

S É N A T

FEVRIER 1979

Service des Commissions.

BULLETIN DES COMMISSIONS

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 14 février 1979. — *Présidence de M. Michel Chauty, président.* — La commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'agriculture**, sur les dispositions prévues dans le **projet de loi d'orientation et d'organisation économique de l'agriculture.**

Le ministre a, tout d'abord, indiqué que l'inscription à l'ordre du jour des assemblées du projet de loi ne pourrait sans doute pas intervenir avant le 15 juin 1979.

L'objectif essentiel de ce texte est de contribuer à faire franchir à l'agriculture et au secteur agro-alimentaire une nouvelle étape dans leur développement. La réflexion s'inscrit dans la continuité des lois de 1960 et de 1962 et s'attache à infléchir les orientations de la politique agricole en fonction de la situation actuelle de l'économie française.

Les objectifs de la loi sont d'ordre économique : améliorer la contribution de l'agriculture au maintien des grands équilibres, et social : accroître le revenu des exploitants ; ils tiennent aussi compte de l'impératif d'aménagement du territoire.

L'intérêt de l'agriculture française continue à justifier le maintien et le renforcement de la politique agricole commune, avec toutefois des adaptations indispensables. Cependant, l'agriculture française doit faire face à un défi technologique au sein même de la CEE. Le second défi concerne les débouchés et les approvisionnements de l'agriculture : de nouveaux courants d'échanges doivent être trouvés, compte tenu de l'auto-suffisance européenne. Une meilleure valorisation de la production agricole et alimentaire doit renforcer la contribution de ces secteurs à l'équilibre de notre balance des paiements.

Ces objectifs impliquent un accroissement de la productivité des exploitations, productivité très inégale selon les régions.

La politique agricole des prochaines années doit, sur le plan de l'aménagement du territoire, encourager la stabilisation de la population rurale. Il importe donc de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et de reconsidérer le problème de la dimension optimale des exploitations.

La politique foncière, l'action sociale en faveur de l'aménagement des structures agricoles et le régime des retraites doivent voir leur efficacité renforcée, afin d'accélérer le renouvellement démographique de la profession agricole.

Il s'agira donc de concilier la promotion d'exploitations productives avec la nécessité de maintenir le niveau de l'emploi agricole.

La réorientation de la politique agricole devra comporter un examen de l'utilisation des fonds publics qui bénéficient à l'agriculture ; une sélection des priorités devra à cet égard être effectuée. Il conviendra de s'attacher à porter remède aux causes des bas revenus, c'est-à-dire des faibles productivités, plutôt qu'à leurs conséquences.

Abordant le contenu du projet de loi, le ministre a exposé les quatre volets du texte :

1° Un volet économique, qui vise à accroître la compétitivité de l'agriculture en maîtrisant les coûts et en améliorant l'efficacité des facteurs de production. Une plus grande valorisation des produits sera obtenue grâce à un renforcement de l'organisation des différentes filières du secteur agro-alimentaire.

2° L'action foncière est guidée par l'objectif de maîtriser le prix de la terre, afin que l'effort d'investissement puisse porter sur les autres facteurs de production.

Le régime des successions sera adapté de manière à favoriser l'installation et à éviter un endettement excessif du jeune exploitant.

La constitution de groupements fonciers agricoles (GFA) sera encouragée. Si un GFA ne peut être créé, l'exploitant pourra demander une attribution en jouissance par bail à long terme. L'objectif est de parvenir, dans les cinq prochaines années, à établir un livre foncier comportant l'estimation des terres par rapport à leur valeur de rendement.

L'aménagement de la réglementation des cumuls et, à terme, le renforcement des attributions des SAFER (ouverture d'un droit à la revision des prix des terres) contribueront à l'objectif d'améliorer la fluidité du marché foncier.

3° L'action sociale doit contribuer à la réalisation des objectifs de la politique des structures. A cet effet, il s'agira de revaloriser les retraites, d'augmenter le montant de l'indemnité viagère de départ (IVD) et de rapprocher le régime des prestations sociales entre les agriculteurs et les autres catégories professionnelles.

4° Le dernier volet du projet de loi, qui touche à l'aménagement rural, comportera des dispositions de nature à intensifier le zonage, de manière à éviter les empiètements excessifs sur la superficie agricole utile.

