remettre en cause les deux institutions fondamentales qu'étaient le maire et la famille.

Présentant enfin différentes recommandations, **M. Régis de Crépy** a fait valoir, en ce qui concerne la vie à deux, que la solidarité que le législateur pouvait encourager entre deux individus ne pouvait être conçue pour le court terme. Considérant que l'idée d'une gradualité des statuts était illusoire, il a fait observer qu'une diminution du niveau des exigences pour l'un des statuts se répercuterait nécessairement sur les autres statuts, " la mauvaise monnaie chassant la bonne ". Après avoir plaidé pour une certaine prudence politique, il a jugé nécessaire d'encourager chez les jeunes la constitution de liens durables.

**M. Jacques Larché, président**, a alors rappelé que la commission des Lois n'avait pas l'intention de légiférer dans la hâte sur ces questions essentielles mais souhaitait au contraire prendre le temps de la réflexion.

S'appuyant sur l'exemple du département de la Seine-et-Marne, il a estimé que la majorité des enfants vivaient encore avec leurs deux parents biologiques.

**M. Charles Jolibois** a souhaité que l'Association des Maires de France adopte une position officielle sur les pro-

positions prévoyant, d'une part, l'intervention du maire dans la passation de contrats ou de pactes d'union civile, d'autre part, la " municipalisation " de certains divorces.

En réponse, après avoir pris acte de ce souhait, **M. Régis de Crépy** a précisé que son propos ne visait pas les présents travaux de la commission des Lois mais les initiatives de certains groupes de pression. Il a en outre fait valoir que les éléments statistiques qu'il avait donnés constituaient une simple illustration tendant à montrer le rapprochement entre les comportements familiaux en milieu rural et en milieu urbain.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Maître Jacques Combret, notaire.**

**Me Jacques Combret** a tout d'abord observé que dans, l'exercice de leurs fonctions, les notaires ne rencontraient pas seulement des familles déchirées, mais également des familles heureuses, des familles réglant à l'amiable leurs difficultés quotidiennes. Il a souligné que le rôle de conseiller des familles exercé par le notaire était incontestablement la plus difficile, mais aussi la plus gratifiante, de ses missions.

A propos des propositions de pacte d'intérêt commun et de contrat d'union sociale, **Me Jacques Combret** a fait valoir que la demande d'un contrat spécifique était largement minoritaire chez les concubins et que des solutions existaient déjà pour régler les problèmes particuliers, notamment sociaux ou fiscaux des concubins. Evoquant le cas des couples qui sont dans l'impossibilité de se marier, il a estimé qu'il ne fallait pas rejeter d'emblée toutes les propositions et a indiqué que le pacte d'intérêt commun paraissait, en l'état actuel des choses, la seule proposition examinable malgré de nombreuses réserves.

**Me Jacques Combret** a estimé que la prestation compensatoire en matière de divorce devrait faire l'objet d'une capitalisation au moment du décès du débiteur et être déduite du patrimoine lors de la déclaration de succession. Il a souligné que l'immense majorité des notaires

était hostile à la déjudiciarisation du divorce, préférant une simplification du divorce par consentement mutuel.

Evocant le coût des actes notariés, il a rappelé qu'en l'absence de patrimoine, ces actes n'entraînaient guère de frais. Il a en outre remarqué que parmi les frais de notaires étaient inclus des frais fiscaux et a estimé que certaines dispositions méritaient des améliorations à cet égard. Il a indiqué que les notaires étaient naturellement prêts à mettre leurs compétences au service de procédures de conciliation ou de médiation qui permettraient un règlement en amont des liquidations de régimes matrimoniaux.

**Me Jacques Combret** a fait savoir que le congrès des notaires de France de 1999 aurait pour thème " Demain la famille " et comporterait quatre sujets essentiels. Il a observé que le premier de ces thèmes porterait sur l'évolution des concepts liés à la famille, en particulier le mariage et l'union libre, ainsi que l'évocation de nouvelles questions, telles que celle des ménages bi-nationaux ou d'origine étrangère installés en France.

**Me Jacques Combret** a précisé que le second axe du congrès serait les solidarités et les responsabilités, notamment les obligations alimentaires et l'inadaptation du droit actuel face à l'augmentation de la population des personnes âgées ou très âgées. Il s'est en particulier demandé si les procédures de tutelle et de curatelle ne pourraient pas faire l'objet d'aménagements.

Il a indiqué que le troisième thème du congrès serait consacré aux ruptures, non seulement du couple, mais également entre parents et enfants ou entre fratries. Il a enfin précisé que le dernier des thèmes du congrès de 1999 serait les transmissions. A ce sujet, il a fait valoir qu'il était aujourd'hui indispensable de reprendre la réforme du droit des successions, en gardant à l'esprit que cette question était très liée à celle des régimes matrimoniaux. Il a observé qu'une plus grande souplesse paraissait

aujourd'hui nécessaire, afin de permettre aux personnes âgées de régler leur succession de leur vivant.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé que l'évolution du droit des successions était probablement l'un des domaines dans lesquels une réforme s'imposait de la manière la plus urgente, compte tenu de l'augmentation de la durée de la vie et de la multiplication des familles recomposées.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Maître Jacqueline Beaux-Lamotte, président de la commission ouverte sur le droit de la famille du barreau de Paris et Maître Françoise Baqué de Zan, rapporteur de la conférence des Bâtonniers.**

**Me Jacqueline Beaux-Lamotte** a tout d'abord précisé qu'elle prenait la parole au nom de la commission ouverte sur le droit de la famille du barreau de Paris. Elle a souligné que le rôle premier de l'avocat était d'être un auxiliaire de justice, ayant toujours pour objectif de faciliter les accords et d'éviter les contentieux. Elle a observé que la place de l'avocat n'était pas contestée, même parmi les partisans d'un divorce non judiciaire.

A propos du divorce devant l'officier d'état civil, elle s'est interrogée sur le critère qui permettrait de confier certains divorces au maire. Elle a exprimé la crainte que, dans l'hypothèse où l'officier d'état civil se contenterait de prononcer le divorce tout en renvoyant au juge le soin de régler les questions liées aux enfants, à la prestation compensatoire et à la liquidation du régime matrimonial, le divorce soit prononcé sans que les parties en aient mesuré les conséquences.

Se prononçant contre la possibilité de confier une telle tâche aux maires, elle a constaté que l'Etat avait un rôle dans la protection de la famille, reconnu par la déclaration universelle des droits de l'Homme. Elle a en outre souligné qu'il existait bien souvent des rapports de force dans un couple et qu'il convenait de protéger le plus faible, le juge et l'avocat exerçant un rôle protecteur en ce domaine. Elle

a enfin rappelé que le ministère d'avocat s'imposait en cette matière parce que ce dernier était avant tout un auxiliaire de justice et non un conseiller juridique des parties.

**Me Jacqueline Beaux-Lamotte** s'est ensuite prononcée en faveur d'un assouplissement des procédures existantes en matière de divorce. A propos du divorce par requête conjointe, elle a estimé qu'il serait utile d'offrir aux parties la possibilité de demander à être dispensées du délai de réflexion imposé entre les deux comparutions prévues par la loi, ce qui permettrait le prononcé du divorce dès la première audience.

Elle a ensuite fait observer que le divorce par demande acceptée présentait l'intérêt d'éviter un conflit sur les torts respectifs des époux et a souhaité que soit supprimé le mémoire expliquant les raisons pour lesquelles la vie commune n'était plus possible. Elle a en outre observé qu'il conviendrait de permettre la possibilité d'une demande conjointe.

