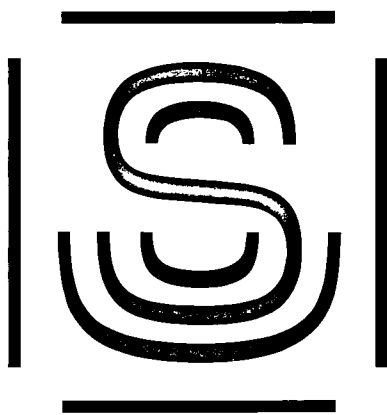


LE SENAT

ISSN 1240 8417

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 31 – SAMEDI 20 JUIN 1998
SESSION ORDINAIRE 1997-1998



SOMMAIRE

Affaires culturelles	4733
Affaires économiques	4749
Affaires étrangères	4765
Affaires sociales	4777
Finances	4787
Lois	4821
Commission mixte paritaire	4861
Office parlementaire d'évaluation	4881
Programme de travail pour la semaine du 22 au 27 juin 1998	4891

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Affaires culturelles	
• <i>Enseignement - Obligation de scolarité (Ppl n^{os} 391 et 260)</i>	
- Examen du rapport.....	4733
• <i>Fonction publique - Entreprises - Participation des fonctionnaires à la création d'entreprises innovantes (Ppl n° 98)</i>	
- Examen du rapport.....	4741
 Affaires économiques	
• <i>Environnement - Union européenne - Mise en œuvre du réseau écologique européen dénommé Natura 2000 (Ppl n° 194)</i>	
- Examen du rapport.....	4749
• <i>Risques naturels - Responsabilité - Dommages liés à l'exploitation minière et prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation (Ppl n^{os} 220, 298 rectifié, 229, 235 rectifié, 247 et 248)</i>	
- Examen du rapport.....	4756
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	4765
• <i>Codification - Réforme du code de la justice militaire et réforme du code de procédure pénale (Pjl n° 490)</i>	
- Demande de saisine pour avis.....	4765
• <i>Défense - Commission consultative du secret de la défense nationale (Pjl n° 487)</i>	

	Pages
- Examen du rapport en nouvelle lecture	4765
• <i>Union européenne - Traité d'Amsterdam</i>	
- Communication	4767

Affaires sociales

• <i>Affaires sociales - Lutte contre les exclusions (Pjl n° 445)</i>	
- Examen des amendements du Gouvernement (seconde délibération).....	4777
• <i>Emploi - Allègement des charges sur les bas salaires (Ppl n° 372 rectifié)</i>	
- Examen du rapport.....	4777

Finances

• <i>Projet de loi de finances pour 1999 - Orientations budgétaires</i>	
- Audition de M. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget.....	4787
- Examen du rapport d'information du Rapporteur général	4799
• <i>Contrôle budgétaire - Enseignement scolaire - Mission à Saint-Pierre et Miquelon (10 au 17 mai 1997)</i>	
- Communication	4796
• <i>Contrôle budgétaire - Classement sans suite</i>	
- Communication	4810
• <i>Contrôle budgétaire - Participation aux opérations de maintien de la paix conduites sous l'égide de l'ONU de l'Allemagne (3 septembre 1997) et la Finlande (18 au 21 septembre 1997)</i>	
- Communication.....	4817

Lois

- *Nomination de rapporteur*..... 4840
- *Justice - Conseil supérieur de la magistrature (Pjlc n° 476 et ppl n° 319)*
 - Audition de Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice 4821
 - Audition de M. Pierre Truche, Premier Président de la Cour de cassation de la commission de réflexion sur la justice 4827
 - Audition de M. Jean-François Burgelin, Procureur général près la Cour de cassation 4830
 - Examen du rapport..... 4841
- *Organisme extraparlémentaire - Comité des finances locales*
 - Désignation de candidats proposés à la nomination du Sénat 4833
- *Justice - Alternatives aux poursuites et renforcement de l'efficacité de la procédure pénale (Pjl n° 434) et délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef (Ppl n° 270)*
 - Examen des amendements..... 4833
- *Police - Extension de la qualification d'officier de police judiciaire au corps de maîtrise et d'application de la police nationale (Ppl n° 485)*
 - Examen du rapport - Renvoi à une date ultérieure 4840

Commission mixte paritaire

- Lutte contre les exclusions 4861

Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

- *Economie - Evaluation du dispositif public de promotion des investissements étrangers en France et de la législation fiscale et sociale française*
 - Examen de l'étude de faisabilité de la saisine 4881

	—
• <i>Economie - Emploi - Rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi</i>	
- Examen de l'étude de faisabilité et du cahier des charges de la saisine	4885
Programme de travail des commissions, groupes d'étude et de travail pour la semaine du 22 au 27 juin 1998.....	4891

AFFAIRES CULTURELLES

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président. - La commission a d'abord examiné le **rapport de M. Jean-Claude Carle** sur les **propositions de loi n° 391 (1996-1997)** de **M. Serge Mathieu** relative à **l'obligation de scolarité** et **n° 260 (1997-1998)** de **M. Nicolas About** tendant à renforcer le **contrôle de l'obligation scolaire**.

En introduction, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur**, a indiqué que l'objectif des auteurs des deux propositions de loi était de renforcer le contrôle de l'obligation scolaire lorsque l'instruction est assurée au sein de la famille ou dans un établissement d'enseignement privé hors contrat et, plus particulièrement, de protéger les enfants mineurs de familles appartenant à des sectes en leur assurant une véritable instruction ; celle-ci devrait, selon lui, répondre aux normes minimales d'enseignement fixées par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Il a précisé qu'il ne s'agissait pas de légiférer pour interdire ou limiter l'activité des sectes, mais plus modestement pour tenter de réduire les formes de marginalisation des familles, que celles-ci soient "sectaires" ou non, qui privent leurs enfants de l'instruction obligatoire et qui hypothèquent ainsi leur avenir.

Il a ensuite indiqué qu'il avait recueilli l'avis des représentants de l'enseignement catholique, de l'UNAPEL, de l'UNAF, des associations de défense contre les sectes ainsi que des responsables de la cellule chargée des sectes au ministère de l'éducation nationale.

Il a ajouté que le ministère de l'éducation nationale avait aussi le souci d'améliorer le cadre législatif définis-

sant l'instruction obligatoire et que les auditions menées lui avaient permis de constater que, si le phénomène sectaire était peu répandu dans l'enseignement public et privé sous contrat, les sectes tendaient cependant à se développer d'une manière insidieuse et inquiétante dans tous les types d'enseignement.

Il a également souligné que les représentants de l'enseignement privé sous contrat n'étaient pas hostiles à un renforcement du contrôle de l'Etat sur les établissements hors contrat qui peuvent aussi recouvrir des activités sectaires, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de la liberté de l'enseignement et à l'équilibre résultant de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé.

Le rapporteur a ensuite évoqué la difficulté d'évaluer le nombre d'enfants recevant une éducation de nature sectaire : si le taux de scolarisation des enfants soumis à l'obligation scolaire pourrait laisser croire que quelque 20.000 enfants échappent à l'enseignement public ou privé " sous contrat ", la dernière enquête officielle menée auprès des recteurs, des services de gendarmerie et des renseignements généraux fait apparaître que près de 2.300 enfants seraient instruits au sein de leur famille, dont plus de 1.000 dans une famille appartenant à une secte et que 3.600 enfants seraient scolarisés dans des écoles soupçonnées d'entretenir des liens avec une secte. Il a par ailleurs indiqué que 30 à 40.000 enfants de familles membres des Témoins de Jéhovah étaient scolarisés dans des établissements relevant de l'éducation nationale et que plusieurs centaines d'élèves bénéficiant de l'enseignement à distance étaient inscrits au CNED pour des " raisons religieuses ".

Il a précisé que l'éducation nationale avait réagi au phénomène sectaire en créant une cellule chargée des relations avec l'observatoire interministériel sur les sectes, en engageant une politique de formation des personnels (corps d'inspection, chefs d'établissement, conseillers principaux d'éducation, documentalistes, infirmières) et en

instaurant une politique de prévention du phénomène scolaire dans l'ensemble des établissements, une surveillance particulière des établissements hors contrat et des associations périscolaires.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur, a en second lieu retracé l'évolution des modalités de l'obligation scolaire en notant que notre système scolaire reste régi par les lois Ferry, qu'il s'agisse de la gratuité et de la laïcité de l'enseignement, mais aussi de l'instruction obligatoire, qui a pour corollaire la liberté de l'enseignement. Il a ainsi rappelé que la loi Ferry du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire avait instauré l'instruction obligatoire pour tous les enfants âgés de 6 à 13 ans, son terme ayant été porté à 14 ans par la loi du 9 août 1936 et à 16 ans par l'ordonnance du 6 janvier 1959.

Il a ensuite rappelé que l'instruction obligatoire pouvait être donnée, soit dans les écoles ou établissements publics ou privés, soit dans les familles et que son contrôle était assuré, selon la loi de 1882, d'abord par une déclaration en mairie des enfants instruits dans leur famille, le maire devant établir une liste des enfants soumis à cette obligation et effectuer une enquête périodique à caractère social sur ces enfants. Il a ajouté que l'inspecteur d'académie pouvait faire vérifier, au vu des résultats de cette enquête, l'acquisition par ces enfants des notions élémentaires de lecture, d'écriture et de calcul.

Il a souligné, en revanche, que les dispositions de l'article 35 de la loi Goblet de 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire et que l'article 2 de la loi Debré du 31 décembre 1959 faisaient obstacle à tout contrôle de l'instruction donnée dans les établissements d'enseignements hors contrat et, d'une manière générale, que les sanctions prévues en cas de manquement à l'obligation scolaire étaient trop peu dissuasives et restaient lettre morte.

Le rapporteur a ensuite exposé les principaux aménagements préconisés par les auteurs des deux propositions de loi.

Il a estimé que la proposition de loi de M. Serge Mathieu, qui tend à supprimer la possibilité d'instruire les enfants au sein de la famille, afin de répondre au développement préoccupant du phénomène sectaire, risquait d'être jugée contraire au principe de la liberté de l'enseignement et qu'elle poserait, en outre, le problème de l'instruction de certains enfants malades, handicapés ou vivant dans des familles isolées ou itinérantes.

Il a ensuite indiqué que la proposition de loi de M. Nicolas About tendait à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire, que l'instruction soit dispensée dans la famille ou dans un établissement hors contrat ; ce contrôle prendrait la forme d'un examen annuel portant sur les programmes officiels et serait organisé dans un établissement d'enseignement public ; en cas de résultats insuffisants, les parents seraient tenus d'inscrire leur enfant dans un établissement public ou privé sous contrat.

Il a ajouté que cette proposition tendait à renforcer les sanctions prévues en cas de manquements à l'obligation scolaire, les portant à trois ans d'emprisonnement et 300.000 F d'amende, qu'elle réprimait le démarchage à domicile des mineurs et instituait une réglementation de la distribution de tracts sur la voie publique par ces derniers. Il a estimé que ces sanctions pouvaient apparaître excessives et difficiles à appliquer.

Avant d'exposer ses conclusions, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur**, a indiqué qu'il partageait le souci exprimé par les auteurs des deux propositions de loi. Il a cependant souligné que le renforcement du contrôle des connaissances de l'enfant devait respecter le principe de la liberté de l'enseignement et donc le libre choix des programmes et des méthodes pédagogiques.

Il a ainsi proposé d'instaurer un contrôle annuel systématique sur tous les enfants instruits dans leur famille et un contrôle éventuel de l'enseignement dispensé dans les classes hors contrat des établissements privés, dont l'opportunité serait appréciée par l'inspecteur d'académie.

Ce contrôle porterait sur les connaissances de base requises des élèves au titre de l'article 2 de l'ordonnance du 6 janvier 1959 et sur les conditions dans lesquelles ils peuvent accéder au droit à l'éducation telles que celles-ci sont définies à l'article premier de la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, ce contrôle ayant lieu, selon les cas, au sein de la famille ou de l'établissement concerné.

En fonction de ces orientations, il a proposé à la commission d'adopter quatre articles :

- l'article premier tendrait à modifier l'article 16 de la loi du 28 mars 1882 afin de renforcer le contrôle de l'instruction assurée dans la famille : l'enquête sociale sommaire effectuée par la mairie serait plus fréquente et un contrôle annuel systématique de tous les enfants instruits dans leur famille, portant sur le niveau de leurs connaissances et les conditions de leur épanouissement, serait institué ;

- l'article 2 autoriserait une évaluation de l'enseignement dispensé dans les classes hors contrat des établissements privés : l'article 2 de la loi du 31 décembre 1959 serait ainsi modifié pour inclure l'instruction obligatoire dans le champ du contrôle exercé par l'Etat sur les établissements privés hors contrat et pour autoriser les autorités académiques à saisir le juge pénal de manquements répétés à l'instruction obligatoire.

Les articles 9 et 35 de la loi Goblet du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire seraient modifiés en conséquence.

- l'article 3 permettrait d'incriminer et de punir de six mois d'emprisonnement et de 50.000 F d'amende le refus délibéré des parents d'inscrire leur enfant dans un établis-

sement scolaire ainsi que le fait, pour le directeur d'un établissement privé comportant des classes hors contrat, de continuer à dispenser un enseignement non conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, en dépit de mises en demeure de l'inspecteur d'académie ;

- l'article 4 préciserait que la non-déclaration en mairie de l'enfant instruit dans sa famille, ou dans un établissement d'enseignement hors contrat, constitue une contravention de la 5ème classe, punie d'une amende de 10.000 F ; l'absentéisme scolaire répété constituerait une contravention de la 2ème classe punie d'une amende de 1.000 F, et de la 5ème classe en cas de récidive.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Laffitte a estimé que la formule de l'instruction des enfants au sein de la famille ou dans des familles regroupées était appelée à se développer du fait de l'utilisation de plus en plus grande du télé-enseignement, de la montée de la violence dans les établissements et des contraintes imposées par la carte scolaire.

Il a ainsi souligné la nécessité de renforcer le contrôle sur cette modalité de l'instruction obligatoire mais il s'est interrogé sur les possibilités d'appel et de recours qui seraient offertes aux familles et aux directeurs d'établissements d'enseignement hors contrat susceptibles d'être sanctionnés pour des manquements à l'obligation scolaire.

M. James Bordas s'est demandé s'il n'aurait pas été opportun de proposer un nouveau texte destiné à simplifier et à clarifier les dispositions en vigueur sur l'instruction obligatoire, plutôt que de procéder au "toiletage" de lois qui ont été adoptées il y a plus d'un siècle.

Il a par ailleurs fait observer, en s'appuyant sur son expérience de maire, qu'il n'avait jamais été conduit à dresser la liste des enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation scolaire.

M. André Maman a rappelé que les familles expatriées étaient souvent dans l'obligation de recourir à

l'enseignement à distance, et qu'il existait des inspecteurs d'académie à l'étranger.

Il a estimé que les conditions d'ouverture d'une école privée requises par la jurisprudence de la Cour de Cassation, c'est-à-dire la réunion habituelle de trois enfants appartenant à deux familles, étaient sans doute trop laxistes et ne permettaient pas un contrôle satisfaisant de l'instruction obligatoire.

Il a par ailleurs exprimé la crainte que le contrôle, s'il est effectué au sein de la famille, ne permette pas à l'inspecteur d'académie d'appréhender le caractère sectaire de l'instruction dispensée.

Il a enfin souligné la difficulté de contrôler d'une manière efficace les établissements d'enseignement privé hors contrat qui disposent des moyens de dissimuler leurs activités de nature sectaire.

M. Franck Sérusclat a observé que le texte proposé par le rapporteur permettait d'améliorer les dispositifs prévus par les deux propositions de loi.

Il a également constaté que ces propositions ne faisaient qu'actualiser des lois adoptées à la fin du siècle dernier et qu'elles ne tenaient pas compte du développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que de la nécessité de scolariser l'enfant à partir de l'âge de deux ans.

Il s'est par ailleurs interrogé sur les conséquences de l'attitude d'une famille qui refuserait de recevoir l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de contrôler le niveau des connaissances de son enfant.

Il a enfin exprimé son accord avec la volonté du rapporteur de lutter contre le développement des sectes en privilégiant le droit à l'instruction des enfants.

M. Adrien Gouteyron, président, s'est enquis de la position du Gouvernement à l'égard de ces propositions et des moyens donnés à la cellule chargée des sectes au ministère de l'éducation nationale.

Il a par ailleurs estimé que le recours aux nouvelles technologies en matière d'enseignement contribuerait sans doute à développer l'instruction des enfants soumis à l'obligation scolaire au sein des familles et que cette perspective appelait nécessairement un contrôle renforcé.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Claude Carle, rapporteur**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les sanctions prévues en cas de manquements à l'obligation scolaire ne seraient prononcées qu'à l'issue de deux contrôles effectués par les inspecteurs de l'éducation nationale et qui feraient apparaître des résultats très insuffisants ;

- l'évolution prévisible de l'enseignement à distance et du télé-enseignement devrait contribuer à développer l'instruction au sein des familles et justifie un contrôle renforcé sur les enfants concernés ;

- la proposition de loi n'appréhende pas la situation des enfants scolarisés dans des établissements d'enseignement à l'étranger ;

- il serait opportun que les contrôles prévus soient effectués par deux inspecteurs différents mais une procédure de recours ou d'appel risquerait d'être utilisée par les familles, ou les directeurs d'établissements coupables de manquements à l'instruction obligatoire, comme un moyen dilatoire ;

- la cellule chargée des sectes au ministère de l'éducation nationale est actuellement animée par deux inspecteurs généraux qui interviennent au plan local, au cas par cas, et qui se plaignent notamment de ne pas disposer des moyens juridiques leur permettant de faire fermer les écoles présentant des caractères sectaires évidents et de poursuivre leurs responsables ;

- le ministère de l'éducation nationale partage le souci des auteurs des deux propositions de loi de réduire les formes de marginalisation des familles qui privent leurs

enfants de l'instruction obligatoire et d'un apprentissage de la vie en société.

La commission a ensuite procédé à l'examen du dispositif proposé par le rapporteur.

A l'issue de cet examen, elle a **adopté les conclusions proposées par son rapporteur.**

Présidence de M. Jean-Paul Hugot, vice-président. - La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport du **président Adrien Gouteyron** sur la **proposition de loi n° 98 (1997-1998)** de M. Pierre Laffitte permettant à des **fonctionnaires** de participer à la **création d'entreprises innovantes.**

Le président Adrien Gouteyron a souligné à titre liminaire que cette proposition de loi répondait à une nécessité à la fois économique et juridique. Il a rappelé que la France souffrait, en effet, d'une insuffisante valorisation des résultats de la recherche publique ainsi que d'une absence de mécanismes efficaces de diffusion de l'innovation. Cette situation, à nouveau soulignée par le rapport de mission sur l'innovation et la technologie de M. Henri Guillaume, résulte essentiellement de l'insuffisance des transferts de technologie des organismes publics de recherche vers le secteur industriel. Le faible nombre d'entreprises créées en France par des chercheurs issus de ces organismes pour exploiter les résultats de leurs recherches en est un des indicateurs les plus significatifs. Cette forme de valorisation de la recherche bien qu'elle revête un caractère stratégique n'est encore que peu pratiquée, les chercheurs y étant par tradition peu enclins et les organismes de recherche n'ayant pas pris en compte l'importance de ce processus.

Or, ces entreprises sont susceptibles de se développer dans des secteurs clés comme les biotechnologies ou les technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, les performances qu'elles enregistrent les rendent susceptibles de contribuer de manière déterminante à la

dynamisation du tissu industriel. Leur développement permettrait incontestablement de renforcer l'efficacité de la politique de la recherche et d'accroître l'impact économique des dépenses publiques qui y sont consacrées.

Cependant, les organismes publics de recherche qui encouragent de manière systématique leurs personnels à créer des entreprises de valorisation, à l'image de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique, font figure d'exception.

La création d'entreprises par des fonctionnaires à partir des résultats de leurs travaux de recherche se heurte en effet à de nombreux obstacles.

Après avoir évoqué les obstacles financiers et fiscaux, auxquels s'ajoute l'absence de structure capable de créer des liens entre la recherche publique et le secteur financier et industriel, le **président Adrien Gouteyron** a rappelé que les règles de la fonction publique comme celles du code pénal sanctionnant la prise illégale d'intérêts comportaient des dispositions très restrictives concernant les liens pouvant s'établir entre un fonctionnaire et une entreprise.

Bien que ces règles aient été assouplies par les statuts des chercheurs afin de tenir compte de la nécessité de faciliter la mobilité entre la recherche publique et les entreprises, elles demeurent peu adaptées aux conditions dans lesquelles ces entreprises se créent dans la pratique. En effet, elles interdisent aux chercheurs d'appartenir au service public et de participer dans le même temps à la création d'une entreprise.

Le rapporteur a ensuite présenté les dispositions de la proposition de loi, dont il a souligné qu'elles s'inspiraient d'un article du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier déposé par le précédent Gouvernement en avril 1997 et devenu caduc à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Il a rappelé que l'adoption d'un dispositif législatif permettant de clarifier les conditions dans lesquelles les cher-

cheurs publics peuvent participer à la création d'entreprises innovantes, considérée par M. Henri Guillaume comme une condition déterminante de la relance de la création d'entreprises de technologie en France, avait été également préconisée par le Gouvernement lors des assises de l'innovation le 12 mai dernier et que les chercheurs en approuvaient quant à eux le principe.

Il a indiqué que la proposition de loi complétait la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche par deux articles 25-1 et 25-2 nouveaux.

L'article 25-1 prévoit le cas où le chercheur quitte son laboratoire pour l'entreprise en création et cesse toute activité au titre du service public dont il relève. La participation est autorisée pour une durée d'un an renouvelable quatre fois après avis de la commission prévue par l'article 87 de la loi du 29 janvier 1998, compétente pour apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes des activités que souhaitent exercer les fonctionnaires cessant leurs fonctions ou mis en disponibilité.

Durant cette période, le fonctionnaire est mis à disposition de l'entreprise ou détaché auprès d'elle, ou, à défaut, d'un organisme concourant à la valorisation de la recherche. A son terme, le chercheur doit opter entre l'entreprise et le service public. Dans le premier cas, il est placé en disponibilité ou radié des cadres ; dans le second, il réintègre son corps d'origine, conservant toutefois la possibilité de ne pas rompre totalement avec l'entreprise en lui apportant un concours scientifique dans des conditions fixées par l'article 25-2.

L'article 25-2 précise en effet les modalités selon lesquelles un chercheur peut être autorisé à apporter son concours scientifique à une entreprise de valorisation et, éventuellement, à prendre une participation dans le capital de celle-ci.

Dans cette hypothèse, le chercheur demeure au sein du service public de la recherche, le concours scientifique devant être pleinement compatible avec le plein exercice

par le fonctionnaire de son emploi public et ses modalités étant définies dans le cadre d'une convention conclue entre la personne publique dont il relève et l'entreprise.

Le rapporteur a indiqué que les conclusions qu'il proposait à la commission d'adopter conservaient la structure de la proposition de loi de M. Pierre Laffitte et reprenaient l'essentiel de ses dispositions tout en lui apportant quelques aménagements qui répondaient à deux préoccupations principales.

En premier lieu, ces aménagements visent à rendre plus opérationnel l'article 25-1, d'une part, en prévoyant que le fonctionnaire ne peut participer, pour le compte de la personne dont il relève, à la négociation du contrat conclu pour fixer les conditions dans lesquelles l'entreprise exploite ses travaux et, d'autre part, en n'excluant pas, afin de prévoir l'hypothèse d'un apport de brevets, les participations prenant la forme d'apports en nature.

En second lieu, ils sont destinés à mieux encadrer le dispositif de l'article 25-2, en limitant le montant de la participation qu'un chercheur peut être autorisé à prendre dans le capital de l'entreprise à laquelle il apporte son concours scientifique et en prévoyant un seuil de 30 % pour le cas où plusieurs chercheurs appartenant à un même établissement public apporteraient leur concours scientifique à cette entreprise.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. James Bordas, soulignant l'intérêt de cette proposition de loi, a indiqué que la rigueur des règles de la fonction publique pouvait, dans certains cas, interdire le départ de chercheurs vers le secteur industriel et, à ce titre, risquait d'entraîner une fuite des cerveaux au profit des pays étrangers.

M. Jean Bernadaux, insistant également sur la nécessité des échanges entre le secteur industriel et la recherche publique, a évoqué à l'appui de ses propos le bénéfice que les technopoles pouvaient retirer de la proximité d'une université.

M. Guy Poirieux a considéré que la proposition de loi, en permettant aux fonctionnaires de participer à la création d'une entreprise tout en leur garantissant un droit à réintégration dans leur organisme d'origine, ne pouvait être comprise comme un moyen de développer le goût du risque chez les chercheurs.

M. Franck Sérusclat s'est inquiété des modalités selon lesquelles les intérêts matériels et moraux de l'organisme public de recherche pourraient être protégés dans les situations visées par la proposition de loi.

M. Pierre Laffitte a manifesté son accord avec les aménagements proposés par le rapporteur à sa proposition de loi. Il a relevé en particulier que l'impossibilité pour le chercheur de participer, pour le compte de l'organisme dont il relève, à la négociation du contrat fixant les conditions dans lesquelles l'entreprise valoriserait les résultats de ses travaux était de nature à protéger les intérêts du service public de la recherche. Il a indiqué à ce titre que la loi allemande attribuait la propriété des brevets aux chercheurs à la différence de la loi française, qui l'attribue à l'organisme de recherche ou à l'entreprise qui les emploie.

Par ailleurs, il a fait observer que, si les chercheurs créant des entreprises bénéficiaient d'un droit à réintégration, ils prenaient un risque financier en investissant des capitaux. Soulignant l'importance pour les chercheurs de travailler dans le secteur industriel, il a indiqué que les professeurs du " Massachusetts Institute of Technology " (MIT) avaient pour obligation de consacrer un jour par semaine à des consultations auprès d'entreprises. Par ailleurs, il a rappelé que les entreprises innovantes étaient à l'origine de la quasi-totalité des créations d'emplois à haute valeur ajoutée aux Etats-Unis au cours des dernières années.

Insistant sur la nécessité de développer l'esprit d'entreprise chez les chercheurs, il s'est réjoui que deux ministres de la recherche successifs se soient prononcés en faveur de l'adoption d'un dispositif analogue à celui pro-

posé par la proposition de loi. Il a considéré, en effet, que cette dernière, sans pouvoir remédier à elle seule à l'insuffisante valorisation de la recherche dont souffre la France, permettait d'offrir un cadre légal à un processus qui doit être encouragé.

M. Serge Lagache, tout en convenant de l'importance de la valorisation des résultats de la recherche, a néanmoins insisté sur la nécessité de veiller aux intérêts du service public de la recherche lors de la négociation de la convention conclue entre l'entreprise et l'organisme public prévue à l'article 25-1.

M. Franck Sérusclat s'est inquiété des conditions dans lesquelles l'organisme public de recherche participerait aux profits dégagés par l'entreprise ainsi créée.

Rappelant que 50.000 Français travaillaient déjà dans la Silicone Valley et évoquant les risques liés à une fuite des cerveaux vers l'étranger, **M. Pierre Laffitte** a indiqué que dans les années à venir, la croissance des économies nationales dépendrait de l'existence et de la valorisation des compétences scientifiques et technologiques. Il a rappelé que le développement, dont le coût est au demeurant très supérieur à celui de la recherche, ne relevait pas de la mission des organismes publics de recherche qui ont, par ailleurs, un intérêt financier évident à la valorisation des travaux menés en leur sein.

Etablissant une distinction entre le cas de la création d'une entreprise par un chercheur et celui du départ d'un chercheur dans une grande entreprise, il a considéré que la proposition de loi n'était pas de nature à encourager le "pantouflage" des fonctionnaires dans l'industrie.

M. Jean-Paul Hugot s'est interrogé sur les éventuelles conséquences sur l'organisation interne des organismes publics de recherche d'une participation accrue de leurs personnels à des actions de valorisation.

M. Pierre Laffitte a fait observer que la proposition de loi avait pour objet principal d'assurer la transparence de pratiques qui se développaient actuellement dans des

conditions juridiques hasardeuses. N'étant pas de nature à susciter l'engouement des chercheurs, son application ne risquait pas de remettre en cause les structures des organismes publics de recherche.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur, répondant aux remarques de MM. Franck Sérusclat et Serge Lagauche, a souligné qu'il proposait de limiter à 10 % la part que pouvait détenir un chercheur dans le capital de l'entreprise à laquelle il apportait son concours scientifique. Par ailleurs, il a fait observer que si le chercheur participant à la création d'une entreprise innovante bénéficiait d'un droit à réintégration, il assumait néanmoins un risque financier et qu'en outre, sa carrière risquait d'être affectée par une telle initiative.

Il a souligné que, compte tenu des retards enregistrés par la France dans certains secteurs, il importait d'encourager le développement de l'innovation et que la proposition de loi était susceptible d'y contribuer. A titre d'exemple, il a indiqué que l'industrie des biotechnologies ne représentait en France que 50 entreprises, 3.000 salariés et une valeur estimée à 0,6 milliard de dollars alors qu'aux Etats-Unis elle comptait 1.300 entreprises, 118.000 salariés et une capitalisation de 83 milliards de dollars.

Enfin, il a rappelé que la Cour des comptes, dans un rapport public particulier publié en 1997, avait recommandé une clarification des conditions juridiques dans lesquelles les chercheurs pouvaient participer à des entreprises valorisant les résultats de leurs travaux.

La commission a ensuite procédé à l'examen du dispositif proposé par le rapporteur.

A l'issue de cet examen, **elle a adopté les conclusions proposées par son rapporteur.**

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a tout d'abord examiné le **rapport de M. Jean-François Le Grand sur la proposition de loi n° 194 (1997-1998)** de M. Jean-François Le Grand et plusieurs de ses collègues, relative à la mise en œuvre du réseau écologique européen dénommé **Natura 2000**.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a tout d'abord rappelé qu'en avril 1997, la commission des affaires économiques avait adopté les conclusions du rapport d'information présenté au nom du groupe de travail sur " Natura 2000 ", portant sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mars 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Le rapporteur a rappelé que cette directive se donnait pour objet la protection de la biodiversité, à travers la mise en place d'un réseau écologique européen de sites proposés par les Etats membres, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, dans une optique de développement durable. Puis, il a indiqué que les propositions du rapport visaient à renforcer la concertation à tous les niveaux -non seulement lors de l'élaboration des propositions nationales, mais également à l'occasion de la rédaction des cahiers d'objectifs-, à combler l'absence de législation nationale mettant en œuvre la directive et à proposer des délais raisonnables d'application, compte tenu des retards constatés.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, faisant le point sur la transmission des propositions nationales et sur l'état d'avancement des propositions des différents Etats membres au niveau européen, a précisé que la

France avait transmis en octobre 1997 une première liste de sites -dont la transmission reposait sur le plus large accord possible-, et comprenant 543 sites couvrant 901.000 hectares, soit 1,6 % du territoire national, et environ 170.000 hectares d'espaces marins. Il a indiqué que le Gouvernement entendait faire une deuxième série de propositions à l'automne. Il a fait remarquer que la procédure de constitution du réseau écologique européen avait pris également du retard dans les autres Etats membres, et que, selon les services de la Commission européenne en charge de la mise en œuvre de Natura 2000, les retards de transmission des listes nationales n'avaient pas permis, à ce jour, de formaliser de liste communautaire pour aucune des régions biogéographiques.

Présentant le contenu de la proposition de loi, le rapporteur a fait valoir qu'elle reprenait les principales recommandations du rapport d'information. Pour renforcer la concertation, le texte propose la mise en place d'un conseil régional du patrimoine naturel à travers l'élargissement de la composition des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel aux représentants des collectivités territoriales et des différents acteurs économiques locaux concernés. Ce conseil serait chargé de coordonner l'inventaire des sites susceptibles d'être intégrés dans le réseau Natura 2000 et d'approuver les documents d'objectifs.

S'agissant de l'élaboration de documents d'objectifs pour les sites inscrits sur la liste des propositions nationales, le rapporteur a exposé que les articles 3 et 4 de la proposition de loi prévoyaient la constitution, sous l'autorité du préfet, d'un comité local d'études propre à chaque site, chargé d'élaborer le document d'objectifs et dont la composition assurait la représentation des services de l'Etat et des collectivités territoriales concernées, ainsi que des organisations professionnelles concernées, des usagers et des associations de protection de l'environnement.

Enfin, il a indiqué que la proposition de loi comprenait des dispositions tendant à garantir les droits des proprié-

taires et des gestionnaires des sites proposés pour être intégrés dans le réseau écologique européen, en soumettant à enquête publique les documents d'objectifs susceptibles d'avoir des incidences sur les activités économiques et sociales et d'affecter la propriété privée.