En réponse aux questions de MM. Hamman, Minetti, Sordel, Lenglet, Labonde, Bouvier, Coudert, Javelly, Herment, Lemaire et Chatelain, M. Méhaignerie a apporté plusieurs compléments à son exposé.

Concernant la politique agricole commune, le ministre a indiqué que l'effort devait porter sur l'accroissement de la valeur ajoutée plutôt que sur celui des quantités produites. L'élargissement de la CEE, les besoins liés à l'aide alimentaire, les perspectives de retournement des marchés mondiaux et la croissance de la demande de produits valorisés constituent des éléments de nature à orienter la politique commerciale de la Communauté.

Le compromis conclu lors des négociations communautaires prévoit le démantèlement des montants compensatoires monétaires (MCM) dans les deux ans suivant leur instauration, sans diminution corrélative des prix agricoles.

Toutefois, a souligné M. Méhaignerie, les MCM ne constituent pas la seule cause de l'aggravation des conditions de la concurrence pour les producteurs français ; la politique agricole doit donc bien être guidée par l'objectif de l'accroissement de la productivité des exploitations.

En matière sociale, l'objectif à moyen terme est d'accorder la retraite à la femme de l'exploitant à partir de soixante ans, à condition que son conjoint cesse son activité entre soixante et soixante-cinq ans.

Le montant de l'IVD non complément de retraite sera réévalué ; la revalorisation du montant de la retraite rendra superflue l'attribution d'une IVD complément de retraite.

La politique foncière est orientée par le souci d'éviter à l'agriculteur qui s'installe d'avoir à acquérir la totalité de la superficie de son exploitation. Elle est, en outre, dominée par le souci de favoriser l'installation plutôt que l'agrandissement. L'incitation à la constitution de GFA grâce à l'organisation d'un marché des parts, la revalorisation du taux des baux, dans certains cas, devraient favoriser le développement de formules locatives. La réinstallation des exploitants expropriés par suite de la construction d'équipements collectifs sera favorisée en demandant aux SAFER de rétrocéder en priorité les terres dont elles disposent aux agriculteurs touchés par des mesures d'éviction.

Concernant le financement de la politique agricole, le ministre a confirmé que l'effort budgétaire serait sélectif et orienté vers les secteurs les plus porteurs de progrès.

La prise en compte de la situation particulière des zones défavorisées oriente des recherches en vue d'adapter les conditions d'exploitation et le statut des agriculteurs aux caractéristiques de ces régions.

L'articulation entre la recherche, l'enseignement, la formation et le développement agricoles sera renforcée, afin d'accroître le niveau technique des exploitants.

Un rapport du conseil des impôts constituera une base de réflexion pour une commission de réforme de la fiscalité agricole. Cette réforme sera guidée par le souci que la fiscalité favorise l'efficacité, renforce la responsabilité des exploitants et améliore l'équité fiscale au sein de l'agriculture ainsi qu'entre cette profession et les autres secteurs de l'économie.

Le développement de la compétitivité des industries alimentaires constitue une condition de l'absorption et de la valorisation de la production agricole. La politique agricole et l'action

sur les industries agricoles et alimentaires doivent être coordonnées en sorte de concourir à donner naissance à une véritable politique alimentaire. La place de la coopération, à cet égard, reste déterminante ; cependant, les conditions de financement des coopératives et des entreprises privées seront rapprochées.

En conclusion de son exposé, le ministre de l'agriculture a confirmé que la loi d'orientation avait vocation à adapter le cadre de la politique agricole à l'évolution technologique et économique des vingt prochaines années.

La commission a décidé la constitution d'un **groupe de travail** chargé d'étudier les **différents problèmes traités par le projet de loi** d'orientation et d'organisation économique de l'agriculture.

AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 14 février 1979. — La commission a procédé à l'audition de **M. le professeur Alfred Sauvy**, sur les problèmes de la démographie.

M. Sauvy a d'abord établi un constat rapide de la situation française en matière de natalité, puis a indiqué les moyens qui lui semblent propres à relever l'actuel taux de fécondité.

Il a constaté que la législation française en matière familiale a eu une influence durable puisque la France figure encore en bonne place parmi les pays occidentaux les moins touchés par la dénatalité. Pour M. Sauvy, l'actuelle situation ne peut se comparer à celle de l'avant guerre et présente également des caractéristiques originales par rapport aux Etats voisins.