**Me Jacqueline Beaux-Lamotte** s'est prononcée contre la disparition de la procédure de divorce pour faute et a indiqué que la commission du droit de la famille de l'ordre des avocats de Paris souhaitait que le temps de séparation nécessaire pour le prononcé du divorce pour rupture de la vie commune soit réduit de 6 à 3 ans.

Concluant son propos, **Me Jacqueline Beaux-Lamotte** s'est déclarée en accord complet avec la proposition de loi votée par le Sénat sur la prestation compensatoire en matière de divorce. Elle a souhaité qu'une réflexion soit entreprise sur la possibilité de liquider le régime matrimonial des époux dès le prononcé du divorce.

**Me Françoise Baqué de Zan** a tout d'abord rappelé que le droit ne permettrait jamais de résoudre l'ensemble des insatisfactions des justiciables. Elle s'est demandée si à force de vouloir équilibrer les rapports de force dans le cadre d'un divorce, on ne risquait pas de détruire les rouages qui sont ceux de tout procès.

A propos de la contractualisation du concubinage, elle a souligné qu'il s'agissait d'une question avant tout éthique et s'est demandé si elle ne remettait pas en cause l'idée même d'union libre. Elle a estimé que ce thème était aujourd'hui évoqué parce que la communauté d'intérêts tendait de plus en plus à primer sur la communauté de vie. Elle a observé que de nombreuses personnes étaient à la recherche de droits et s'interrogeaient sur les mérites respectifs du mariage, du concubinage, voire du pacte d'intérêt commun en matière d'avantages sociaux, fiscaux ou successoraux.

Evoquant ensuite le contentieux du divorce, **Me Françoise Baqué de Zan** a fait valoir que la loi de 1975 avait donné globalement satisfaction et que certaines possibilités offertes par le code civil ou le code de procédure civile n'étaient aujourd'hui pas utilisées. Elle a estimé que l'hypothèse d'un divorce devant le maire constituait une vue de l'esprit, que le mariage était simple et désiré par deux personnes, tandis que le divorce constituait la rupture d'une situation juridique. Observant qu'un acte juridictionnel ne pouvait être accompli en dehors des juridictions, elle s'est en outre interrogée sur la manière dont serait respecté le secret auquel a droit tout couple, dans l'hypothèse d'un divorce prononcé par le maire d'une petite commune. Elle a remarqué qu'il était paradoxal de décentraliser la procédure de divorce au moment où l'on recherche les moyens de refondre la carte judiciaire pour centraliser les sites. Elle a enfin estimé que les officiers d'état civil n'étaient pas aptes à détecter les souffrances méritant un traitement particulier dans le cadre d'une procédure de divorce, contrairement aux praticiens du droit que sont les magistrats et les avocats.

**Me Françoise Baqué de Zan** a estimé que certaines procédures devraient être aménagées. Elle a fait valoir que le divorce par requête conjointe devrait pouvoir être prononcé après une seule comparution. A cet égard, elle a formulé deux propositions alternatives, l'une consistant à supprimer la première comparution en rendant exécutoire

la convention temporaire réglant la situation des parties pendant la procédure, l'autre tendant à permettre au juge de demander aux parties, lors de la première comparution, si elles souhaitaient renoncer au délai de réflexion.

**Me Françoise Baqué de Zan** a fait valoir que la disparition éventuelle du divorce pour faute porterait atteinte à la nature contractuelle du mariage, qui implique la faculté de rupture aux torts de la partie qui n'a par respecté les obligations nées du contrat. Observant que le temps est souvent un facteur d'apaisement, elle a en revanche estimé nécessaire de simplifier le système de la passerelle, qui permet à une procédure contentieuse d'être transformée en une procédure sur requête conjointe. Elle a souligné que dans un tel cas, l'ensemble de la procédure sur demande conjointe ne devrait pas être repris et s'est prononcée pour une suppression du second alinéa de l'article 246 du code civil.

**Me Baqué de Zan** a ensuite remarqué qu'il n'était pas admissible que la procédure de divorce soit traitée avec une relative rapidité, tandis que la liquidation du régime matrimonial pouvait attendre des années. Indiquant que l'article 1146 du code de procédure civile permettait au juge de demander à un notaire d'élaborer un projet de liquidation, elle a estimé que cette procédure était trop peu utilisée et a jugé souhaitable que le juge ait cette faculté au stade des mesures provisoires.

A propos de la prestation compensatoire, **Me Françoise Baqué de Zan** a exprimé la crainte que la révision ouverte par le Sénat en cas de changement substantiel conduise à une multiplication des contentieux et a souligné qu'une réforme de la prestation devrait surtout consister à faciliter le versement de cette indemnité en capital. Elle s'est déclarée favorable à une réduction à trois ans du délai nécessaire avant le prononcé d'un divorce pour rupture de la vie commune. Elle a estimé que l'introduction d'un divorce pour cause objective était nécessaire et que la procédure de divorce sur demande acceptée pourrait servir de base à un tel divorce.

Évoquant les obligations alimentaires, **Me Françoise Baqué de Zan** a souligné la persistance de nombreux contentieux en matière de paiement des pensions alimentaires et a fait valoir que les avocats et les magistrats étaient trop souvent sollicités pour des contentieux liés au recouvrement public des pensions alimentaires.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité savoir si la conférence des Bâtonniers était dans son ensemble hostile à l'élargissement des possibilités de révision de la prestation compensatoire.

**M. Jacques Larché, président** a indiqué que la commission des Lois avait largement débattu sur la question de la prestation compensatoire et s'était arrêtée sur la formulation qui lui avait paru la moins mauvaise à ce stade. Il a rappelé que les propositions faites par la commission des Lois pour favoriser fiscalement le versement de la prestation compensatoire s'étaient heurtées à l'article 40 de la Constitution.

**M. Jean-Jacques Hyest** a fait valoir qu'il était impossible de ne rien faire, compte tenu des graves injustices que provoquait la difficulté de la révision des prestations compensatoires.

**Me Françoise Baqué de Zan** a indiqué que les positions qu'elle défendait étaient celles de la commission consultative sur le droit de la famille de la conférence des Bâtonniers. Elle a reconnu que toutes les conséquences de la loi de 1975 en matière de prestation compensatoire n'avaient pas été mesurées et qu'une adaptation s'imposait.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice,**

Accueillant le Garde des sceaux, **M. Jacques Larché, président,** lui a indiqué que trois questions essentielles ressortaient des auditions auxquelles la commission des lois avait procédé.

En premier lieu, faisant valoir la nécessité d'une vue assez globale en matière de droit de la famille, il a mis en avant le problème de la réforme du droit des successions. En second lieu, il a fait observer que le droit du divorce suscitait des propositions portant sur le contenu même des procédures et allant de simples aménagements jusqu'à la remise en cause de la loi de 1975. Il a noté le problème posé par la déjudiciarisation éventuelle de la décision de divorce. Enfin, il a fait état des réflexions concernant le contenu et les conséquences d'un éventuel pacte d'intérêt commun.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a tout d'abord tenu à souligner tout l'intérêt qu'elle portait aux initiatives parlementaires concernant un sujet de société aussi sensible pour lequel la confrontation des points de vue lui apparaissait particulièrement souhaitable. Rappelant que le Gouvernement avait confié une mission de réflexion à Mmes Théry et André sur le droit de la famille, elle a précisé que des propositions seraient présentées dans le courant de l'année prochaine.

Jugeant nécessaire d'évaluer la situation actuelle de la famille, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré qu'il fallait éviter les schémas simplistes opposant les défenseurs des droits de la famille aux défenseurs des droits des individus. Elle a souligné que la famille n'était pas une simple juxtaposition d'individus, mais qu'elle constituait le lieu symbolique où se construisaient les rapports sociaux. Elle a également jugé nécessaire de prendre en compte les réflexions européennes et internationales sur le droit de la famille.