Il a souligné l'importance de l'article 8 du dispositif, qui précise la nature des contraintes liées à l'intégration d'un site dans le réseau écologique européen pouvant donner lieu à indemnisation au profit des propriétaires, des gestionnaires et des usagers du site concerné.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a indiqué qu'après avoir été nommé rapporteur de la proposition de loi, il avait décidé de soumettre cette dernière à l'ensemble des organisations et personnalités auditionnées par le groupe de travail sur Natura 2000 et que, sur la base des propositions et avis recueillis, il lui était apparu que l'échelon départemental constituait le bon niveau pour organiser la concertation avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques locaux.

Il a fait valoir qu'il n'était plus vraiment utile de modifier la composition des conseils scientifiques régionaux de protection de la nature en l'élargissant à l'ensemble des acteurs socio-économiques concernés, puisque ces instances avaient d'ores et déjà accompli leur travail d'inventaire scientifique. De plus, ayant constaté que, ces derniers mois, la concertation avait été mise en place au niveau départemental à travers des comités départementaux de constitution et de suivi du réseau Natura 2000 donnant ainsi satisfaction aux acteurs économiques locaux, le rapporteur a proposé d'institutionnaliser ces comités : ceux-ci deviendraient des conseils départementaux du patrimoine naturel, compétents pour identifier les propositions de site d'importance communautaire et approuver les documents d'objectifs élaborés pour chaque site susceptible d'être intégré au réseau écologique européen.

S'agissant des autres points défendus par la proposition de loi, -en particulier ceux relatifs aux documents d'objectifs-, le rapporteur a proposé de les adopter sous réserve de quelques modifications formelles ou rédactionnelles afin de tenir compte des différentes étapes de constitution du réseau écologique européen et de la terminologie utilisée dans les différents travaux du comité national de suivi Natura 2000.

Enfin, s'agissant de l'indemnisation des propriétaires et gestionnaires des sites Natura 2000, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué qu'il proposerait de la rendre obligatoire, en opérant une distinction entre les contraintes entraînant un préjudice direct et certain, qui devront faire l'objet d'une indemnisation, et les servitudes ou les prestations de gestion, qui pourront être rémunérées sur la base d'engagements contractuels signés avec l'Etat.

Au cours de la discussion générale, **M. Jean François-Poncet, président**, est intervenu pour rappeler le climat passionnel dans lequel s'étaient déroulés les premiers inventaires réalisés par les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN) et pour souligner que l'ordre de grandeur des sites proposés dans la première liste nationale lui paraissait plus raisonnable. Il a déclaré partager les propositions du rapporteur sur l'institutionnalisation des procédures de concertation, le rôle conforté des collectivités territoriales et la prise en compte des sujétions imposées aux propriétaires.

A **MM. Michel Souplet, Marcel Deneux et Jean Huchon**, qui se déclaraient très attachés à ce que le Sénat adopte la proposition de loi afin de favoriser un meilleur climat de concertation pour la mise en œuvre de la directive " Habitats naturels ", **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a fait valoir que l'adoption de ce texte était d'autant plus opportune que le Gouvernement souhaitait envoyer à la Commission européenne une, voire plusieurs autres listes de propositions, et que l'élaboration des documents d'objectifs restait à faire.

M. Daniel Percheron est intervenu en soulignant tout l'intérêt de la proposition de loi pour permettre la mise en œuvre cohérente et concertée de la directive Habitats naturels. Il s'est néanmoins déclaré en faveur d'une instance régionale de concertation, dans laquelle siègeraient également des élus régionaux, plutôt que d'un comité départemental.

M. Alain Pluchet s'est déclaré très favorable aux propositions du rapporteur et il a souligné toutes les difficultés rencontrées pour obtenir une définition à partir du cadastre, du périmètre des sites proposés. Il s'est toutefois interrogé, lui aussi, sur l'opportunité de privilégier l'échelon départemental pour mener la concertation avec les élus locaux et les acteurs économiques concernés.

M. Hilaire Flandre a dénoncé la méthode employée pour l'élaboration de l'inventaire scientifique des sites proposés pour le réseau écologique européen, en méconnaissance totale des réalités du terrain et dans le mépris des prérogatives des élus locaux. Il a considéré que le texte proposé permettait de rassurer les différentes parties en présence et de reprendre les travaux de concertation sur de nouvelles bases. Il a considéré que le choix de l'échelon pertinent -département ou région- pour officialiser l'organe de concertation méritait sans doute un débat, sans néanmoins constituer un problème fondamental.

Leur répondant, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a rappelé que les premières propositions d'inventaire, jugées très maximalistes, avaient été faites par les CSRPN, qui n'ont aucune base légale et dont aucune disposition réglementaire ne fixe la composition exacte. Il a également mis en garde contre l'habillage " scientifique " de certaines affirmations relevant en fait, selon lui, d'un comportement associatif très respectable en soi, mais auxquelles on était en droit de ne pas souscrire.

Il a enfin évoqué l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)

initié en 1982 qui s'était déroulé sans concertation aucune avec les élus locaux.

S'agissant de sa proposition relative au conseil départemental du patrimoine naturel, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a rappelé que le département avait également une compétence en matière d'environnement à travers la politique des espaces naturels sensibles et que la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement avait institué un conseil départemental de l'environnement. Il a fait valoir que sa proposition se voulait pragmatique et qu'elle tenait compte du caractère encourageant des résultats des travaux menés par les comités départementaux de constitution du réseau Natura 2000 officiellement mis en place par l'administration depuis plusieurs mois.

Puis, sur proposition de son rapporteur, la commission a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi.

L'article premier fixe les objectifs du texte, à savoir la mise au point d'une procédure de désignation des sites et la définition du contenu des documents d'objectifs.

A l'article 2, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a proposé d'instituer un comité départemental du patrimoine naturel composé de représentants de collectivités territoriales, des administrations, ainsi que des acteurs économiques locaux.

La commission a décidé que la majorité de ce conseil devait être composée de représentants des élus des collectivités territoriales, notamment du conseil régional.

La commission a adopté, sur proposition de **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, un article 3 destiné à préciser les compétences du conseil départemental du patrimoine naturel.

A l'article 4, instituant, pour chaque site inscrit sur la liste des propositions de site d'importance communautaire, un comité de pilotage local chargé d'élaborer le document d'objectifs, la commission a spécifié, sur proposition de

M. Alain Pluchet, que la définition du périmètre du site devait se faire à partir des parcelles cadastrales concernées.

La commission a adopté l'article 5 qui fixe la composition du comité de pilotage et les compétences dudit comité, s'agissant du choix de l'organisme chargé de rédiger le document d'objectifs.

Sur proposition de **M. Jean François-Poncet, président**, la commission a prévu à l'article 6, relatif à la définition du document d'objectifs, que celui-ci devait procéder à l'évaluation de l'impact financier des dispositions envisagées, tant à l'égard des propriétaires privés que des collectivités publiques.

Sur proposition du rapporteur, elle a adopté l'article 7 précisant que les communes seraient consultées sur le projet de document d'objectifs avant que celui-ci ne soit validé par le comité de pilotage.

La commission a adopté l'article 8 soumettant à enquête publique les documents d'objectifs lorsque leur contenu pourrait avoir sur les activités économiques, sociales ou récréatives des incidences susceptibles de porter atteinte aux droits des propriétaires privés.

Elle a ensuite adopté l'article 9 précisant les modalités de publication au niveau national des sites définitivement retenus dans le réseau écologique européen.

Puis, la commission a adopté l'article 10 prévoyant un dispositif d'indemnisation des propriétaires en contrepartie des contraintes éventuellement instituées par le document d'objectifs. Après que **M. Jean François-Poncet, président**, **MM. Jean Pourchet et Francis Grignon** se furent interrogés sur l'application de ce dispositif aux communes lésées dans leur intérêt économique en raison de la désignation d'un site Natura 2000 sur leur territoire, la commission a jugé utile de préciser que le calcul des indemnités se ferait sur la base de l'évaluation financière figurant dans les documents d'objectifs et elle a souligné

que leur prise en charge ferait également appel à un cofinancement communautaire.

Après avoir adopté l'article 11 prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la loi, la commission a **adopté l'ensemble du dispositif, les groupes socialiste et communiste** disant approuver la philosophie du texte, mais **s'abstenant** en raison de leurs interrogations sur l'échelon -régional ou départemental- le plus pertinent.

Enfin, la commission a examiné le **rapport** de **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur**, sur les textes suivants :

- **proposition de loi n° 220** (1996-1997) de M. Jean-Luc Becart et plusieurs de ses collègues, tendant à frapper de nullité d'ordre public toute clause de mutation immobilière exonérant les **exploitants de mines** de leur **responsabilité** en matière de dommages liés à leur activité minière ;

- **proposition de loi n° 298 rectifié** (1996-1997) de M. Claude Huriet et plusieurs de ses collègues, complétant le **code minier** ;

- **proposition de loi n° 229** (1997-1998) de Mme Gisèle Printz et plusieurs de ses collègues, relative à la **prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation** ;

- **proposition de loi n° 235 rectifié** (1997-1998) de Mme Gisèle Printz et plusieurs de ses collègues, relative à la **responsabilité des dommages** liés à l'**exploitation minière** ;

- **proposition de loi n° 247** (1997-1998) de M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs de ses collègues, relative à la **responsabilité** en matière de **dommages** consécutifs à l'**exploitation minière** ;

- **proposition de loi n° 248** (1997-1998) de M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs de ses collègues, relative à la

prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur, a tout d'abord rappelé que le législateur avait modifié le code minier en 1994, pour mieux tenir compte à l'avenir des risques consécutifs à l'abandon des mines. Il a indiqué que les affaissements miniers qui avaient touché des communes d'Auboué et de Moutiers, en Lorraine, en 1996 et 1997, avaient cependant mis en lumière la nécessité de trouver une solution satisfaisante, d'une part, aux problèmes de responsabilité de l'exploitant -ceci quelle que soit la date des contrats de mutation conclus pour la vente de son parc immobilier- et, d'autre part, dans le domaine de la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation.

Il a souligné que la crainte de la population et des élus des régions concernées de connaître le même type de désastre avait incité de nombreux sénateurs de l'Est et du Nord de la France, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition sénatoriale, à déposer des propositions de loi tendant à apporter des solutions de nature à rassurer leurs concitoyens sur ces deux points.

Il a observé que des mesures différentes pourraient certes être envisagées et que le Gouvernement poursuivait une réflexion en ce sens. C'est ainsi que le secrétaire d'Etat à l'industrie avait annoncé, à l'occasion d'une communication le 28 janvier dernier, son souhait d'étudier et de mettre en place un mécanisme d'indemnisation et d'élaborer un projet de loi réformant le code minier afin de mieux prendre en compte les conséquences de la gestion de la fermeture d'une mine.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur, a indiqué que ce texte n'était cependant toujours pas connu et que, compte tenu des aléas de l'inscription d'un tel projet de loi à un ordre du jour du Parlement que l'on prévoit d'ores et déjà très chargé pour la prochaine session, il apparaissait nécessaire d'examiner et d'adopter, sans attendre, les dispositifs proposés par les six propositions de loi.

Le rapporteur a ensuite exposé de façon détaillée les problèmes posés par l'après-exploitation minière en France, dans la mesure où l'activité minière métropolitaine avait déjà largement amorcé un déclin inéluctable pour un certain nombre de ressources : fer, charbon et potasse notamment.

Après avoir évoqué le problème des remontées d'eau, il a indiqué que les propositions de loi s'intéressaient à celui des affaissements de terrain. Il a précisé que l'ampleur de ce problème variait selon les types d'exploitation, différents selon qu'il s'agissait, par exemple, de charbon (affaissements miniers progressifs, homogènes et non significatifs au-delà de 18 mois après l'achèvement de l'exploitation) ou de fer (tassements de terrain brutaux, à un moment qu'il paraît impossible de prévoir).

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur, a relevé que la perception du risque s'était trouvée naturellement amplifiée par les incidents d'Auboué et de Moutiers, et par le fait que l'indemnisation des populations sinistrées s'était alors heurtée à des problèmes juridiques, nécessitant un effort de solidarité nationale. En outre, a-t-il indiqué, ces incidents ont montré que la gestion des risques de l'après-mines avait sans doute été quelque peu négligée au moment où l'activité minière battait son plein. Enfin, ils ont contribué à mettre en lumière l'insuffisance des moyens de prévention des risques miniers à la fin de l'exploitation.

Evoquant cette incapacité du droit en vigueur à régler le problème de la responsabilité des dommages de façon satisfaisante, le rapporteur a indiqué que l'exploitant était responsable des dommages causés par la mine alors même qu'aucune faute n'avait été prouvée contre lui, en vertu de la responsabilité générale du fait des choses inanimées fixées par l'article 1384 du code civil, le code des assurances ne s'appliquant pas aux affaissements miniers. Mais il a relevé que, dans le but de dégager leur responsabilité, les compagnies minières avaient inséré, dans les actes de vente de leur ancien patrimoine immobilier, une

clause les exonérant des conséquences de leur exploitation, clause dont le prix de vente des biens concernés tenait généralement compte. Eu égard au problème posé par l'application de cette clause en cas de sinistre, l'article 17 de la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L.711-12 du code du travail, a prévu qu'une telle clause serait frappée de nullité d'ordre public, dès lors qu'elle figurerait dans un contrat de mutation immobilière conclu avec une collectivité locale ou avec une personne physique non professionnelle.

Le rapporteur a indiqué que cette disposition législative ne valant cependant que pour l'avenir -c'est-à-dire pour les actes de vente postérieurs au 15 juillet 1994-, l'indemnisation des sinistrés d'Auboué et de Moutiers avait dû faire l'objet de mesures d'urgence, fondées sur la solidarité nationale.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur, a ensuite exposé le contenu des six propositions de loi, dont la rédaction est très proche. Dans ces conditions, il a proposé à la commission de centrer son examen sur les propositions n°s 247 et 248, dont il est co-signataire avec MM. Jean-Paul Delevoye, Philippe Nachbar et plusieurs de leurs collègues, et d'en adopter le dispositif, en le complétant pour tenir compte des problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les commerçants, artisans et professions libérales en cas d'affaissements miniers.

A l'issue de cet exposé, un large débat s'est instauré. Souhaitant apporter des éclairages en ce qui concerne le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, **M. Daniel Percheron** a souligné l'importance de ce dossier en termes d'aménagement du territoire. Il a précisé que ce bassin concernait un million d'habitants et 160 communes, qui subissaient la disparition progressive des industries traditionnelles ainsi qu'un taux de chômage élevé et il a souhaité que soit satisfait leur espoir de renaissance urbaine et de développement économique. Il s'est élevé contre le comportement des Houillères, qu'il a jugé trop

peu préoccupées des véritables problèmes et trop enclines, avec une certaine complicité de l'Etat, à fuir leurs responsabilités. Il s'est inquiété de l'avenir de la zone et il a souligné qu'aucun expert ne pouvait prévoir le niveau de remontée des eaux ou l'évolution des poches de grisou.

M. Daniel Percheron a rappelé qu'en 1996, les Houillères avaient tenté d'organiser une première sortie de concession, mais que l'association des communes minières (ACOM) avait obtenu gain de cause devant le tribunal administratif. Après avoir souligné l'importance de ce débat pour les communes minières et les régions concernées, il a indiqué que les Houillères n'avaient jamais payé de taxe professionnelle et qu'à énergie produite équivalente, la centrale nucléaire de Gravelines entraînait la perception d'une taxe professionnelle 420 fois supérieure aux redevances minières perçues par la ville de Liévin. Ceci explique donc, a-t-il fait observer, que les communes n'aient pas les moyens financiers de faire face à des problèmes dont l'ampleur peut être considérable : c'est ainsi que le centre de Lens s'est affaissé de 57 mètres en quelques décennies.

Après avoir salué les quelques progrès déjà obtenus dans le passé, grâce à l'intervention de M. Gérard Longuet, il a souhaité que des règles soient établies pour les décennies à venir. Citant l'exemple du blocage du projet de plate-forme multimodale de Dourges, en raison de l'absence de garantie liée à la sortie de concession des Houillères, il a insisté sur l'importance vitale de ce dossier en termes d'aménagement du territoire et sur l'inquiétude des populations.

M. Jean-Marie Rausch, rapporteur, a indiqué que ce problème d'aménagement du territoire devait être pris en compte par le projet de loi en cours de préparation par le Gouvernement, les propositions de loi soumises à l'examen de la commission portant sur deux aspects bien spécifiques : la réparation des dommages et la prévention des risques miniers.

Il a, par ailleurs, souhaité nuancer les critiques formulées à l'encontre des Houillères, relevant que de gros efforts avaient été réalisés en termes d'industrialisation et de création d'emplois en Lorraine.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré impressionné par l'ampleur des problèmes que posent les affaissements miniers à des régions entières. Il a relevé qu'eu égard à la situation financière des Charbonnages de France, ceux-ci ne pouvaient être résolus sans l'intervention de la solidarité nationale.

M. Jean-Baptiste Motroni a souhaité que le rapport ne passe pas sous silence les problèmes posés par les mines d'amiante de Canari en Haute-Corse, dont l'ampleur s'avère également préoccupante, en termes de santé et d'environnement notamment. Le rapporteur a donné un avis favorable à cette suggestion.

M. Michel Souplet s'est interrogé sur les conséquences que seraient susceptibles d'avoir, dans les régions minières, d'éventuelles secousses sismiques.

M. Hilaire Flandre a souhaité que les propositions de loi puissent s'appliquer à l'ensemble des dommages liés aux mines et aux carrières. Le rapporteur a précisé que les carrières n'étaient pas régies par le code minier, mais qu'elles étaient visées par l'article 7 de la proposition de loi.

M. Gérard Braun s'est interrogé sur les capacités des communes, telles Lens, à s'adapter à des affaissements de grande ampleur, notamment en matière d'écoulement des eaux.

M. Daniel Percheron a répondu que l'affaissement des centres-villes se produisait lentement, sur quelques décennies, et qu'il nécessitait la " garantie éternelle " de l'Etat.

Confirmant les propos de l'orateur précédent, **M. Pierre Lefebvre** a indiqué qu'à en croire certaines thèses, si les Houillères arrêtaient de pomper l'eau des

puits, le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais pourrait se transformer assez rapidement en lac. Il a relevé que même si ce point de vue n'était pas partagé par tous, les collectivités locales étaient très préoccupées par ce type de risque. Il a estimé que le problème de responsabilité, auquel tentaient de répondre les propositions de loi, en constituait l'un des aspects.

En réponse à **M. Daniel Percheron**, qui s'inquiétait de l'incapacité des Charbonnages de France à assumer la responsabilité qui leur serait imputée, **M. Jean-Marie Rausch, rapporteur**, a indiqué que ses obligations seraient reprises par l'Etat.

En réponse à **M. Jean-Baptiste Motroni**, qui s'inquiétait du problème de responsabilité en cas de site "orphelin", le rapporteur a indiqué que la solidarité nationale devait alors jouer.

Puis, sur la proposition de son rapporteur, la commission a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi, composée de deux titres.

Elle a adopté un titre premier sur la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière, comportant quatre articles :

- l'article premier prévoit de frapper de nullité d'ordre public les clauses d'exonération de responsabilité, dans quelque contrat de mutation qu'elles figurent et de conférer à cette nullité un caractère rétroactif ;

- l'article 2 prévoit que l'indemnisation, en cas de dommages immobiliers liés à l'activité minière, doit correspondre à la remise en état de l'immeuble sinistré et, lorsque cela s'avère impossible, à la valeur de reconstruction à neuf sans déduction pour vétusté ;

- l'article 3 tend, pour des raisons d'équité, à prévoir l'indemnisation des artisans, commerçants et membres de professions libérales auxquels les affaissements miniers font subir un préjudice en termes de baisse de fréquentation et de diminution de chiffre d'affaires ; dans de telles

hypothèses, les règles d'indemnisation en cas d'expropriation seraient applicables ;

– l'article 4 apporte une précision rédactionnelle au troisième alinéa de l'article 75-2 du code minier.

La commission a ensuite adopté un titre II concernant la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, qui comporte six articles :

– l'article 5 tend à créer une " agence de prévention et de surveillance des risques miniers ", à en fixer les missions et le mode d'administration. La commission a précisé, sur la proposition de **M. Daniel Percheron**, que cette agence serait placée sous la tutelle, non seulement des ministres chargés de l'industrie et de l'intérieur, mais également du ministre chargé du logement ;

– l'article 6 complète l'obligation pour l'exploitant, en vertu de l'article 84 du code minier et de l'article 44 du décret du 9 mai 1995, de communiquer à l'administration un certain nombre de documents indispensables pour assurer la connaissance et la prévention des risques miniers, en prévoyant que les données et archives concernées devront être communiquées à l'agence précitée ;

– l'article 7 tend à compléter et à préciser l'obligation que l'article 84 du code minier impose à l'exploitant de prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité et la salubrité publiques ainsi que le milieu environnant (mentionnés à l'article 79 du code minier), à l'occasion de la procédure d'arrêt des travaux ; il prévoit que l'exploitant devra établir un bilan des affaissements occasionnés par les travaux miniers et des risques de déstabilisation des terrains de surface ;

– l'article 8 est un article de coordination ;

– l'article 9 prévoit que l'autorité administrative pourra intervenir dans le cadre des dispositions de l'article 79 du code minier pendant une période de cinquante ans au-delà de l'expiration du titre minier ;

– l'article 10 a pour objet de gager la perte de ressources résultant de la création de l' " Agence de prévention et de surveillance des risques miniers " sur le relèvement des taxes sur les tabacs.

La commission **a adopté, à l'unanimité, l'ensemble de ce dispositif.**

AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord **demandé** à être **saisie pour avis** du **projet de loi n° 490** (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, portant réforme du **code de justice militaire** et du **code de procédure pénale**. Puis elle a désigné **M. Serge Vinçon** comme **rapporteur pour avis** sur ce projet de loi.

La commission a ensuite examiné, en **nouvelle lecture**, le **rapport de M. Nicolas About** sur le **projet de loi n° 487** (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, instituant une **commission consultative du secret de la défense nationale**.

M. Nicolas About, rapporteur, a rappelé que la commission mixte paritaire, réunie au Sénat le mardi 2 juin 1998, n'est pas parvenue à un accord sur les dispositions restant en discussion du projet de loi. La commission est donc invitée à se prononcer sur le texte voté le mercredi 10 juin 1998, par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Les deux assemblées, a précisé le rapporteur, se sont rapprochées sur des dispositions importantes. Ainsi, à l'article 2, l'Assemblée nationale a finalement, en nouvelle lecture, adopté la proposition du Sénat tendant à prévoir une présidence spécifique à la commission consultative ; toujours à l'article 2, l'Assemblée nationale a adopté la proposition du Sénat tendant à prévoir un vice-président destiné à suppléer, le cas échéant, le président en cas d'indisponibilité.

Le rapporteur a indiqué que, toutefois, des divergences significatives subsistaient.

En premier lieu, l'élargissement des compétences de la commission consultative aux demandes de déclassification formulées par une commission parlementaire, proposé par le Sénat, a été à nouveau refusé par l'Assemblée nationale. **M. Nicolas About, rapporteur**, a rappelé les raisons qui avaient conduit le Sénat à introduire cette disposition dans le texte, et qu'il entendait à nouveau proposer, par voie d'amendement, à l'approbation de la commission.

En second lieu, le Sénat a voulu préserver la faculté du Gouvernement de déclassifier directement une information. L'Assemblée nationale n'a pas retenu la proposition du Sénat tendant à permettre à chaque autorité administrative responsable en matière de classification d'informations sensibles de procéder directement à une déclassification, lorsque celle-ci est demandée soit par une juridiction, soit par une commission parlementaire. Le rapporteur a alors proposé de rétablir le dernier alinéa de l'article 4 dans la rédaction adoptée par le Sénat en deuxième lecture.

La définition des critères d'appréciation à partir desquels la commission consultative devrait formuler son avis, précisés à l'article 7, constitue, a poursuivi le rapporteur, le dernier point de divergence entre les deux assemblées. Dans un souci de conciliation et compte tenu de l'incidence limitée de cette disposition sur l'économie générale du projet de loi, **M. Nicolas About, rapporteur**, a proposé à la commission de conserver sur ce point la rédaction votée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Concluant son propos, **M. Nicolas About, rapporteur**, a estimé que la discussion du projet de loi instituant une commission consultative du secret de la défense nationale a opportunément permis de rappeler que les deux assemblées pouvaient, dans l'intérêt d'un travail législatif de qualité, se rejoindre sur de nombreux points. Il a

regretté que cette logique de convergence n'ait pu aller jusqu'à son terme. Il a fait remarquer que les deux dispositions qu'il proposait à l'approbation de la commission, dans la continuité de ses votes précédents, se résumaient finalement à un double objectif : enrichir, grâce à la nouvelle instance, une des modalités du pouvoir de contrôle du Parlement, et préserver, pour le Gouvernement, une faculté de déclassification directe qui, loin de le contredire ou de le diminuer, renforce l'objectif de transparence à l'origine même de ce texte.

La commission a ensuite adopté les amendements proposés par le rapporteur et tendant :

- à l'article premier, à rétablir la possibilité, pour une commission parlementaire, de bénéficier de la procédure de saisine de la commission consultative ;

- à modifier les articles 4, 7 et 8, par coordination avec l'amendement adopté à l'article premier concernant les commissions parlementaires ;

- et à l'article 4, à modifier le dernier alinéa afin de prévoir la faculté, pour les autorités administratives, de procéder directement, le cas échéant, à la déclassification demandée soit par une juridiction, soit par une commission parlementaire.

La commission a alors **approuvé l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.**

Puis **M. Xavier de Villepin, président**, a présenté une communication sur les **dispositions** relatives au **traité d'Amsterdam** à l'issue des auditions organisées par la commission.

M. Xavier de Villepin, président, a d'abord dressé un bilan des dispositions du traité d'Amsterdam. Il a estimé que les avancées les plus substantielles concernaient l'ancien domaine «justice et affaires intérieures» à travers la «communautarisation» progressive des questions relatives à la libre circulation des personnes (visas, asile et immigration), l'intégration de l'acquis de Schengen

à l'Union européenne et, enfin, l'assouplissement des mécanismes de coopération intergouvernementale pour le troisième pilier maintenu -mais désormais cantonné à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. **M. Xavier de Villepin, président**, a toutefois regretté que le vote à la majorité qualifiée n'ait aucunement progressé dans le cadre du troisième pilier refondu. Il s'est inquiété également de la multiplication des statuts dérogatoires pour le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

M. Xavier de Villepin, président, a ensuite relevé que le bilan du traité d'Amsterdam en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) apparaissait plus contrasté. Il a cité, pour s'en réjouir, la mise en place d'une unité de planification et d'alerte rapide, innovation plus prometteuse sans doute que la création d'un Haut représentant pour la PESC au profil très administratif. Il a également relevé, sur ce chapitre, que la reconnaissance, positive, du principe de «l'abstention constructive» se trouvait contrebalancée par le droit de veto dont disposait tout Etat invoquant des «raisons de politique nationale importantes». Il a par ailleurs regretté le maintien du statu quo en matière de sécurité européenne, même si les pays neutres avaient accepté l'intégration dans le traité d'Amsterdam des missions dites de Pertersberg (missions humanitaires ou de maintien de la paix).

S'agissant des politiques communes, les avancées -a estimé **M. Xavier de Villepin, président**- relèvent plutôt de l'ordre de la rhétorique même si elles ont le mérite d'ouvrir la Communauté sur des préoccupations plus proches des citoyens. Il a cité à cet égard l'intégration du protocole social au traité et la mise en place d'un nouveau titre sur l'emploi.

Enfin, **M. Xavier de Villepin, président**, a constaté que le traité d'Amsterdam n'a pas su concrétiser la réforme institutionnelle indispensable. Il a observé que les deux principales modifications apportées par ce texte - l'extension de la procédure de codécision et la mise en place des coopérations renforcées- appelaient de nom-

breuses réserves. Il a souligné par ailleurs que les négociateurs avaient préféré reporter la question institutionnelle, dans le cadre d'un protocole sur les institutions joint au traité d'Amsterdam, à deux échéances plus lointaines : l'entrée en vigueur du prochain élargissement (à cette date, la Commission pourrait se composer d'un seul national de chaque Etat membre, à la condition que la pondération des voix au sein du Conseil ait été modifiée), et la vingt-et-unième adhésion à l'Union européenne (un an avant cette échéance, une conférence sera convoquée pour procéder à un réexamen complet du fonctionnement des institutions). **M. Xavier de Villepin, président**, a regretté la formulation retenue dans le cadre de ce protocole, tout en relevant que rien n'interdisait d'ouvrir, dès maintenant, le chantier de la réforme institutionnelle puisque l'accord des Quinze fixait simplement une date limite.

M. Xavier de Villepin, président, a alors souligné qu'à ses yeux la réforme institutionnelle constituait un préalable indispensable à l'élargissement. Il a estimé que l'absence de progrès dans ce domaine ne devait pas conduire à rejeter le traité d'Amsterdam et les quelques avancées apportées par ce texte, notamment dans le domaine de la libre circulation. En revanche, a-t-il ajouté, le Parlement se devait de rappeler l'exigence du préalable institutionnel lors du débat sur la ratification du traité. Compte tenu de l'impossibilité pour le Parlement d'amender un projet de loi autorisant la ratification d'un accord international, **M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué qu'il convenait d'explorer deux voies possibles : la formule de la résolution et celle de l'article additionnel. Il a rappelé que la possibilité d'adopter une résolution sur le traité d'Amsterdam, comme le suggérait M. Pierre Fauchon dans un rapport de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, requerrait une réforme du règlement du Sénat qui -comme celui de l'Assemblée nationale- n'autorisait pas aujourd'hui cette voie d'expression pour la représentation nationale ; or une telle réforme pourrait -a-

t-il souligné- se heurter à la censure du Conseil constitutionnel et, par ailleurs, concernerait seulement le Sénat, alors même que l'Assemblée nationale devrait bien sûr disposer d'une extension comparable de ses compétences en la matière. Dès lors, d'après **M. Xavier de Villepin, président**, une réforme constitutionnelle constituerait sans doute une voie plus adaptée pour faire reconnaître au Parlement un tel droit de résolution. Compte tenu de la complexité d'une telle procédure, il a, pour sa part, marqué sa préférence pour la formule alternative d'un article additionnel qui serait déposé par le Gouvernement : la possibilité donnée au Parlement de se prononcer par un vote sur un tel article conférerait à celui-ci une valeur politique au moins équivalente à celle d'une résolution, et une valeur juridique certainement supérieure ; en effet, dans la mesure où un tel article additionnel aurait force de loi, il engagerait le Gouvernement vis-à-vis du Parlement et conforterait aussi la position du Gouvernement français vis-à-vis de nos partenaires pour ouvrir et mener à bien les négociations nécessaires à la réforme institutionnelle.

M. Xavier de Villepin, président, a enfin précisé les contours de la réforme institutionnelle nécessaire qui devait s'articuler, à ses yeux, autour d'un double objectif : l'efficacité et la légitimité, car il importe aussi de combler le fossé qui s'est creusé entre l'Union et les citoyens. Selon **M. Xavier de Villepin, président**, la recherche de l'efficacité suppose quatre évolutions : l'extension de la majorité qualifiée, l'adoption d'un système de double majorité représentant la moitié des Etats et la moitié de la population, une réorganisation de la Commission fondée notamment sur la désignation de vice-présidents en charge chacun d'un grand domaine de compétences et, enfin, un assouplissement des règles relatives aux coopérations renforcées. L'impératif de légitimité suppose quant à lui, a ajouté **M. Xavier de Villepin, président**, une mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité ainsi qu'une attitude plus positive de la France vis-à-vis du Parlement européen.

Pour faire aboutir cette réforme institutionnelle, **M. Xavier de Villepin, président**, a jugé indispensable d'éviter le mécanisme lourd de la Conférence intergouvernementale et de confier un travail préparatoire à un groupe de personnalités européennes incontestables. Il a par ailleurs estimé que la France devait s'efforcer de restaurer la cohérence de ses positions et d'élargir le cercle de ses soutiens ; à cet égard, le clivage entre «grands» et «petits» Etats ne doit pas -a-t-il estimé- être considéré comme insurmontable et il est certainement possible de rallier certains Etats membres comme les Pays-Bas au principe même d'une réforme institutionnelle. Par ailleurs, d'après **M. Xavier de Villepin, président**, si le couple franco-allemand doit retrouver son rôle moteur, il ne sera toutefois pas possible de faire l'économie d'une mise à plat des malentendus qui, depuis quelques années, ont pesé sur la relation franco-allemande.