La France, avec son taux de fécondité faible, est en effet un pays peu peuplé par rapport à des pays comme les Pays-Bas, dont la situation démographique est également grave et l'administration du « désert français » se révélera de plus en plus coûteuse.

M. Sauvy a estimé qu'il était à son sens hors de question d'envisager valablement qu'on puisse remettre en cause les législations en matière de contraception et d'interruption volontaire de la grossesse ; une action globale sur l'ensemble des familles serait sans doute, de son côté, peu efficace ; il a rappelé que le niveau de vie des ménages avait été multiplié par trois par rapport à l'avant-guerre. Des actions ponctuelles seraient, pour

l'orateur, préférables, notamment celles facilitant la venue du troisième enfant ; il a, à cet égard, rappelé que 150 000 enfants de troisième rang naissent chaque année, alors qu'il en faudrait de 240 000 à 250 000 pour que le renouvellement des générations soit assuré. Une politique spécifique, même si elle doit paraître quelque peu inégalitaire et discriminatoire en faveur du troisième enfant, lui paraît donc souhaitable.

Il a, par ailleurs, signalé les politiques natalistes vigoureuses des pays de l'Est qui ont suscité des résultats appréciables, à l'exception de la République démocratique allemande, tout en notant que cette politique s'est appuyée beaucoup plus sur des restrictions apportées à la pratique de l'avortement que sur des mesures positives de type familial. Il ne saurait être question d'appliquer ce type de remède en France, mais plutôt, par une action sur les salaires, sur les logements, pour faciliter la venue du troisième enfant.

M. Sauvy a également souligné l'importance d'un climat psychologique et d'un environnement favorables pour soutenir la natalité : il a rappelé que ce climat s'était modifié dans les années qui avaient précédé la dernière guerre et dans celles qui l'avaient suivie. De même, une action sur les prestations familiales ne devrait pas être négligée.

M. Sauvy a encore estimé qu'il lui paraissait difficile de revenir sur le travail féminin et qu'il importait de concilier ce dernier avec la vie de la femme, notamment au foyer, par des formules de type congé postnatal prolongé. Au contraire, un abaissement de l'âge de la retraite lui paraît aller à l'encontre de l'intérêt des actifs alors que, dans une génération, les actifs seront déjà « écrasés » par les personnes âgées. Il a donc souhaité qu'une partie des crédits d'indemnisation, à l'heure actuelle affectés aux inactifs, soit transféré aux femmes et a estimé que les problèmes financiers du moment ne devaient pas l'emporter sur les préoccupations du long terme.

L'orateur a dénoncé l'actuelle période d' « euphorie » démographique dans laquelle « nous mangeons l'argent des enfants ». Il a indiqué que le haut comité de la population avait proposé, à cet égard, une séparation plus effective entre les risques couverts par la sécurité sociale pour isoler le secteur des aides à la famille.

Concernant les pensions de retraite, il a rappelé qu'en fonction même des mécanismes propres à tout système de répartition, ce sont les futurs actifs qui assurent le financement des prestations versées à leurs aînés.

Il a ainsi relevé la situation paradoxale des mères de famille qui, indirectement, financent les retraites pour l'avenir et qui n'en bénéficieront pas elles-mêmes : l'institution de formules de retraite pour les mères de trois enfants n'exerçant pas d'activité professionnelle serait de nature à réparer cette injustice.

M. Sauvy a encore souligné la nécessaire information qui devrait être réalisée sur ces problèmes dans une société démocratique et rappelé que les pays les moins peuplés connaissent un chômage au moins aussi important que les autres ; une population jeune bien orientée devrait conduire au plein emploi.

Il a estimé, par ailleurs, que la coexistence d'ensembles nationaux surpeuplés et de quasi-déserts serait un facteur objectif de conflits entre les Etats, dans l'avenir.

Il a enfin estimé que la gravité de la situation démographique devait conduire à une prise de conscience de toutes les organisations politiques ; il a rappelé que, traditionnellement, l'idée de natalisme était associée au pouvoir et à la bourgeoisie, celle-ci désirant disposer d'un volant suffisant de main-d'œuvre et de combattants. Le malthusianisme traditionnel et ancien de certaines formations de gauche, déjà bien entamé, devrait selon lui céder en raison de la conjoncture démographique, sociale et économique qui risque de se révéler désastreuse pour tous dans une génération.