Faisant observer que la famille était plus qu'une simple affaire privée ou contractuelle, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné qu'elle était également le lieu des rapports entre les générations, entre les sexes et qu'elle mettait en cause

les notions d'autorité et de liberté. Elle a relevé que la famille était une institution sociale saisie par le droit.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que le législateur qui était en charge de la régulation du droit de la famille devait également prendre en compte la symbolique sociale de celle-ci ainsi que les sentiments et les identités qui se construisaient à partir d'elle. Elle a estimé que les concepts juridiques devaient à la fois articuler des notions intemporelles et restituer ces notions dans une histoire qui n'était elle-même pas figée.

Faisant valoir que la situation des familles était complexe, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a jugé nécessaire de ne pas retenir une perspective de déclin qui aboutirait à considérer que la restauration de la situation ancienne constituait la seule issue. Elle a au contraire plaidé pour une approche consistant à reconnaître que la famille demeurait mais dans des formes qui évoluaient. Elle a constaté qu'il fallait toujours deux êtres humains de sexes différents pour qu'un enfant naisse et que celui-ci devrait, quoi qu'il arrive, savoir qu'il a un père et une mère qui exercent à son égard des responsabilités différentes de celles des autres adultes.

Puis, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a fait observer que la notion de couple était de plus en plus forte, ce qui avait pour conséquences, d'une part, de mettre en avant la notion de vie à deux et non plus le fait que le couple était constitué en vue d'assurer une descendance, d'autre part, la recherche d'une égalité de plus en plus marquée entre les hommes et les femmes. Elle a également souligné les préoccupations concernant les droits du conjoint survivant ainsi que la demande d'un statut juridique pour les personnes ayant une vie commune en dehors des liens du mariage.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné qu'on assistait par

ailleurs à l'émergence de l'enfant comme personnalité autonome au sein de la famille, ce que traduisait notamment la convention de l'Organisation des Nations Unies de 1989.

Faisant valoir que le législateur devait accompagner ces évolutions, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a souligné que la croyance dans les vertus de la famille était ancrée dans la population et qu'il s'agissait donc de refonder la famille en adaptant et non pas en bouleversant le cadre juridique en vigueur. Elle a estimé que cette rénovation législative devait en premier lieu être conduite à partir de l'affirmation de la volonté du couple, ce qui impliquait de reconnaître une place essentielle à la liberté et à la volonté individuelles.

S'agissant de la vie matrimoniale, après avoir noté l'attachement des Français au régime légal de la communauté de biens réduite aux acquêts ainsi qu'à l'accomplissement à deux des actes essentiels de la vie du ménage, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est interrogée sur l'idée d'une plus grande autonomie du couple dans le choix du régime matrimonial. Elle a envisagé notamment la suppression de l'obligation d'homologation judiciaire déjà prévue par la convention de La Haye pour les couples comportant un élément d'extranéité.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, après avoir relevé que 53 % des divorces avaient été prononcés par requêtes conjointes en 1994, a fait observer que le divorce était trop souvent perçu comme cher, long et psychologiquement éprouvant. Rappelant ensuite les différentes propositions présentées sur cette question, elle a noté l'existence d'un certain consensus sur l'idée d'une simplification des procédures et souligné l'intérêt d'un recours plus grand aux médiations familiales.

S'agissant de l'idée de mettre en place une nouvelle procédure de divorce qui ferait intervenir un notaire ou un officier d'état civil, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé que cette procédure ne ferait pas perdre au mariage son caractère institutionnel même si cette question méritait d'être posée. Elle a en outre relevé qu'elle permettrait au couple de réfléchir lui-même sur la question du divorce sans l'intervention d'un tiers. Elle a estimé qu'il était souhaitable de distinguer l'accès au droit de l'accès au juge, distinction qui serait un axe essentiel de la prochaine réforme de la justice. Elle a néanmoins fait valoir qu'une nouvelle procédure simplifiée de divorce soulevait un certain nombre de questions qui devraient être résolues, notamment le maintien de la possibilité de s'adresser au juge, la nécessité d'éviter des distorsions entre les demandeurs selon leur niveau de ressources, ainsi que le risque de désavantager l'un des deux époux.

Evoquant par ailleurs la suggestion de remplacer le divorce pour faute par la simple preuve d'une séparation de fait, Mme le garde des sceaux s'est interrogée sur le point de savoir si les procédures actuelles n'avaient pas pour effet d'accentuer les difficultés au sein du couple.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a jugé nécessaire d'aménager la rupture du lien matrimonial au plan financier en faisant bénéficier les époux de règles plus simples et de procédures moins longues permettant de solder définitivement la situation au moment du divorce.

Après avoir jugé souhaitable d'inciter à chaque fois que cela était possible à un versement en capital, elle a fait observer que les débats en cours sur une réforme de la prestation compensatoire devaient se poursuivre afin de permettre l'émergence de solutions satisfaisantes, à la fois pour les intéressés et, s'agissant du régime fiscal, pour les finances publiques. Elle a appelé à aborder avec circonspection la révision, dont elle a admis la nécessité de

l'assouplir, la transmission aux héritiers et le caractère viager.

En ce qui concerne le règlement successoral, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a plaidé pour des règles de dévolution plus simples. Elle a souligné que les droits du conjoint survivant posaient des questions importantes, dans la mesure où celui-ci n'est pas un héritier réservataire et n'a un droit d'usufruit que sur le quart de la succession. Elle a jugé nécessaire de renforcer la volonté individuelle, tout en prenant en compte le fait que le conjoint survivant n'était pas toujours le seul conjoint et le parent de tous les enfants. Elle a également souligné qu'une réflexion serait nécessaire sur les conséquences attachées à l'octroi d'un usufruit.

Abordant la situation des couples non mariés, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a fait observer que le concubinage, qui concernait désormais 20 % des couples, avait des effets limités et qu'en outre il ne pouvait bénéficier qu'aux couples hétérosexuels. Elle a relevé la revendication homosexuelle qui tendait à une prise en compte juridique de la réalité sociale du couple homosexuel par une plus grande place accordée à la volonté individuelle. Elle a néanmoins indiqué qu'elle n'envisageait pas de proposer une législation spécifique pour ces couples.

Énonçant différentes pistes de réflexion, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a fait valoir que la création d'un statut du concubinage qui aboutirait à sa reconnaissance sociale par la création d'un nouveau contrat dans le code civil paraissait difficilement envisageable car ce statut aboutirait à redéfinir l'institution du mariage. Elle a évoqué la possibilité de permettre au couple de régler les questions patrimoniales qui se posaient dans la vie commune, par la constitution d'un pacte ou d'un contrat d'union civile. Elle a enfin relevé la solution consistant à résoudre les ques-

tions patrimoniales qui se posaient dans la vie quotidienne des couples, par exemple en matière de logement, par des législations sectorielles. Enfin, elle a jugé possible de coordonner ces différentes pistes de réflexion.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a rappelé que l'enfant était devenu progressivement un sujet de droit, mais que son autonomie progressive jusqu'à sa majorité devait être accompagnée d'une protection spéciale. Elle a notamment considéré qu'il ne saurait être question d'abaisser la majorité pénale ce qui serait contraire à la consécration de la responsabilité des parents et que l'enfant devait bénéficier d'une protection de son identité et de son éducation conjointe par ses deux parents tant sur le plan moral que matériel.

Elle a estimé que l'enfant devait bénéficier d'une filiation établie et stable.