En conclusion, **M. Xavier de Villepin, président**, a d'abord souhaité qu'à l'occasion de la réforme constitutionnelle, le débat ne se polarise pas, pour les dénoncer, sur les transferts de souveraineté, d'ailleurs limités, proposés par le traité en négligeant le problème essentiel que représente, à ses yeux, l'absence de réforme institutionnelle. Il a par ailleurs formé le vœu que le Gouvernement dépose le plus rapidement possible, une fois le préalable constitutionnel levé, le projet de loi autorisant la ratification du traité, accompagné de l'article additionnel, afin d'éviter toute interférence avec les élections européennes de l'année prochaine qui contribuerait à brouiller les perspectives par des considérations de politique intérieure.

Il a enfin invité la commission à autoriser la publication de cette analyse des dispositions du traité d'Amsterdam sous la forme d'un rapport d'information.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Michel Caldaguès** a estimé que, lors de la Conférence intergouvernementale, la France avait défendu en matière institutionnelle des positions très ambitieuses et, à ses yeux, peu réalistes et qu'il ne fallait pas s'étonner, dans ces condi-

tions, de l'échec enregistré sur ce point. Il a, par ailleurs, observé que seule la France attachait une importance aussi grande aux questions institutionnelles. En outre, il n'a pas jugé opportun que le Parlement adresse au Gouvernement un mandat impératif pour conduire des négociations dans le domaine de la réforme institutionnelle. **M. Michel Caldaguès** a ensuite estimé qu'il était inéluctable que chaque Etat membre soit représenté au sein de la Commission. S'il n'a pas contesté le principe d'une position plus positive vis-à-vis du Parlement européen, il a souhaité que cette attitude soit réciproque à l'égard des Parlements nationaux. Quant au couple franco-allemand, **M. Michel Caldaguès** a jugé qu'il devait retrouver son rôle moteur à condition de ne pas s'afficher d'une façon qui pouvait être parfois mal perçue par certains de nos partenaires.

M. Xavier de Villepin, président, a précisé que la France n'était pas seule à défendre la nécessité d'une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement : la Belgique, l'Italie et, dans une certaine mesure, l'Allemagne, partageaient une telle position. A moins de se résigner à la dilution de la construction européenne sous la forme d'une vaste zone de libre-échange, la réforme institutionnelle apparaissait indispensable et, d'après **M. Xavier de Villepin, président**, il importait au Parlement de faire valoir cette exigence, soit par l'adoption d'une résolution, soit par le vote d'un article additionnel. S'agissant de la Commission, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé qu'il serait sans doute impossible qu'un Etat accepte de ne pas être représenté au sein de cette instance. Il a ensuite noté que le moteur franco-allemand serait incontestablement renforcé si le Royaume-Uni acceptait de s'y joindre. Il a enfin observé que la représentation française au Parlement européen souffrait d'un morcellement excessif et que ce fait réduisait notre influence, alors que des pays comme l'Allemagne ou l'Espagne avaient su mieux y faire entendre leurs voix.

M. Christian de La Malène a alors indiqué que l'autorisation éventuelle d'approuver la publication du présent rapport d'information ne saurait impliquer de sa part un accord sur des conclusions du rapporteur qu'il ne partageait pas. Il a constaté que le traité d'Amsterdam nous écartait d'une Europe politique au risque de nous enfermer dans une Europe économique. Il a par ailleurs manifesté ses réserves sur la communautarisation d'une partie du troisième pilier, alors même que l'Europe, dans le cadre des procédures communautaires, ne paraît pas encore prête à assumer de telles responsabilités. Il a enfin indiqué que, s'il convenait de montrer une plus grande ouverture sur les réformes institutionnelles, il regrettait le déficit démocratique dont souffraient actuellement les institutions communautaires. Il a souligné les excès de la technocratie et noté que les pouvoirs du Parlement européen s'étaient accrus mais que sa légitimité demeurerait encore incertaine.

M. Xavier de Villepin, président, a souligné que le rapport d'information qu'il avait préparé avait seulement vocation à réunir des éléments d'analyse nécessaires pour donner au Sénat le temps de la réflexion sur un débat qu'il faudrait sans doute, le jour venu, conduire rapidement compte tenu des contraintes du calendrier parlementaire. Par ailleurs, d'après **M. Xavier de Villepin, président**, l'inefficacité des institutions, plus encore que l'absence de démocratie, constitue aujourd'hui un sujet de préoccupation. Il a enfin noté que les excès de la réglementation communautaire ne doivent pas faire oublier l'inflation législative dont souffre également l'organisation du travail parlementaire en France.

M. Jean Arthuis a alors jugé très opportun la publication d'un rapport d'information sur le traité d'Amsterdam. Il a aussi souhaité que s'ouvre le débat sur les moyens pour le Parlement d'inviter le Gouvernement à s'engager sur le terrain institutionnel, même si la question apparaît ici délicate dans la mesure où la politique étrangère constitue un «domaine réservé» de l'exécutif. Il a tou-

tefois souligné que les questions européennes ne pouvaient plus désormais s'assimiler aux affaires étrangères. Il a rappelé qu'avec la mise en œuvre de l'euro, les Etats avaient accepté de partager leur souveraineté monétaire mais qu'ils montraient encore des réticences pour accepter d'autres transferts de souveraineté. Toutefois, a ajouté **M. Jean Arthuis**, il convenait de ne pas s'illusionner sur les marges de manœuvre dont disposent réellement les Etats en matière fiscale, budgétaire ou sociale. Il a regretté que la montée en puissance d'un pôle monétaire n'ait pas, pour l'heure, de contrepartie sur le plan politique. Il a, à cet égard, estimé que le Sénat jouait un rôle pleinement conforme à sa vocation lorsqu'il réfléchissait aux éléments d'une réforme institutionnelle et qu'il s'interrogeait sur les moyens les plus efficaces pour inciter le Gouvernement à combler le déficit démocratique et politique dont souffrait l'Europe. Il a en outre observé qu'en l'absence de concertation, les Quinze pourraient être entraînés dans une forme de «désarmement» douanier et fiscal et que ce risque plaçait au premier plan la nécessité d'un débat sur une Europe politique.

Puis **M. Jacques Genton** a estimé que la publication d'un rapport d'information de la commission sur le traité d'Amsterdam apparaissait aujourd'hui particulièrement opportun et utile. Il a ensuite souligné que l'extension des pouvoirs du Parlement européen ne correspondait pas à sa représentativité ; il a par ailleurs précisé que la représentation politique au sein de l'Assemblée de Strasbourg ne reposait pas d'abord sur des critères nationaux. Il a ajouté, s'agissant de la Commission, qu'il n'était, à ses yeux, guère concevable de réduire le nombre des commissaires en deçà du nombre des Etats membres ; il a précisé en revanche que les compétences de cette institution devraient être mieux définies et regretté à cet égard que bien des sujets soient actuellement traités indirectement au niveau de l'administration communautaire. **M. Jacques Genton** a ensuite déploré que le Conseil des ministres ne puisse réellement jouer le rôle que lui assi-

gnent les traités faute de disposer du temps nécessaire pour examiner, avec l'attention suffisante, les dossiers qui lui sont soumis ; la préparation du Conseil européen s'organise aussi -a-t-il estimé- dans des conditions difficiles. Il a enfin attiré l'attention sur le rôle des Parlements nationaux en citant l'exemple de l'influence exercée par le Bundesrat sur les positions allemandes défendues au sein des instances bruxelloises. Il a souhaité que le champ d'application de l'article 88-4 de la Constitution française, qui permet actuellement au Parlement de voter des résolutions sur les propositions d'acte communautaire, puisse être élargi.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé la nécessité de mieux organiser la représentation française, actuellement trop dispersée, au sein du Parlement européen afin de donner plus de poids aux positions françaises dans une institution dont les pouvoirs se sont trouvé renforcés. Il a manifesté son accord avec les observations formulées par **M. Jacques Genton** sur l'action des «länder» auprès des institutions bruxelloises ainsi que sur les difficultés liées à l'organisation des travaux du Conseil.

Mme Danielle Bidard-Reydet a enfin estimé opportun de rendre public un rapport d'information sur un dossier aussi important et complexe, pour lequel tous les éclairages pouvaient se révéler utiles.

La commission a alors **autorisé la publication du rapport d'information**, présenté par **M. Xavier de Villepin, président**, relatif aux dispositions du traité d'Amsterdam.

AFFAIRES SOCIALES

Mardi 16 juin 1998 - Présidence de M. Louis Souvet, vice-président - La commission a procédé à l'examen de deux amendements présentés par le Gouvernement en seconde délibération sur le projet de loi d'orientation n° 445 (1997-1998), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre les exclusions (rapporteur : M. Bernard Seillier).

Sur proposition de M. Bernard Seillier, rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement n° A 1 tendant à supprimer l'article 5 bis A et à l'amendement n° A 2 tendant à supprimer l'article 72 bis du projet de loi.

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur la proposition de loi n° 372 rectifiée (1997-1998) de M. Christian Poncelet tendant à alléger les charges sur les bas salaires.

M. Alain Gournac, rapporteur, a indiqué que la présente proposition de loi tendant à alléger les charges sur les bas salaires, déposée par MM. Christian Poncelet, Jean-Pierre Fourcade, Josselin de Rohan, Maurice Blin et Henri de Raincourt reprenait les termes de la proposition de loi n° 628, présentée le 14 janvier 1998 à l'Assemblée nationale par MM. François Bayrou, Jean-Louis Debré, Jacques Barrot, Franck Borotra, Robert Galley, Yves Nicolin et les membres des groupes de l'union pour la démocratie française et du centre (UDF) et du groupe du rassemblement pour la République (RPR).

Il a rappelé que cette proposition de loi avait été rapportée par M. Yves Nicolin le 28 janvier 1998 devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale et que le rapporteur avait alors constaté les premiers bénéfices de l'allègement des charges sur les bas salaires et la nécessité de les amplifier et de les étendre progressivement, tout en conservant la maîtrise financière du dispositif.

M. Alain Gournac, rapporteur, a constaté que la commission des affaires culturelles, après avoir débattu du contenu de la proposition de loi, avait décidé de suspendre ses travaux avant le passage à la discussion des articles, et qu'elle n'avait donc pas présenté de conclusions.

Il a indiqué que le Gouvernement, comme la majorité de l'Assemblée nationale, avaient fait part de leur opposition à la proposition de loi et qu'ils avaient exprimé leur préférence pour la poursuite du plan emplois-jeunes et la réduction du temps de travail accompagnée de la baisse de la durée légale. Le rapporteur a rappelé qu'à l'issue de la discussion générale, le vendredi 30 janvier 1998, l'Assemblée nationale avait décidé de ne pas passer à la discussion des articles.

M. Alain Gournac, rapporteur, s'est alors interrogé sur les raisons qui pouvaient amener le Parlement à examiner à nouveau cette proposition de loi.

Il a observé tout d'abord que les articles de cette proposition de loi n'avaient été examinés ni en commission, ni en séance publique ; il a considéré que la question du chômage justifiait pleinement l'examen de manière approfondie de toutes les solutions qui pouvaient permettre de créer des emplois.

Par ailleurs, il s'est déclaré en désaccord avec le Gouvernement qui considérait que la loi sur les trente-cinq heures devait constituer le fondement des politiques de l'emploi. Il a observé que cette loi avait été promulguée et il a indiqué qu'il ne proposerait pas son abrogation, le débat démocratique ayant eu lieu au Parlement.

M. Alain Gournac, rapporteur, a toutefois remarqué que les critiques ne s'étaient pas tues à l'encontre de ce texte et il a fait part de sa crainte que les résultats ne soient pas à la hauteur des attentes.

M. Alain Gournac, rapporteur, a déclaré que la deuxième loi à venir en 1999 serait l'occasion pour le Sénat de demander des modifications et de préciser ses propositions en matière de réduction du temps de travail. Il a considéré que la promulgation de la loi sur les trente-cinq heures ne mettait pas un terme au débat sur l'allègement des charges sociales, celui-ci ne devant pas être considéré comme une simple alternative aux trente-cinq heures. Le rapporteur a estimé que la réduction des charges, prévue par le texte du Gouvernement sous la forme d'une majoration de 4.000 francs de l'aide forfaitaire, était très insatisfaisante, parce qu'elle était temporaire et conditionnée à la réduction du temps de travail.

M. Alain Gournac, rapporteur, a rappelé que le Sénat ne s'était pas opposé au principe de la réduction du temps de travail, mais seulement à l'abaissement autoritaire de la durée légale du travail. Pour ce qui est du dispositif d'incitation financière, il a estimé que chacun avait pu constater que le reprofilage de la loi " de Robien " défendu par le Sénat et le dispositif du Gouvernement avaient beaucoup de points communs.

M. Alain Gournac, rapporteur, a déclaré qu'il souscrivait aux propos de Mme la ministre de l'emploi du 30 janvier à l'Assemblée nationale, pour qui la réduction du temps de travail et celle des charges sociales sur les bas salaires ne constituaient pas des politiques antagonistes. Il a toutefois souhaité mettre en évidence la contradiction existant entre la reconnaissance du bien-fondé d'une politique d'allègement des charges sociales et la réduction des crédits consacrés à cette politique, ceci au moment même où les résultats commençaient pleinement à se faire sentir.

M. Alain Gournac, rapporteur, a considéré que les dernières statistiques du chômage démontraient l'efficacité des allègements de charges sociales.

Le rapporteur a rappelé que les différents dispositifs d'allègement des charges sociales expliquaient l'essentiel des 240.000 emplois créés en France depuis 1993. Il s'est étonné des décisions ambiguës prises par le Gouvernement à l'occasion de la loi de finances pour 1998, le dispositif temporaire ayant été pérennisé, alors que la portée de l'exonération était restreinte pour des raisons financières, entravant par là-même son efficacité.

M. Alain Gournac, rapporteur, a observé que depuis le mois de janvier, le montant maximum du salaire ouvrant droit à l'exonération avait été abaissé de 1,33 à 1,3 SMIC, que le montant maximal de la réduction avait été gelé à 1.213 francs et que l'exonération était désormais calculée au prorata du nombre d'heures rémunérées en cas de travail à temps partiel.

Le rapporteur a rappelé que, suite à une décision de la Commission de Bruxelles, les entreprises des secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et de la chaussure ne pourraient plus bénéficier du dispositif mis en place par la loi du 12 avril 1996, à moins que ces entreprises n'aient pas reçu plus de 100.000 écus d'aides publiques sur les trois dernières années, comme le prévoyait la " règle de minimis " fixée par la Commission européenne.

Le rapporteur a considéré que le dispositif mis en place par le Gouvernement pour prolonger le plan textile était très insuffisant et qu'il convenait de généraliser les allègements massifs de charges sociales sur les bas salaires pour préserver la dynamique de création d'emplois. Il a observé que cette généralisation était conforme au droit européen puisque c'était le caractère sectoriel de l'aide qui avait été dénoncé par les instances européennes. Il a déclaré que la montée en puissance du dispositif ne pourrait être que progressive, tous les économistes s'accordant pour considérer qu'un délai de trois à

cinq ans était nécessaire pour observer pleinement l'efficacité des baisses de charges sociales.

M. Alain Gournac, rapporteur, a considéré que c'était l'enrichissement de la croissance en emplois qui devait être considéré comme le vecteur principal des créations d'emplois observées depuis plusieurs mois. Le rapporteur a toutefois estimé que le taux de chômage restait encore trop élevé en France, comparé à celui d'autres pays.

M. Alain Gournac, rapporteur, a rappelé que le taux de chômage français trouvait son origine dans des rigidités structurelles propres au fonctionnement du marché du travail et que le coût élevé de la main-d'œuvre constituait une partie du problème.

Il a fait part de sa crainte que, dans ces conditions, le passage à la monnaie unique puisse donner lieu, si aucune précaution n'était prise, à une concurrence sociale entre les pays qui pourrait se traduire par un surcroît de chômage en France.

Le rapporteur a déclaré que, pour prévenir ce risque, certains économistes préconisaient une remise en question du SMIC ; il a estimé que cette solution ne pouvait constituer un projet d'espoir pour les salariés, le problème résidant, selon lui, dans le poids excessif des charges sociales que supportaient les salariés payés autour du SMIC. Le rapporteur a estimé que l'allégement des charges sur les bas salaires constituait la véritable alternative à une remise en cause de la réglementation sur le salaire minimal.

M. Alain Gournac, rapporteur, a fait part de sa conviction : le travail doit être convenablement rémunéré pour pouvoir constituer un facteur d'intégration et de reconnaissance sociale.

Le rapporteur a déclaré que la présente proposition de loi avait pour objet de faire franchir une nouvelle étape à la politique d'allégement des charges et de consolider l'application de cette politique dans le secteur du textile,

du cuir et de l'habillement, où l'expérience conduite depuis 1996 avait été particulièrement fructueuse.

Il a précisé que la proposition de loi prévoyait une généralisation progressive des baisses de charges en fonction de la proportion des bas salaires et des travailleurs manuels dans chaque entreprise et selon un calendrier précis.

Les emplois les plus sensibles au coût du travail se trouvant dans les entreprises dans lesquelles la part de la main-d'œuvre dont la rémunération était proche du SMIC et la part de la main-d'œuvre ouvrière étaient les plus importantes, le rapporteur a proposé de prendre en compte ces deux critères pour étendre progressivement les allègements de charges.

M. Alain Gournac, rapporteur, a déclaré que l'article premier de la proposition de loi prévoyait que, dans un premier temps, les baisses des charges seraient modulées en retenant trois modalités de calcul différentes à partir du 1^{er} janvier 1999.

Les entreprises ayant le plus fort taux de travailleurs manuels et à bas salaire bénéficieraient d'une réduction de charges équivalant à 26 % du SMIC au niveau du SMIC, réduction dégressive qui s'annulerait à 1,4 SMIC.

Les entreprises employant un peu moins de travailleurs manuels payés au SMIC bénéficieraient d'une réduction de charges dégressive équivalant à 22 % du SMIC au niveau du SMIC, qui s'annulerait pour les salariés percevant plus de 1,36 fois le SMIC.

Les autres entreprises bénéficieraient d'une réduction de charges dégressive équivalant à 18,2 % du SMIC au niveau du SMIC, qui s'annulerait à 1,33 fois le SMIC.

M. Alain Gournac, rapporteur, a indiqué que les articles 2 et 3 avaient pour objet d'appliquer progressivement, au 1^{er} janvier 2001, à l'ensemble de l'économie une réduction de charges équivalant à 26 % du SMIC.

Le rapporteur a admis que la montée en puissance du dispositif nécessitait un dispositif technique assez compliqué, mais il a remarqué que les chefs d'entreprises étaient maintenant familiers des mesures d'allègement de charges et que le déploiement de l'aide se ferait sans qu'il soit besoin de procéder au moindre calcul, puisque c'est la situation de l'entreprise, diagnostiquée au départ, qui déterminera le calendrier des allègements qui lui sera applicable.

M. Alain Gournac, rapporteur, a constaté que le coût de ce dispositif, comme ses modalités de financement, avaient pu être considérés comme des obstacles à sa mise en œuvre, la ministre de l'emploi et de la solidarité ayant fait état, lors du débat à l'Assemblée nationale, d'une estimation qui chiffrait ce coût à 30 milliards par an, ce qui, compte tenu des 40 milliards que coûte déjà la ristourne dégressive, aurait porté à 70 milliards de francs le coût des allègements de charges sur les bas salaires.

M. Alain Gournac, rapporteur, n'a pas souhaité engager une bataille de chiffres. Il a seulement rappelé que M. Yves Nicolin, rapporteur à l'Assemblée nationale, estimait le coût total de ce dispositif à 21 milliards de francs qu'il comparait au coût estimé à 75 milliards de francs de la généralisation de la réduction du temps de travail.

Le rapporteur a ajouté que, comme c'était le cas pour la réduction du temps de travail dans le dispositif " de Robien ", ces allègements généreront des recettes publiques grâce aux emplois créés et s'autofinanceront donc avec un léger décalage nécessaire pour créer ces emplois, même si l'exemple du textile montrait que l'impact sur l'emploi pouvait être immédiat et l'autofinancement largement assuré.

Cependant et pour des raisons évidentes de procédure en matière de recevabilité, le rapporteur a précisé que la proposition de loi était gagée par une taxe additionnelle

aux taxes prévues aux articles 575 et 575 A du code général des impôts (article 4).

Il a estimé qu'une réforme des différents dispositifs d'aide à l'emploi permettrait d'éviter, le cas échéant, que le coût lié à la montée en puissance du dispositif ne se répercute sur les finances publiques.

M. Alain Gournac, rapporteur, a par ailleurs fait part de son étonnement que l'on puisse mettre en avant le seul coût d'un dispositif de lutte contre le chômage pour justifier son rejet. Il a estimé que lorsque plusieurs millions de personnes étaient confrontées chaque jour à la détresse de l'inactivité et de l'insuffisance de revenu, le seul critère devait être celui de l'efficacité.

M. Alain Gournac, rapporteur, s'est interrogé sur les résultats, en termes d'emplois, d'un allègement massif des charges sociales sur les bas salaires. Il a cité l'exemple de la région Auvergne qui avait décidé de compléter les dispositifs d'allègement existants pour ramener à 10 % du coût du SMIC le total des cotisations sociales pour toute nouvelle embauche de salariés peu ou moyennement qualifiés dans les entreprises de moins de 500 salariés. Il a précisé que cette mesure avait permis la création de près de 2.500 emplois en huit mois.

M. Alain Gournac, rapporteur, a observé qu'il considérait, dans ces conditions, qu'une extension massive de l'allègement des charges sociales à l'ensemble du pays et à tous les salariés qui recevaient une rémunération inférieure ou égale à 1,4 SMIC, et non seulement aux nouveaux embauchés comme c'est le cas dans l'exemple auvergnat, pourrait créer plusieurs centaines de milliers d'emplois en peu de temps.

C'est pourquoi il a proposé à la commission d'adopter sans modifications cette proposition de loi.

En réponse à **MM. André Jourdain et Jean Madelain** qui l'interrogeaient sur la contrepartie en termes d'emplois qui pourrait être demandée aux entreprises contre les allègements de charges, **M. Alain**

Gournac, rapporteur, a déclaré que l'article premier de la proposition de loi prévoyait déjà que l'Etat devait signer avec les branches professionnelles des conventions-cadres relatives au maintien et au développement de l'emploi en contrepartie des allègements de charges.

Compte tenu de ces précisions, **M. Jean Madelain** a indiqué qu'il était favorable à une proposition de loi qui devrait permettre de créer ou de préserver des centaines de milliers d'emplois.

M. Jean Chérioux a considéré que cette proposition de loi permettait d'apporter une solution à la remise en cause du plan textile.

M. Alain Gournac, rapporteur, a précisé que la proposition de loi permettait d'aider au développement de l'emploi dans l'ensemble des secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre.

M. Guy Fischer a reconnu que les allègements des charges sociales faisaient partie des outils à la disposition des politiques de l'emploi, mais il a fait part de ses réserves quant à leur efficacité. Il a demandé une remise à plat de l'ensemble des aides, faisant observer qu'elles coïncidaient avec une forte pression à la baisse sur les salaires et le développement du travail précaire.

M. Gilbert Chabroux a considéré que ce texte entrait en concurrence avec la loi sur les 35 heures et qu'il préférerait donner la priorité aux textes déjà votés.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a considéré que cette proposition de loi constituait un complément aux aides à la réduction du temps de travail. Il a estimé qu'il existait un large consensus pour reconnaître que le niveau actuel des charges constituait un obstacle à l'emploi. Il a cité la réussite du plan textile pour préserver les emplois et les succès rencontrés par l'expérience menée par la région Auvergne pour créer de nouveaux emplois à travers l'allègement des charges.

Mme Gisèle Printz a fait part de sa crainte que ce dispositif n'affecte le montant des salaires.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a précisé que les allègements ne portaient que sur la partie patronale des charges sociales et qu'ils visaient au contraire à préserver les salaires et favoriser l'emploi.

Mme Annick Bocandé s'est interrogée sur les conséquences que pourrait avoir le passage aux trente-cinq heures sur la définition du SMIC et donc sur les allègements de charges.

M. Jean-Pierre Fourcade, président, a confirmé que la question se posait effectivement compte tenu des déclarations du Gouvernement lors de la discussion de la loi sur les trente-cinq heures.

FINANCES, CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET COMPTES ÉCONOMIQUES DE LA NATION

Mardi 16 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **MM. Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, et de **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, sur les orientations budgétaires pour 1999.

Le ministre de l'économie et des finances a tout d'abord évoqué l'évolution des recettes. Il a indiqué que la prévision de croissance de 3 % du produit intérieur brut (PIB) sur laquelle avait été construit le budget pour 1998, bien qu'ayant suscité un certain scepticisme lors de son annonce, se confirmait aujourd'hui.

Il a ajouté que les services du ministère de l'économie et des finances ne constataient pas d'excédent de recettes par rapport aux prévisions de la loi de finances, même si les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) suivaient une pente favorable. Il a proposé d'attendre encore quelques mois pour savoir si ce surcroît de recettes de TVA était dû à un décalage en cours d'année, ou à une croissance plus forte que prévue. Il a fait valoir que certaines dépenses de nature exceptionnelle, telles des dépenses liées à des opérations militaires, pouvaient apparaître en cours d'année.

M. Dominique Strauss-Kahn a alors déclaré que le budget pour 1999 reposerait sur une prévision de croissance égale à 2,8 % du PIB, soit une évaluation prudente par rapport à la croissance annoncée pour 1998. Il a expliqué que les suites de la crise asiatique, et notamment son élargissement au Japon, étaient très inquiétantes et empêchaient de prévoir dans quelle mesure la croissance de l'économie mondiale pourrait soutenir la croissance

française en 1999, ce qui justifiait une prévision de croissance modérée.

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué que les recettes de privatisation ne pouvaient pas encore être connues, mais que l'opération réalisée sur le Crédit industriel et commercial (CIC) avait apporté des recettes plus élevées que prévues.

Concernant les engagements de la France vis-à-vis de la Commission européenne, il a rappelé que le Gouvernement s'était engagé à privatiser le Crédit lyonnais avant la fin de 1999, mais qu'il était encore trop tôt pour savoir quel montant de recettes cette privatisation pourrait rapporter à l'Etat.

S'agissant de l'hypothèse d'un futur prélèvement sur la trésorerie des caisses d'épargne, **M. Dominique Strauss-Kahn** a fait savoir qu'il s'agirait en fait d'un remboursement de la somme de 3 milliards de francs prêtée par l'Etat en 1983. Même s'il n'est pas possible de connaître le montant exact de ce remboursement, en raison des différences d'appréciation dans l'actualisation des sommes dues, il a émis le souhait que la loi portant réforme des caisses d'épargne, qui sera vraisemblablement présentée au Parlement à l'automne, puisse régler cette question.

Puis, le ministre de l'économie et des finances a évoqué la question des dépenses budgétaires. Il a d'emblée indiqué qu'elles étaient marquées par une forte rigidité, qui rendait difficile la mise en œuvre d'une politique ambitieuse. Il a rappelé que les textes déjà votés concernant la création des emplois-jeunes, la réduction du temps de travail, et bientôt la lutte contre les exclusions, pèseraient sur les orientations budgétaires pour 1999. Cependant, il a indiqué que la croissance attendue permettrait de financer la progression des dépenses budgétaires, que le Gouvernement souhaite fixer à 1 % en volume.

Puis, **M. Dominique Strauss-Kahn** a évoqué la question de l'équilibre budgétaire. Il a déclaré que le

Gouvernement ramènerait à 2,3 % du PIB le montant du déficit des administrations publiques pour 1999. Il a ajouté qu'il s'agissait d'un effort important par rapport à celui réalisé en 1998, le plus important de l'Union européenne, mais qu'il se justifiait par le retard de la France par rapport à ses principaux partenaires européens.

Il a ensuite déclaré que l'objectif du Gouvernement était de ramener le déficit public en-dessous de 2 % du PIB en l'an 2000, ce qui permettrait de dégager un excédent primaire, et, pour la première fois, de faire décroître la part de la dette publique dans le produit intérieur brut.

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué que le programme de stabilité élaboré par le Gouvernement ne serait transmis à la Commission européenne qu'à la fin de l'année 1998 mais qu'il serait alors communiqué au Sénat.

Il a ajouté que la production de ce document sera l'occasion d'un débat sur la monnaie unique au début de 1999, préfigurant un débat annuel au Parlement sur ce thème.

En réponse à **M. Jean Cluzel**, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que le principe de précaution en matière de finances publiques sera respecté par le Gouvernement en 1999 comme il l'avait été lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1998. En effet, le taux de croissance de 3 % pour 1998 résultait d'une estimation de croissance de la demande intérieure de 3,5 % du PIB minorée des effets du choc asiatique évalués à 0,5 % du PIB.

Concernant la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat, il a reconnu que les principaux partenaires de la France disposaient déjà de tels dispositifs, et indiqué que la France serait en mesure à la fin de l'année 1998 d'avoir des projections pluriannuelles qui permettent la comparaison avec les autres pays.

M. Dominique Strauss-Kahn a déclaré que les économies réalisées sur la gestion de la dette ne pouvaient

être évaluées à ce jour, en raison du caractère très fluctuant du niveau de la dette en cours d'année.

Il a déclaré que l'avenir des retraites était un sujet difficile, dont le Gouvernement avait saisi le commissariat général au plan. Il a distingué deux problèmes différents en matière de retraite. Le premier problème tient à l'équilibre des régimes par répartition : cet équilibre devrait être fragilisé à partir de 2005, en raison de l'évolution démographique de la France. Si dans les années 1950 et 1960, le déséquilibre démographique avait pu être compensé par une croissance favorable, la conjonction d'une situation démographique difficile et d'un faible taux de croissance pourrait créer une situation critique. Le deuxième problème tient à l'organisation de l'épargne des ménages souhaitant compléter le financement de leur retraite. Il a indiqué que ces ménages ne disposaient pas actuellement d'outils suffisants pour placer leur épargne et a fait savoir que des solutions seraient proposées en loi de finances, notamment une réforme des fonds de pensions.

Evoquant les lacunes des organismes internationaux dans l'appréciation de la crise asiatique, **M. Yvon Collin** s'est interrogé sur l'efficacité du système de surveillance des banques, et s'est inquiété du coût des sinistres bancaires de ces dernières années. **M. Dominique Strauss-Kahn** a répondu que les banques françaises avaient fait des provisions pour faire face aux éventuelles conséquences de la crise asiatique et que le futur projet de loi portant réforme des caisses d'épargne devrait permettre d'organiser un système d'assurance pour pallier les conséquences des éventuelles défaillances de certains établissements bancaires. Au sujet de la future politique monétaire de la banque centrale européenne, il a indiqué que l'objectif devrait être une stabilité des prix, soit une inflation comprise entre 1 et 2 %, permettant de contenir d'éventuelles tensions inflationnistes, qui pourraient bientôt apparaître dans certains pays comme l'Espagne ou les Pays-Bas.

En réponse à **M. François Trucy**, il a indiqué que le problème des retraites avait été résolu à La Poste, mais pas dans les autres secteurs. Lorsque les conclusions du rapport du Commissariat général au plan seraient connues, il a déclaré que des décisions seraient prises. Il a par ailleurs expliqué que le produit des cessions de parts du secteur public ne pouvait être évalué à ce jour. Il a affirmé que la Commission européenne n'avait pas fait valoir d'exigences pour la privatisation d'Air France, qui n'était d'ailleurs pas à l'ordre du jour, et que l'ouverture du capital qui avait été décidée récemment visait simplement à nouer des alliances entre la compagnie et d'autres partenaires.

En réponse à **M. Jacques Chaumont**, **M. Dominique Strauss-Kahn** a indiqué que l'idée de capital-risque à la française correspondait à la volonté de relayer par l'apport de fonds publics, un effort privé insuffisant en matière d'innovation. Au-delà des efforts réalisés en matière de recherche-développement, il a fait savoir que la France avait convaincu ses partenaires pour que la banque européenne d'investissement consacre une partie de ses ressources au capital-risque pour un montant de 6 milliards de francs. Il a ajouté qu'il ne fallait pas avoir d'inquiétudes particulières sur le budget du ministère des affaires étrangères pour 1999.

En réponse à **M. Guy Cabanel**, le ministre a précisé que le déficit des comptes publics au sens de Maastricht serait fixé à 2,3 % du PIB en 1999, alors que le déficit du budget de l'Etat devrait être de 2,7 % du PIB. Concernant l'hypothèse de prélever les sommes correspondant à un point de TVA pour les affecter au financement des retraites, il a précisé que le coût d'une diminution d'un point de la TVA serait de 30 milliards de francs, et n'aurait pas l'efficacité d'une baisse ciblée sur certains produits. **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a ajouté que cette somme de 30 milliards de francs finançait déjà d'autres dépenses et qu'il

n'était donc pas possible de la consacrer au financement des retraites.

En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Dominique Strauss-Kahn** a indiqué que la constitution d'un pôle aéronautique autour d'Aérospatiale était en train d'être réalisée, avec la transformation d'Airbus en société anonyme, pour permettre des échanges de participation avec les partenaires britannique et allemand.