M. Henriet s'est inquiété de savoir ce que seraient les conséquences économiques, sociales, voire militaires, du maintien d'une telle dénatalité.

M. Sauvy a estimé que la situation française était préoccupante puisque notre pays se trouve déjà peu peuplé, mais que les effets négatifs ne se feraient sentir qu'au bout de vingt-cinq ans. Pour lui, l'actuel système de retraite deviendrait insupportable et l'automatisation ne réglerait pas tous les problèmes. Les pays riches seraient condamnés à des reconversions industrielles douloureuses sur le plan social vers des activités de pointe, afin de conserver une avance technologique suffisante sur le tiers monde.

D'une manière générale, une réduction de la population aurait des conséquences économiques négatives dans tous les domaines, à l'exception peut-être du secteur de l'énergie. En outre, il a indiqué que cette situation caractérisée par une moindre densité de l'habitat sur le territoire, serait coûteuse en matière de communications, d'enseignement et de santé et, dans l'ensemble, pour tous les services assurés par la collectivité nationale.

Sur le plan social, il a décrit les inconvénients d'une forte population âgée et a déploré que, depuis dix ans, les jeunes aient été refoulés dans un « ghetto » par la société âgée.

M. Mézard a demandé ce que pouvait être le contenu de l'information en ce domaine et si les mères de trois enfants ne pourraient bénéficier d'une retraite ou d'un congé particuliers.

MM. Rabineau et Louvot se sont également préoccupés de l'information de l'opinion sur le problème de la dénatalité.

M. Berrier a rappelé la gravité de la désertification en milieu rural et a estimé que l'information devait être particulièrement étudiée pour ne pas susciter de réactions d'irritation dans une population consciente de ces problèmes.

M. Robert a dénoncé l'égoïsme de la société devant l'enfant et le besoin d'une certaine morale collective en cette matière.

M. Gamboa a estimé que, si le phénomène de la dénatalité était mondial, celui-ci prenait des aspects spécifiques selon les pays ; pour lui, l'insécurité du lendemain, et pas seulement en matière d'emploi, est un facteur déterminant.

M. Henriet a jugé que la contraception et l'avortement constituaient des moyens d'autodestruction collective.

M. Sauvy a répondu aux orateurs que l'information, notamment télévisée, devrait être attractive et non moralisante ; un comité indépendant pourrait, à des heures de grande écoute, organiser des émissions dans le cadre d'une obligation de service imposée aux chaînes.

Il a estimé, par ailleurs, que les problèmes de logement ne lui paraissaient pas constituer, partant, un obstacle insurmontable à la natalité.

Il a relevé que la morale traditionnelle d'origine religieuse et bourgeoise disparaissait sans être relayée par d'autres systèmes de valeur.

Il a noté que l'insécurité était ressentie par toutes les catégories sociales, même élevées (projections catastrophiques du « Club de Rome ») et qu'il manquait une vision à très long terme élaborée par les pouvoirs publics.

Jeudi 15 février 1979. — La commission a tout d'abord procédé à la désignation de quatre **rapporteurs** :

— **M. Gravier**, pour le projet de loi n° 204 (1978-1979) relatif à l'application de certaines dispositions du code du travail aux salariés de diverses professions, notamment des professions agricoles ;

— **M. Rabineau** pour la proposition de loi n° 201 (1978-1979) de **M. Palmero**, tendant à faciliter l'ouverture des magasins le dimanche dans les stations classées ;

— **M. Gargar**, pour la proposition de loi n° 206 (1978-1979) de **M. Gamboa**, instituant des mesures sociales en faveur des travailleurs antillais, guyanais et réunionnais immigrés en France ;

— **M. Gamboa**, pour sa proposition de loi n° 207 (1978-1979) tendant à promouvoir une politique sociale du logement des travailleurs migrants, une gestion démocratique des foyers et un statut des résidents.

Elle a, ensuite, poursuivant ses travaux sur la démographie, entendu **M. Calot**, directeur de l'Institut national d'études démographiques.