Concernant l'établissement de la filiation naturelle qui fait l'objet de certaines critiques, elle s'est demandée s'il fallait maintenir le principe d'une reconnaissance maternelle, compte tenu des engagements internationaux de la France et quels moyens permettraient d'informer les couples non mariés et d'assurer l'information réciproque des parents en l'absence de reconnaissance simultanée.

Elle a considéré cependant que la question principale restait la détermination du droit pour l'enfant à la connaissance de ses origines quand la filiation biologique n'a pas été établie. Elle a rappelé que ce droit, reconnu de manière nuancée par l'article 7-1 de la convention internationale sur les droits de l'enfant, pouvait se heurter au principe du respect de la vie privée dans les cas de demande par la mère du secret de l'accouchement, de procréation médicalement assistée et d'abandon anonyme d'un enfant par des parents ayant demandé le secret de leur identité. Elle s'est interrogée sur la possibilité, dans la ligne des propositions faites par le Conseil d'Etat dès 1990, d'instituer un mécanisme permettant de rapprocher

un enfant en quête de ses origines de ses parents ayant souhaité garder l'anonymat.

**Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a estimé qu'il convenait d'assurer la stabilité du lien de filiation, en essayant de limiter les possibilités de contestation d'un lien établi, tels le désaveu de paternité légitime, la contestation par la mère de la paternité du mari, la contestation de la filiation d'un enfant légitime qui a une possession d'état non conforme à son titre de naissance et la contestation de reconnaissance d'un enfant naturel. Elle a rappelé que certaines actions pouvaient être exercées pendant 30 ans et que l'auteur d'une reconnaissance mensongère pouvait la contester lui-même pendant 10 ans, alors même que la reconnaissance d'un enfant l'aurait inséré dans une chaîne de générations. Elle a considéré qu'il convenait de concilier vérité, parole et stabilité.

Observant que le développement des ruptures familiales entraînait une fragilisation supplémentaire du lien de filiation, elle s'est demandée s'il ne fallait pas envisager la filiation indépendamment de la situation des parents.

Constatant que notre législation ainsi que la convention sur les droits de l'enfant prévoyaient l'exercice conjoint de l'autorité parentale, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a cependant noté que des difficultés subsistaient. Concernant les familles naturelles, elle s'est demandée s'il ne fallait pas abandonner les conditions qui permettaient que l'autorité parentale soit exercée de plein droit, à savoir la reconnaissance de l'enfant avant l'âge d'un an et la cohabitation des parents lors de la reconnaissance. A propos des parents séparés, elle a rappelé la dénonciation par les pères de la fixation quasi-automatique de la résidence habituelle de l'enfant chez la mère, cette critique devant être relativisée en raison du faible nombre de pères qui demandaient le bénéfice de cette fixation. Elle s'est également interrogée sur la validité de la résidence alternée et sur la possibilité

d'évolution de la résidence en fonction de l'âge de l'enfant. Elle a noté que l'exercice conjoint de l'autorité parentale se heurtait à des difficultés pratiques dans les actes de la vie quotidienne, tels les rapports du parent qui n'a pas la garde avec les établissements scolaires accueillant l'enfant. Elle s'est demandée s'il ne faudrait pas déterminer un droit des tiers responsables de l'enfant au quotidien dans les familles recomposées.

Concernant les pensions alimentaires, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, s'est interrogée sur la possibilité d'en déjudiciariser la fixation par le recours à des barèmes et a souhaité l'amélioration des mécanismes de recouvrement.

**M. Jacques Larché, président**, s'est félicité du fait que la conception de la famille développée par Mme Guigou rejoint celle de la commission des Lois concernant le souci de la pérennité de la cellule familiale. Il a considéré que les questions qu'elle avait posées n'étaient pas de nature à bouleverser l'état de notre droit mais qu'il serait difficile de passer d'un stade de réflexion à une mise en forme juridique des réformes.

**M. José Balarello** a posé la question de la préservation des droits des tiers en cas de changement de régime matrimonial et a jugé qu'il était très difficile de passer, en matière de divorce, d'une logique de guerre à une logique de conciliation, du fait de la psychologie des parties.

En réponse à **M. Jean-Jacques Hyest** qui s'est interrogé sur les réponses à apporter contre la délinquance de plus en plus précoce des mineurs, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a confirmé qu'elle ne souhaitait pas un abaissement de la majorité pénale mais qu'elle ne sous-estimait pas pour autant la gravité du problème et la nécessité d'y apporter des réponses. Elle a rappelé qu'un groupe de travail avait été constitué sur le sujet au sein du ministère de la justice et que le rapport de deux députés était attendu.

**M. Jacques Larché, président**, a convié Mme le garde des sceaux à participer à une journée d'auditions publiques que la commission des Lois prévoyait d'organiser en liaison avec la commission des affaires sociales sur le problème des mineurs délinquants.

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE DE  
RECUEILLIR DES INFORMATIONS SUR LES  
RÉGULARISATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION  
IRRÉGULIÈRE OPÉRÉES DEPUIS LE  
1<sup>er</sup> JUILLET 1997**

**Jeudi 9 avril 1998 - Présidence de M. Paul Masson, président.** La commission d'enquête a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jean Gaeremynck, directeur de la population et des migrations au ministère de l'emploi et de la solidarité.**

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, qui l'interrogeait sur le rôle des services sociaux lors de l'instruction des demandes de régularisation, **M. Jean Gaeremynck** a indiqué qu'il ne disposait pas de données exhaustives sur cette question, dans la mesure où le ministère de l'intérieur n'avait pas prévu de collecte systématique de l'information sur ce point.

**M. Jean Gaeremynck** a souligné que les résultats d'une enquête auprès de quelques préfectures montraient que la consultation des services sociaux était rare et concernait surtout les cas de regroupement familial ou d'étranger malade. Il a noté que les demandes d'avis aux services sociaux étaient souvent accompagnées d'enquêtes de police complémentaires, portant notamment sur la communauté de vie.

En réponse à une question de **M. José Balarello, rapporteur**, quant à l'influence de l'avis des services sociaux sur la décision finale de l'administration, il a considéré que ces avis avaient probablement servi à compléter le faisceau d'indices requis par la circulaire.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Jean Gaeremynck** a confirmé que son service assurait la tutelle de l'Office des migrations internationales (OMI) et

qu'il avait joué un rôle prépondérant dans la rédaction de la circulaire du 19 janvier 1998, relative à l'aide au retour dans leurs pays d'origine des étrangers à qui la régularisation avait été refusée.

Dressant à la demande de M. José Balarello, rapporteur, un bilan des précédents dispositifs d'aide au retour, **M. Jean Gaeremynck** a indiqué que la procédure instituée par la circulaire d'août 1991 avait bénéficié de 1991 à 1997 à 8.203 personnes représentant 7.007 dossiers, soit une moyenne annuelle d'environ un millier de personnes.

**M. Jean Gaeremynck** a rappelé que le premier dispositif d'aide au retour avait été institué en 1984 puis modifié en 1987 à l'occasion des plans sociaux dans certains secteurs d'activités. Il a ajouté que le régime mis en place par la circulaire d'août 1991, suite à l'opération de régularisation des déboutés du droit d'asile, avait progressivement absorbé les dispositifs précédents.

**M. Jean Gaeremynck** a considéré que le nouveau régime d'aide au retour était sensiblement plus complet que ceux qui l'avaient précédé. Ce dispositif prévoyait en effet un entretien spécialisé avec un agent de l'OMI, des prestations matérielles et financières améliorées, comprenant notamment un pécule de 4.500 francs par adulte majoré de 900 francs par enfant, et un accueil des personnes concernées dans le pays de retour, là où l'OMI était présent (Maroc, Tunisie, Turquie, Roumanie, Mali et Sénégal).