Concernant l'hypothèse d'une diminution du taux de la TVA, **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a rappelé qu'un effort spécifique avait été réalisé en direction de l'artisanat du bâtiment dans la loi de finances pour 1998, notamment en ce qui concerne le logement social, et a indiqué que, dans le cadre du programme national pour l'emploi, la France avait soumis à la Commission européenne une proposition de baisse du taux de TVA sur les services rendus au domicile des particuliers.

Au sujet d'une éventuelle réforme de la fiscalité locale, il a précisé que la réflexion du Gouvernement s'organisait autour de deux orientations : la création d'une taxe professionnelle d'agglomération, de caractère incitatif, afin d'éviter la concurrence entre communes voisines, et la prise en compte du fait que les entreprises créant des emplois voyaient leur taxe professionnelle s'alourdir.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudou**, le ministre a indiqué que le rapport du Conseil des impôts sur l'imposition du patrimoine avait une logique d'ensemble qu'il convenait de retenir dans son entier ou de refuser. Or, celui-ci propose, parallèlement à un élargissement de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) aux biens professionnels, une réduction des taux de façon à laisser le rendement de l'ISF inchangé. Par ailleurs, il propose une diminution des droits de succession afin de réduire l'imposition globale du patrimoine. **M. Dominique Strauss-Kahn** a conclu que ces propositions devaient être débattues dans le cadre de la concerta-

tion que va engager le Gouvernement et qu'il fallait également s'efforcer de limiter les phénomènes d'évasion qui caractérisent l'ISF.

En réponse à **M. Joël Bourdin** qui l'avait interrogé sur l'efficience de la dépense publique, **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a précisé que le supplément de recettes fiscales, qui est évalué pour 1999 entre 50 et 60 milliards de francs, serait affecté à hauteur de 20 milliards de francs à la réduction du déficit, le reliquat, soit entre 30 et 40 milliards de francs, étant consacré aux dépenses publiques. Il a par ailleurs indiqué que le financement des 6 secteurs déclarés prioritaires par le Gouvernement se ferait grâce à un effort de redéploiement et de réorientation de la dépense publique qu'il chiffrerait à 20 milliards de francs. Il a tenu à souligner que ce mouvement était d'un montant comparable à celui déjà opéré en 1998 sur les budgets civils.

S'agissant de l'emploi public, **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a fait part à **M. Jean-Philippe Lachenaud** et à **M. Gérard Miquel** de la volonté du Gouvernement de stabiliser le nombre des emplois civils. De ce fait, il a confirmé que toute création de poste au sein de la fonction publique d'Etat serait compensée par un ajustement des effectifs, soit au sein du même ministère, soit entre les différents départements ministériels. Il a néanmoins tenu à rappeler que la professionnalisation des armées entraînerait la création d'un peu plus de 5.000 emplois militaires en 1999.

Il a précisé à **M. Joël Bourdin** que, compte tenu d'une progression des prix fixée à 1,2 % en 1999, l'augmentation de 1 % en volume des dépenses de l'Etat se traduirait par une hausse de celles-ci de 2,2 % en valeur. Cette hausse moyenne serait cependant modulée entre les différents ministères en fonction des priorités budgétaires définies par le Gouvernement. S'agissant des aides à l'emploi, il a par ailleurs tenu à indiquer à **M. Jean-Philippe Lachenaud** que le financement en 1999 des dépenses nouvelles liées aux emplois-jeunes et à la mise en place

des 35 heures se ferait en particulier grâce à un redéploiement au sein des dépenses déjà consacrées à l'emploi.

Suite à l'intervention de **M. Christian Poncelet, président**, lui ayant fait remarquer que le coût des emplois-jeunes avait été fixé par le Gouvernement à 35 milliards de francs pour 1999, **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a précisé que le financement de la montée en puissance des emplois-jeunes et de la réduction du temps de travail à 35 heures s'effectuerait dans le cadre d'un budget de l'emploi « maîtrisé » et ne porterait pas atteinte aux mesures générales d'exonérations de cotisations sociales.

S'agissant de la réforme de la fiscalité, de son contenu ainsi que de son calendrier, qui avaient été évoqués par **M. Jean-Philippe Lachenaud, M. Christian Sautter** a informé les membres de la commission que les réflexions actuellement menées en ce domaine par le Gouvernement se poursuivaient et que, d'ici la fin du mois de juillet, seraient arrêtées les premières décisions en matière fiscale. Il a par ailleurs confirmé que le Gouvernement avait, en cette matière, deux priorités : l'emploi et la justice sociale.

En réponse à **MM. Jacques Oudin et Henri Collard, M. Christian Sautter**, tout en constatant l'augmentation rapide des dépenses d'assurance maladie, a fait part de la volonté du Gouvernement de maintenir celles-ci dans l'enveloppe fixée par l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Il a par ailleurs indiqué que le régime général devrait être équilibré en 1999, après avoir connu en 1998 un déficit de 12 milliards de francs. Cet équilibre devrait être obtenu sans accroître le taux des cotisations sociales, en raison d'un effort de maîtrise des dépenses et des effets bénéfiques sur les cotisations sociales de la croissance économique.

Il a également confirmé à **M. Jacques Oudin**, qui l'interrogeait sur la politique de l'Etat dans le secteur public, ainsi que sur les difficultés rencontrées au Pérou

par le Bureau de recherche géologique et minière (BRGM), que la logique du Gouvernement en matière d'entreprises publiques était tout à la fois économique et sociale. Celles-ci ne devaient pas quitter le secteur public mais elles pourraient néanmoins conclure des alliances au plan international et il était par ailleurs indispensable d'associer le personnel à tout mouvement en ce sens.

En réponse à **M. Gérard Miquel**, il a rappelé que la stabilisation du nombre des fonctionnaires civils n'empêchait pas des compensations entre ministères et notamment au profit du ministère de la justice. Il lui a par ailleurs précisé, s'agissant de la réforme des bases de la fiscalité locale, que les discussions actuellement menées tant avec les commissions parlementaires qu'avec le comité des finances locales devraient lui permettre, à l'occasion de la discussion du prochain projet de la loi de finances, de faire un certain nombre de propositions en ce domaine. Il est cependant convenu de la difficulté de procéder à une telle réforme, compte tenu du vieillissement des bases locales d'imposition.

Après avoir évoqué l'accroissement important de l'encours de la dette publique depuis 1992, il a déclaré partager la volonté de **M. Christian Poncelet, président**, d'améliorer la gestion du patrimoine de l'Etat et notamment de son patrimoine immobilier. **M. Christian Poncelet, président**, a rappelé que le pacte de stabilité des finances locales provenait à l'origine d'une initiative de la commission des finances du Sénat, et qu'il était nécessaire que son évolution soit déterminée non seulement en fonction du niveau de l'inflation mais également du taux de croissance ; **M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat chargé du budget**, a déclaré souhaiter en accroître le caractère contractuel et pour cela développer les discussions en ce sens avec les partenaires intéressés ; il a également précisé vouloir renforcer la péréquation entre collectivités locales et a souligné que celles-ci devraient bénéficier en 1999, sous la forme d'un accroissement de recettes fiscales, du redémarrage de l'économie.

M. Christian Sautter a également pris acte de la volonté de **M. Christian Poncelet, président**, de mieux intégrer la croissance comme élément de référence dans ce pacte et lui a fait part de son souhait de trouver en ce domaine une « bonne solution ».

Puis, sous la présidence de M. François Trucy, la commission a entendu la **communication de M. Jacques-Richard Delong**, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, sur la **mission de contrôle** qu'il a effectuée à **Saint-Pierre et Miquelon** du 10 au 17 mai 1997.

M. Jacques-Richard Delong a tout d'abord indiqué que l'économie de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon, principalement assise sur les activités liées à la pêche, avait été profondément affectée par le moratoire sur la pêche à la morue imposé par le Canada à partir de 1992. Il a précisé que le chômage avait pu être limité grâce aux aides financières importantes de l'Etat pour la reconversion des entreprises et des personnels, et par le maintien d'un secteur public et parapublic important. Il a estimé que l'archipel se trouvait à une période charnière de son histoire et qu'il appartenait à ses 6.660 habitants, et notamment à ses jeunes, de construire l'avenir sur des activités encore à définir.

Puis, **M. Jacques-Richard Delong** a indiqué que sa mission lui avait permis de constater que le système éducatif était relativement préservé dans un environnement économique profondément déstructuré. Il a ainsi indiqué que les 1.523 élèves scolarisés à Saint-Pierre et Miquelon, dont 906 dans l'enseignement public et 613 dans l'enseignement privé, étaient encadrés par 169 enseignants, ce qui garantissait un taux d'encadrement tout à fait satisfaisant. Il a par ailleurs fait état d'une dépense globale de près de 54 millions de francs consacrée par l'Etat à l'enseignement scolaire dans l'archipel, comprenant les dépenses d'investissement et de fonctionnement du lycée d'Etat de

Saint-Pierre, qui scolarise 525 élèves. Il a précisé que tous les agents de l'Etat bénéficiaient d'un coefficient de majoration indiciaire de 1,7 en vertu d'une loi du 3 avril 1950 et d'un décret du 10 mars 1978.

M. Jacques-Richard Delong a toutefois déploré que les résultats scolaires ne soient pas à la hauteur des efforts consentis par l'éducation nationale. Il a en effet relevé que seuls 70 % des élèves d'une classe d'âge parvenaient aujourd'hui en troisième contre 81 % en métropole et que le taux d'accès à la seconde était de 43 % contre 55 % en métropole. Il a attribué un tel résultat au manque de motivation et d'émulation des élèves, lié à l'enclavement de l'archipel et à son marasme économique. Il a cependant observé que les résultats au baccalauréat étaient conformes à la moyenne nationale.

Enfin, **M. Jacques-Richard Delong** a observé que parmi les 14 % de jeunes adultes ayant quitté l'archipel après leur scolarité, les bacheliers étaient majoritaires. Il a noté à cet égard que les bons élèves étaient relativement réticents à exceller en matière scolaire afin de ne pas être envoyés en métropole, ce qui dénotait une certaine "frilosité" des habitants de Saint-Pierre et Miquelon.

M. Jacques-Richard Delong a ensuite considéré que pour se réformer, le système éducatif de Saint-Pierre et Miquelon devait rester étroitement associé aux axes de développement de l'archipel. Il a fait état à cet égard de quatre voies de diversification économique :

- les activités liées à la mer : pêche de nouvelles espèces (crabe, requin, pétoncle, œufs de lompe), transformation des produits de la mer, développement de l'aquaculture, avitaillement et embarquement, création d'un registre d'immatriculation à Saint-Pierre, mise en place de procédures de dédouanement en faveur de marchandises destinées à l'Union européenne ;

- le tourisme : tourisme de proximité dirigé vers les habitants de Terre-Neuve, tourisme métropolitain, tourisme linguistique, tourisme maritime ;

- la mise en valeur des richesses et des productions locales : développement de bureaux d'études, fabrication de maisons pré-fabriquées, élevage de moutons, culture sous serre, reboisement et exploitation des forêts ;

- les activités culturelles et la francophonie.

M. Jacques-Richard Delong a estimé qu'il convenait de former les futures générations actives aux métiers qui assureront l'avenir de Saint-Pierre et Miquelon et de garantir le bilinguisme des élèves. Il a cependant relevé que le développement de l'archipel était subordonné au règlement de certains problèmes. Observant ainsi que pour se rendre à Saint-Pierre, il fallait passer par Montréal ou Halifax, ce qui rallongeait considérablement la durée du voyage, il s'est tout d'abord prononcé pour un désenclavement « physique » de l'archipel. A cet égard, il a regretté que la nouvelle piste d'atterrissage de l'aéroport de Saint-Pierre, actuellement en construction, ne soit pas suffisamment longue pour permettre aux avions long courrier qui desservent l'Amérique du Nord au départ de Paris de faire escale à Saint-Pierre, qui n'est qu'à quatre ou cinq heures de vol de Paris. Il s'est également montré favorable à un désenclavement « virtuel » de l'archipel à travers un développement des nouvelles technologies et de l'utilisation d'Internet, qui permettent de valoriser la « matière grise » sur place.

Observant ensuite que certaines dispositions de la législation française n'étaient pas nécessairement adaptées à l'archipel et que les communes étaient privées de l'essentiel de leurs prérogatives au profit du Conseil général compétent dans des domaines comme la fiscalité, l'urbanisme ou le logement, **M. Jacques-Richard Delong** a également préconisé une clarification du statut de la collectivité territoriale de Saint-Pierre, régie par la loi n° 85-595 du 11 juin 1985.

S'agissant du système éducatif, **M. Jacques-Richard Delong** a appelé le corps enseignant de Saint-Pierre et Miquelon à se mobiliser auprès des élèves en contrepartie

d'un plan de formation continue qui leur permettrait de bénéficier, à intervalles réguliers, de stages de remise à niveau des contenus et des méthodes en métropole. Enfin, le rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire a préconisé la création d'un vice-rectorat à Saint-Pierre et Miquelon. Il a en effet expliqué qu'une telle création s'imposait non seulement pour entamer une réflexion sur l'avenir du système éducatif à Saint-Pierre et Miquelon, mais également pour mettre un terme au cumul des postes de proviseur du lycée de Saint-Pierre et de chef des services de l'éducation nationale, qui sont à l'heure actuelle assumés, par intérim, par le proviseur adjoint du lycée.

En conclusion, **M. Jacques-Richard Delong** a fait valoir que le statut d'« île du ponant du continent européen en Amérique du Nord » de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon pouvait être un atout important à valoriser auprès des nombreux établissements francophones de la région.

A la suite d'un débat au cours duquel sont intervenus **MM. François Trucy, Jean-Philippe Lachenaud et Mme Maryse Bergé-Lavigne**, la commission a donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et a décidé **d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information.**

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport d'information de M. Alain Lambert, rapporteur général**, en vue du **débat d'orientation budgétaire pour 1999.**

M. Alain Lambert, rapporteur général, a tout d'abord noté que le Gouvernement avait opportunément poursuivi la démarche engagée par son prédécesseur en mai 1996 pour préparer le budget de 1997, rappelant que le président Poncelet avait, à plusieurs reprises, appelé de ses vœux la tenue d'un tel débat. Il a estimé utile qu'un

dialogue se noue entre le Gouvernement, qui conserve l'initiative constitutionnelle d'établir le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, et le Parlement, ce dernier devant débattre des orientations budgétaires avant l'envoi par le premier ministre des lettres-plafonds et avant les arbitrages fiscaux intervenant traditionnellement pendant l'été.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a rappelé que, lors du précédent débat d'orientation, la méthode budgétaire avait été au cœur du dialogue engagé avec un Gouvernement dont la majorité sénatoriale soutenait les options ; en revanche, cette année, la politique budgétaire elle-même serait au centre du débat du fait du changement de majorité et de Gouvernement, de la nette amélioration de la conjoncture économique, et de la qualification de la France pour l'euro. En revanche, la commission des finances du Sénat, et surtout la constance de son discours, n'ont pas changé.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ensuite souligné, sur un mode ironique, les éminents mérites du Gouvernement actuel. Il a noté que depuis l'avènement de la gauche plurielle, la situation économique s'était améliorée : la croissance a atteint 2,5 % en 1997, après 1,2 % en 1996, tandis que les prévisions officielles retiennent un niveau de 3 % pour 1998 ; l'emploi dans les secteurs marchands a progressé de 0,7 % sur un an en mars, soit 237.000 créations nettes d'emplois, ce qui permet au chômage de commencer à refluer. Entre octobre et avril 1998, on compte 150.000 chômeurs de moins, ce qui ramène le taux de chômage de 12,5 % de la population active en juillet 1997 à 11,9 % en avril 1998.

Il a estimé que ces mérites étaient d'autant plus grands que les gouvernements avaient obtenu des résultats similaires dans quasiment toute l'Union européenne, où le taux de chômage avait atteint un pic à 10,7 % de la population active au troisième trimestre 1997, pour descendre à 10,3 % en février dernier.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a toutefois jugé que le Gouvernement n'avait en fait aucune responsabilité dans l'amélioration de la situation économique de notre pays dont le destin était lié à celui du reste de l'Union économique européenne, ajoutant qu'une situation mauvaise était attribuée à l'héritage du Gouvernement précédent, tandis qu'une amélioration de la conjoncture était portée au bénéfice du Gouvernement en place. Il a en effet expliqué qu'il était fallacieux de faire croire aux Français que la politique économique nationale pouvait infléchir sensiblement la conjoncture, cette assertion entraînant de profondes désillusions.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a ainsi relevé que le Gouvernement ne témoignait pas d'une prudence exemplaire. En effet, il continue, malgré ses dénégations, de négliger les effets de la crise financière asiatique, pourtant d'une particulière gravité comme l'illustre la récession japonaise : les conséquences de cette crise devraient donc être prises en considération dans les prévisions de croissance et de plus-values fiscales pour 1999. Au lieu de cela, le Gouvernement distribue les fruits d'une croissance qui n'est pas encore parfaitement établie, prenant ainsi le risque de se trouver devant une impasse financière comme ce fut le cas en 1992 et 1993.

Souhaitant que l'avènement de l'euro ouvre en Europe et donc en France une longue période de prospérité, il a estimé que les incertitudes conjoncturelles -qui demeurent- exigeaient une gestion précautionneuse des finances publiques, qui restaient sous forte contrainte malgré la qualification pour la monnaie unique. Il a énuméré ces contraintes sous la forme de trois propositions :

- un impératif : réduire les déficits publics ;
- une nécessité : réduire les dépenses publiques ;
- un objectif : réduire les prélèvements obligatoires.

Il a en effet noté que la réduction de la place de l'Etat dans l'économie était aujourd'hui devenue nécessaire en France du fait de son hypertrophie : plus de 58 % de dette

publique dans le produit intérieur brut, des dépenses à 55 % et des prélèvements obligatoires à plus de 46 % du PIB. Il a ajouté que le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale n'étaient pas très éloignés de cette analyse, mais que, pourtant, les propositions du Gouvernement s'éloignaient des recommandations du Sénat.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a expliqué que l'impératif de réduction des déficits publics était imposé, non pas tant par les engagements européens de la France, que par sa situation interne. En effet, la qualification pour l'euro ne rend pas à notre pays toute latitude dans ses choix budgétaires. Le Gouvernement, en ayant librement adhéré au pacte de stabilité et de croissance à Amsterdam en juin 1997, s'est rendu à la nécessité d'aboutir, d'ici quelques années, à un équilibre, voire un excédent, du budget.

Il a du reste relevé que le niveau atteint par la dette publique « dévorait » chaque année en intérêts 20 % des recettes fiscales et que le reflux de cette dette en proportion du PIB exigeait de dégager un excédent primaire des administrations publiques, c'est-à-dire un excédent hors charges de la dette.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a cependant constaté que le Gouvernement n'ambitionnait pas de faire reculer la dette publique dès 1999, son objectif de déficit des administrations publiques de 2,3 % de PIB étant insuffisant pour stabiliser la dette, d'autant moins que cet objectif reposait sur les excédents dégagés par les administrations publiques autres que l'Etat, en particulier les collectivités locales et la sécurité sociale. En outre, le Gouvernement ne fixe à l'Etat qu'un objectif de 2,7 % de déficit : il n'entreprend donc pas une politique volontariste de réduction de déficit. D'ailleurs, la France affiche l'objectif le plus mauvais parmi les onze pays de la zone euro. Il est vrai, a-t-il ajouté, qu'un tel objectif résulte des décisions gouvernementales prises en matière sociale depuis l'année dernière : l'accord salarial dans la fonction

publique, les emplois-jeunes, les 35 heures, ou encore la loi sur les exclusions.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a noté que la réduction des déficits résultait d'une augmentation des recettes, le Gouvernement escomptant bénéficier, pour boucler le budget 1999, d'un surcroît de recettes de 50 à 60 milliards de francs. Cependant, si cette tendance était poursuivie, les prélèvements atteindraient selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) 47 % du PIB en 2005. Il a ainsi recommandé à la commission de continuer à préconiser une réduction des dépenses publiques, seule option possible pour faire refluer la dette publique de façon significative.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est déclaré partisan d'une méthode reposant sur le gel des dépenses, le Gouvernement précédent l'ayant appliquée dans le budget pour 1997, ce qui a permis, pour la première fois, de stabiliser, en termes réels, les dépenses de l'Etat.

Il a ensuite exprimé son souhait de commencer à s'attaquer aux composantes les plus rigides de la dépense publique, en particulier les dépenses de la fonction publique ou encore les dépenses d'intervention en faveur de l'emploi. Telle n'est cependant pas l'orientation retenue par le Gouvernement qui a augmenté sensiblement les charges de personnel et qui a décidé la création d'emplois publics. En revanche, il est nécessaire d'interrompre le reflux des dépenses d'équipements publics.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a enfin estimé que la réduction des prélèvements obligatoires était absolument indispensable. Il a à cet égard souligné le manque de cohérence du discours de la majorité parlementaire, qui préconise la réduction des impôts et des cotisations, sans effort corrélatif sur les dépenses. Il a estimé que l'allègement des prélèvements obligatoires était une résultante de la réduction des dépenses, des déficits et de la dette publique. Or, il a constaté que le Gouvernement

avait alourdi les prélèvements obligatoires par la loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier alors même que l'exécution du budget 1997 montrait que l'augmentation de l'impôt sur les sociétés n'était pas nécessaire pour que les recouvrements de recettes soient conformes aux prévisions. Il a noté que la réduction des prélèvements obligatoires devait concerner trois priorités : la réduction des charges sociales reposant sur le travail, sur les bas salaires notamment ; la reprise du processus de réforme de l'impôt sur le revenu engagé par le Gouvernement précédent ; l'allègement de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine, des ménages comme des entreprises.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a conclu que seule une politique affirmée de maîtrise des dépenses publiques permettrait de diminuer les déficits et les prélèvements obligatoires.

M. Christian Poncelet, président, a souligné la permanence de la démarche du Sénat consistant à recommander la sagesse budgétaire, mais effectuant également des contrôles réguliers de l'utilisation des crédits publics. Il a appelé de ses vœux la redénomination du pacte de stabilité des collectivités locales en pacte de croissance et il a estimé que le contexte européen imposait une harmonisation fiscale.

M. Jacques Oudin a fait part de son souci permanent d'adopter une vision globale des prélèvements fiscaux et sociaux. Il a à cet égard noté une divergence d'approche entre la commission des finances et la commission des affaires sociales, cette dernière n'étant pas, par principe, défavorable à la mise en œuvre de taxes sociales nouvelles.

Il a rappelé que la commission des comptes de la sécurité sociale, qui s'est réunie le 11 mai dernier, a fait état d'une tendance à l'équilibre des comptes sociaux grâce au retour de la croissance et à la maîtrise des dépenses, ajoutant toutefois que de telles prévisions, qui figurent dans le rapport gouvernemental sur le débat d'orientation budgétaire, n'étaient plus d'actualité. En effet, l'objectif du

Gouvernement consistant à parvenir à un excédent de 0,1 % du PIB en 1999 était contrecarré par une dynamique des dépenses plus vive que celle des recettes. Il a regretté que les réformes structurelles prévues par le plan de réforme de la sécurité sociale du précédent Gouvernement ne soient guère mises en œuvre, estimant que les perspectives du régime maladie et l'équilibre des régimes de retraite étaient les deux principaux défis que le pays devait relever en matière sociale.

M. Philippe Adnot s'est inquiété de l'attitude de l'Etat consistant à s'imposer des charges de structure croissantes, à l'exemple des emplois-jeunes, ajoutant qu'une dégradation de la conjoncture économique dans quelques années réduirait les recettes fiscales mais ne modifierait en rien le niveau de charges existantes. Il a souhaité que l'Etat ne procède plus à des transferts directs ou indirects de compétences aux collectivités territoriales, ces transferts générant des charges plus ou moins bien compensées.

M. Marc Massion a rappelé que la commission, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1998, avait estimé trop optimiste la prévision gouvernementale faisant état d'une croissance de 3 % ; il a néanmoins constaté la pertinence de cette prévision. Il a également jugé satisfaisante l'attitude du Gouvernement face aux effets de la crise asiatique, notant que la prudence dans la gestion de l'économie ne devait pas s'assimiler à la frilosité. Il a ensuite estimé que la baisse des charges sociales sur les bas salaires n'était pas une mesure nouvelle : elle avait au contraire engendré des dépenses considérables sans incidence importante sur l'emploi. Il a ajouté que l'impôt sur le revenu n'étant payé que par la moitié des ménages français, la réforme décidée par le précédent Gouvernement n'aurait réduit la pression fiscale que des plus hauts revenus. Enfin, il a noté que la volonté de réduire le nombre de fonctionnaires devait s'accompagner, pour être crédible, d'un chiffrage précis des catégories de fonctionnaires concernées.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est interrogé sur l'utilité effective du débat d'orientation budgétaire, ajoutant qu'il fallait éviter de confondre débat budgétaire et débat d'orientation budgétaire, ce dernier ayant un contenu purement politique. Il a noté que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait une vision néo-keynésienne de la politique budgétaire consistant à accompagner le cycle conjoncturel, cette perspective étant, selon lui, inquiétante car révélatrice d'une vision dépendante et déficitaire de la politique budgétaire. Il a également déploré la rigidité des dépenses publiques, notamment les aides à l'emploi et les dépenses liées à la fonction publique. Il a aussi regretté que le débat à venir ne traite pas des orientations budgétaires, mais se contente de ne présenter que des faits et, plus encore, soit muet en matière fiscale.

M. Henri Collard a observé que le budget social était plus élevé que le budget de l'Etat, et qu'il devait donc être pris en considération par le débat d'orientation budgétaire, l'avenir du régime des retraites étant particulièrement sombre. Il a également noté que les collectivités territoriales devront supporter des charges croissantes : les communes, du fait de l'augmentation des prélèvements destinés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), les conseils généraux, en raison des récentes mesures en matière de logement. Ces sollicitations financières croissantes ne pourront que réduire les capacités d'investissement des collectivités territoriales.

Mme Marie-Claude Beaudeau a reconnu la cohérence et la continuité de la démarche de la commission, mais elle a estimé que cette politique avait conduit à une situation extrêmement difficile en termes de chômage et de précarité. Elle a regretté que la majorité de la commission reste insensible aux changements politiques intervenus au printemps 1997. Elle a enfin expliqué que la dette publique ne constituait pas, par nature, un obstacle à la

croissance, et qu'elle pouvait au contraire dynamiser l'activité économique.

M. Denis Badré a estimé que le débat d'orientation budgétaire devait porter sur le moyen terme. Il a relevé que la situation budgétaire française était étouffée, ne laissant aucune marge de manœuvre. Il a regretté cependant que le Gouvernement adopte une solution de facilité consistant à profiter du redémarrage de la croissance, et qu'il se dispense d'effectuer des choix préparant l'avenir. Il a déploré que la dette publique soit portée par les générations futures, illustrant son propos par la nécessité de rembourser aujourd'hui une dette apparue entre 1989 et 1993. Il a également estimé dommageable l'abandon, par le Gouvernement, du programme pluriannuel de réduction des charges fiscales décidé par le précédent Gouvernement. Il a enfin noté que l'harmonisation fiscale ne pourrait se réaliser qu'avec prudence, se devant de concilier l'attachement des opinions publiques nationales à la construction européenne et la préservation des rentrées fiscales de chaque Etat.

M. Philippe Marini a incité la commission à aller plus avant dans son effort de réduction des dépenses publiques. Il a reconnu que tous les indicateurs économiques étaient favorables et que, par conséquent, l'opinion publique ne serait guère sensible au discours de la majorité sénatoriale. Dans ces conditions, il a expliqué qu'il fallait préciser les dépenses qui devaient être réduites, reprenant ainsi la logique adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1998 : celle du « contre-budget ».

Mme Maryse Bergé-Lavigne a constaté des distorsions entre les discours prononcés au Parlement et les réalités vécues sur le terrain. Elle a relevé que la population française devenait de plus en plus urbaine, ce qui engendrait des besoins croissants en services publics, ainsi que de nouveaux besoins que le secteur privé n'était pas encore prêt à assurer ; dans le même temps, les zones rurales réclament le maintien des services publics. Par consé-

quent, la réduction du nombre des fonctionnaires ne peut, selon elle, constituer une priorité.

M. René Ballayer a observé que chaque année 55.000 entreprises et 250.000 salariés étaient touchés par des défaillances d'entreprises en raison du niveau trop élevé des impôts. Il a également constaté que les Français commençaient à s'interroger sur l'avenir de leur retraite.

M. Roland du Luart s'est inquiété de la similitude du contexte actuel avec la situation prévalant en 1988, lorsque les arbitrages du Gouvernement de l'époque avaient incité à la croissance des dépenses, alors même que la conjoncture économique était extrêmement favorable. Il a regretté que le fonctionnement de l'Etat continue d'être financé par l'emprunt, ce dernier n'étant justifié que pour le financement des investissements. Il a, enfin, expliqué que l'harmonisation fiscale en Europe était indispensable, et qu'elle nécessiterait une révision profonde de la fiscalité du patrimoine en France, l'impôt de solidarité sur la fortune, par exemple, n'existant pas dans la plupart des pays européens.

M. Christian Poncelet, président, a regretté que le Gouvernement ait sous-estimé les conséquences sur l'économie française et européenne de la crise asiatique, une autre crise pouvant même intervenir en raison de la faillite financière possible de la Russie. S'agissant du pacte de stabilité, il a exprimé son souhait de clarifier les compétences de chacun des niveaux d'administration et de voir l'enveloppe normée des concours indexée non seulement sur les prix, mais également sur la croissance. Enfin, il s'est inquiété de la possibilité actuellement évoquée d'intégrer l'outil de travail à l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune, en raison des conséquences économiques néfastes sur l'emploi que ne manquerait pas d'engendrer une telle décision.

M. Alain Lambert, rapporteur général, s'est félicité de la qualité du débat, puis a fait les observations suivantes :

- la vision globale des finances publiques intégrant leur dimension sociale sera intégrée dans le rapport ;

- la croissance actuelle génère une grande illusion, aucun enseignement budgétaire n'ayant été tiré du laxisme observé au cours de la période 1988-1993 ;

- de 1970 à 1995, le chômage est passé de 4 à 12 % de la population active, tandis que dans le même temps, les dépenses publiques passaient de 40 à 55 % du PIB ;

- la diminution du nombre de fonctionnaires est légitime, notamment lorsque la situation locale l'impose, par exemple la forte diminution du nombre d'élèves dans certaines classes ou le manque de fréquentation d'une perception ;

- la CNRACL connaît certes un équilibre en 1998, mais sera en déficit dès l'année prochaine, la stabilisation de sa situation financière exigeant une révision du mécanisme de surcompensation ;

- l'importante dérive des dépenses de fonctionnement a engendré un niveau de chômage sans précédent : à cet égard, la dette ne peut être justifiée que pour financer les investissements ; or, les crédits consacrés à des investissements dans le domaine des transports ont été récemment réduits de manière significative ;

- la commission a demandé à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) de réaliser une étude sur la compétitivité fiscale ;

- en 1998, le déficit de fonctionnement est encore financé par l'emprunt à hauteur de 100 milliards de francs ;

- en matière de taxe d'habitation, les éventuelles réformes ne sont pas encore arrêtées ; leur coût sera compensé s'il s'agit de dégrever de nouveaux contribuables ; dans le cas d'une révision des évaluations cadastrales, la réforme devrait être conduite de telle sorte que soit assurée la neutralité financière pour les collectivités locales ;

enfin, une reprise de la taxe départementale sur le revenu (TDR) est parfois évoquée ;

- l'intégration de l'outil de travail dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune serait très néfaste, l'ISF étant déjà un mauvais impôt, au regard de son rendement et de ses conséquences pour les entrepreneurs qui font fonctionner l'économie.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au rapporteur général de sa communication, et **décidé d'en publier les conclusions sous la forme d'un rapport d'information.**

Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a entendu une **communication** de **M. Hubert Haenel**, rapporteur spécial des crédits de la justice, sur le **classement sans suite.**

En introduction, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a souligné que la mission de contrôle qu'il avait menée sur le classement sans suite des procès-verbaux et des plaintes l'avait conduit à examiner de manière approfondie tout le processus de la « chaîne pénale », du dépôt de la plainte à l'exécution des peines, en passant par les phases d'enquête, de poursuite et de jugement.

Il a fait remarquer que le classement, c'est-à-dire l'absence de suite donnée à une infraction était loin de résulter de la seule volonté du parquet, mais pouvait également procéder de l'attitude de la victime, de l'insuffisance des moyens des services de police et de gendarmerie, voire du comportement des administrations pourtant tenues de dénoncer les infractions au parquet, conformément à l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a annoncé qu'il s'était également attaché à rechercher les véritables motifs des classements sans suite et s'était donc penché sur le principe de « l'opportunité des poursuites » qui autorise le procureur de la République, lorsqu'une infraction à la loi pénale est constituée, à apprécier la suite à lui don-

ner et donc à choisir d'exercer l'action publique et pour suivre l'auteur devant la juridiction compétente, ou, au contraire, de classer la procédure même si l'auteur de l'infraction est connu.