M. Calot a rappelé que la fécondité avait été poussée aux limites du biologique jusqu'à la fin du XVIII^e siècle et que ce système s'équilibrait naturellement en raison de la forte mortalité et des veuvages. Depuis, échappant à cette fatalité, le nombre moyen d'enfants par femme est passé en France de 4,5 à 2 à la fin du XIX^e siècle, pour remonter à 2,7 pour les femmes nées en 1930 et enfin retomber à 2 pour la génération de 1950. Un phénomène de même nature, plus ou moins accentué, et plus ou moins tardif, se retrouve dans la plupart des pays développés.

Il a par ailleurs signalé les imperfections de l'indicateur conjoncturel de fécondité qui accuse les évolutions en fonction du calendrier des naissances.

Cet indicateur, qui est à manier avec précaution, permet néanmoins de mettre en lumière le phénomène universel de baisse intervenu en 1964, et de constater aujourd'hui un taux inquiétant de 1,4 pour la République fédérale d'Allemagne qui n'a encore jamais été observé en période de paix.

M. Calot a remarqué que les naissances de premier rang intervenaient plus tard en raison notamment des techniques contraceptives, mais dans les mêmes proportions que dans le passé, et que les familles nombreuses avaient quasiment disparu.

Il a noté les analogies du phénomène de natalité entre pays dont les cultures, les religions, les systèmes économiques, les législations familiales et contraceptives présentent des caractères tout à fait différents.

M. Calot a cependant remarqué que la France s'était engagée un peu plus tard que les autres pays dans ce processus et que son taux de fécondité restait à 1,8, le plus élevé après la Nor-

vège et l'Irlande. Il a également noté que la plupart des pays riches avaient connu une pause, inexplicable pour les démographes, dans ce mouvement de baisse en 1971. Pour lui, ni les taux d'activité féminins, ni les législations relatives à l'avortement n'expliquent les analogies constatées entre pays.

Il a constaté que la fécondité échappe pour l'essentiel à la volonté politique et que celle-ci ne peut guère que freiner des évolutions ou favoriser les conditions d'une reprise.

Quant aux conséquences d'une telle baisse de fécondité, M. Calot a indiqué que celle-ci ne modifiait pas les effectifs globaux des actifs dans la population mais partageait différemment les non-actifs au détriment des moins de vingt ans, laissant à la charge de la collectivité les personnes âgées qui ne sont plus prises en charge par les familles et entraînant toutes les conséquences économiques et psychologiques du vieillissement de la population.

Il a par ailleurs remarqué que la baisse de la fécondité avait été accueillie sans défaveur au début du processus dans les pays peuplés comme les Pays-Bas, la RFA et le Royaume-Uni et que, même à l'heure actuelle, il ne fallait pas espérer une concertation européenne en vue d'une action commune.

Quant à l'efficacité des mesures adoptées dans le passé, M. Calot a noté que l'introduction du code de la famille n'avait peut-être représenté que 0,2 point dans l'évolution de l'indice de fécondité en France et que les pays voisins qui n'avaient pas bénéficié de mesures familiales de même nature n'avaient pas enregistré d'évolutions de nature différente.

Il a relevé qu'en France certains groupes-pilotes, comme les catégories sociales aisées, avaient vu leur fécondité remonter dès avant la guerre et que ce relèvement s'était ensuite diffusé dans l'ensemble du corps social. Il paraît donc illusoire de vouloir inverser des phénomènes constatés partout.

M. Calot a ensuite exposé l'état de ses travaux sur le bilan de la politique familiale menée en France et noté que, lorsque la mère n'exerce pas d'activité professionnelle, la naissance du premier enfant entraînait une réduction du niveau de vie de l'ordre de 5 p. 100 à 15 p. 100, réduction compensée d'une manière convenable aux deux extrémités des tranches de revenus, par le jeu des conditions de ressources et par celui du quotient familial, mais d'une manière insuffisante pour des revenus moyens.

En outre, l'aménagement du cadre professionnel actuellement adapté aux hommes devrait rendre possible la cessation provisoire d'activité pour les femmes et concilier par le jeu des revenus de compensation la maternité et le travail féminin.

Enfin, l'adaptation du complément familial orienté vers un complément de salaire, en fonction surtout de l'âge du dernier enfant, pourrait constituer un élément privilégié d'une politique familiale réactivée, située à l'intérieur d'une politique d'équipements collectifs permettant à la mère de choisir le nombre de ses enfants, les périodes des naissances et la conservation ou non d'une activité.