Il a ajouté que l'OMI envisageait de signer une convention avec l'Organisation internationale des migrations pour faciliter la prise en charge des personnes non régularisées lors de leur retour dans un pays où l'OMI n'était pas présent.

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, qui s'interrogeait sur les raisons du retard dans la publication de la circulaire relative à l'aide au retour, parue 7 mois après celle sur les régularisations, **M. Jean Gaeremynck** a indiqué que ce délai provenait des difficultés à concevoir

un dispositif d'aide au retour qui soit réellement efficace. Il a considéré que ce retard n'avait pas eu d'incidence significative pour les bénéficiaires potentiels, dans la mesure où les notifications de décisions négatives étaient intervenues plusieurs mois après le début de la procédure de régularisation.

**M. Jean Gaeremynck** a ajouté qu'il existait, en outre, pour certains des bénéficiaires de l'aide au retour une assistance pour la réalisation de projets dans le pays d'origine, dans le cadre du programme développement local-migrations (PDLM). Il a expliqué que ce programme, piloté conjointement par le ministère de la coopération et l'OMI, permettait d'apporter une aide financière d'un montant maximum de 24.000 francs à des micro-projets au Mali, au Sénégal et en Mauritanie. Il a également précisé que 4,4 millions de francs avaient été prévus au budget de l'OMI pour financer ce programme et que 227 projets de ce type avaient vu le jour au Mali depuis 1995.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Jean Gaeremynck** a confirmé que le retard dans la publication de la circulaire du 19 janvier 1998 relative à l'aide au retour ne provenait pas de problèmes financiers mais plutôt du souci d'instaurer un dispositif qui puisse réellement fonctionner. Il a considéré, à cet égard, que le retour des étrangers dans leur village d'origine n'était sans doute pas la meilleure solution pour faciliter la réinsertion de ces personnes.

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, **M. Jean Gaeremynck** a indiqué que 282 dossiers de demandes d'aide au retour, concernant 309 personnes, avaient été déposés auprès de l'Office des migrations internationales depuis le début de la procédure de régularisation. Sur ces 309 personnes, 83 avaient effectivement déjà quitté le territoire.

**M. Jean Gaeremynck** a insisté sur le nécessaire accompagnement psychologique des personnes non régularisées, conduites en quelque sorte à accomplir un travail

de deuil de leur présence en France et à prendre conscience que leur avenir était désormais ailleurs.

Il a observé que les personnes non régularisées formaient dans un premier temps des recours gracieux quasi-systématiques contre les décisions de non-régularisation et acceptaient très difficilement la perspective de devoir retourner dans leur pays d'origine. Il a considéré, par conséquent, que le faible nombre de demandes d'aides au retour enregistrées à ce jour procédait probablement d'un effet de décalage dans le temps et que l'on observerait un nombre croissant de demandes à compter du rejet des recours formulés par les étrangers non régularisés.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, il a rappelé que l'OMI avait prévu dans son budget 10.000 départs d'étrangers non régularisés en 1998. Il a considéré qu'il était très difficile d'évaluer le nombre final de demandeurs de l'aide au retour.

En réponse à une demande de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. Jean Gaeremynck** a dressé un bilan économique et social des opérations de régularisation de 1981-1982 et de 1991. Evoquant une étude réalisée sur un échantillon de 10.000 personnes régularisées en 1981-1982, il a souligné qu'il s'agissait alors essentiellement d'une régularisation de travailleurs puisque plus de 80 % des personnes régularisées étaient des hommes jeunes, célibataires pour l'essentiel. Il a observé que 95 % des personnes alors régularisées avaient un emploi au moment de la régularisation, opérée à l'époque sous l'égide des directions départementales du travail.

**M. Jean Gaeremynck** a ensuite indiqué que la régularisation de 1991, d'une bien moindre ampleur, visait essentiellement les personnes dont la demande d'asile avait été rejetée. Après avoir observé que les personnes alors régularisées venaient pour l'essentiel du continent asiatique, il a signalé qu'il n'existait aucune étude approfondie sur cette régularisation.

Evoquant l'actuelle procédure de régularisation, **M. Jean Gaeremynck** a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une régularisation de travailleurs, mais d'une régularisation du séjour pour laquelle le critère familial était essentiel. Il a précisé que les personnes régularisées étaient en effet, par ordre d'importance, les parents d'enfants nés en France (14.584 personnes), les étrangers sans charge de famille en France (8.237 personnes) et les conjoints de Français (8.209 personnes). Il a indiqué que le regroupement familial concernait 4.029 dossiers, soit 5.960 personnes : il en a conclu que les seuls conjoints avaient surtout bénéficié du regroupement familial et que le nombre d'enfants concernés était somme toute limité. La régularisation sur critère familial ne s'était donc pas traduite par la régularisation de familles nombreuses.

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, **M. Jean Gaeremynck** a expliqué qu'il avait entendu mettre en place un suivi social approfondi des personnes régularisées. Ce suivi social débutait par un questionnaire rempli, lors de la visite médicale à l'OMI de la personne régularisée, par des auditeurs sociaux recrutés pour cette tâche. Ce questionnaire permettait une évaluation par les services sociaux des besoins de la personne régularisée (apprentissage du français, logement, emploi...).

**M. Jean Gaeremynck** a ajouté que la plupart des personnes régularisées acceptaient bien volontiers de participer à cette évaluation de leurs besoins par les services sociaux. Il a en outre indiqué que les questionnaires étaient systématiquement transmis aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) qui les communiquaient ensuite aux services sociaux spécialisés.

**M. Jean Gaeremynck** a expliqué que l'objectif de ce suivi social consistait à mieux connaître les personnes régularisées et à les prendre en charge dans les dispositifs sociaux.

En réponse à **M. José Balarello, rapporteur**, qui s'inquiétait des conséquences sur l'emploi et la situation financière des organismes de protection sociale de ces régularisations, **M. Jean Gaeremynck** a indiqué qu'il n'était pas en mesure de répondre aujourd'hui à ces questions. Après avoir rappelé que les personnes régularisées auraient désormais accès aux prestations d'assurance maladie et aux prestations familiales, **M. Jean Gaeremynck** a souligné qu'il ne disposait pas d'éléments chiffrés et de prévisions quant à l'impact de ces régularisations sur les comptes sociaux. Il a également indiqué qu'il n'avait aucun moyen pour le moment de savoir si les personnes régularisées occupaient ou non un emploi, mais qu'une enquête était prévue sous forme d'une exploitation systématique des informations contenues dans les questionnaires, qui apporterait sans doute des éléments sur cette question.

**M. Paul Masson, président**, a déclaré que la commission d'enquête souhaitait obtenir, dans les meilleurs délais, une évaluation des conséquences sociales et financières des régularisations.

**M. Christian Demuynck** a demandé à **M. Jean Gaeremynck** si certaines des demandes de régularisations émanaient de personnes ayant déjà bénéficié d'une aide au retour. Il a regretté que les communes et les départements ne soient pas informés du suivi social des personnes régularisées et il a considéré qu'il serait sans doute nécessaire de donner des moyens supplémentaires aux communes pour faciliter l'intégration de ces personnes.

**M. Jean Gaeremynck** a déclaré qu'il ignorait si des personnes demandant leur régularisation avaient déjà bénéficié d'une aide au retour et il a considéré qu'il s'agissait là sans doute d'un phénomène très marginal. Il a déclaré qu'il ferait en sorte que les départements et les communes soient désormais informés par les DDASS des besoins sociaux des personnes régularisées.