Il a admis que si le classement sans suite résulte souvent d'une analyse au cas par cas de chaque situation, il s'explique également par la nécessité, faute de moyens suffisants à la disposition du parquet, du siège, des services de constatation et d'enquête et de ceux chargés de l'exécution de « gérer des stocks et des flux ». Il a estimé que la notion « d'opportunité des poursuites » devient alors très extensive et masque en réalité le « classement sec », dont il a évalué le taux entre 20 et 50 %. A cet égard, il a rappelé que les « petits » tribunaux obtenaient les meilleurs résultats, alors que la réforme de la carte judiciaire envisage leur suppression.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a insisté sur la responsabilité de l'insuffisance des moyens à la disposition du ministère de la justice dans le développement du taux élevé des classements sans réelles justifications. Toutefois, il a constaté que le classement sans suite résulte également non seulement d'un manque de volonté provoqué par le découragement des services du traitement de la délinquance, mais aussi de dysfonctionnements observés au sein du service public de la justice.

Puis, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a fait part de ses craintes quant aux effets du classement sans suite sur le pacte social. Il s'est inquiété de la perte de confiance des citoyens dans la justice, de la tentation de « se faire justice » sans passer par l'institution judiciaire, du développement des plaintes avec constitution de partie civile et des lettres anonymes, de l'existence de fichiers occultes tenus par les victimes de vols à l'étalage dans les grands magasins et de la démobilisation des services de police et de gendarmerie.

Ensuite, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a relevé les difficultés qu'il avait rencontrées lors de sa mis-

sion pour obtenir des renseignements du fait de la méconnaissance par certaines administrations centrales des dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 sur les pouvoirs de contrôle des commissions du Parlement.

A cet égard, **M. Christian Poncelet, président**, a insisté sur la nécessité de multiplier les contrôles pour ancrer cette pratique dans la mentalité des administrations centrales.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a cependant souligné la coopération spontanée et très précieuse de tous les représentants des services de l'Etat concernés par la lutte contre la délinquance qu'il avait rencontrés « sur le terrain ».

Par ailleurs, il a déclaré de pas avoir pu approfondir certains aspects du classement sans suite qui mériteraient, selon lui, des compléments d'enquête ou de contrôle.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a ensuite évoqué la méconnaissance de la criminalité réelle (« le chiffre noir de la délinquance »), dont il a précisé les causes. Il a ainsi insisté sur l'attitude de la victime qui peut décider de porter plainte ou, au contraire, estimer que cette démarche est inutile ou dangereuse. Il a estimé que 20 % des infractions ne sont pas portées à la connaissance des parquets.

En outre, il a fait remarquer que le classement sans suite témoignait d'un défaut de traitement de la « primo délinquance » des mineurs puisque le fait que l'auteur de l'infraction soit un mineur constitue précisément un motif fréquent de classement.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a également souligné que le débat sur le classement des affaires se focalisait à tort sur le parquet, alors que celui-ci ne constituait qu'un maillon de la chaîne de traitement de la délinquance. Il a ajouté qu'en amont, les administrations, les services de police et de gendarmerie jouaient un rôle essentiel dans le classement des affaires en transmettant

les plaintes aux parquets ; il en a déduit que c'était donc à leur niveau que s'effectuaient les premiers choix de classer ou, au contraire, de poursuivre. Il a en outre constaté qu'en aval, la décision de poursuite du parquet n'était suivie d'effet que si l'affaire était jugée dans des délais raisonnables et si la peine était correctement exécutée. Il a alors insisté sur le fait que, si un dysfonctionnement apparaissait dans l'un des services concernés, tout le traitement de la délinquance était perturbé. En outre, toute amélioration apportée au niveau d'un maillon sans tenir compte de ses répercussions sur l'ensemble de la chaîne pénale ne pouvait qu'être vouée à l'échec.

Puis **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur la capacité de l'Etat à traiter la délinquance et à faire respecter la loi pénale réputée être égale pour tous.

Il a rappelé la perte de confiance de l'opinion publique dans la justice et le sentiment répandu que la justice s'acharne sur les gens honnêtes tandis que les exactions des personnes influentes et des vrais délinquants restent impunies.

Ensuite, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a présenté rapidement les annexes contenues dans son rapport. Il a insisté sur le développement de la délinquance dans les transports en commun en rappelant que le nombre des agressions contre les agents de la SNCF était passé de 222 en 1988 à 720 en 1997, tandis que celui des agressions contre les voyageurs était passé de 291 à 1651.

Par ailleurs, il a informé la commission que la cour de justice européenne avait condamné la France parce que le parquet n'avait pas engagé de poursuite à la suite des dégradations perpétrées sur des cargaisons de fraises espagnoles.

En conclusion, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a présenté plusieurs propositions pour remédier au taux élevé de classement sans suite. Il a expliqué que son rapport contenait cinq types de recommandations : les

mesures pour améliorer l'outil statistique et informatique ; les mesures pour renforcer la coopération entre les services et augmenter la fluidité de l'information ; les mesures pour renforcer le rôle du parquet dans la lutte contre la délinquance ; les mesures pour rendre l'exécution des peines plus effective et les mesures pour lutter contre la délinquance des mineurs.

Il a insisté sur l'inefficacité du système de recouvrement des amendes qui conduit à une perte annuelle de recettes pour l'Etat d'un à deux milliards de francs.

M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, a également plaidé en faveur d'une meilleure utilisation des crédits à la disposition du ministère de la justice, ce qui implique au préalable une réforme des méthodes de travail.

Il a cité le succès de l'expérience menée en Seine-Saint-Denis à l'initiative du préfet et du procureur de la République et visant à rétablir l'Etat de droit dans certains quartiers sensibles grâce à la collaboration de tous les services de lutte contre la délinquance.

Par ailleurs, il a encouragé le ministère de la justice à développer une politique de communication pour éviter de laisser le monopole de l'information aux médias, trop souvent attirés par le « sensationnalisme ».

En conclusion, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a fait part de ses projets d'enquête sur l'administration pénitentiaire et la gestion du parc immobilier de la Chancellerie.

Un débat s'est alors ouvert.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a souligné la nécessité de mener des investigations sur les sujets qui recèlent des difficultés potentielles. Il a soutenu les propos de M. Hubert Haenel, rapporteur spécial, sur les risques de désintégration du pacte social liés au classement sans suite. Il a ensuite demandé des informations complémentaires sur les mesures à prendre pour renforcer la coopéra-

tion entre la police et la justice, améliorer le fonctionnement du service public de la justice et lutter efficacement contre la délinquance des mineurs. Par ailleurs, il a fait part de ses craintes concernant l'explosion de l'aide juridictionnelle qui tend à absorber une part croissante des crédits mis à la disposition du ministère de la justice.

M. François Trucy a fait remarquer que l'impunité dont on accuse les personnalités influentes, et notamment certains hommes politiques, était essentiellement liée à la couverture très médiatique des affaires. Il s'est ensuite inquiété de la lourdeur administrative du système de recours proposé par le Gouvernement contre les classements sans suite.

M. Jacques Oudin s'est demandé si les dysfonctionnements de la justice ne pouvaient pas être réduits en incitant les magistrats à un effort de productivité et s'il ne fallait pas instaurer une prime de rendement. Il a souligné que l'indépendance des magistrats devait s'accompagner d'une meilleure prise de conscience de leurs responsabilités.

M. Michel Moreigne a souhaité citer un exemple de l'incompréhension existant entre les maires et les magistrats. Il a ainsi évoqué la situation des maires ruraux qui étaient sollicités par les parquets pour remplir des fiches de renseignements mais qui ne recevaient aucune information en retour.

M. Christian Poncelet, président, a évoqué le découragement des agents de police rurale qui arrêtent les braconniers en flagrant délit, puis qui apprennent que l'affaire a été classée par le parquet.

En réponse, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial,** a regretté qu'il n'existe plus de distinction précise entre ce qui est autorisé par la loi et ce qui est interdit. Il a rappelé que l'opinion publique n'admettait pas l'impuissance de l'Etat et a cité les propos du ministre de l'intérieur, M. Jean Pierre Chevènement selon lesquels « la

sûreté est le premier des droits de l'homme et le premier devoir de l'Etat ».

Il a estimé que la situation actuelle pouvait être notablement améliorée par l'introduction de quelques mesures ciblées, comme le développement d'une plus grande coopération entre les ministères de la justice, de l'intérieur et de la défense. A cet égard, il a souhaité une présentation commune des crédits relatifs à la lutte contre la délinquance de ces trois budgets. Il a en outre estimé qu'aucune réforme globale ne pouvait être envisagée sans une réflexion interministérielle préalable.

A propos de la difficulté des relations entre la police et la justice, il a noté que non seulement la police nationale était toujours aussi critique sur ses rapports avec certains magistrats, mais que le mécontentement gagnait désormais la gendarmerie. Il a cependant cité l'exemple de la ville de Bobigny, où l'étroite coopération entre la police et la justice avait permis de réduire de manière significative la criminalité.

Sur la délinquance des mineurs, il a souligné la responsabilité de l'éducation des enfants et des adolescents et il s'est déclaré favorable à l'abaissement de la majorité pénale. Il a justifié sa proposition en rappelant que 20 % de la délinquance était le fait de mineurs.

Concernant l'aide juridictionnelle, il a précisé qu'il fallait distinguer entre, d'une part, l'aide juridique, destinée à faciliter l'accès au droit des justiciables, selon lui, insuffisamment développée et, d'autre part, l'aide juridictionnelle. Il s'est également inquiété de la très forte augmentation des dépenses liées aux frais de justice et il a cité certains exemples de gaspillage.

Par ailleurs, **M. Hubert Haenel, rapporteur spécial**, a critiqué le système de recours contre les classements sans suite proposé par le Gouvernement.

Il a ensuite relativisé les critiques portées quant à la charge de travail effective des magistrats tout en s'estimant favorable à l'introduction d'une prime de rendement.

En conclusion, il a reconnu que le classement des affaires dépendait des priorités définies par les parquets.

La commission a donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et décidé, à l'unanimité, **de les publier sous la forme d'un rapport d'information.**

Enfin, la commission a entendu une **communication** de **M. François Trucy** sur une **mission de contrôle** qu'il a effectuée en **Allemagne** le 3 septembre 1997, et en **Finlande** du 18 au 21 septembre 1997, sur la politique et les moyens mis en œuvre par ces deux pays pour leur **participation aux opérations de maintien de la paix conduites sous l'égide de l'Organisation des nations unies (ONU).**

M. François Trucy a tout d'abord rappelé que le champ de la mission que lui avait confiée M. Edouard Balladur en 1993 sur l'engagement des armées françaises dans les opérations extérieures était resté limité à la France. Dans une approche comparative, il a estimé intéressant d'étudier l'expérience des pays scandinaves, qui ont assumé l'essentiel des missions de l'ONU dans les opérations de maintien de la paix pendant la période où la guerre froide interdisait la participation des grandes puissances, ainsi que celle de l'Allemagne, qui présente des particularités liées à son histoire.

Evoquant, dans un premier temps, sa mission d'information en Allemagne, le rapporteur a observé que la loi fondamentale de 1949 avait initialement strictement limité les missions de la Bundeswehr à la défense et la sécurité du territoire national. Par la suite, l'intégration de la République fédérale d'Allemagne (RFA) à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a levé les réticences de la démocratie allemande, et les textes ont été modifiés pour admettre un engagement extérieur de l'armée lorsque l'Etat fédéral transfère ses droits de souveraineté à des institutions internationales, à l'exception toutefois de tout traité bilatéral. Lorsqu'une opération de maintien de la paix est décidée par le conseil

de sécurité de l'ONU, le Gouvernement allemand doit consulter le Bundestag, qui en débat.

M. François Trucy a souligné que les oppositions parlementaires aux engagements extérieurs de l'Allemagne ont parfois été fortes, notamment lors de la crise Irak-Koweït, et que la Cour Constitutionnelle avait été saisie à trois reprises de recours, mais sans jamais donner raison aux requérants.

Le rapporteur a indiqué que les forces armées allemandes, qui comptent 335.000 hommes en temps de paix, ont participé au total à 130 missions dans 50 pays. Les missions individuelles sont de quatre mois, précédés de deux mois d'instruction, les bataillons engagés étant constitués, comme en France, par de multiples prélèvements sur les unités.

S'agissant des aspects financiers, **M. François Trucy** a indiqué qu'aucun crédit spécifique n'est prévu dans le budget de la défense allemand, et que les opérations de maintien de la paix sont financées par des économies décidées en cours d'année sur le budget d'investissement des armées. Par ailleurs, l'ONU rembourse moins de la moitié des sommes engagées par l'Allemagne et accumule les impayés.

Evoquant, dans un second temps, sa mission d'information en Finlande, **M. François Trucy** a souligné que ce pays est l'un des plus anciens participants aux opérations de maintien de la paix, et qu'il a développé des procédures particulières.

Ainsi, il a indiqué que les deux camps d'entraînement des « casques bleus » finlandais dépendent du ministère de la défense, par le biais de la division du maintien de la paix, mais maintiennent des liaisons étroites avec le ministère des affaires étrangères, qui prend en charge l'essentiel des coûts des opérations de maintien de la paix.

Il a précisé que 1.000 hommes en moyenne participent chaque année aux opérations de maintien de la paix, recrutés sur une base volontaire qui fait appel principale-

ment aux réservistes (85 %). Sur 8.000 candidats, 1.500 sont sélectionnés pour effectuer leur stage dans les camps d'entraînement, et 1.000 sont finalement retenus.

Cette gestion du personnel permet de mettre sur pied un corps de troupe dans les quatre semaines suivant la décision de participation à une opération internationale. Les « casques bleus » dépendent de la législation des personnels appelés et d'active depuis 1997, mais le ministère de la défense souscrit à leur profit une assurance supplémentaire.

M. François Trucy précise qu'en 40 années de participation, la Finlande a eu à déplorer 40 décès de « casques bleus », dont 10 en raison de service et 30 en accidents de la circulation.

M. François Trucy a indiqué qu'il existe une association des casques bleus finlandais regroupant les vétérans, qui soutient le volontariat. Financée presque exclusivement par les cotisations de ses 5.000 membres, dont 500 femmes, cette association emploie du personnel spécialisé et est systématiquement consultée lors des décisions concernant les opérations des Nations Unies.

S'agissant des aspects financiers, il a indiqué que la Finlande et l'ONU se partagent les frais par moitié, et que le niveau des remboursements effectif semble correct, grâce à un suivi attentif et au respect scrupuleux des procédures. Les crédits nécessaires, soit 400 millions de marks finlandais en 1997, sont prévus dans les budgets de la défense et des affaires étrangères.

S'agissant du cadre juridique, **M. François Trucy** a indiqué que la loi de 1950 autorisant la participation de la Finlande aux opérations de maintien de la paix a été modifiée en 1995 pour permettre la participation aux opérations de gestion des crises. Au cours de la procédure parlementaire, les commissions de la défense et des affaires étrangères sont consultées.

Il a souligné que la consultation préalable du Parlement avant l'engagement des forces armées dans une

opération de maintien de la paix, commune à la Finlande et à l'Allemagne, contrastait avec la pratique française, dans laquelle le Parlement n'était jamais consulté en amont de la décision et n'était pas spécialement tenu informé du déroulement des opérations.

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

Mardi 16 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a procédé à des **auditions** sur le **projet de loi constitutionnelle n° 476** (1997-1998), relatif au **Conseil supérieur de la magistrature**, dont **M. Charles Jolibois** est le **rapporteur**.

Elle a tout d'abord entendu **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice.**

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a tout d'abord rappelé que le projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature n'était que l'un des éléments de la réforme qu'elle avait engagée. Elle a indiqué que cette réforme comporterait des dispositions visant à améliorer le fonctionnement de la justice au quotidien, des dispositions relatives à la présomption d'innocence, enfin des dispositions sur la nature des liens entre le pouvoir politique et les Parquets. Elle a souligné que le projet de loi constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature se situait au sommet de cet édifice législatif.

Mme le garde des sceaux a précisé que trois textes auraient pour objet d'améliorer le fonctionnement de la justice : un projet de loi sur l'accès au droit comprenant des dispositions sur la connaissance, par les citoyens, de leurs droits et sur la possibilité de les défendre, ainsi que des dispositions sur les modes amiables de règlement des conflits, un texte sur l'amélioration de l'efficacité de la procédure pénale tendant en particulier à instaurer une nouvelle procédure de compensation judiciaire, enfin un projet de décret réformant la procédure civile. Elle a ajouté que l'amélioration du fonctionnement de la justice devait également passer par une augmentation des moyens qui lui

étaient consacrés et elle a rappelé que le budget du ministère de la justice avait connu une forte progression en 1998.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite observé que le Gouvernement déposerait, à l'automne, au Parlement un projet de loi relatif à la présomption d'innocence qui devait encore faire l'objet d'arbitrages et que ce projet de loi contiendrait notamment, des dispositions relatives à la protection des droits de la défense et à la détention provisoire avec en particulier l'instauration d'un juge des libertés. Elle a fait valoir que le projet de loi ménagerait l'ouverture de fenêtres de publicité au cours de la procédure pénale et qu'il contiendrait des dispositions sur la presse, notamment afin d'interdire la diffusion d'images des personnes menottées, de prévoir un droit de réponse audiovisuel comparable à celui qui existerait en matière de presse écrite, enfin de veiller à ce que les décisions de non-lieu ou de relaxe fussent traitées de manière comparable aux décisions de mise en examen. Elle a indiqué qu'en matière de référés, il paraissait souhaitable qu'un temps de réflexion soit prévu entre le prononcé du référé et la mise en œuvre des mesures.

Mme le garde des sceaux a enfin indiqué qu'un projet de loi relatif à l'action publique avait été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Elle a souligné que ce projet tendait à supprimer la possibilité pour le garde des sceaux de donner des instructions dans les dossiers individuels, mais que celui-ci conserverait naturellement le pouvoir de définir des orientations de politique générale. Elle a observé que ce texte tendait à décrire le rôle du garde des sceaux qui jusqu'à présent était à peine mentionné. Elle a ajouté que le projet de loi visait également à renforcer le contrôle effectif du Parquet sur la police judiciaire.

Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice, a alors précisé que le projet de loi constitutionnelle sur le Conseil supérieur de la magistrature visait à garantir effectivement l'indépendance des

magistrats du Parquet. Elle a indiqué que le projet proposait que le Conseil supérieur de la magistrature donne désormais un avis conforme sur les nominations de l'ensemble des membres du Parquet et que le pouvoir de sanction disciplinaire à l'égard de ces magistrats serait transféré du garde des sceaux au Conseil supérieur de la magistrature. Elle a fait valoir que la composition du Conseil supérieur de la magistrature serait modifiée de manière à ce qu'elle reflète mieux la composition de la Nation. Elle a indiqué que le Conseil supérieur de la magistrature comporterait désormais vingt et un membres, parmi lesquels onze ne seraient pas des magistrats. Elle a enfin souligné que le projet de loi constitutionnelle serait suivi de deux projets de lois organiques visant d'une part à préciser les conditions de désignation des magistrats appelés à siéger au sein du Conseil supérieur de la magistrature, d'autre part à apporter des précisions sur le statut de la magistrature et à prévoir la possibilité, pour les citoyens, de disposer d'une voie de recours en cas de dysfonctionnement de la justice.

Concluant son propos, Mme le garde des sceaux a observé que le projet de loi constitutionnelle avait été soumis au président de la République et approuvé par celui-ci et qu'il avait été adopté sans modifications par l'Assemblée nationale.

M. Jacques Larché, président, a constaté que plusieurs dispositions évoquées par Mme Elisabeth Guigou figuraient au nombre des propositions résultant des travaux de plusieurs missions d'information de la commission des lois du Sénat. Il a considéré que la réforme de longue haleine annoncée pourrait être facilitée par le dépôt initial de certains textes au Sénat.

M. Charles Jolibois, rapporteur, après avoir regretté que le texte sur le Conseil supérieur de la magistrature soit présenté comme le couronnement d'un édifice dont les éléments n'étaient pas encore connus, s'est inquiété du rôle que pourrait conserver le garde des sceaux dans une optique d'indépendance du Parquet, et

notamment des moyens qu'il aurait de préserver l'unité de la politique pénale à travers tout le territoire. Il s'est également interrogé sur l'incidence, au regard de la séparation actuelle des magistrats du siège et du parquet, d'une disparition, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, des formations spécifiques à ces deux types de magistrats.

En réponse à **M. Charles Jolibois, rapporteur, Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que la prééminence formelle de la loi constitutionnelle justifiait son examen par le Parlement avant tout autre texte. Elle a rappelé que la réforme proposée parachevait, dans la ligne des propositions du rapport de la commission présidée par M. Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation, la réforme de 1993.

Elle a considéré que cette nouvelle réforme était indispensable pour lever les soupçons qu'avait suscités dans l'opinion la transgression à plusieurs reprises des avis du Conseil supérieur de la magistrature sur des nominations de magistrats du Parquet.

Faisant part de son expérience personnelle, elle a indiqué que depuis son entrée en fonctions, elle s'était refusé à donner au Parquet des instructions sur des dossiers individuels et qu'elle s'était donné pour règle de suivre les avis du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination. Mais elle a souligné qu'elle s'était attachée à donner des consignes générales par voie de circulaire, par exemple concernant l'attitude à adopter lors de la coupe du monde de football, et qu'elle avait régulièrement réuni les procureurs généraux, pour leur transmettre des instructions générales ou recueillir leurs avis.

Elle a jugé fondamental, compte tenu du principe de l'opportunité des poursuites, que le garde des sceaux définisse la politique pénale par voie de consignes générales. Elle a indiqué que ces consignes seraient transmises aux

procureurs généraux, ces derniers disposant d'une certaine latitude pour les adapter à la situation locale.

Elle a insisté sur le fait que l'indépendance des magistrats du Parquet par rapport au pouvoir politique allait de pair avec l'accroissement du pouvoir hiérarchique interne, les procureurs généraux donnant des instructions aux procureurs, ainsi qu'avec le renforcement du pouvoir disciplinaire, les chefs de cour se voyant reconnaître le pouvoir d'engager une procédure devant le Conseil supérieur de la magistrature. Elle a rappelé que les magistrats auraient l'obligation de rendre compte de leur action à leur supérieur hiérarchique et que le garde des sceaux lui-même remettrait annuellement un rapport sur les orientations de la politique pénale et sur l'usage du droit d'action spécifique qui lui serait reconnu.

Elle s'est déclarée persuadée que le nouveau système, fondé sur la confiance envers les magistrats, améliorerait les conditions d'application de la politique pénale.

Elle a rappelé que le garde des sceaux conserverait en outre le pouvoir de proposition concernant la nomination des magistrats du siège et du parquet.

Concernant la séparation des magistrats du siège et du parquet, **Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a considéré que ces deux types de magistrats étaient formés dans la même école et qu'ils étaient gardiens des libertés individuelles, mais qu'ils exerçaient des fonctions différentes. Elle a contesté la référence souvent faite au modèle anglo-saxon qui, selon elle, aboutissait à une justice à deux vitesses favorisant ceux qui avaient les moyens de recourir à de bons avocats. Elle a indiqué que le choix d'une formation unique au sein du Conseil supérieur de la magistrature résultait d'une démarche pragmatique tendant à éviter un accroissement trop important de ses effectifs tout en assurant la représentation de l'ensemble des sensibilités syndicales.

Elle a enfin évoqué la possibilité d'exiger de la part des magistrats, au cours de leur carrière, un choix entre ces deux fonctions.

En réponse à **M. Jean-Jacques Hiest**, **Mme Elisabeth Guigou**, garde des sceaux, ministre de la justice, a donné des indications sur les modalités envisagées pour l'élection des dix représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature. Elle a fait ressortir que cinq collègues interviendraient :

- deux collègues à la Cour de cassation élisant respectivement un conseiller et un procureur ;

- deux collègues dans les cours d'appel élisant respectivement un premier président de cour d'appel et un procureur général ;

- le collège des magistrats des cours et tribunaux élisant six magistrats du Siège ou du Parquet au scrutin proportionnel.

Elle a estimé qu'il était normal de recourir au président du Conseil économique et social pour désigner deux membres du Conseil supérieur de la magistrature, ce conseil figurant déjà dans la Constitution et représentant les forces vives de la Nation.

En réponse à **M. Pierre Fauchon** qui s'était inquiété de l'organisation du travail d'un conseil comprenant vingt-trois membres (en incluant le Président de la République et le garde des sceaux), **Mme Elisabeth Guigou**, garde des sceaux, ministre de la justice, après avoir rappelé que la commission d'avancement du ministère de la justice comprenait actuellement dix-neuf membres, a indiqué que des sections de travail internes au Conseil pourraient être constituées.

En réponse à **M. Robert Pagès** qui se préoccupait des conséquences du pouvoir de proposition conservé par le garde des sceaux sur les nominations, elle a considéré que la mise en œuvre systématique avant toute nomination de la procédure dite "de transparence" interdirait la mise à

l'écart durable injustifiée d'un magistrat, un dialogue pouvant se nouer entre les membres du Conseil supérieur de la magistrature, sensibilisés aux cas individuels, et le garde des sceaux, plus attentif à la gestion globale du corps.

Répondant à **M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a confirmé que le Conseil supérieur de la magistrature siégerait en formation disciplinaire sous la présidence du premier président ou du procureur général de la Cour de cassation, selon les cas, hors de la présence du Président de la République et du garde des sceaux, sans qu'il soit pour autant nécessaire de le préciser davantage dans la Constitution. Elle a ensuite considéré qu'il n'était pas anormal, par le jeu des différents collèges électoraux, d'aboutir à une surreprésentation au Conseil supérieur de la magistrature des magistrats ayant le plus d'expérience, compte tenu des pouvoirs dont ce conseil disposait en matière de nominations et en matière disciplinaire. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait observer qu'une telle surreprésentation ne serait pas incompatible avec l'instauration d'un collège unique élisant des magistrats de divers grades.

En réponse à une observation de **MM. Jean-Jacques Hiest, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon, Mme Elisabeth Guigou, garde des sceaux, ministre de la justice**, a reconnu que le Président de la République, sans pouvoir choisir d'autres personnes, pourrait, en théorie, s'opposer à la nomination des hauts magistrats du Siègre proposée par le Conseil supérieur de la magistrature mais que cette hypothèse était jusqu'à présent un cas d'école.

La commission a ensuite entendu **M. Pierre Truche, premier président de la Cour de cassation, président de la commission de réflexion sur la justice**.

M. Pierre Truche a exprimé sa préférence pour le maintien de deux formations au sein du Conseil supérieur

de la magistrature, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège et l'autre à l'égard de ceux du parquet, prenant en compte la nature distincte des fonctions accomplies.

Il a exposé que, dans la plupart des cas, les décisions du Conseil supérieur de la magistrature étaient prises à l'unanimité, notamment en matière disciplinaire, soulignant ainsi qu'il était difficile de faire la différence entre les membres magistrats et les "laïcs".

M. Pierre Truche a souligné l'importance qu'il y avait à ce que les magistrats ne soient pas majoritaires au sein du Conseil supérieur de la magistrature afin d'éviter tout risque de corporatisme.

Il a considéré que la nomination conjointe de deux membres du Conseil supérieur de la magistrature par le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes ne soulèverait aucune difficulté.

M. Pierre Truche a estimé que, conformément aux usages, il n'était pas opportun que le Président de la République et le garde des sceaux prennent part aux votes du Conseil supérieur de la magistrature.

Il a considéré que la nature des décisions à prendre par le Conseil supérieur de la magistrature, notamment en matière disciplinaire, ne se prêtait pas à une délibération par vingt-deux membres.

Traitant ensuite de la responsabilité des magistrats, **M. Pierre Truche** a rappelé que l'Etat supportait les conséquences civiles des fautes des magistrats. Il a souligné l'importance de l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature de publier ses décisions en matière disciplinaire et il s'est réjoui qu'on envisage d'étendre aux chefs de cour la possibilité de saisir le Conseil.

Il a fait valoir que l'importance et la qualité du travail fourni par la très grande majorité des magistrats exigeait

de sanctionner ceux d'entre eux qui s'avéraient négligents dans le traitement des dossiers.

M. Pierre Truche a suggéré, qu'après l'exercice de leurs fonctions pendant dix ou douze ans, les magistrats soient appelés à opter définitivement soit pour les fonctions du siège, soit pour celles du parquet.

A M. Charles Jolibois, rapporteur, qui l'interrogeait sur les raisons pour lesquelles il préconisait deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Pierre Truche** a répondu que l'opportunité de cette distinction découlait de l'exercice de deux métiers différents au sein de la magistrature.

Il a souhaité l'institution d'un juge des libertés disposant de moyens spécifiques.

A M. Jacques Larché, président, qui lui demandait si le juge des libertés devrait reprendre l'instruction des affaires qui lui seraient soumises, **M. Pierre Truche** a indiqué que le rôle de ce juge consisterait à entendre les parties, puis à trancher la question de liberté en litige.

En réponse à **M. Charles Jolibois, rapporteur**, **M. Pierre Truche** a indiqué que la possibilité de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par un justiciable en cas de dysfonctionnement des tribunaux n'était pas souhaitable, ceux-ci pouvant d'ores et déjà saisir les chefs de Cour. Il a estimé en revanche opportun que les chefs de Cour puissent eux-mêmes saisir le Conseil supérieur de la magistrature, relevant que ceux-ci n'étaient plus disposés à tolérer une activité insuffisante de la part de certains magistrats.

M. Robert Badinter a souligné que le pouvoir de proposition en matière de nomination était plus important que celui d'exprimer un avis conforme car, dans le premier cas, l'autorité investie du pouvoir de nomination ne pouvait nommer une personne non proposée.

En réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Pierre Truche** a considéré qu'il n'existait aucun

inconvéniént à ce que des magistrats soient jugés par des magistrats.

Interrogé par **M. Jacques Larché, président**, sur l'obligation de réserve des magistrats, **M. Pierre Truche** a estimé souhaitable que le serment prononcé en début de carrière soit élargi au devoir de réserve.

Répondant à **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur l'opportunité de faire également bénéficier les avocats du "tronc commun" qui serait constitué par les dix à douze premières années de carrière des magistrats, **M. Pierre Truche** a fait observer qu'une telle suggestion se heurterait d'abord à un problème matériel du fait que, par exemple, il y aurait à Paris quinze magistrats pour mille avocats en formation.

M. Pierre Truche, toujours en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, a considéré que les membres du Conseil supérieur de la magistrature nommés par le Président de la République, le Président du Sénat ou le Président de l'Assemblée nationale, ne se montraient pas moins indépendants que les autres dans l'exercice de leurs fonctions.

M. Robert Badinter lui a demandé si, au regard de l'établissement d'un "corpus" des obligations des magistrats, il n'était pas préférable de prévoir la constitution d'une seule formation disciplinaire au sein du Conseil supérieur de la magistrature. **M. Pierre Truche** a admis qu'il existerait, dans cette hypothèse, un risque de variation d'interprétation de ces obligations, soulignant toutefois que, dans la pratique, les membres communs aux deux formations pourraient jouer un rôle d'uniformisation.

La commission a enfin entendu **M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation**.

M. Jean-François Burgelin a tout d'abord regretté que l'Assemblée nationale n'ait pas entendu de magistrats

du Parquet, alors que ceux-ci étaient les principaux intéressés par les modifications proposées par le présent projet de loi constitutionnelle.

Il a ensuite souligné que ce texte, allait dans le bon sens, mais il lui a reproché de ne pas résoudre certains problèmes liés à la rédaction actuelle de l'article 65 de la Constitution.

Au premier paragraphe de l'article 65, **M. Jean-François Burgelin** a relevé l'ambiguïté de la place du Président de la République et du garde des sceaux respectivement président et vice-président d'un organe dont ils étaient destinataires des propositions et avis.

Il a estimé que de ce point de vue la composition du Conseil supérieur de la magistrature proposée par le projet de loi constitutionnelle méritait d'être confrontée à l'analyse de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a jugé que le Conseil d'Etat luxembourgeois, à la fois juge administratif et conseil du Gouvernement, n'offrait pas des garanties suffisantes d'impartialité.

M. Jean-François Burgelin a estimé que l'expression "personnalités n'appartenant ni à l'ordre judiciaire ni au Parlement" n'était pas suffisamment normative. Il a souligné que, si la notion de "corps judiciaire" était bien connue, à condition toutefois de savoir si elle ne désigne que les seuls magistrats en exercice ou si elle inclut les magistrats honoraires, celle d'"ordre judiciaire" pouvait laisser penser que les membres des tribunaux de commerce ou des conseils de prud'hommes pouvaient être concernés.