M. Talon s'est interrogé sur l'efficacité des remèdes proposés.

M. Calot a indiqué que les démographes constataient les évolutions mais que leur explication était souvent difficile. Il a cependant remarqué que les pays de l'Est avaient pu maîtriser leur fécondité tardivement en restreignant l'usage de l'avortement, de manière parfois excessive comme en Roumanie, en allongeant les congés de maternité, en compensant les cessations d'activité des femmes et en accordant des prêts aux jeunes ménages.

M. Rabineau s'est demandé quelle était l'influence du logement et du type d'habitat sur la fécondité.

M. Calot a précisé que les taux se maintenaient en milieu rural à un niveau satisfaisant mais que le logement intervenait surtout pour le troisième enfant. Il a noté également que Paris s'est toujours situé sous le seuil de renouvellement de la population.

M. Louvot a insisté sur la nécessité d'une forte compensation pour la troisième naissance et déclaré qu'il fallait essayer de modifier les comportements en levant les obstacles psychologiques à la naissance et en revalorisant l'image de l'enfant.

M. Calot est convenu que cette image était détériorée mais que le discours moralisateur ou nationaliste ne « passait » plus dans l'opinion.

M. Chérioux a insisté également sur l'importance des mentalités qu'il n'était pas question de modifier en France par une propagande. Il s'est demandé quelle était l'influence des médias en cette matière.

M. Calot a relevé que les médias sont à la fois reflet et guide de l'opinion et que leur discours à l'égard de l'enfant varie selon les époques.

M. Schwint a relevé l'analogie des constats sur la baisse de la fécondité et l'absence de décisions politiques destinées à l'influencer. Il a estimé qu'une action « fine » sur l'opinion est nécessaire.

M. Calot a signalé le caractère à sens irrévocable du mécanisme selon lequel seuls naîtront désormais les enfants désirés ; une amélioration de la situation démographique passe nécessairement par une action tenant compte de cette nouvelle réalité. Enfin, il a estimé que des mesures mineures ne seraient que gaspillages ; elles doivent au contraire être massives, concentrées, spécifiques, voire même discriminatoires selon le rang de l'enfant. Toute politique efficace serait nécessairement coûteuse.

M. Chérioux a demandé s'il y avait un rapport entre la stérilité des couples et la fécondité.

M. Calot a indiqué que les divorcés avaient sans doute moins d'enfant que les autres mais que les remariages se révélaient souvent plus « productifs » que les premières unions.

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE

Mercredi 14 février 1979. — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée,* la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Tailhades** sur la proposition de loi n° 477 (1977-1978) relative à la **protection des enfants martyrisés** présentée par M. Edouard Bonnefous.

M. Tailhades a souligné que le problème de l'enfance martyre, qui fait l'objet de la proposition de M. Bonnefous, devait constituer une préoccupation majeure des pouvoirs publics en la présente année proclamée « Année internationale de l'enfant » à la suite d'une décision de l'assemblée générale des Nations unies. Il a précisé que la proposition avait pour objet d'aggraver les peines encourues tant par les auteurs de mauvais traitements (art. 1^{er} tendant à modifier les alinéas 7 et 8 de l'article 312 du code pénal) que par les personnes qui s'abstiennent de les dénoncer (art. 2 tendant à modifier l'alinéa 2 de l'article 62 du code pénal).

En ce qui concerne les peines d'amende, il a fait remarquer que l'augmentation prévue par le texte s'appliquait déjà — au-delà même du quantum proposé — depuis la publication de la loi du 30 décembre 1977 sur la gratuité de la justice. S'agissant des peines d'incarcération, il a noté que la modification proposée à l'alinéa 7 de l'article 312 du code pénal (art. 1^{er} de

la proposition), tendant à punir les violences graves ou avec préméditation exercées sur les enfants de la réclusion de huit à quinze ans au lieu d'un emprisonnement de trois à dix ans, n'était pas conforme à l'article 18 du code pénal qui, concernant la réclusion criminelle à temps, ne prévoit que des durées de dix à vingt ans ou de cinq à dix ans. Après avoir insisté sur la nécessité de sanctionner très sévèrement les bourreaux d'enfants et les témoins passifs des mauvais traitements dont ces derniers sont l'objet, M. Tailhades, en se référant au vote récent du Sénat relatif au viol, a estimé que la protection des enfants martyrs devait prendre place dans le cadre plus général de la protection judiciaire de l'enfance.