**M. François Blaizot** s'est interrogé sur l'attitude des autorités des pays dont les ressortissants étaient invités à quitter le territoire français. Il a demandé si ces pays appuyaient l'action de l'administration française et facilitaient le retour des personnes non régularisées.

**M. Jean Gaeremynck** a indiqué que les autorités des pays concernés étaient généralement discrètes ou relativement indifférentes à cette question et qu'il convenait sans doute de les sensibiliser, notamment à l'échelon local, à la problématique du retour des personnes éloignées du territoire français. Il a ajouté que cette question était néanmoins du ressort du ministère des affaires étrangères.

La commission a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Marc Dupeux, secrétaire général de la CIMADE**, et de **M. Laurent Giovanonni, responsable du service accueil de la CIMADE**.

A l'invitation de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. Jean-Marc Dupeux** a présenté les caractéristiques générales de la CIMADE, précisant qu'il s'agissait d'une association régie par la loi de 1901 exerçant ses activités depuis une soixantaine d'années et contribuant, depuis le début des années 1970, à l'accueil et à la protection des étrangers et qu'elle était présente dans les centres de rétention.

**MM. Jean-Marc Dupeux et Laurent Giovanonni** ont ensuite répondu à une succession de questions de **M. José Balarello, rapporteur**.

**M. Jean-Marc Dupeux** a indiqué que la CIMADE avait pris l'initiative, dès le 16 juin 1997, de donner son avis au Premier ministre sur l'opération de régularisation alors en préparation. Il a précisé que la CIMADE avait été consultée par la suite sur la mise en œuvre de la circulaire du 24 juin 1997 par le ministère de l'intérieur et par les préfetures, soulignant qu'elle était présente dans pratiquement tous les départements.

**M. Laurent Giovanonni** a exposé que certaines préfetures avaient organisé des réunions d'information à

destination des associations afin de leur communiquer des informations pratiques sur les formalités que les demandeurs devraient accomplir.

Il a souligné que la CIMADE avait réclamé une harmonisation des formulaires utilisés par les préfetures.

**M. Laurent Giovanonni** a ajouté qu'à sa connaissance les préfetures n'avaient pas informé les demandeurs à propos de l'aide susceptible de leur être apportée par des associations.

**M. Jean-Marc Dupeux** a précisé que la CIMADE avait accepté d'apporter son assistance à tous les étrangers qui le demandaient, sans opérer de discrimination particulière. Il a ajouté que la CIMADE avait organisé des réunions d'information à destination des demandeurs. **M. Laurent Giovanonni** a précisé que la CIMADE avait rédigé une notice d'information sur la procédure et les conditions de régularisation mais elle n'avait pas elle-même effectué les démarches, ajoutant qu'elle donnait fréquemment aux demandeurs qui le sollicitaient son avis sur la suite susceptible d'être donnée au dossier, laissant naturellement à l'étranger le soin de décider s'il présentait effectivement sa demande ou non.

Il a indiqué, en ce qui concerne les recours, que la CIMADE avait accepté de participer à la constitution des dossiers lorsqu'elle estimait que la situation particulière du demandeur le justifiait.

**M. Laurent Giovanonni** a ajouté que, sauf cas rares, la CIMADE n'avait pas participé aux entretiens individuels et qu'elle n'avait pas accepté de domicilier les demandeurs à l'une de ses adresses.

**M. Laurent Giovanonni** a précisé que la CIMADE avait été amenée à fournir des explications à l'administration sur les dossiers pour lesquels les étrangers n'avaient pas pu, par eux-mêmes, apporter toutes les informations nécessaires.

En réponse à une question de **M. Paul Masson, président, M. Laurent Giovanonni** a précisé que les recours gracieux étaient rédigés par la CIMADE et signés par cette dernière ainsi que par le demandeur.

En réponse à une question de **M. José Balarello, rapporteur, M. Jean-Marc Dupeux** a indiqué que les recours contentieux ne nécessitant pas l'intervention d'un avocat, la CIMADE avait contribué à leur formulation.

Interrogé par **M. José Balarello, rapporteur, M. Laurent Giovanonni** a précisé que les recours portaient en particulier sur la situation des célibataires, dont la période d'instruction d'une demande d'asile précédente n'était pas considérée comme une période de séjour régulier en dépit du fait que les intéressés avaient détenu durant cette procédure une autorisation provisoire de séjour et même, jusqu'en 1991, un droit au travail régulier.

En réponse à une question de **M. José Balarello, rapporteur, M. Jean-Marc Dupeux** a indiqué que si la CIMADE avait été consultée préalablement à la publication de la circulaire du 19 janvier 1998 sur l'aide au retour dans leurs pays d'origine des étrangers à qui la régularisation a été refusée, elle aurait émis un avis défavorable, considérant que le délai d'un mois accordé pour présenter cette demande était manifestement trop bref pour qu'une personne ayant demandé un titre de séjour accepte de rentrer volontairement dans son pays.

**M. Laurent Giovanonni** a souligné les paradoxes qu'il y avait à ce que l'administration incite au départ des personnes qui venaient d'effectuer de longues démarches pour rester précisément en France et à ce que le délai pour la demande d'aide au retour soit plus court que celui pour intenter un recours contre le refus de régularisation. Il a estimé que le risque de reconduite à la frontière auquel se trouvait confronté l'étranger n'était pas de nature à l'inciter à demander une aide au retour.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Jean-Marc Dupeux** a précisé que la CIMADE avait, à la demande de l'OMI, diffusé des explications sur l'aide au retour, ajoutant que l'information des associations, généralement destinée à faciliter l'accueil des étrangers en France, ne pouvait pas en l'occurrence avoir une portée significative.

**M. Laurent Giovanonni** a considéré que la circulaire sur l'aide au retour ne produirait pratiquement pas de résultats tangibles et a regretté que la CIMADE n'ait pas été associée à la réflexion sur l'instauration du nouveau dispositif.

**M. Jean-Marc Dupeux** a contesté l'idée selon laquelle les étrangers qui n'étaient pas autorisés à rester en France devaient être encouragés à rentrer dans leur pays afin de contribuer au développement économique de celui-ci. Il a souligné en effet que la maîtrise des flux migratoires, telle qu'elle avait été envisagée depuis plusieurs années, s'opposait à toute idée de développement des pays du Sud, car le commerce ne peut se développer sans mobilité des personnes. Il a donc considéré que les barrières posées aux migrations constituaient un obstacle à la coopération entre la France et les pays d'origine des étrangers.

Pour illustrer son propos, **M. Jean-Marc Dupeux** a cité un cas où la CIMADE avait dû effectuer de trop longues démarches pour faciliter l'obtention d'un visa à une personne chargée de réaliser un projet de développement.

A la demande de **M. José Balarello, rapporteur**, **M. Jean-Marc Dupeux** a indiqué que la CIMADE, entendant exposer aux étrangers la teneur des lois, était à même de leur expliquer qu'en cas de situation irrégulière, ils pouvaient être éloignés du territoire, soulignant que la CIMADE n'acceptait l'idée de l'éloignement du territoire que si celui-ci était entrepris dans des conditions humaines.

A cet égard, elle a contesté les expulsions de ressortissants algériens, faisant valoir qu'ils s'exposaient à des risques vitaux.

**M. Laurent Giovanonni** a ajouté que l'éloignement de 80.000 étrangers à qui la régularisation aurait été refusée n'était pas concevable sur un plan pratique, le nombre moyen des éloignements s'établissant à 12.000 par an.