Sur le fond, **M. Jean-François Burgelin** a fait part de deux interrogations principales. En premier lieu, il a jugé le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature, à savoir vingt et une personnes, considérable ; il a marqué son scepticisme sur la disproportion entre le nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature qui seraient appelés à statuer disciplinairement et l'objet de la plupart des affaires disciplinaires.

En second lieu, il a jugé inopportune la mise à l'écart du procureur général près la Cour de cassation en matière de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, alors que le président du Conseil économique et social désignerait deux membres et que le premier président de la Cour des comptes, le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation désigneraient conjointement deux membres.

M. Jean-François Burgelin a en effet rappelé qu'à la Cour de cassation, le procureur général était statutairement l'alter ego du premier président, et que la mise à l'écart du premier était symboliquement regrettable. A la question de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, sur l'unité du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Jean-François Burgelin** a marqué que la dualité de formation s'était, à ses yeux, déjà révélée un échec, puisqu'en pratique le Conseil supérieur de la magistrature se réunissait en formation plénière, sans que celle-ci n'ait d'existence constitutionnelle ou légale.

Il s'est déclaré réservé à l'égard d'une séparation nette entre le parquet et le siège, qui remettrait en cause une tradition française d'unité du corps judiciaire, craignant en particulier que la séparation entre siège et parquet ne provoque une "fonctionnarisation" de ce dernier, et ne porte atteinte à deux principes fondamentaux, le respect de la personne et le contradictoire.

Pour ces raisons, **M. Jean-François Burgelin** s'est déclaré attaché à l'unité de recrutement, de formation et de début de carrière des magistrats du siège et du parquet.

En réponse à **M. Pierre Fauchon**, qui s'inquiétait du fonctionnement pratique d'un conseil comprenant vingt et un membres, **M. Jean-François Burgelin** a fait valoir deux idées.

Premièrement, il a jugé excellente la proposition de rendre les "non-magistrats" majoritaires dans le Conseil supérieur de la magistrature. Mais il n'a pas caché que le

travail quotidien du Conseil supérieur de la magistrature, minutieux et répétitif, pourrait à l'avenir décourager les membres non-magistrats, pour aboutir à l'effet inverse de l'objectif visé, à savoir une majorité réelle de magistrats. Il a toutefois indiqué que tel n'avait pas été le cas jusqu'à présent.

Deuxièmement, il a confirmé que le chiffre de vingt et un membres lui semblait démesuré par rapport au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

M. Jacques Larché, président, après avoir noté que la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature s'exerçait à plein temps, a souhaité savoir quel pouvait être le nombre le plus approprié de membres du Conseil supérieur de la magistrature permettant de respecter le principe d'une majorité de non-magistrats. **M. Jean-François Burgelin** a estimé que le chiffre actuel, douze membres en comptant le Président de la République et le garde des sceaux, était satisfaisant.

En réponse à **M. Charles Jolibois, rapporteur**, **M. Jean-François Burgelin** a indiqué que les moyens humains du Conseil supérieur de la magistrature ne permettaient pas d'alléger la charge de travail personnelle de chacun des membres.

M. Jean-François Burgelin a conclu en attirant l'attention sur la question du nombre de membres du Conseil supérieur de la magistrature, spécialement en matière disciplinaire.

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a tout d'abord procédé à la désignation de **M. Christian Bonnet**, comme candidat titulaire et de **M. André Bohl**, comme candidat suppléant, pour siéger au sein du **Comité des finances locales**.

Puis la commission a procédé, sur le rapport de **M. Pierre Fauchon**, à l'examen des amendements au

projet de loi n° 434 (1997-1998) relatif aux alternatives aux poursuites et renforçant l'efficacité de la procédure pénale, et à la proposition de loi n° 270 (1997-1998) de M. Robert Pagès et plusieurs de ses collègues, relative à la délégation aux greffiers des attributions dévolues par la loi aux greffiers en chef.

La commission a tout d'abord donné un avis défavorable à l'amendement n° 25 de **M. Daniel Millaud** tendant à opposer la question préalable sur le projet de loi.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a souligné que les dispositions dont l'application aux territoires d'outre-mer était contestée par **M. Daniel Millaud** ne s'appliqueraient pas en pratique à ces territoires. Il a en outre indiqué qu'il n'était pas souhaitable que le Sénat rejette l'ensemble du texte au seul motif que les assemblées des territoires d'outre-mer n'auraient pas été consultées. Il a toutefois estimé qu'il était exact que le Gouvernement faisait souvent preuve de légèreté en matière de consultation des assemblées territoriales et qu'il conviendrait de l'inciter à plus de vigilance. **M. Daniel Millaud** a rappelé que deux circulaires de 1988 et 1990 précisaient les conditions dans lesquelles les assemblées des territoires d'outre-mer devaient être consultées sur les projets de loi et que ces circulaires devaient être respectées. Il a estimé que l'ensemble du projet de loi examiné par le Sénat aurait dû être soumis pour consultation aux assemblées territoriales.

M. Daniel Hoeffel a observé que l'examen de la question préalable aurait valeur d'avertissement pour le Gouvernement qui, bien souvent, ne prenait pas la peine de consulter les assemblées des territoires d'outre-mer.

M. Jacques Larché, président, a rappelé que l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable avait valeur de rejet du projet de loi et qu'il ne paraissait pas souhaitable que le Sénat adopte une telle attitude à l'égard d'un texte contenant des dispositions utiles. Il a en revanche estimé souhaitable d'attirer l'attention du

Gouvernement sur la question de la consultation des assemblées des territoires d'outre-mer.

Avant le chapitre premier, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 26 de M. Hubert Haenel tendant à insérer un article additionnel introduisant dans l'article premier du code de procédure pénale une définition de l'action publique. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souligné que cet amendement aurait plus sa place dans le projet de loi relatif à l'action publique déposé à l'Assemblée nationale que dans le texte sur l'efficacité de la procédure pénale. La commission a également rejeté, pour les mêmes raisons, l'amendement n° 27 du même auteur tendant à modifier l'article 40 du code de procédure pénale relatif à l'obligation pour les autorités constituées et les fonctionnaires de dénoncer les crimes ou délits dont ils ont connaissance.

A l'article premier (alternatives aux poursuites et compensation judiciaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 33 de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à modifier le texte proposé pour l'article 41-1 du code de procédure pénale afin de supprimer la possibilité pour le procureur de mettre en œuvre par délégation certaines mesures alternatives aux poursuites. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que la commission s'était opposée à l'inscription dans la loi de ces pratiques. En conséquence, la commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 32 présenté par le Gouvernement tendant à supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 41-1 du code de procédure pénale.

La commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 52 présenté par MM. Robert Pagès, Michel Duffour et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à supprimer, dans le texte proposé pour l'article 41-2 du code de procédure pénale, la possibilité pour le procureur de proposer le paiement d'une amende dans le cadre de la compensation judiciaire. Elle a donné

un avis défavorable à l'amendement n° 48 des mêmes auteurs et à l'amendement n° 34 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à modifier le texte proposé pour l'article 41-2 du code de procédure pénale afin de prévoir la possibilité pour le président du tribunal de grande instance de modifier le contenu des mesures proposées par le procureur de la République. Elle a enfin donné un avis défavorable à l'amendement n° 53 de MM. Robert Pagès, Michel Duffour et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à modifier le texte proposé pour l'article 41-3 du code de procédure pénale afin de supprimer les modalités particulières prévues par ce texte pour l'application de la compensation judiciaire en matière contraventionnelle.

A l'article 3 (compétence du juge unique en matière correctionnelle), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 49 présenté par MM. Robert Pagès, Michel Duffour et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à remettre en cause la compétence du juge unique lorsqu'une des parties demande que le tribunal statue en formation collégiale. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souligné que l'adoption de cet amendement signifierait en pratique la fin du juge unique.

A l'article 5 (procédure de l'amende forfaitaire), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 35 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à supprimer cet article. Elle a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 28 présenté par M. Hubert Haenel tendant à prévoir la possibilité d'appliquer la procédure de l'amende forfaitaire aux contraventions de cinquième classe.

Après l'article 8, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 29 présenté par M. Hubert Haenel tendant à insérer un article additionnel pour permettre aux contrôleurs des transports publics de relever

l'identité des contrevenants et de faire appel à un officier de police judiciaire en cas de refus de la personne de justifier de son identité.

A l'article 11 (limitation des comparutions devant la chambre d'accusation en matière de demandes de mises en liberté), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 36 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à prévoir qu'une personne en détention provisoire ne pourrait demander à comparaître personnellement devant la chambre d'accusation si elle avait déjà comparu devant celle-ci depuis moins de deux mois en matière criminelle et depuis moins d'un mois en matière correctionnelle. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que la commission avait décidé la suppression du premier paragraphe de l'article 11 du projet de loi. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a alors indiqué qu'il était favorable à cette suppression et que l'amendement n° 36 était un amendement de repli.

A l'article 13 (conditions pour qu'un prévenu puisse être jugé en son absence), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 37 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à proposer une nouvelle rédaction de cet article.

Après l'article 13, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 30 présenté par M. Hubert Haenel tendant à insérer un article additionnel pour prévoir l'application de la procédure de l'amende forfaitaire aux délits figurant au code de la route.

Après l'article 14, la commission a examiné l'amendement n° 38 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à insérer un article additionnel pour prévoir la possibilité pour la Cour d'assises lorsqu'elle a fait droit à une demande de mise en liberté formée par un accusé et qu'elle prononce à son encontre une peine de

réclusion criminelle ou d'emprisonnement sans sursis de décerner mandat de dépôt contre lui. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, s'est déclaré à titre personnel favorable à cet amendement tout en observant qu'il serait plus cohérent de permettre à la Cour d'assises de décerner ce mandat à tout moment de la procédure. **M. Robert Badinter** a observé que la modification proposée ne s'appliquerait en aucun cas aux affaires déjà jugées. Il a estimé que, d'une manière générale, l'adoption de l'amendement favoriserait la liberté des personnes jugées pendant le cours des débats. Il a ajouté qu'actuellement les Cours d'assises hésitent à faire droit aux demandes de mise en liberté par crainte que la personne, en cas de condamnation, ne forme un pourvoi en cassation avant de disparaître. **M. Jacques Larché, président**, s'est interrogé sur la composition de la formation qui décernerait le mandat de dépôt. Il a estimé que l'amendement pourrait être amélioré et réexaminé dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la présomption d'innocence. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a alors indiqué qu'il retirerait cet amendement en séance publique afin d'améliorer ultérieurement sa rédaction.

A l'article 17 (destruction ou aliénation des biens meubles saisis), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 39 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à supprimer le troisième alinéa du texte proposé pour l'article 99-1 du code de procédure pénale relatif au sort des objets saisis dans le cadre de l'instruction.

A l'article 18 (destruction des substances stupéfiantes saisies), la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 40 de MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à supprimer cet article. Elle a également donné un avis défavorable aux amendements n° 41, 42, 43 et 44 des mêmes auteurs tendant à modifier l'article 18 pour supprimer la possibilité pour un officier

de police judiciaire agissant sur commission rogatoire de procéder à la pesée des substances stupéfiantes avant leur destruction.

Avant l'article 19, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 45 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à insérer un article additionnel pour modifier l'article 149 du code de procédure pénale relatif à l'indemnisation des personnes ayant subi une détention provisoire et bénéficié par la suite d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement. **M Pierre Fauchon, rapporteur**, a estimé que cet amendement intéressant et important trouverait mieux sa place dans le cadre du futur projet de loi sur la présomption d'innocence et la détention provisoire.

La commission a également donné un avis défavorable à l'amendement n° 50 présenté par MM. Robert Pagès, Michel Duffour et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel modifiant l'article 729 du code de procédure pénale pour prévoir la possibilité de placer dès leur condamnation les personnes purgeant une peine d'emprisonnement inférieure à un an sous le régime de la libération conditionnelle.

A l'article 19 (simplification de la procédure de renvoi d'une juridiction à une autre), la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 46 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à supprimer cet article. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que la commission avait adopté un amendement identique.

Après l'article 19, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié présenté par M. Hubert Haenel tendant à insérer un article additionnel pour prévoir que la prescription en matière de peines

d'amende ne commence à courir qu'à compter du premier acte de recouvrement.

A l'article 20 (notification aux avocats par télécopie), la commission a examiné l'amendement n° 47 présenté par MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à prévoir qu'en cas de notification par télécopie, un accusé de réception du destinataire devait être adressé, le cas échéant, par la même voie. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a observé que la commission avait adopté un amendement semblable, mais ne comportant pas la mention "le cas échéant". Après un débat auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Pierre Fauchon, rapporteur, et Michel Dreyfus-Schmidt**, la commission a décidé de rectifier son amendement n° 23 pour prévoir que la notification par télécopie devrait être accompagnée d'un avis de réception du destinataire.

Après l'article 20, la commission a donné un avis défavorable à l'amendement n° 51 présenté par MM. Robert Pagès, Michel Duffour et les membres du groupe communiste républicain et citoyen tendant à insérer un article additionnel modifiant l'article L. 811-2 du code de l'organisation judiciaire pour prévoir la possibilité de déléguer aux greffiers les tâches dévolues par la loi aux greffiers en chef. **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé que la commission avait préféré ne pas insérer cette disposition dans le présent projet de loi.

La commission a ensuite nommé **M. Pierre Fauchon** comme **rapporteur** de la **proposition de loi n° 485 (1997-1998)** de **M. Paul Loridant** et plusieurs de ses collègues, pour l'extension de la qualification **d'officier de police judiciaire** au corps de maîtrise et d'application de la **Police nationale**.

La commission a abordé, sur le **rapport** de **M. Pierre Fauchon**, l'**examen** de cette proposition de loi.

M. Pierre Fauchon, rapporteur, a indiqué que cette proposition de loi avait pour objet de permettre aux fonc-

tionnaires du corps de maîtrise et d'application de la police nationale d'accéder à la qualité d'officier de police judiciaire après trois années de service effectif. Il a observé que l'on constatait aujourd'hui une insuffisance du nombre d'officiers de police judiciaire dans la police nationale et que cette situation s'aggraverait au cours des prochaines années. Il en a conclu que la proposition de loi pouvait présenter une utilité, mais qu'il convenait de veiller à ce que son adoption n'entraîne pas un affaiblissement de la qualité des actes de police judiciaire. Il a donc proposé que la commission chargée de donner un avis conforme sur l'accès des fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application à la qualité d'officier de police judiciaire soit la même que celle donnant d'ores et déjà un avis pour l'accès à cette qualité des commissaires de police et des fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement.

Après un échange de vues auquel ont participé **MM. Jean-Jacques Hyst, Michel Dreyfus-Schmidt et M. Jacques Larché, président**, celui-ci a constaté que le contenu de la proposition de loi soulevait des difficultés sur lesquelles la commission, compte tenu de son emploi du temps, n'était pas en mesure de statuer.

La commission a renvoyé l'examen de la proposition de loi à une réunion ultérieure.

La commission a ensuite commencé, sur le **rapport de M. Charles Jolibois**, l'examen du **projet de loi constitutionnelle n° 476 (1997-1998)**, relatif au **Conseil supérieur de la magistrature** et de la **proposition de loi constitutionnelle n° 319 (1997-1998)** de M. Daniel Millaud et plusieurs de ses collègues tendant à modifier **l'article 65 de la constitution**.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rappelé que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature adoptée en 1993 avait étendu le champ des compétences de ce conseil aux magistrats du parquet, par la création, à l'initiative du Sénat, d'une formation spécifique aux attribu-

tions seulement consultatives, en même temps qu'elle avait diversifié le mode de désignation de ses membres.

Il a ensuite expliqué que la nouvelle réforme proposée par le présent projet de loi constitutionnelle trouvait son origine dans le souci de couper court aux soupçons apparus quant à l'intervention du pouvoir politique dans les nominations des magistrats du parquet et quant à l'impartialité des décisions prises par les magistrats ainsi nommés. Il a précisé que cette préoccupation avait conduit à prévoir que les nominations des magistrats du parquet seraient désormais soumises à l'exigence d'un avis conforme, et non plus d'un avis simple, du Conseil supérieur de la magistrature sur les propositions du garde des sceaux. Il a ajouté que le projet de loi prévoyait également de conférer au Conseil supérieur de la magistrature un pouvoir de décision, et non plus de simple avis, sur les sanctions disciplinaires prononcées à l'égard des magistrats du parquet.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a par ailleurs souligné que cet accroissement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du parquet s'accompagnerait, selon le projet de loi constitutionnelle, de l'instauration d'une formation unique du Conseil supérieur de la magistrature appelée à se substituer aux deux formations actuelles.

Il a en outre précisé que le projet de loi constitutionnelle prévoyait d'élargir la composition du Conseil supérieur de la magistrature à une majorité de membres n'appartenant pas à la magistrature, ce qui devrait permettre d'éviter les risques de corporatisme.

Enfin, il a rappelé que ce projet de loi précédait une vaste réforme de la justice qui donnerait lieu à l'examen de sept autres projets de loi.

Présentant ensuite brièvement ses propositions, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, s'est tout d'abord déclaré favorable à l'ouverture de la composition du Conseil supérieur de la magistrature à une majorité de

personnalités extérieures à la magistrature, ainsi qu'à l'exigence d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats du parquet dans la mesure où leur lien hiérarchique avec le ministre de la justice serait maintenu et sans doute renforcé par la future loi organique, ce qui permettrait d'assurer l'indispensable unité de la politique pénale.

Il a annoncé qu'il proposerait cependant différents amendements tendant notamment à préciser que la nomination de membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République s'effectuait sans contreseing, à prévoir une certaine mobilité pour les chefs de juridictions sans pour autant mettre en cause le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, et à faire apparaître le devoir de réserve des magistrats dans le texte même de la Constitution.

Tout en souhaitant consacrer l'existence d'une formation plénière dont les compétences seraient strictement encadrées dans une mission d'assistance du Président de la République en sa qualité de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le rapporteur a souligné qu'il était favorable au maintien de deux formations distinctes respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, dans la droite ligne des positions prises par le Sénat en 1993. Le maintien de ces deux formations lui est en effet apparu indispensable pour marquer la profonde différence de nature des fonctions du siège et du parquet, ainsi que le principe de l'indépendance des magistrats du siège vis-à-vis de ceux du parquet, tout aussi important à ses yeux que le principe de l'indépendance des magistrats à l'égard du pouvoir politique.

Il a enfin indiqué qu'il ferait des propositions concernant les modalités de nomination des personnalités extérieures à la magistrature, tout en admettant que différentes formules pouvaient être envisagées en fonction des conceptions de chacun.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Larché, président**, a souligné le bouleversement du régime traditionnel de nomination des magistrats du parquet qui résulterait de la réforme envisagée. Il a cependant fait observer que paradoxalement le projet de loi constitutionnelle ne répondait que partiellement à la forte attente de l'opinion publique en matière d'indépendance de la justice, laquelle dépendrait largement des dispositions du projet de loi organique concernant les relations entre les magistrats du parquet et la Chancellerie.

S'exprimant à titre personnel, **M. Paul Masson** a rappelé que le projet de loi constitutionnelle faisait partie d'un ensemble indissociable dont tous les éléments n'étaient pas encore connus.

Il a considéré que la volonté de "couper court aux soupçons sans couper court au pouvoir" constituait la quadrature du cercle dans la mesure où le pouvoir, par nature susceptible d'être corrompueur, était à ses yeux inséparable du soupçon. Regrettant que l'on mette en cause ce pouvoir pour satisfaire aux apparences, il s'est déclaré très réticent à l'égard de l'exigence d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats du parquet. Il s'est en effet interrogé sur la possibilité de maintenir un lien hiérarchique entre les magistrats du parquet et le garde des sceaux sans conserver le pouvoir hiérarchique de nomination, ainsi que sur les risques de soupçon liés au transfert au Conseil supérieur de la magistrature du pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats du parquet.

Il s'est par ailleurs prononcé en faveur du maintien de deux formations distinctes pour les magistrats du siège et ceux du parquet.

En conclusion, il a regretté le recours aux avis conformes qui conduisent à s'opposer sans prendre la véritable responsabilité du choix.

Après avoir rappelé que Sénat et Assemblée nationale devaient adopter des textes identiques sur ce projet de

réforme constitutionnelle, **M. Jacques Larché, président**, a fait observer que le contenu de la future loi organique concernant les relations entre les magistrats du parquet et le garde des sceaux restait à l'heure actuelle tout à fait incertain.

S'exprimant à titre personnel, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord fait valoir que la réforme du Conseil supérieur de la magistrature était liée aux choix effectués pour le statut du parquet.

Se déclarant favorable à l'institution d'une formation unique du Conseil supérieur de la magistrature, il a envisagé que le pouvoir de proposition du Gouvernement soit limité aux nominations des magistrats du parquet, lesquelles seraient soumises à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, tandis que les magistrats du siège seraient pour leur part tous nommés par le Conseil supérieur de la magistrature.

S'agissant de la composition du futur Conseil supérieur de la magistrature, après s'être interrogé sur les modalités de l'élection des membres magistrats et sur la notion d'"ordre judiciaire", il a évoqué la proposition du rapporteur tendant à prévoir la désignation d'une partie des membres extérieurs à la magistrature par l'Assemblée nationale et le Sénat à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, suggérant pour sa part une désignation de ces membres à une majorité des trois quarts des membres de l'assemblée concernée ou des neuf dixièmes de son bureau.

Il a par ailleurs considéré que les propositions du rapporteur tendaient à placer la formation plénière sous la tutelle du Président de la République et à cantonner ses compétences à un simple pouvoir d'avis.

M. Patrice Gélard a tout d'abord indiqué qu'il pensait trouver un large terrain d'entente avec le rapporteur au sujet des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, qui faisaient au demeurant l'objet d'un consensus entre le Président de la République et le garde des sceaux.

En ce qui concerne la composition du Conseil supérieur de la magistrature, il s'est interrogé sur les deux formations distinctes proposées par le rapporteur, considérant que cette distinction n'était pas nécessairement justifiée dans la mesure où les procureurs étaient des magistrats comme les autres et qu'elle risquerait en outre d'entraîner des jurisprudences divergentes et des modalités de fonctionnement complexes.

A propos de la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature n'appartenant pas à la magistrature, il a contesté la nomination de deux membres par les trois présidents des juridictions suprêmes prévue par le projet de loi constitutionnelle, constatant que cette nomination pourrait être comprise comme accroissant indirectement les pouvoirs des magistrats tout en excluant le procureur général près la Cour de cassation pourtant au même rang que le premier président. Il s'est en outre déclaré gêné de voir le président du Conseil économique et social placé sur le même plan que le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat pour la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature et il a marqué sa préférence pour une désignation par le Président du Conseil constitutionnel.

Estimant que la proposition du rapporteur tendant à la désignation de certains membres par les assemblées parlementaires à une majorité qualifiée rappelait par trop la IV^e République, il s'est prononcé en faveur d'une désignation de trois membres chacun par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, ainsi que d'un membre par le Président du Conseil constitutionnel.

Après avoir rappelé le débat et les votes intervenus à l'Assemblée nationale, **M. Charles de Cuttoli** s'est déclaré très réservé sur l'exigence d'un avis conforme pour la nomination des magistrats du parquet, considérant qu'elle aboutirait à dessaisir le Gouvernement de tout pou-

voir de nomination dans la mesure où il ne pourrait s'opposer à l'avis conforme.

M. Jean-Jacques Hiest a regretté qu'on présente au Parlement la "toiture" d'une réforme dont il ne connaissait pas les fondations. Après avoir fait observer qu'on choisissait de réformer le Conseil supérieur de la magistrature plutôt que d'améliorer le fonctionnement de la justice quotidienne, il a déploré la banalisation des révisions constitutionnelles, rappelant que le Conseil supérieur de la magistrature avait déjà été réformé en 1993.

Il a fait part de ses plus extrêmes réserves sur l'opportunité d'une nouvelle réforme qui risquerait de mettre en cause l'autorité de l'Etat sur l'action publique et sur la nécessité de bouleverser le système judiciaire pour résoudre le problème posé par quelques "affaires".

M. Robert Badinter a appelé l'attention de la commission sur les conséquences qu'aurait la nouvelle composition du Conseil supérieur de la magistrature proposée par le rapporteur sur l'équilibre institutionnel, faisant observer que suivant cette proposition, le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire aux termes de l'article 64 de la Constitution, ne désignerait que deux membres du Conseil supérieur de la magistrature alors que le Parlement en désignerait huit.

A la lumière de l'exemple du Conseil supérieur de la magistrature italien composé pour les deux tiers de magistrats et pour un tiers de "laïcs" élus par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes, il a souligné les risques de marchandage, auxquels pourrait donner lieu la désignation de membres par le Parlement et il a considéré qu'elle conférerait aux membres ainsi désignés une coloration politique plus forte que s'ils avaient été nommés par les présidents des assemblées.

Déplorant le poids donné au Président du Conseil économique et social par le projet de loi constitutionnelle, il a rappelé que la "commission Vedel" avait proposé de confé-

rer au Conseil constitutionnel la désignation d'un membre, au même titre que le Conseil d'Etat.

Après avoir fait part de ses réserves sur la composition proposée par le rapporteur, **M. Christian Bonnet** a déclaré qu'il partageait le point de vue exprimé par **M. Paul Masson**.

Approuvant les propos tenus par **M. Patrice Gélard**, **M. Maurice Ulrich** a considéré qu'il convenait de relativiser les craintes que l'exécutif perde toute possibilité d'action sur le parquet dans la mesure où d'une part, le fonctionnement du parquet n'était pas mis en cause par le présent projet de réforme et où d'autre part, le garde des sceaux conserverait son pouvoir de proposition sur ces nominations. Il a au demeurant souligné que jusqu'ici il n'y avait eu que très peu d'avis défavorables du Conseil supérieur de la magistrature non suivis par le pouvoir de nomination.

Répondant ensuite aux différents orateurs, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a tout d'abord lui aussi considéré qu'il fallait nuancer les conséquences de l'exigence d'un avis conforme pour les nominations des magistrats du parquet, soulignant que l'initiative de la proposition resterait au Gouvernement pour la nomination de ces magistrats alors que les hauts magistrats du siège étaient nommés sur les propositions du Conseil supérieur de la magistrature.

A propos de la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature n'appartenant pas à la magistrature, il a fait valoir que la proposition de désignation d'une partie de ces membres par les assemblées parlementaires répondait au souci de renforcer leur légitimité et que l'équilibre institutionnel de 1958 avait déjà été modifié par la réforme de 1993 qui avait mis fin à la nomination de l'ensemble des membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République.

Après avoir indiqué qu'il n'avait pas souhaité évoquer la loi organique en raison de son caractère encore incer-

tain, il a rappelé son attachement au maintien de deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

A l'issue de cette discussion générale, **M. Jacques Larché, président**, a estimé qu'il convenait tout d'abord que la commission statue sur la modification essentielle proposée par le projet de loi constitutionnelle et acceptée par le rapporteur, à savoir l'exigence d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats du parquet.

MM. Paul Masson et Charles de Cuttoli ont précisé qu'en l'état, ils se prononceraient contre cette modification.

M. Maurice Ulrich a fait valoir que les incertitudes actuelles devraient être levées au cours des prochains mois avec l'examen des autres projets de loi et qu'un vote positif sur le projet de loi constitutionnelle en première lecture n'impliquait pas nécessairement un vote positif au Congrès.

M. Jean-Jacques Hyst a déclaré qu'il restait pour sa part fidèle aux positions retenues en 1993.

La commission s'est alors majoritairement prononcée en faveur de l'exigence de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature pour la nomination des magistrats du parquet.

Elle a décidé de poursuivre l'examen du projet de loi constitutionnelle au cours d'une prochaine séance fixée au jeudi 18 juin.

Jeudi 18 juin 1998 - Présidence de M. Jacques Larché, président. La commission a poursuivi, sur le rapport de **M. Charles Jolibois**, l'examen du projet de loi constitutionnelle n° 476 (1997-1998), relatif au Conseil supérieur de la magistrature et de la proposition de loi constitutionnelle n° 319 (1997-1998) de M. Daniel

Millaud et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier l'article 65 de la Constitution.

Reprenant l'examen de l'article premier du projet de loi, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la commission s'était déjà prononcée, au cours de sa précédente réunion, en faveur d'une part, du maintien du régime actuel de nomination des magistrats du siège et, d'autre part, de l'exigence d'un avis conforme, et non plus d'un avis simple, du Conseil supérieur de la magistrature pour les nominations des magistrats du parquet.

Il s'est déclaré favorable au maintien, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, de deux formations distinctes respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, eu égard à la spécificité des métiers de ces deux catégories de magistrats, tout en souhaitant consacrer son unité à travers la constitutionnalisation de la formation plénière à laquelle serait conférée la compétence d'émettre des avis à l'initiative du Président de la République.

Il a considéré qu'il conviendrait de rechercher un système permettant d'avoir une majorité de non magistrats au sein de la formation plénière comme dans les formations spécialisées, en permettant néanmoins une représentation suffisante des différentes strates hiérarchiques de magistrats.

S'agissant de la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature extérieurs à la magistrature, il a proposé que certains soient désignés par les assemblées parlementaires mais il s'est déclaré ouvert à toute autre solution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est pour sa part déclaré favorable au principe d'une réforme du statut des membres du parquet tendant à ce qu'ils ne soient plus des magistrats, mais des fonctionnaires soumis aux ordres du Gouvernement comme les préfets, de manière à assurer une véritable égalité entre la défense et l'accusation. Il a jugé qu'il n'était pas satisfaisant de permettre aux magis-

trats de passer librement du siège au parquet et vice versa.

M. Robert Badinter a fait observer que l'examen de la loi organique relative au statut du parquet permettrait d'envisager une dissociation des carrières du siège et du parquet en demandant aux magistrats de faire un choix après un certain nombre d'années d'exercice.

M. Pierre Fauchon a souligné qu'à ses yeux les membres du parquet devaient rester des magistrats, considérant par ailleurs que la question de l'indépendance du parquet était artificiellement accentuée par les médias.

M. Jacques Larché, président, a finalement constaté que la transformation du statut de magistrat des membres du parquet n'était pas à l'ordre du jour.

M. Philippe de Bourgoing a indiqué qu'il se prononcerait en faveur du maintien de deux formations séparées au sein du Conseil supérieur de la magistrature, et il a rappelé que son collègue M. Jean-Marie Girault avait une opinion inverse.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé qu'en l'état de leurs statuts respectifs la distinction entre le siège et le parquet ne justifiait pas deux formations spécialisées en matière de nominations et encore moins en matière disciplinaire.

M. Robert Badinter a souligné que le travail quotidien du Conseil supérieur de la magistrature consistait à traiter des questions d'avancement certes fondamentales pour les intéressés, mais qui ne posaient que rarement des questions de principe.

Après avoir fait valoir que la formation unique envisagée par le projet de loi constitutionnelle serait en tout état de cause amenée à constituer des sections eu égard au nombre élevé de membres prévu, il a estimé que l'institution d'une formation unique présenterait l'intérêt de permettre le développement, par sa jurisprudence en matière

disciplinaire, d'un corpus de règles déontologiques communes à l'ensemble des magistrats.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a jugé préférable de maintenir la distinction instituée depuis 1993, qui avait donné toute satisfaction. Il a estimé que les exigences déontologiques, notamment le devoir de réserve, ne se posaient pas tout à fait dans les mêmes termes pour le siège et pour le parquet.

Après avoir rappelé qu'il était favorable à l'économie générale du projet de loi, **M. Maurice Ulrich** a reconnu que la double formation actuelle, dont le maintien avait d'ailleurs été recommandé par la commission présidée par M. Pierre Truche, n'avait pas donné de mauvais résultats. Il a néanmoins souhaité que l'ouverture à une majorité de membres extérieurs à la magistrature soit également concrétisée en formation plénière.

A l'issue de ce débat, la commission s'est prononcée en faveur du maintien de deux formations spécifiques, respectivement compétentes pour le siège et pour le parquet.

Un échange de vues s'est ensuite développé sur le nombre adéquat de membres et leur répartition entre les deux formations, à laquelle ont pris part **MM. Charles Jolibois, rapporteur, Jacques Larché, président, Maurice Ulrich, Pierre Fauchon, Paul Girod, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Pierre Courtois, Robert Badinter, Christian Bonnet, Lucien Lanier, Paul Masson et Patrice Gélard.**

M. Charles Jolibois, rapporteur, a évoqué différentes solutions envisageables pour assurer une majorité de personnalités extérieures à la magistrature au sein de la formation plénière, se référant notamment aux travaux de la commission de réflexion présidée par M. Pierre Truche.

M. Pierre Fauchon a insisté sur l'importance de constituer des formations opérationnelles en limitant le nombre de leurs membres.

M. Patrice Gélard a souhaité que soient conservés les nombres de dix personnalités extérieures, dix magistrats et un conseiller d'Etat prévus par le projet de loi.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a proposé que l'on retienne cet équilibre général en prévoyant que les formations spécialisées comprendraient six magistrats dont cinq de la fonction concernée et un de l'autre.

M. Robert Badinter a fait observer que l'institution de formations spécialisées au sein desquelles les magistrats seraient fortement minoritaires risquait d'être perçue très défavorablement au sein de la magistrature.

M. Jacques Larché, président, approuvé par **M. Maurice Ulrich**, a suggéré que les personnalités extérieures se divisent également entre les deux formations de manière à ce que chacune accueille, outre le conseiller d'Etat, six magistrats et six personnalités.

A l'issue de cette discussion, la commission a retenu la composition suivante : 10 magistrats élus, 10 personnalités extérieures et un conseiller d'Etat dans la formation plénière ; 6 magistrats (dont 5 de la fonction concernée et 1 de l'autre), 6 personnalités et le conseiller d'Etat dans chacune des deux formations.

La commission a ensuite abordé la question des modalités de désignation des personnalités extérieures.

Elle a tout d'abord écarté la suggestion initiale du rapporteur tendant à l'élection de certaines personnalités par les assemblées parlementaires.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a ensuite présenté une autre proposition également soutenue par **M. Patrice Gélard**, tendant à la désignation par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat de trois membres chacun, le dixième étant désigné par le Conseil constitutionnel.

M. Robert Badinter a estimé que cette solution aboutirait à un déséquilibre institutionnel au profit du Parlement peu compatible avec la Constitution de la Ve

République. Il s'est prononcé en faveur de la désignation de deux membres chacun par le Président de la République et les présidents des assemblées, d'un membre par le Conseil constitutionnel et de trois membres conjointement par les présidents des trois plus hautes juridictions françaises.

Justifiant l'intervention du Conseil constitutionnel, notamment par son rôle de contrôle des lois organiques relatives à la magistrature, et contestant en revanche la légitimité de l'intervention du Conseil économique et social, **M. Robert Badinter** a fait valoir que la solution qu'il proposait permettait de réaliser un certain équilibre entre les membres désignés par des autorités politiques (au nombre de 6) et les membres désignés par des autorités juridictionnelles (au nombre de 4), s'agissant d'une institution dont la finalité était de garantir l'indépendance de la magistrature.

M. Paul Masson s'est déclaré opposé à l'intervention du Conseil constitutionnel, qui lui est apparue procéder d'une confusion sur le rôle de cette institution chargée de contrôler la constitutionnalité des lois et la régularité des élections.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a rejoint ce point de vue. Il a envisagé que le Président de la République et les présidents des assemblées désignent chacun trois membres, le dixième étant désigné conjointement par les présidents des trois plus hautes juridictions.

M. Paul Masson a approuvé cette suggestion.

MM. Robert Badinter et Christian Bonnet ont craint que cette solution, bien qu'inspirée du mode de désignation du Conseil constitutionnel, puisse être perçue comme rompant l'équilibre entre les membres désignés par des autorités issues du suffrage universel et ceux choisis par des autorités juridictionnelles.

M. Pierre Fauchon a considéré que la désignation de membres du Conseil supérieur de la magistrature ne relevait pas des fonctions du Conseil constitutionnel. Il a en

revanche déclaré qu'il n'était pas opposé à une augmentation du nombre de membres désignés par les présidents des plus hautes juridictions.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a suggéré d'y ajouter le procureur général près la Cour de cassation, afin d'introduire une intervention d'un représentant du parquet.

M. Robert Badinter a alors fait observer que le procureur général près la Cour de cassation ne pouvait être considéré comme le chef du parquet et que son introduction risquait de renforcer excessivement l'intervention de la Cour de cassation et partant, l'influence du corps judiciaire sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Après avoir écarté successivement l'intervention du Conseil constitutionnel et celle du procureur général près la Cour de cassation, la commission a finalement opté pour la désignation de six personnalités par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, à raison de deux chacun, et de quatre personnalités conjointement par le vice-président du Conseil d'Etat, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes, un conseiller d'Etat demeurant désigné par le Conseil d'Etat.

Alors que le projet de loi constitutionnelle prévoyait que ne puissent être ainsi désignées que des personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, la commission a souhaité que ne puissent pas non plus être nommés des conseillers d'Etat ou des magistrats administratifs ou financiers, y compris honoraires.

M. Robert Pagès a fait part de ses désaccords avec les positions prises par la commission ainsi qu'avec le projet de loi constitutionnelle.

La commission a ensuite approuvé la proposition du rapporteur de prendre en compte la proposition de loi de M. Daniel Millaud qui tend à aligner les modalités de nominations des présidents des juridictions d'outre-mer sur celles des juridictions comparables de métropole.

Puis elle a examiné une autre proposition du rapporteur tendant à préciser explicitement, dans la Constitution, que le Conseil supérieur de la magistrature statue sur les manquements au devoir de réserve des magistrats.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est opposé à cette précision qu'il a assimilée à une tautologie.

M. Robert Badinter a estimé que cette proposition relevait de la loi organique et non de la Constitution et qu'il n'y avait pas de raison de plus constitutionnaliser les manquements au devoir de réserve que les manquements à la probité, par exemple.

M. Paul Masson s'est interrogé sur le point de savoir si le Conseil supérieur de la magistrature réuni en conseil de discipline ne statuait pas également sur les manquements au devoir de réserve des magistrats.

M. Jacques Larché, président, a estimé qu'au vu de certains de ses avis il serait opportun de le réaffirmer au niveau constitutionnel.

M. Pierre Fauchon a craint que cette proposition ne laisse penser que le droit actuel ne permettait pas de sanctionner les manquements au devoir de réserve des magistrats.

M. Philippe de Bourgoing a estimé que cette question relevait plutôt de la loi organique.

A l'issue de ce débat sur la proposition de **M. Charles Jolibois, rapporteur**, la commission a décidé de préciser dans son rapport écrit qu'il conviendrait de réfléchir à l'opportunité d'une modification de la loi organique portant statut des magistrats afin de faire apparaître clairement que le manquement au devoir de réserve constituait une faute disciplinaire.

Le rapporteur a ensuite proposé que la consécration de la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature s'accompagne d'un encadrement de sa compétence pour émettre des avis qu'il a souhaité limiter aux seules

demandes du Président de la République d'avis portant sur des questions générales relatives au statut des magistrats. Il a en effet déploré la pratique d'autosaisine du Conseil supérieur de la magistrature qui s'est instaurée dans ce domaine et les risques de dérive du rôle de cette institution. Il a en outre proposé de soumettre la publication des avis à la décision du Président de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que cette proposition conduirait à placer la formation plénière sous la "tutelle" du Président de la République.

Déplorant lui aussi la pratique de l'autosaisine, **M. Pierre Fauchon** a souhaité que soit exclue la possibilité pour le Conseil supérieur de la magistrature de formuler des avis.

M. Robert Badinter a considéré que les modalités de la réunion de la formation plénière relevaient de la loi organique et non de la Constitution et qu'il serait par ailleurs vain de chercher à empêcher la publication des avis.

M. Paul Masson a souhaité que la formation plénière se réunisse uniquement sur convocation du Président de la République. Il a souligné les dangers d'une autosaisine du Conseil supérieur de la magistrature, approuvé sur ce point par **M. Jacques Larché, président**.

M. Maurice Ulrich a estimé opportun de parvenir à encadrer la compétence d'avis, sans l'interdire complètement.

Suivant sa proposition, la commission a alors précisé dans le texte de l'article 65 de la Constitution que le Conseil supérieur de la magistrature se réunirait en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République.

La commission a adopté l'ensemble de l'article premier (composition et attributions du Conseil supérieur de la magistrature) dans la nouvelle rédaction résultant de ses délibérations.

Elle a ensuite examiné deux propositions du rapporteur tendant à insérer des articles additionnels avant l'article premier.

Elle a adopté l'amendement traduisant la première de ces deux propositions, consistant à modifier l'article 19 de la Constitution afin de faire apparaître explicitement que la désignation de membres du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République ferait partie des actes que celui-ci accomplissait sans contreseing.

Puis la commission a examiné une autre proposition du rapporteur, tendant à modifier l'article 64 de la Constitution afin de prévoir la possibilité de fixer par une loi organique une durée maximum d'affectation pour les premiers présidents de cour d'appel et les présidents des tribunaux de grande instance.

M. Charles Jolibois, rapporteur, a expliqué que cette proposition, sans remettre en cause le principe fondamental de l'inamovibilité des magistrats du siège, avait seulement pour objet de remédier à certains effets pervers que pouvait parfois susciter l'immobilisme de certains chefs de juridiction appelés à exercer des responsabilités importantes.

Il a rappelé que cette proposition trouvait son origine dans les conclusions des travaux de la mission d'information sur les moyens de la justice constituée par la commission en 1996, sous sa présidence.

M. Jacques Larché, président, a approuvé cette proposition, soulignant que la situation actuelle pouvait aboutir à une véritable paralysie d'un tribunal, compte tenu des importantes responsabilités exercées par les chefs de juridiction en matière de gestion.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le statut actuel des magistrats permettait d'avoir recours à une sanction disciplinaire dans une telle situation et il a considéré que la proposition du rapporteur portait atteinte au principe de l'inamovibilité.

M. Pierre Fauchon a confirmé que la mission d'information sur les moyens de la justice, dont il était le rapporteur, avait constaté que l'application du principe d'inalévitabilité pouvait parfois conduire à gêner le bon fonctionnement de la justice, tout particulièrement pour ce qui concernait les chefs de cour.

Il a considéré que, compte tenu des garanties désormais assurées par l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature dans les nominations, la question du principe de l'inalévitabilité ne se posait plus dans les mêmes termes qu'au moment où ce principe avait été institué.

Il a donc approuvé la proposition du rapporteur.

M. Jean-Jacques Hiest a estimé que le problème effectivement posé ne pouvait être réglé par la voie disciplinaire. Il a fait observer que la mobilité était une exigence imposée à tous les gestionnaires dans les nations modernes.

Tout en reconnaissant que l'inalévitabilité, en favorisant l'immobilisme, pouvait parfois poser problème, **M. Robert Badinter** a considéré que la réponse apportée par le rapporteur n'était pas adaptée au problème posé. Rappelant que l'inalévitabilité constituait une garantie fondamentale de l'indépendance des juges du siège, il a mis en garde contre l'adoption d'une proposition qui tendrait à la réduire à la faveur de l'examen d'un texte dont l'objet était au contraire d'accroître les garanties de l'indépendance des magistrats à l'égard du pouvoir politique.

M. Jacques Larché, président, a, pour sa part, considéré qu'au moment où l'on renforçait les garanties de leur indépendance, il convenait de rappeler les magistrats à leurs responsabilités.

M. Pierre Fauchon a fait observer qu'il s'agissait simplement de poser le problème à l'occasion d'une première lecture mais pas nécessairement d'y apporter une réponse définitive.

M. Maurice Ulrich a rappelé qu'à la suite des réflexions de la commission constituée sous la présidence de M. Pierre Truche, le problème de la responsabilité des juges serait examiné dans le cadre d'un projet de loi actuellement en préparation. Il a par ailleurs relevé que l'amendement dépassait le cadre du présent projet de loi constitutionnelle sans régler l'ensemble du problème soulevé.

M. Lucien Lanier s'est interrogé sur la possibilité de régler le problème par une loi organique.

M. Charles Jolibois, rapporteur, et M. Jacques Larché, président, ont alors souligné que l'impossibilité de régler ce problème à l'occasion d'une simple loi organique, en raison du principe constitutionnel de l'inamovibilité des magistrats du siège, motivait précisément son examen à l'occasion d'un projet de loi constitutionnelle.

A l'issue de ce débat, la commission n'a pas retenu la proposition présentée par le rapporteur.

Enfin, à l'article 2 (disposition transitoire), la commission a adopté un amendement tendant à faire figurer la disposition transitoire prévue par cet article dans le texte même de la Constitution, tout en prévoyant, à l'initiative de **M. Patrice Gélard**, que le nouvel article ainsi inséré dans la Constitution serait abrogé à la date de la première réunion du Conseil supérieur de la magistrature dans sa nouvelle composition résultant de la présente loi.

La commission a approuvé l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIF À LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Mercredi 17 juin 1998 - Présidence de M. George Hage, président. - La commission a d'abord procédé à la **nomination** de son **bureau** qui a été ainsi constitué :

- **M. Georges Hage**, député, **président** ;
- **M. Jean-Pierre Fourcade**, sénateur, **vice-président**.

La commission a ensuite désigné :

- **M. Jean Le Garrec**, député, **rapporteur pour l'Assemblée nationale** ;
- **M. Bernard Seillier**, sénateur, **rapporteur pour le Sénat**.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour le Sénat, a tout d'abord observé qu'au cours de l'examen de ce texte par le Sénat, environ 300 amendements avaient été adoptés, dont 240 présentés par les différentes commissions. Une cinquantaine d'amendements extérieurs, pour moitié de la majorité sénatoriale et pour moitié de l'opposition sénatoriale, ont été également adoptés. Enfin, une dizaine d'amendements du Gouvernement ont été votés sans compter les rectifications qu'il a suggérées aux différents amendements et qui ont été acceptées par leurs auteurs.

En outre, près des deux tiers des amendements adoptés par le Sénat ont reçu un avis favorable ou de sagesse du Gouvernement. Certes, a contrario, une centaine d'amendements - et parmi eux des amendements importants auxquels le Sénat est attaché - ont été adoptés

contre l'avis du Gouvernement ; mais ces quelques éléments chiffrés montrent le travail important qui a été réalisé et les nombreux points de convergence qui sont apparus. Cette situation n'a pas semblé étonnante au rapporteur, sachant que la lutte contre les exclusions est une préoccupation qui est commune à tous les parlementaires.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour le Sénat, a indiqué qu'il présenterait pour chaque volet du texte, brièvement, sans être totalement exhaustif, les éléments qui, a priori, ne devraient pas poser de problèmes particuliers, avant d'évoquer, plus en détail, les modifications qui semblent aller à l'encontre de dispositions introduites par l'Assemblée nationale en première lecture ou qui ont donné lieu à un avis défavorable du Gouvernement.

S'agissant, tout d'abord, de l'article premier et du volet relatif à l'accès à l'emploi, le Sénat a apporté divers amendements qui devraient recueillir un relatif consensus. Il s'agit tout d'abord de la participation des organisations ayant spécifiquement pour objet l'insertion des chômeurs au comité de liaison auprès de l'AFPA et de l'ANPE. Il a été précisé que le point de vue des bénéficiaires des actions du programme TRACE serait pris en compte lorsque serait établi le bilan.

Le Sénat a approuvé l'insertion par l'Assemblée nationale de l'article 5 bis relatif à l'intéressement au retour à l'activité professionnelle et il a ajouté l'allocation de veuvage à la liste des minima sociaux pouvant faire l'objet d'un cumul en cas de reprise d'une activité professionnelle et, d'une manière générale, il a précisé qu'il s'agissait d'une activité salariée ou non salariée.

En matière d'insertion par l'économique, il convient tout d'abord de noter que le Sénat a largement approuvé les modifications apportées par l'Assemblée à l'article 8 qui avait soulevé une certaine émotion dans la version initiale du projet de loi. Il a ajouté que le décret d'application pourrait prévoir les modalités de suspension ou de résilia-

tion des conventions passées avec l'Etat. Le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique devrait être informé des modalités de rémunération des personnels permanents des entreprises d'insertion ou des associations intermédiaires. Enfin, le Sénat a écarté la mise en œuvre de la clause d'agrément des personnes mises à disposition par les associations intermédiaires, lorsqu'il s'agit d'une mise à disposition auprès d'une personne physique.

Par ailleurs, il est à noter que des conventions pourront être passées avec les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS) dans le domaine de l'insertion par l'activité économique.

Cela étant, il apparaît évidemment des points de divergence éventuels.

Dans le chapitre consacré à l'emploi, le Sénat a supprimé l'article 2A qui prévoyait une obligation d'information de l'administration sur l'exécution des plans sociaux. Il a supprimé également le dispositif qui prévoyait une intervention obligatoire des fonds d'aide aux jeunes (FAJ) dans le cadre du programme TRACE.

Concernant les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi consolidés (CEC), ces contrats ont été étendus aux chômeurs de plus de 50 ans et aux veuves titulaires de l'allocation de veuvage et la sanction, qui pesait sur les communes en cas de non-renouvellement d'un CES, sans offrir de formation au titulaire, a été supprimée.

Le Sénat a invité les partenaires sociaux à négocier au sein de l'UNEDIC l'amélioration de la mise en œuvre de l'intéressement à la reprise d'un emploi pour les titulaires de l'allocation unique dégressive.

Il a souhaité un renforcement des aides à l'insertion dans le secteur marchand, par un système d'intéressement amélioré de deux ans pour les titulaires d'un contrat initiative-emploi à mi-temps et par un allègement de charges sociales pour les embauches de personnes bénéficiant d'un minimum social depuis plus de deux ans.

Concernant les associations intermédiaires, le Sénat a élargi la liste des organismes habilités à agréer les personnes mises à disposition et il a supprimé ce qui semblait de nature à alourdir excessivement les contraintes qui pèsent sur les entreprises qui ont recours aux services des associations intermédiaires.

A l'initiative de M. Alain Vasselle, le Sénat a voté un dispositif prévoyant la consultation du président du centre communal d'action sociale préalablement à l'octroi du RMI. Enfin, l'article 15 qui concerne les contrats d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer a été supprimé.

Concernant le volet portant sur l'accès au logement, certains apports du Sénat devraient vraisemblablement ne pas soulever d'objections de la part de l'Assemblée nationale. Il s'agit notamment de la représentation des associations d'aide aux personnes en situation d'exclusion par le logement, au niveau du comité d'élaboration du plan départemental d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, de la conférence régionale du logement social en Ile-de-France et de la conférence intercommunale du logement.

Le Sénat a prévu la participation des maires des cinq villes comptant le plus de logements sociaux à la section de la conférence régionale du logement chargée de la coordination des plans départementaux en Ile-de-France.

Le Sénat a adopté un amendement qui permet de mieux préciser les conditions dans lesquelles seront organisées les élections des organisations de locataires au sein du secteur locatif social.

S'agissant des critères de priorité, retenus pour l'attribution d'un logement dans les plans départementaux, le Sénat a accepté la possibilité de faire référence à l'état de santé.

Le champ de la médiation locative a été, à l'initiative de la commission des affaires économiques, élargi aux

actions individuelles ou collectives d'aide à la recherche d'un logement.

S'agissant de l'obligation de réalisation d'aires de parking en cas de transformation ou d'amélioration de logements HLM, le Sénat a prévu l'éventualité de la création de surfaces hors œuvre nette dans la limite d'un plafond fixé par décret.

Sur le plan fiscal, il a été voté une exonération d'impôt sur le revenu représentée par la valeur des travaux réalisés par le preneur à bail d'un logement et le bénéfice de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été étendu aux logements loués par bail emphytéotique ou par bail à construction.

Concernant le dispositif d'attribution des logements sociaux, dont le Sénat n'a pas bouleversé la structure, il a été prévu une possibilité pour le conseil général de déléguer un représentant aux travaux de la conférence intercommunale du logement (CIL), ainsi qu'une évaluation par cette dernière de l'état de la vacance dans le parc des logements locatifs sociaux. Les représentants des collectivités locales devraient seuls avoir voix délibérative pour l'adoption de la charte intercommunale du logement.

Certaines dispositions, en revanche, devraient certainement donner lieu à discussion.

Le Sénat est revenu sur le principe de la motivation des décisions de refus d'attribution des aides du fonds de solidarité pour le logement (FSL). Il a supprimé la fixation par décret des règles de fonctionnement ainsi que des modalités d'intervention de celui-ci.

D'une manière générale, il a transformé en dégrèvement les exonérations de taxe locale prévues par le projet de loi dans le domaine du logement social et il a supprimé la dérogation au versement pour dépassement du coefficient d'occupation des sols prévue à l'article 28.

Il a refusé le principe de la dissociation entre la location du logement et celle de l'aire de stationnement dans le parc locatif social.

Diverses modifications ont été apportées à l'initiative de la commission des lois au régime de la réquisition avec attributaire : la durée de la vacance a été portée de 18 mois à deux ans ; une dérogation a été prévue pour les immeubles appartenant à des sociétés civiles entre parents et alliés ; l'évocation d'un motif légitime et sérieux n'a pas été acceptée s'agissant du refus du bénéficiaire de la réquisition de quitter le logement lorsqu'il lui est proposé un contrat de location ou un relogement. Enfin, le Sénat a souhaité que le dispositif de la réquisition soit prévu pour cinq ans, le Parlement étant libre ou non de proroger le dispositif au-delà de cette limite.

En matière d'attribution de logements sociaux, le Sénat a apporté plusieurs améliorations pour mieux garantir les droits des communes : il est revenu à la définition du seuil des logements sociaux qui avait été prévu dans le projet de loi initial pour déclencher la création de la conférence intercommunale du logement ; les préfets sont appelés à mieux respecter la volonté des communes lors de la délimitation des bassins d'habitat ; la possibilité de créer une conférence communale du logement a été ouverte ; enfin, le Sénat a supprimé l'obligation de motivation par écrit du refus d'attribution de logements sociaux.

Enfin, deux types de dispositions revêtent aux yeux du Sénat un caractère particulièrement important.

Le Sénat a supprimé la taxe sur les logements vacants dans les agglomérations de plus de 200.000 habitants et il lui a substitué un dispositif fiscal incitatif à la remise sur le marché des logements non occupés. Par ailleurs, le Sénat n'a pas accepté la remise en cause de l'équilibre auquel était parvenue la loi du 21 janvier 1995, dite loi Carrez, en matière d'obligation de construction de logements sociaux.

S'agissant du volet relatif à l'accès aux soins, le Sénat a institué dans la loi le principe de la mise en œuvre de l'assurance maladie universelle au 1er janvier 1999. Il a demandé qu'une visite médicale soit organisée tous les ans au profit des élèves des écoles, des collèges et des lycées situés dans des zones où le recours aux soins est insuffisant. Mais surtout il a prévu le transfert de compétences des départements à l'Etat de l'ensemble des questions relatives à la prévention sanitaire, hors la protection maternelle et infantile.

Concernant l'accès à la citoyenneté, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction pour l'exonération de timbre fiscal lors de la délivrance d'une carte nationale d'identité d'une personne démunie.

Par ailleurs, il a souhaité, à la demande de la commission des lois, qu'apparaisse le nom de l'organisme d'accueil de la personne sans domicile fixe sur les listes électorales, afin que puissent jouer les dispositions du code électoral prévues pour les électeurs forains.

En ce qui concerne le volet relatif au surendettement, le Sénat a adopté, à l'initiative du travail coordonné de sa commission des finances et de sa commission des lois, un grand nombre d'amendements qui ont reçu l'avis favorable du Gouvernement. Par ailleurs, il a notamment prévu que ne seraient pas prises en compte, dans les plans moratoires, les dettes fiscales, parafiscales et de sécurité sociale. Il a souhaité que la référence au montant du RMI soit supprimée dans la définition du "reste à vivre", la garantie d'un minimum de ressources insaisissables équivalant au montant du RMI risquant de constituer une incitation au surendettement.

Concernant la saisie immobilière, le Sénat est revenu sur la remise en cause du mécanisme d'adjudication sur baisses successives en l'absence d'enchères sur la mise à prix fixée par le juge instauré par la loi du 23 janvier 1998. Il a adopté des dispositions plus rigoureuses pour la

détermination des délais de procédure en matière d'expulsion.

S'agissant du droit au compte bancaire, le Sénat n'a pas souhaité que puissent être fixés par décret les tarifs des services bancaires de base. En matière d'éducation, outre plusieurs amendements destinés à apporter d'utiles précisions, le Sénat a souhaité le maintien du régime de l'aide à la scolarité qui avait été institué dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille et a supprimé, en conséquence, le retour au régime des bourses d'enseignement scolaire prévu aux articles 76 et 77.

Enfin, le Sénat n'a pas été convaincu par le nouveau dispositif institutionnel introduit aux articles 80 bis, 80 ter et 80 quater qu'il a largement amendé tout en refusant la mise en place du comité départemental de coordination dont l'utilité ne lui a pas semblé évidente.

Le texte issu du Sénat comprend, en outre, diverses dispositions supplémentaires parmi lesquelles peuvent être cités en premier lieu le nouveau dispositif relatif à la prestation spécifique dépendance ainsi que celui relatif aux retraites du régime agricole. Au-delà de ces dispositions qui devraient recueillir une large approbation, il convient également de souligner l'insertion du contenu de la proposition de loi du sénateur Jean Delaneau, visant à assouplir les conditions d'utilisation des crédits départementaux d'insertion. Par ailleurs, à la demande des sénateurs d'outre-mer, le Sénat a souhaité que soit significativement amélioré le fonctionnement des agences départementales d'insertion afin que celles-ci soient gérées de manière plus décentralisée.

Enfin, le Sénat a repris le texte de la proposition de loi relative aux gens du voyage qu'il avait adopté en octobre dernier.

En conclusion, **M. Bernard Seillier, rapporteur pour le Sénat**, a observé que le vote favorable du groupe socialiste sur le texte amendé par le Sénat, ainsi que l'absence de vote du groupe communiste, républicain et citoyen pou-

vaient être le gage de la réussite de cette commission mixte paritaire dont le Sénat souhaite ardemment le succès, car il y a plus matière à se rassembler qu'à se diviser pour lutter contre l'exclusion.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a souligné la qualité du travail accompli à l'Assemblée nationale comme au Sénat, ce sérieux constituant incontestablement un gage de l'amélioration du texte et donc du succès de son application.

Le Sénat a amélioré le projet sur de nombreux points. Ainsi en est-il de la réintroduction des demandeurs d'emploi âgés de plus de cinquante ans et des veuves bénéficiaires de l'allocation veuvage dans le champ d'application des CES et des CEC, de la possibilité de cumuler l'allocation de veuvage avec les revenus tirés d'une activité professionnelle et de la possibilité de prolonger exceptionnellement la durée de l'accompagnement personnalisé d'un jeune au-delà de dix-huit mois dans le cadre d'un trajet d'accès à l'emploi (TRACE).

S'agissant du logement, il faut souligner que l'article 33 quinquies empêchant la présentation aux élections dans les organes de gestion des organismes HLM de listes inspirées par des objectifs en contradiction avec la politique du logement social constitue un apport très important.

Il en va de même, s'agissant du surendettement, de l'introduction à l'article 47 de la possibilité pour les commissions de surendettement de prévoir un report du paiement d'une partie des dettes.

Enfin, il convient de citer au titre de ces aspects positifs le fait d'avoir accepté de doter les centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie (CHAA) d'un statut juridique, les dispositions sur la médecine scolaire et la possibilité pour les chargés d'enseignement dans les universités de continuer à y exercer leurs fonctions pendant un an s'ils perdent leur emploi.

Toutefois, des points de désaccord particulièrement importants subsistent entre les deux assemblées.

Le désaccord le plus prononcé porte sur le volet logement. En effet, le Sénat a supprimé l'article 30 instaurant la taxe sur les logements vacants, l'article 34 bis sur la définition du logement social et l'article 34 ter qui fixe les seuils de population à partir desquels les mécanismes contraignants de la loi d'orientation sur la ville sont applicables. Le Sénat a en outre inséré dans le texte des dispositions sur les gens du voyage alors que l'Assemblée nationale avait décidé de ne pas en traiter dans le cadre de ce projet. En outre, à l'article 33, pour toutes les dispositions liées au mécanisme des bassins d'habitat, une position très défavorable à l'intercommunalité a prévalu. Le Sénat a également supprimé l'article 28 bis interdisant de lier la location d'un parking à celle d'un logement et, à l'article 19, l'obligation de motivation des décisions de refus des FSL.

S'agissant du surendettement, un désaccord de fond existe quant aux modalités de calcul du reste à vivre et à l'uniformité de cette référence sur le territoire, quant au plafonnement des taux d'intérêt dans le cadre des recommandations et quant aux pouvoirs du juge en cas de contestation.

S'agissant de l'emploi, deux modifications du Sénat sur les associations intermédiaires apparaissent inacceptables : la suppression du principe selon lequel la rémunération de la personne mise à disposition d'une entreprise ne saurait être inférieure à celle d'un salarié de cette entreprise occupant le même poste et le fait que le Sénat ait prévu, en cas de dépassement de la durée de mise à disposition, une sanction qui frappe l'association intermédiaire au lieu de l'entreprise utilisatrice. En outre, le principe selon lequel l'attribution du RMI doit être précédée de l'avis du maire apparaît comme un très lourd différend entre les deux assemblées. On peut également regretter que le Sénat ait supprimé la possibilité pour les jeunes d'accéder aux aides du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) pen-

dant les périodes où ils ne sont pas en stage de formation ou salariés.

Enfin le Sénat a supprimé les articles 76 et 77, remplaçant l'aide à la scolarité par le système des bourses de collèges et il a prévu une mention spéciale de l'absence de domicile fixe sur les listes électorales, ce qui apparaît contraire à l'égalité de suffrage.

Il faut cependant insister sur le caractère très positif du travail parlementaire accompli en dépit des contraintes de temps que l'ordre du jour impose. L'honnêteté intellectuelle conduit à constater de nombreuses améliorations de la part du Sénat et des convergences importantes. Pour autant, il semble que les divergences rendent difficile la possibilité pour la commission mixte paritaire de parvenir à un accord.

M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, a remercié M. Jean Le Garrec pour l'objectivité de son intervention. Puis il a rappelé que le projet de loi était un texte difficile couvrant de nombreux sujets qui auraient pu faire l'objet de plusieurs projets de loi. Chaque Assemblée a apporté une contribution importante à l'amélioration du dispositif initial, et la complémentarité des apports n'exclut pas certaines divergences qui relèvent les unes du symbole, élément important en politique, les autres, d'une réelle différence d'appréciation. Les interventions des deux rapporteurs permettant d'envisager un accord, il convient d'aborder dans un premier temps les points difficiles pour lesquels une solution est le préalable nécessaire à la concrétisation de cette perspective : la taxe sur les logements vacants, le lien entre le logement et le parking pour les locaux mis en location, la consultation du maire sur l'octroi du RMI, les bourses d'études, la saisie immobilière, entre autres.

S'agissant de l'emploi, il n'y a pas beaucoup de dispositions sur lesquelles un accord ne serait pas possible, sous réserve de quelques ajustements. Il en va de même des dispositions relatives à la citoyenneté et à la santé.

On ne peut manquer d'observer, pour conclure, qu'en l'absence de déclaration d'urgence, l'amélioration du projet de loi en deuxième lecture dans chacune des Assemblées aurait probablement pu permettre un accord en commission mixte paritaire. En outre, il est clair, qu'en cas d'échec de celle-ci, la reprise par l'Assemblée nationale du plus grand nombre possible des apports du Sénat facilitera l'aboutissement de la procédure dans les délais impartis par le Gouvernement.

M. Georges Hage, président, a indiqué qu'il aurait lui-même proposé la même méthode de travail, si M. Jean-Pierre Fourcade, fort de son expérience, ne l'avait pas devancé.

M. Paul Girod a rappelé que le souci constant de la commission des lois du Sénat avait été d'améliorer la qualité de la rédaction juridique de certaines dispositions. S'agissant du surendettement, de la saisie immobilière et de la réquisition, certains amendements du Sénat sont motivés par le souci de ne pas créer de dispositifs susceptibles d'avoir des effets pervers pouvant se retourner contre les bénéficiaires.

Mme Véronique Neiertz, sans remettre en cause les points d'accord relevés par M. Jean Le Garrec, a indiqué qu'elle avait cependant beaucoup de difficulté à reconnaître le texte adopté par l'Assemblée nationale concernant le surendettement dans la version revenue du Sénat. Sur plusieurs points importants, comme le reste à vivre, les dettes fiscales, les droits du débiteur, les mesures de prévention ou encore le taux d'intérêt légal, les positions des deux assemblées sont très éloignées et il est exclu de revenir sur les résultats obtenus après un travail très important, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

M. Georges Hage, président, ayant constaté l'accord de la commission sur la nécessité d'entamer la discussion

par les points de désaccord les plus importants, a proposé d'aborder l'article 30 créant une taxe sur les logements vacants.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour le Sénat, a énuméré les principales raisons de l'opposition du Sénat au dispositif prévu par cet article : un champ d'application exclusivement centré sur le parc privé, une méconnaissance des causes réelles de la vacance qui est le plus souvent subie, et un mécanisme instaurant des formalités administratives à la fois contraignantes et incertaines pour les propriétaires quand il s'agira pour eux d'apporter la preuve que la vacance est indépendante de leur volonté. En outre, l'exclusion du parc locatif social risque de créer une inégalité devant les charges publiques.

M. Gérard Braun a tout d'abord souligné que la suppression de cet article avait été demandée par l'ensemble des commissions concernées au Sénat. Outre le problème lié à l'exclusion du parc HLM, il suscitera des difficultés d'application en particulier parce que la notion de "vacance indépendante de la volonté des propriétaires" qui est particulièrement floue, laisse une part excessive à l'arbitraire de l'administration fiscale et ne manquera pas d'être à l'origine d'un abondant contentieux.