**M. Laurent Giovanonni** a considéré que les précédentes régularisations n'avaient pas provoqué d'appels d'air en se référant en particulier à celle de 1991 qui avait été suivie d'une baisse du nombre des demandes d'asile.

Il a souligné que la réduction du nombre des titres de séjour accordés après la promulgation des lois de 1993 et de 1997 correspondait au nombre des demandes de régularisation présentées dans le cadre de la circulaire du 24 juin 1997, estimant que, dans ces conditions, il serait logique de régulariser la plupart des demandeurs.

**M. Jean-Marc Dupeux** a exposé, au sujet des incidents récents survenus lors de tentatives d'éloignement collectif du territoire sur des vols réguliers, qu'il ne s'agissait que d'un phénomène mineur par rapport au nombre des personnes qui seraient expulsées si l'on entendait exécuter de telles mesures à l'encontre de tous les non-régularisés. Il a ajouté que la CIMADE ne s'opposait pas, par principe, à la mise en oeuvre de mesures d'éloignement du territoire, considérant cependant difficile d'y procéder dans le cadre de vols réguliers.

**M. Michel Caldaguès** a contesté qu'une politique de coopération avec les pays d'origine des étrangers installés en France rende nécessaire un assouplissement de la maîtrise des flux migratoires.

Il a relevé l'incohérence résultant de ce que, au cours d'une même période, un étranger puisse à la fois exercer un recours contre un refus de régularisation et solliciter une aide au retour.

Demandant si la CIMADE était présente dans les territoires d'outre-mer, il s'est étonné du silence des associations de défense des étrangers lors des récents événements ayant affecté des réfugiés chinois en Nouvelle Calédonie.

**M. Michel Caldaguès** s'est demandé pourquoi le séjour sous récépissé de demande d'asile devrait, comme le prétend la CIMADE, être assimilé à un séjour régulier.

Dans sa réponse, **M. Laurent Giovanonni** a indiqué que, sur un plan juridique, une autorisation provisoire de séjour devait permettre de considérer son détenteur comme étant en situation régulière. Il a ajouté que sur un plan pragmatique, l'intégration des étrangers devrait primer sur tout autre considération.

Il a ajouté que, si la CIMADE ne disposait pas d'antenne en Nouvelle Calédonie, elle avait protesté, comme d'autres associations, contre le traitement infligé aux réfugiés chinois placés en rétention.

**M. Laurent Giovanonni** a précisé que la loi de 1952 sur le droit d'asile n'était pas applicable aux territoires d'outre-mer.

**M. Guy Allouche**, après avoir exprimé sa sympathie pour le travail des associations humanitaires et souligné leur rôle d'information, s'est étonné de ce que la CIMADE, en réclamant la régularisation de tous les demandeurs, conteste des critères de la circulaire du 24 juin 1997 inspirés pourtant de ceux retenus par le Collège des Médiateurs.

Dans sa réponse, **M. Laurent Giovanonni** a contesté que les critères de la circulaire correspondaient à ceux établis par le Collège des Médiateurs, précisant en particulier que selon ces critères les déboutés du droit d'asile auraient dû être régularisés.

Il a regretté l'absence de concertation avant la publication de la circulaire du 24 juin 1997 et qu'aucune instance locale de médiation n'ait été prévue.

**M. Michel Duffour**, après avoir rappelé que ses positions étaient plus proches de celles prises par les associations que par le Gouvernement dans ce domaine, a interrogé **M. Laurent Giovanonni** sur l'interprétation faite par les préfectures des critères de la circulaire.

Dans sa réponse, **M. Laurent Giovanonni** a considéré que le travail des services des étrangers avait été de bonne qualité mais que ceux-ci s'étaient heurtés dans de nombreux cas aux difficultés pour les demandeurs d'apporter les preuves nécessaires.

## COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'EXAMINER LE DEVENIR DES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES TERRESTRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

**Mercredi 8 avril 1998 -Présidence de M. Jean François-Poncet, président, puis de M. Gérard Larcher, rapporteur.** - La commission d'enquête a procédé à l'audition de **M. Christian Gerondeau, président de l'union routière de France (URF).**

**M. Christian Gerondeau** a tout d'abord considéré que le schéma directeur autoroutier, dans sa forme corrigée par le Gouvernement de M. Balladur, était réaliste et utile. Il a jugé nécessaire de desservir le territoire national par des réseaux autoroutiers ou à caractéristiques proches de celles des autoroutes. Rappelant que la route réalisait, en valeur, 97% du transport de marchandises, il a estimé que les régions non desservies par une autoroute étaient condamnées à rester en dehors des grands flux économiques.

S'agissant du système de l'adossement, il ne s'est pas déclaré en mesure de se prononcer quant à sa conformité avec les normes communautaires. Il a cependant fait remarquer que ce système avait permis à la France de se doter d'un réseau de grande qualité, et que tout devait être mis en oeuvre pour le préserver, notamment en plaçant sa cause à Bruxelles. Récusant l'argument selon lequel le système serait fragilisé par la faible rentabilité des nouvelles sections mises en chantier, il a rappelé qu'aucune section n'avait jamais été rentable dès le début de son exploitation.

Le président de l'union routière de France a ensuite évoqué la qualité du réseau routier en France. Il s'est félicité du haut niveau de prestations fourni par les auto-

routes concédées. En revanche, il a déploré l'état du réseau non concédé, moins performant en matière d'équipement, d'entretien, de sécurité et de signalisation. Il a précisé que d'importants investissements de capacité seraient nécessaires sur ces sections, dont beaucoup sont situées en milieu urbain. S'agissant des routes traditionnelles, il a constaté de grandes disparités dans la qualité du réseau national et celui des collectivités locales.

Globalement, il a estimé que des besoins restaient insatisfaits, notamment en milieu urbain et périurbain, et que les problèmes posés par la circulation se résorbaient lorsqu'un effort d'investissement était consenti.

Abordant la question de l'endettement des sociétés autoroutières, **M. Christian Gerondeau** a affirmé que celui-ci n'était pas excessif. Il s'est élevé contre les comparaisons avec le niveau d'endettement de la SNCF qui sera remboursé par les contribuables et non par les usagers comme celui des sociétés autoroutières. Il a convenu qu'il fallait cependant surveiller l'évolution de la dette du secteur autoroutier au regard de celle du trafic.

Puis, le président de l'union routière de France a affirmé ne pas croire à l'avenir de l'intermodalité et du transport combiné. Citant l'impact dérisoire de la liaison TGV entre Paris et Lille sur le trafic de l'autoroute A1, il a jugé irréaliste de vouloir " soulager " la route au profit du rail. Il a indiqué que le rail et la route n'étaient pas situés sur les mêmes marchés, la route se prêtant surtout aux courtes et moyennes distances, le rail aux trajets longs. Il a insisté sur le fait que les quantités de marchandises transportées sur chacun de ces modes relevaient d'ordres de grandeur très différents, le transport ferroviaire de marchandises représentant moins de 1% du trafic routier évalué en kilomètres parcourus. Il a ajouté que la mise en place d'éventuelles autoroutes ferroviaires ne permettrait de soulager le trafic autoroutier que de quelques milliers de véhicules par jour, pour un coût proche de celui de la construction d'une autoroute. A titre de comparaison, il a signalé qu'une voie d'autoroute avait une capacité de huit

cent camions à l'heure et que l'axe autoroutier Lille-Paris-Lyon-Marseille écoulait en moyenne 500.000 véhicules par jour, toutes catégories confondues.