Ces dispositions vont toucher de nombreux petits propriétaires, qui seront les plus gênés, et sont donc de nature à fragiliser le marché de l'immobilier. L'article 30, dans la version retenue par l'Assemblée nationale, apparaît à la fois inadapté et inapplicable. Concluant son propos, **M. Gérard Braun** a fait part de son intention d'avancer une proposition susceptible de rapprocher le point de vue des deux assemblées.

M. Alain Cacheux a indiqué qu'avant d'entrer dans le débat technique sur cet article, il convenait de rappeler les éléments de fait qui le justifiaient. Il ne faudrait en effet pas oublier que notre pays compte à la fois plusieurs centaines de milliers de personnes mal logées et environ deux millions de logements vacants, dont 400.000 pour-

raient être remis sur le marché. C'est cette réalité, dont le caractère anormal ne peut échapper à personne, qui explique l'article 30. Ce dernier n'est en rien inspiré par la volonté de maltraiter fiscalement les propriétaires privés, il vise tout simplement à envoyer aux propriétaires négligents un signe fort afin de les inciter à remettre sur le marché des logements qu'ils laissent volontairement vacants. Seuls sont en effet visés les propriétaires négligents. Les autres échapperont à la taxation puisque les vacances subies, pour reprendre une expression souvent utilisée, sont expressément exclues du champ d'application de ces dispositions. Ce dernier n'est pas excessivement étendu puisque seuls sont concernés les logements situés dans des agglomérations de plus de 200.000 habitants où existent des déséquilibres marqués entre l'offre et la demande au détriment des personnes défavorisées.

Le champ d'application de cet article est donc d'ores et déjà restreint et d'ailleurs, un certain nombre de députés ont proposé de l'étendre lors de la première lecture. Si le but recherché avait été véritablement la pénalisation financière des propriétaires, c'est une autre solution qui aurait été retenue : la suppression de l'exonération de taxe d'habitation pour les logements vacants. En outre, l'affirmation selon laquelle ces dispositions généreraient des formalités administratives insupportables est contestable car ces dernières seront équivalentes à celles qui sont aujourd'hui nécessaires pour obtenir l'exonération de taxe d'habitation en cas de vacance d'un logement. Enfin, l'exonération des logements locatifs sociaux se justifie par la nécessité de rendre compatibles deux objectifs a priori contradictoires, à savoir l'ouverture du parc social aux plus démunis et à la mixité sociale de ce dernier. Or, les logements HLM inoccupés sont en majorité situés dans des quartiers difficiles dans lesquels une forte diminution de la vacance signifierait inévitablement un renforcement de la "ghettoïsation".

En fin de compte, le champ d'application de l'article 30 est défini de manière suffisamment limitée et correspond à

un point d'équilibre sur lequel il serait inopportun de revenir.

M. Gérard Braun a convenu qu'il était normal de taxer les propriétaires qui laissent volontairement des logements vacants. Mais en réalité, l'article 30 va bien au-delà de cet objectif. Une étude récente, parue dans les Cahiers de l'habitat, démontre que 62 % des propriétaires privés représentant moins de 30 % du parc locatif privé ne disposent que d'un seul logement locatif. Ces petits propriétaires, souvent âgés, quelquefois en poste à l'étranger, seront les plus pénalisés par la taxe sur la vacance et seront ceux qui auront le plus de difficulté à prouver que la vacance de leur logement est indépendante de leur volonté.

M. Gérard Braun a donc proposé, dans un souci de compromis et afin d'éviter de pénaliser et d'inquiéter des gens modestes, tout en allégeant la charge de travail de l'administration fiscale, d'exclure du champ d'application de l'article 30 les propriétaires ne disposant que d'un seul logement locatif.

M. Jacques Oudin a estimé que le versement du produit de la taxe à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) était en contradiction avec le principe de non-affectation prévu par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et il a indiqué qu'avant de se prononcer sur l'article, le cas échéant amendé comme l'a proposé M. Gérard Braun, il convenait de le modifier afin de supprimer cette contradiction.

M. Alain Cacheux a estimé que la proposition de M. Gérard Braun était inacceptable puisqu'elle entraînerait une réduction de 30 % du nombre de logements auxquels la taxe serait susceptible d'être appliquée. Or, il faut rappeler que le champ d'application de la taxe prévu par le projet de loi initial est déjà fortement limité par les conditions qui sont fixées concernant notamment les zones visées. En première lecture, de nombreux députés avaient

d'ailleurs souhaité étendre le champ d'application de la taxe. En outre, le rétablissement de l'article 30 voté par l'Assemblée nationale aurait une visée pédagogique et permettrait d'inciter les petits propriétaires de logements à maintenir en bon état leur patrimoine.

M. Gérard Braun a rappelé que le texte voté par l'Assemblée nationale, en prévoyant une exception pour les logements sociaux, excluait du champ d'application de la taxe près de 62 % du parc des logements et que la proposition qu'il avait présentée réduirait seulement de 30 % le nombre de propriétaires susceptibles d'être concernés par la taxe.

M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, a estimé qu'il n'était pas raisonnable de maintenir les propriétaires d'un seul logement dans le champ d'application de la taxe. Il a observé que la taxe serait applicable à toutes les communes de l'agglomération parisienne, sans exception. Il a regretté que l'Assemblée nationale ne fasse preuve de la même bonne volonté que le Sénat pour tenter de trouver une solution de compromis.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que le principe du versement de la taxe à l'ANAH était en conformité avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée, comme l'a d'ailleurs confirmé une décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982. Le rôle de la commission mixte paritaire est, plutôt que de trouver un compromis, de dégager des points d'accord ce qui est, en l'occurrence, difficile compte tenu des positions adoptées par l'Assemblée nationale après des débats très longs et approfondis sur les différents volets du projet de loi concernant l'emploi, le logement et le surendettement.

En ce qui concerne la taxe sur les logements vacants, il faut rappeler que la préférence exprimée par l'Assemblée nationale en séance publique était d'étendre le champ d'application de la taxe plutôt que de la restreindre, comme le Sénat le propose. En tout état de cause, si les deux Assemblées ne peuvent trouver un accord sur ce

point, il est évident que, comme l'a souhaité le président Jean-Pierre Fourcade, l'Assemblée nationale prendra en compte les améliorations apportées au texte par le Sénat.

M. Paul Girod, citant l'exemple des Français qui laissent leur logement inoccupé pendant qu'ils sont en poste à l'étranger, a estimé que tous les propriétaires de logements vacants n'étaient pas forcément négligents. Il a, en outre, rappelé qu'il existait une réglementation qui permettait de faire face aux problèmes d'abandon d'immeubles, d'immeubles insalubres ou menaçant ruines. Par ailleurs, en ce qui concerne les articles relatifs au surendettement, il a tenu à souligner que la quasi-totalité des amendements votés par le Sénat avaient reçu l'accord du Gouvernement.

Mme Véronique Neiertz a signalé que le Gouvernement avait également approuvé les amendements adoptés, sur ce chapitre, par l'Assemblée nationale.

M. Alfred Recours a estimé que la commission mixte paritaire devait délibérer en toute indépendance à l'égard des positions du Gouvernement et que le dispositif proposé par le Sénat sur l'article 30 vidait complètement la taxation des logements vacants de sa substance.

M. Guy Fischer a précisé les raisons pour lesquelles le groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat s'était abstenu lors du vote sur l'ensemble du projet de loi. L'accord sur les objectifs principaux du texte adopté par l'Assemblée nationale a dû être tempéré compte tenu de la suppression par le Sénat d'articles particulièrement importants, notamment les articles 2 A, 30, 34 bis, 34 ter, 76 et 77, et de l'adoption d'amendements bouleversant l'économie initiale du projet. C'est le cas notamment en matière d'attribution des aides du FSL, de la définition du reste à vivre dans le cadre de la procédure du surendettement et de l'exonération de charges sociales pour l'embauche de bénéficiaires de minima sociaux.

M. Bernard Seillier, rapporteur pour le Sénat, a exprimé sa déception au vu du refus catégorique du rap-

porteur pour l'Assemblée nationale d'accepter la proposition de repli présenté par M. Gérard Braun. Il a souligné que le Sénat n'avait pas souhaité faire preuve d'un a priori idéologique à l'encontre du dispositif mais s'était montré soucieux de proposer des mesures facilitant le retour sur le marché des logements vacants sans pour autant porter atteinte au droit de personnes disposant d'un logement qui préparent leur retraite ou qui sont à l'étranger. Il lui a semblé possible de raisonner par analogie avec la situation de défaut d'autorité parentale : il ne s'agit pas dans ce cas de sanctionner les parents par la suppression des allocations familiales mais d'avoir une démarche incitative à leur égard pour les motiver.

M. Jean-Pierre Fourcade, vice-président, a émis des doutes sur le nombre véritable de logements vacants. En effet, les évaluations réalisées par l'INSEE sur ce sujet lui sont apparues peu fiables et le chiffre de deux millions de logements vacants lui a semblé relever davantage du mythe que de la réalité. Il a estimé qu'il fallait donc s'attendre à un rétrécissement de l'assiette lors des prochains recensements.

M. Alain Cacheux a précisé qu'il existait effectivement des éléments d'incertitude sur de tels recensements mais que d'autres sources que l'INSEE, par exemple le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, donnaient des chiffres similaires. En tout état de cause, les petits propriétaires n'ont aucune inquiétude à avoir car ils ne seront pas touchés par la taxe, étant donné qu'ils ont intérêt à louer pour disposer d'un complément de ressources.

Lorsqu'un nombre si important de personnes vivent dans des conditions de logement très défavorables, il est tout à fait légitime de vouloir taxer les propriétaires négligents. Mais l'objectif final demeure bien que la taxe n'ait qu'un rapport réduit, sinon cela signifierait qu'il reste beaucoup trop de logements hors du marché. Il faut égale-

ment souligner que le dispositif incitatif proposé par le Sénat devrait coûter plus d'un milliard de francs par an.

M. Jean Le Garrec, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que la majorité de l'Assemblée n'avait jamais considéré que le débat sur la taxe sur les logements vacants avait un caractère idéologique mais qu'elle avait décidé d'adopter cette mesure dans un souci d'efficacité en tenant compte du fait que le problème du logement était, après celui du chômage, la seconde grande préoccupation des Français.

M. Jean-Michel Marchand, après avoir rappelé qu'il avait à la fois souhaité étendre l'assiette géographique de la taxe et présenter un amendement analogue à celui proposé par le rapporteur du Sénat, a indiqué qu'il y avait renoncé, dans la mesure où il avait été convaincu par les arguments montrant que de nombreux petits propriétaires seraient, en tout état de cause, exonérés du paiement de la taxe.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale constitue donc un dispositif équilibré qui doit rester en l'état, étant rappelé que les promoteurs de la taxe d'"inhabitation" souhaitent qu'elle rapporte peu, ce qui démontrerait son efficacité.

M. Alain Vasselle a estimé que le fait de reconnaître, comme l'avait fait M. Alain Cacheux, que les petits propriétaires cherchaient par tous les moyens à louer leur logement vacant, montrait que seuls seraient taxés ceux qui n'ont pas réussi à louer pour des raisons indépendantes de leur volonté, ce qui justifie l'amendement proposé par M. Gérard Braun.

Par sept voix contre sept, la commission mixte paritaire a rejeté l'amendement de M. Gérard Braun, visant à exclure du champ d'application de l'article 30 les propriétaires ne disposant que d'un seul logement locatif.

Elle a ensuite rejeté l'article 30, par sept voix contre sept.

M. Georges Hage, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Jeudi 18 juin 1998 - Présidence de M. Augustin Bonrepaux, président.-L'Office a tout d'abord procédé, sur le rapport de M. Serge Vinçon, à l'examen de l'étude de faisabilité et du cahier des charges de l'étude relative à la saisine portant sur l'évaluation du dispositif public de promotion des investissements étrangers en France et de la législation fiscale et sociale française telle qu'elle est perçue par les investisseurs étrangers.

M. Serge Vinçon, rapporteur, a tout d'abord rappelé que la saisine de la commission des finances du Sénat comportait, d'une part, une demande d'étude de l'efficacité des structures administratives de soutien à l'investissement étranger et, d'autre part, une analyse de la législation fiscale et sociale française telle qu'elle est perçue par les investisseurs étrangers. Il a estimé que deux raisons légitimaient cette saisine, qu'il s'agisse de l'importance de l'investissement international pour la croissance de l'économie française ou de l'existence d'intervenants multiples qui pouvait faire planer un doute quant à l'efficacité de l'action de l'État.

Sur le premier point, il a évoqué la croissance des investissements directs internationaux, qui faisait aujourd'hui de la France le troisième pays d'accueil au monde avec un stock de 142 milliards de dollars d'investissements étrangers en 1994, tout en soulignant que la création de l'euro, en supprimant le risque de change en Europe, rendrait les arbitrages plus directs et accentuerait à la fois les atouts et les points faibles du territoire français comme lieu d'investissement. Il a relevé que si la France disposait d'un environnement industriel et d'infrastructures de qualité, d'un marché important, d'une position centrale en Europe et d'une main - d'œuvre qualifiée

à fort niveau de productivité, elle manquait en revanche de flexibilité en matière de gestion du personnel et souffrait du poids parfois jugé décourageant ou excessif de sa fiscalité et de ses charges sociales. Il a déclaré que la France devait se lancer dans un effort de marketing de manière à mieux faire connaître les atouts dont elle disposait, à un moment où de nombreux pays menaient une politique délibérée d'amélioration de l'attractivité de leur territoire.

En ce qui concerne la multiplicité des interventions publiques, il a mis en avant l'enchevêtrement et la superposition des interventions du ministère de l'Économie ou de la DATAR, mais aussi des régions, telles la Bourgogne, les Pays-de-Loire et Rhône-Alpes, qui mènent des actions spécifiques pour attirer les investisseurs étrangers et disposent notamment à cette fin de représentations à l'étranger.

Le rapporteur a ensuite procédé à une redéfinition du champ d'investigation de l'étude demandée par la commission des finances du Sénat, compte tenu de la prise en compte d'études existantes sur le sujet et des difficultés de chiffrage des aides financières. Il a donc estimé que le champ de l'étude devrait être limité à l'examen de l'efficacité de l'action administrative en matière d'incitation à l'investissement étranger, à travers le recensement des moyens financiers affectés à cet objectif et l'examen des moyens administratifs consacrés à la promotion de l'investissement international. A titre annexe, il a proposé que l'étude se charge de déterminer et de hiérarchiser les atouts et les handicaps du territoire national, à partir de l'expérience des services chargés d'attirer les investisseurs étrangers.

Il a alors précisé les missions qui seraient dévolues à l'organisme d'étude qui se verrait confier l'évaluation. Après un premier volet qui porterait sur la recherche d'une méthode permettant d'évaluer rétrospectivement l'apport d'un investissement étranger, il a indiqué que l'étude devrait comprendre un deuxième volet, portant sur

l'audit proprement dit, qui dresserait un état de toutes les interventions publiques, en jugeant des résultats obtenus par chaque administration, et évaluerait les performances d'ensemble de notre système de promotion, sans s'interdire de se poser la question fondamentale de savoir si ce type d'actions était véritablement efficace auprès des investisseurs étrangers. Il a ensuite présenté le troisième volet de l'étude, qui dresserait le bilan de l'effort accompli depuis une dizaine d'années pour attirer les investisseurs étrangers, afin de porter un jugement global sur la politique suivie, compte tenu notamment de l'expérience des autres pays européens en matière de promotion des investissements étrangers et de faire le point de l'attractivité de notre économie, telle qu'elle est perçue par les opérateurs chargés d'attirer les investisseurs étrangers.

Il a enfin recommandé que l'étude soit confiée à des cabinets de conseil habitués au monde de l'entreprise et disposant des contacts internationaux nécessaires, selon la procédure des marchés négociés avec mise en concurrence prévue par l'article 104-1-10° du code des marchés publics.

M. Michel Charasse, après avoir exprimé son accord avec l'analyse du rapporteur, a regretté que le projet de cahier des clauses particulières ne prévoie qu'incidemment l'examen des dispositifs d'encouragement à l'investissement mis en œuvre par les pays étrangers. Il a déclaré que, pour intéressants qu'ils soient, le recensement et la synthèse des travaux existants ne devaient pas se faire au détriment du travail d'analyse et de proposition et que l'analyse critique des méthodes utilisées ne pouvait précéder le travail d'évaluation et de bilan. Il a suggéré en conséquence une modification de la rédaction du cahier des clauses particulières. D'une manière générale, il a souhaité que l'Office évite de demander, dans les cahiers des charges, des collationnements de travaux déjà disponibles, qui pèsent sur les coûts de réalisation des études, alors que leur valeur ajoutée est minime. Il a enfin recommandé l'audition, par le titulaire du marché, d'un certain nombre d'entreprises qui seraient sélectionnées par l'Office, soit

qu'elles aient choisi d'investir en France, soit qu'elles aient souhaité le faire mais s'en soient finalement abstenues.

M. Gérard Bapt a observé que l'étape de la synthèse des travaux existants et du diagnostic était importante et qu'elle pouvait également comporter un aspect évaluatif.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, après avoir souligné que la loi ne confiait aux collectivités locales aucune responsabilité en matière d'aides directes à l'investissement, a déclaré partager les observations de M. Michel Charasse quant aux aspects de l'étude portant sur le bilan des travaux existants et a insisté à la fois sur l'intérêt de connaître les dispositifs mis en place par les différents pays européens et de savoir de quelle manière le dispositif français d'incitation à l'investissement était perçu. Reconnaisant que l'approfondissement de ces éléments risquait d'entraîner un alourdissement des coûts de réalisation de l'étude, il s'est interrogé sur la possibilité de prévoir des avenants en cours de réalisation du marché. Il s'est ensuite inquiété de la possibilité d'obtenir le remboursement de l'acompte versé lors de la conclusion du marché, au cas où le titulaire ne satisferait pas à ses obligations, avant de demander quelle serait la juridiction compétente en cas de contentieux.

Le président Augustin Bonrepaux a répondu que la juridiction compétente en cas de conflit lié à l'exécution du marché serait le tribunal administratif de Paris, ainsi que l'indiquait d'ailleurs le cahier des clauses particulières.

M. Serge Vinçon, rapporteur, a partagé le souci exprimé par M. Michel Charasse de ne pas refaire des travaux qui existaient déjà par ailleurs, et a estimé qu'il serait en effet intéressant que l'étude intègre des éléments de référence aux dispositifs allemand, britannique et italien, ainsi que l'étude d'un certain nombre d'entreprises, installées ou non sur le territoire français.

Le président Augustin Bonrepaux a conclu que, compte tenu des remarques qui venaient d'être faites, il

était donné mandat à M. Serge Vinçon de lancer la procédure de marché public et de procéder à l'examen des offres, pour soumettre à l'approbation de l'Office, le bureau d'études qu'il aurait sélectionné.

L'Office a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Gérard Bapt**, à l'examen de l'étude de faisabilité et du cahier des charges de la saisine relative au rôle des flux financiers entre les collectivités publiques et les entreprises en matière d'emploi.

M. Gérard Bapt, rapporteur, a rappelé que la discussion qui avait eu lieu lors de la réunion de l'Office, le 5 mai dernier, avait amplement démontré l'appréciation positive qu'appelait la demande de saisine émanant de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a souligné que ses propositions quant aux modalités de réalisation de l'étude qu'il recommandait d'engager tiendraient également compte du souhait de disposer d'éléments de comparaison avec les pays étrangers manifesté par l'Office, et du désir d'obtenir une analyse des conséquences des aides à l'emploi sur l'évolution des prix industriels, exprimé par M. Pierre Méhaignerie.

Il a indiqué que l'étude pourrait s'articuler autour de deux volets distincts. Il a précisé que le premier volet qui porterait sur l'état des lieux des dispositifs recevant des financements publics pour aider l'emploi comporterait, d'une part, le recensement, la synthèse et la mise à jour des données chiffrées des principaux travaux portant sur les aides à l'emploi, d'autre part, la définition des éléments pris en compte dans le cadre de l'étude, qu'il s'agisse de la notion de flux financiers ou de la notion d'aides à l'emploi et, enfin, la récapitulation des aides existantes en France et dans les principaux pays de l'Union européenne ainsi que des analyses sectorielles de l'impact des aides à l'emploi.

Il a alors présenté le second volet de l'étude, qui aurait pour objet d'évaluer l'impact des flux financiers publics en matière d'emploi en établissant, d'une part, une typologie

des flux financiers en fonction de l'origine du financement et de la catégorie d'entreprises aidées, ce qui devrait permettre d'apprécier les inégalités entre les entreprises du point de vue de l'accès aux différentes aides versées par l'État et les collectivités locales et en calculant, d'autre part, la rentabilité de la dépense des deniers publics en termes d'emploi. Il a ajouté que ce dernier point devrait également examiner l'impact d'une baisse générale du coût du travail et mettre en lumière tous les dysfonctionnements des systèmes existants.

Constatant que l'objectif de l'étude était de dégager un consensus sur l'efficacité des différents mécanismes mis en place, et qu'il convenait donc qu'elle fût réalisée d'une manière aussi solide et objective que possible, le rapporteur a recommandé qu'il soit fait appel à des concours extérieurs comme le permet l'article 12 du règlement intérieur de l'Office et a préconisé la procédure des marchés négociés avec mise en concurrence prévue à l'article 104-I 10° du code des marchés publics. Enfin, concernant le calendrier des travaux, il a préconisé un rapport d'étape, dont le contenu correspondrait au premier volet de l'étude, portant sur l'état des lieux, pour la fin de l'automne, le rapport définitif devant être rendu en mars prochain.

M. Michel Charasse a remarqué que le cahier des clauses particulières sur cette étude appelait les mêmes remarques que le précédent et que l'état des lieux devrait se limiter à une actualisation des données figurant dans les travaux existants, les conclusions de ceux - ci étant supposées connues des organismes d'étude soumissionnaires.

M. Christian Poncelet, premier vice-président, tout en se félicitant du fait que l'étude demande des éléments de comparaison concernant l'impact en termes d'emploi des transferts financiers entre les collectivités publiques et les entreprises dans les principaux états européens, s'est interrogé sur la possibilité concrète d'obte-

nir ces renseignements et d'évaluer l'application réelle des dispositifs existants.

Le président Augustin Bonrepaux a souhaité que soient distingués, dans le cadre de l'étude, les effets d'une baisse générale des charges et ceux d'une baisse limitée aux bas salaires.

M. Michel Grégoire a demandé si la liste des études sectorielles figurant dans le cahier des clauses particulières était limitative ou si elle inclurait l'agriculture. Il a souhaité savoir si des aides européennes autres que celles du Fonds social européen seraient prises en compte et si les aides aux entreprises unipersonnelles seraient également examinées.

M. Christian Poncelet, premier vice – président, a insisté sur le fait que l'agriculture était un secteur important et qu'il serait souhaitable de s'intéresser aux aides qui lui étaient consacrées dans la mesure où elles contribuaient au maintien de l'économie en milieu rural et, donc, à la défense de l'emploi.

M. Michel Charasse a estimé qu'il s'agissait là d'un secteur très spécifique et complexe, dans lequel coexistaient des aides directes et des aides indirectes, ce qui rendait difficile l'homogénéisation des systèmes et, par conséquent, la réalisation de comparaisons. Il en a conclu que ce sujet justifierait une étude à part entière, mais qu'en revanche le secteur agro – alimentaire devrait être pris en compte.

M. Hilaire Flandre a souhaité que l'évaluation ne se limite pas à un relevé instantané des effets des aides à l'emploi mais intègre une évolution dans le temps.

M. Gérard Bapt, rapporteur, a répondu qu'ainsi que l'avait souhaité le président de l'Office, la nécessité de disposer d'une évaluation sur la durée avait été intégrée et que les entreprises unipersonnelles entraient bien dans le champ de l'étude. Il a ajouté que si le secteur agro – alimentaire était naturellement pris en compte, l'intégration des activités agricoles entraînerait un élargissement de

l'étude sur un domaine par trop spécifique et justifierait dans ces conditions une décision expresse de l'Office.

M. le président Augustin Bonrepaux a déclaré que la prise en compte de l'agriculture nécessiterait l'intégration des aides consacrées non seulement à ce secteur, mais aussi à l'ensemble des autres activités.

M. Hilaire Flandre a estimé que si le but de l'étude était d'examiner l'efficacité des aides publiques en matière d'emploi, l'extension de cette étude au secteur agricole ne nécessitait la prise en compte que de deux types d'aides, à savoir, d'une part, les aides à l'installation et, d'autre part, les simplifications en matière sociale.

M. Christian Poncelet, premier vice - président, s'est inquiété du calendrier de l'étude et de la possibilité d'évaluer les effets de la loi Aubry à l'échéance de l'automne prochain.

M. Gérard Bapt, rapporteur, a indiqué que le calendrier de l'étude était fixé par l'article 4 du cahier des clauses particulières et que l'objectif était de disposer de résultats définitifs pour la discussion du projet de loi de finances pour l'an 2000. Il a ajouté que si le rapport d'étape qui serait rendu à l'automne ne pourrait bien entendu pas dresser le bilan critique de la mise en œuvre de la loi Aubry, qui ne figurerait donc que dans le rapport définitif demandé pour le 1er mars 1999, il serait en revanche parfaitement à même de tirer les enseignements de la loi Robien.

M. Michel Charasse a souhaité que, parmi les aides examinées, soient pris en compte les allègements de charges financières au profit des entreprises et, notamment, les bonifications de taux d'intérêt. Il a par ailleurs estimé qu'il serait souhaitable de disposer d'une évaluation du volume des subventions, calculé net d'impôt. Il a enfin déclaré que les conclusions de l'étude devraient permettre de révéler l'existence de certains dispositifs ne créant aucun emploi, tandis que d'autres aides venaient subventionner des emplois déjà extrêmement favorisés.

M. le président Augustin Bonrepaux a considéré que l'agriculture justifierait d'une étude à part entière et que la saisine actuelle se limiterait aux aides à l'emploi concernant l'industrie, le commerce et l'artisanat et les services. Il a constaté que, compte tenu des observations qui avaient été faites au cours de la présente discussion, l'Office donnait mandat au rapporteur pour lancer la procédure de marché public pour la réalisation de cette étude, dans le cadre des dispositions de l'article 104 - I - 10° du code des marchés publics, et pour procéder à l'examen des offres, afin de soumettre à l'approbation de l'Office, le bureau d'études qu'il aurait sélectionné.

M. Christian Poncelet, premier vice - président, a par ailleurs estimé que, même s'il était aujourd'hui trop tôt pour le faire, il serait souhaitable de dresser un jour un bilan du fonctionnement de l'Office, afin de tirer les enseignements de son action, notamment en termes de rapport coût/activité. Il a déploré qu'entre le moment du lancement de l'étude et la date de publication du rapport de l'Office il puisse s'écouler un délai tel que la loi ait entre temps été modifiée ou que le sujet traité ne soit plus d'actualité.

M. le président Augustin Bonrepaux a regretté la lenteur des décisions de l'Office et la lourdeur des procédures, en estimant que chacune des commissions pourrait travailler aussi bien et plus rapidement toute seule.

M. Michel Charasse a déclaré que l'Office ne devait pas hésiter à utiliser la faculté qui lui avait été donnée de faire appel aux corps de contrôle de l'État.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS,
GROUPES D'ÉTUDE ET DE TRAVAIL
POUR LA SEMAINE DU 22 AU 27 JUIN 1998**

Commission des Affaires culturelles

Mardi 23 juin 1998

à 16 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, sur la politique audiovisuelle extérieure de la France (1).

Mercredi 24 juin 1998

Salle n° 245

Auditions sur le problème de la violence en milieu scolaire

à 10 heures 15 :

- M. Jean-Louis Lorrain, sénateur, auteur du rapport : " violences scolaires : ni fatalité, ni impuissance ".

à 11 heures :

- M. René Blanchet, recteur de l'académie de Paris.

(1) Audition organisée conjointement avec la commission des Affaires étrangères, de la Défense, et des Forces armées.

Groupe d'étude sur le patrimoine architectural

Mardi 23 juin 1998

à 17 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Bertrand-Pierre Galey, directeur de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

Commission des Affaires économiques et du Plan

Mardi 23 juin 1998

à 16 heures

Salle n° 263

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 247 (1997-1998) de M. Jean-Jacques Hyst tendant à modifier l'article 31 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

- Examen du rapport, en troisième lecture, de M. Alain Pluchet sur le projet de loi n° 498 (1997-1998) modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural.

Eventuellement, jeudi 25 juin 1998

à 11 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi n° 498 (1997-1998) modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural (M. Alain Pluchet, rapporteur).

Groupe de travail “ Nouvelles entreprises et territoires ”

Mardi 23 juin 1998

à 11 heures

Salle n° 263

- Audition de M. Jacques-Henri David, président de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises (BDPME).

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

Mardi 23 juin 1998

à 16 heures 30

Salle n° 216

- Audition de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, sur la politique audiovisuelle extérieure de la France (1).

Jeudi 25 juin 1998

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le projet de loi n° 487 (1997-1998) adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, instituant une commission consultative du secret de la défense nationale.

(1) Audition organisée conjointement avec la commission des Affaires culturelles.

Commission des Affaires sociales

Mercredi 24 juin 1998

Salle n° 213

à 10 heures :

- Examen du rapport de M. Guy Fischer sur la proposition de loi n° 390 (1997-1998) de M. Robert Pagès tendant à accorder la retraite anticipée pour les anciens combattants en fin de droit, justifiant de quarante années de cotisations diminuées du temps passé en Afrique du Nord.

à 16 heures 30 :

- Audition de M. Philippe Nasse, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale.

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

Mardi 23 juin 1998

à 11 heures

Salle Médicis

- Communication de M. Jean-Paul Amoudry, président, et de M. Jacques Oudin, rapporteur, sur les conclusions du groupe de travail sur les chambres régionales des comptes (1).

(1) Réunion organisée conjointement avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Mercredi 24 juin 1998

à 15 heures 30

Salle de la Commission

- Audition de M. Michel Prada, président de la Commission des opérations de bourse (COB) sur les conclusions du rapport annuel de cette instance.

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

Mardi 23 juin 1998

à 9 heures

(Salle de la Commission des Lois) :

- Examen des amendements au projet de loi constitutionnelle n° 476 (1997-1998) relatif au Conseil supérieur de la magistrature et sur la proposition de loi constitutionnelle n° 319 (1997-1998) de M. Daniel Millaud et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier l'article 65 de la Constitution (rapporteur : M. Charles Jolibois).

à 11 heures

(Salle Médicis) :

- Communication de M. Jean-Paul Amoudry, président, et de M. Jacques Oudin, rapporteur, sur les conclusions du groupe de travail sur les chambres régionales des comptes (1).

(1) Réunion organisée conjointement avec la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

Mercredi 24 juin 198*à 8 heures 30*

Salle de la Commission des Lois

- Audition de M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.

- Nomination d'un rapporteur sur les textes suivants :

- . projet de loi organique n° 447 (1997-1998) relatif au régime communal applicable dans le territoire de la Polynésie française ;
- . projet de loi n° 448 (1997-1998) relatif au régime communal applicable dans le territoire de la Polynésie française ;
- . projet de loi organique n° 463 (1997-1998) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice ;
- . projet de loi n° 464 (1997-1998) relatif à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice ;
- . proposition de loi organique n° 300 (1997-1998) de M. Bernard Plasait et plusieurs de ses collègues, tendant à renforcer la limitation du cumul des fonctions exécutives locales et nationales ;
- . projet de loi n° 490 (1997-1998) portant réforme du code de justice militaire ;
- . projet de loi n° 975 (AN) relatif au mode d'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux ;
- . projet de loi n° 976 (AN) modifiant la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ;

- . proposition de loi n°81 (1997-1998) de M. Michel Barnier et plusieurs de ses collègues, relative à l'élection des membres français du Parlement européen ;
- . proposition de loi n°267 (1997-1998) de M. Michel Barnier et plusieurs de ses collègues, relative à l'élection des membres français du Parlement européen ;
- . proposition de loi n°184 (1997-1998) de M. Francis Grignon et plusieurs de ses collègues, relative aux compléments de rémunération versés aux fonctionnaires territoriaux ;
- . proposition de résolution n°441 (1997-1998) de M. Pierre Fauchon, tendant à modifier l'article 24, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

- Examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur le projet de loi constitutionnelle n°497 (1997-1998) relatif à la Nouvelle-Calédonie.

Jeudi 25 juin 1998

à 9 heures

Salle de la Commission des Lois

- Communication de M. Paul Masson, président, et de M. Alex Türk, rapporteur, sur les conclusions de la mission d'information chargée d'étudier le suivi, par les ministères intéressés, du processus européen de coopération policière.