Il a ajouté que le transport combiné, pertinent uniquement pour les trajets supérieurs à cinq cents kilomètres, lui semblait économiquement condamné du fait des coûts de transbordement selon les dires mêmes de hauts responsables de la SNCF. Selon lui, le développement de l'intermodalité est dû aux subventions massives attribuées à ce secteur, sans qu'un soulagement de la route se produise.

Le président de l'Union routière de France a, en outre, mis en évidence un paradoxe. La politique de développement du fer, au détriment de la route, repose sur la volonté de débarrasser les autoroutes des poids lourds. Or, les encombrements sur les autoroutes se produisent principalement en fin de semaine, lorsque les camions ne circulent pas ou peu.

**M. Christian Gerondeau** ne s'est pas déclaré partisan d'investissements destinés à favoriser le transport de marchandises par voie d'eau. Il a estimé qu'il était légitime d'utiliser les voies d'eau lorsqu'elles existaient, mais n'a pas jugé souhaitable la mise en service de nouveaux canaux, au regard de l'ampleur des investissements requis. Il a considéré que l'importance du trafic fluvial sur le Rhin était due à sa position géographique au coeur de la Rhur et de l'Allemagne Centrale, région dont la population et le niveau d'activité économique sont inégalés en Europe.

Abordant la question de la sécurité routière, il a indiqué que les poids lourds, impliqués dans un accident mortel sur sept, étaient concernés par un nombre d'accidents mortels sur autoroute très limité en regard du bilan national global des accidents. Par conséquent, il a estimé que des autoroutes de fret ne permettraient pas vraiment d'améliorer la sécurité, et seraient essentiellement des autoroutes de confort si elles étaient construites un jour. En revanche, il a déploré le retard pris en matière de systématisation des audits de sécurité des infrastructures

routières, qu'il a souhaité voir étendus à l'ensemble du réseau et non aux seules nouvelles mises en service.

Puis, le président de l'union routière de France a fait valoir que l'éventuelle création d'un établissement public " Routes de France ", destiné à financer l'entretien du réseau non concédé par un prélèvement sur les autoroutes concédées, conduirait selon toute vraisemblance à la réduction des dotations budgétaires routières classiques.

**M. Christian Gerondeau** a conclu son propos en abordant la question de la pollution occasionnée par le trafic automobile. Il a fait état d'une désinformation des citoyens à ce sujet et a déclaré que la pollution était en déclin, du fait de l'amélioration très rapide des standards et du renouvellement progressif du parc automobile. Réfutant l'argument selon lequel l'accroissement des encombrements sur les routes serait un facteur de pollution, il a déclaré que, depuis vingt ans, les durées de déplacement n'avaient pas augmenté et que la circulation était plus fluide. Il a ajouté que si, par endroits, le développement de congestions était constaté, le progrès technique des véhicules compensait largement le surcroît de pollution potentiel ainsi occasionné.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET COMMISSIONS D'ENQUÊTE  
POUR LA SEMAINE DU 20 AU 25 AVRIL 1998**

**Commission des Affaires culturelles**

**Mercredi 22 avril 1998**

Salle n° 245

*à 10 heures :*

– Examen du rapport de M. Philippe Nachbar sur le projet de loi n° 343 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale, portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles.

– Demande de renvoi pour avis du projet de loi n° 780 (AN) d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions et désignation, à titre officieux, d'un rapporteur pour avis sur ce projet de loi (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

*à 16 heures :*

– Audition de M. Henri Guillaume, vice-président de l'Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (ERAP), sur son rapport de mission sur la technologie et l'innovation.

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

**Mercredi 22 avril 1998**

*à 9 heures 30*

Salle n° 216

– Audition de S. Exc. M. Félix G. Rohatyn, ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique en France. (Cette réunion sera élargie aux membres du groupe d'amitié France-Etats-Unis).

– Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 371 (1997-1998), autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Hong-Kong.

– Désignation d'un rapporteur sur les projets de loi :

- n° 384 (1997-1998) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique nord sur l'accession de la République de Hongrie ;

- n° 385 (1997-1998) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique nord sur l'accession de la République de Pologne ;

- n° 386 (1997-1998) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique nord sur l'accession de la République tchèque.

**Commission des Affaires sociales****Mercredi 22 avril 1998***à 10 heures*

Salle n° 213

– Audition de M. Jean-Marie Spaeth, président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale et l'évolution des dépenses d'assurance maladie.

**Commission des Finances, du Contrôle budgétaire  
et des Comptes économiques de la Nation****Mardi 21 avril 1998***à 16 heures 30*

Salle de la Commission

– Examen des amendements à la proposition de résolution adoptée par la Commission des Finances sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation au Conseil relative au rapport sur l'état de la convergence et à la recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (n° E - 1045) sur le rapport de M. Alain Lambert, n° 382 (1997-1998), mis en distribution le 15 avril 1998 (1).

Délai limite fixé pour le dépôt auprès du secrétariat de la commission, des amendements à la proposition de résolution adoptée par la commission lundi 20 avril 1998 à 17 heures.

---

(1) En application de l'article 73 bis, alinéa 7, du Règlement du Sénat. Adoption de la résolution de la commission.

– Communication de M. Michel Charasse, rapporteur spécial des crédits de la coopération, sur la mission de contrôle sur pièces et sur place, qu'il a effectuée du 8 au 21 février 1998, au Togo, au Nigeria, au Ghana, au Gabon et en Guinée équatoriale.

– Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 383 (1997-1998) modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen de banques centrales.

– Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein du Conseil national des assurances.

### **Mercredi 22 avril 1998**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

– Examen des éventuels amendements au projet de loi n° 383 (1997-1998) modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au Système européen des banques centrales.

– Examen d'une demande, présentée par M. Christian Poncelet, tendant à la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques en vue d'une étude relative à l'évaluation du dispositif public de promotion des investissements étrangers en France.

– Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 373 (1997-1998) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

– Nomination d'un rapporteur pour avis, sous réserve de son adoption et de sa transmission, sur le projet de loi d'orientation n° 780 (AN - XI<sup>e</sup> législature) relatif à la lutte contre les exclusions.

**Jeudi 23 avril 1998**

*à 10 heures*

Salle de la Commission

– Examen des éventuels amendements à la résolution, adoptée par la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, en application de l'article 73 bis, alinéa 8, du Règlement du Sénat, sur la recommandation au Conseil relative au rapport sur l'état de la convergence et à la recommandation associée en vue du passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire (n° E - 1045).

**Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France**

**Mardi 21 avril 1998**

Salle n° 213

*à 16 heures 30 :*

– Audition de M. Robert Pantaloni, Administrateur Force Ouvrière (FO).

*à 17 heures 15 :*

– Audition de M. Denis Cohen, Secrétaire général de la Confédération Générale du Travail (CGT) Energie.

*à 18 heures :*

– Audition de MM. Jean-Marc Mauchauffée et Jean-Louis Lefranc, Administrateurs de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT).

**Mercredi 22 avril 1998**

Salle n° 213

*à 15 heures :*

– Audition de Mme Monique Sené, Présidente du groupement scientifique pour l'information sur l'énergie nucléaire (GSIEN).

*à 15 heures 45 :*

– Audition de M. Pierre Jacquard, Président de l'Institut Français du Pétrole.

*à 16 heures 30 :*

– Audition de M. Christian Pierret, Secrétaire d'État à l'Industrie.

**Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne**

**Mercredi 22 avril 1998**

Salle n° 216

*à 15 heures :*

– Audition de M. Gilles Leservot, directeur général de SCETAUROUTE (Caisse des dépôts et consignations).

*à 16 heures 30 :*

– Audition de M. Henry Roux-Alezais, président du Port de Marseille.

*à 17 heures 15 :*

– Auditions.