Après avoir mis l'accent sur la situation des familles dans lesquelles les enfants étaient victimes de mauvais traitements, M. Lederman a approuvé la suggestion du rapporteur d'insérer la proposition de loi dans un texte plus général sur la protection judiciaire de l'enfance.

Ainsi en a-t-il été décidé à l'unanimité.

La commission a ensuite entendu une **communication** de M. Tailhades, rapporteur, sur la proposition de loi n° 22 (1978-1979) relative à la **protection judiciaire de l'enfance** présentée par Mme Luc et les membres du groupe communiste.

M. Tailhades a indiqué que cette proposition, concernant l'enfance délinquante, impliquait, bien qu'elle ne le prévoie pas expressément, de modifier l'ordonnance du 2 février 1945 sur la protection judiciaire de l'enfance. Parmi les mesures prévues par le texte, a-t-il précisé, certaines relèvent du domaine législatif et répondent à des préoccupations exprimées par le rapport de la commission d'études de la protection judiciaire de la jeunesse, présidée par M. Costa, président de chambre à la Cour de cassation et parmi lesquelles on peut citer l'interdiction d'incarcérer des mineurs et le principe de la compétence exclusive du juge des enfants pour les affaires de mineurs. Malgré des insuffisances, a fait observer M. Tailhades, cette proposition présente l'intérêt de mettre l'accent sur l'urgence d'une actualisation de l'ordonnance du 2 février 1945.

A la suite de cet exposé et d'une intervention de M. Lederman, la commission a décidé, à l'unanimité, d'examiner les problèmes soulevés par la proposition dans le cadre d'un texte plus général concernant la protection judiciaire de l'enfance.

Puis, la commission a examiné le **rapport** de M. Tailhades sur la proposition de loi n° 516 (1977-1978) tendant à modifier l'article 117 du **code de procédure pénale** présentée par M. de Cuttoli.

M. Tailhades a exposé que la proposition de loi avait pour objet d'imposer aux juges d'instruction l'envoi, au cours de l'instruction préparatoire, de convocations et notifications à l'ensemble des conseils éventuellement choisis par l'inculpé ou la partie civile, et non plus uniquement à un seul d'entre eux comme le prévoit le texte actuel de l'article 117 du code de procédure pénale.

Le rapporteur a estimé que, malgré l'intérêt pour la défense d'une telle proposition, celle-ci présentait le double inconvénient, d'une part, de surcharger les greffes au risque de retarder les procédures, d'autre part et surtout, de multiplier les cas de nullité puisqu'il suffira qu'un greffier omette d'envoyer une convocation à un seul conseil, ou l'envoie à une adresse périmée pour qu'un acte d'instruction et l'ensemble de la procédure subséquente soient annulés. Il serait regrettable, a souligné M. Tailhades, que la disposition nouvelle puisse être utilisée par certains inculpés comme moyen dilatoire. C'est pourquoi, a conclu le rapporteur, il paraît préférable de conserver le principe énoncé à l'article 117 du code de procédure pénale de l'envoi des convocations et notifications à un seul conseil, et de modifier l'article 118 de ce code afin que les convocations aux interrogatoires soient adressées aux avocats au moins quatre jours avant ledit interrogatoire et non plus seulement au plus tard l'avant-veille de celui-ci.

Après avoir mis l'accent sur l'importance des règles de procédure comme garanties prises dans l'intérêt de la partie civile ou de l'inculpé et plus généralement de la justice, M. de Cuttoli a rappelé que le Parlement avait adopté, en 1957, dans le cadre du débat sur le projet relatif au code de procédure pénale, une disposition impliquant, au cours d'une information, l'envoi des convocations et notifications à tous les conseils de l'inculpé et de la partie civile, et que le Gouvernement, par simple ordonnance, avait limité cette obligation à un seul des conseils. Il a considéré que, sur le plan des principes, cette règle était critiquable, car elle introduisait des discriminations entre les avocats. En outre, il a estimé que la proposition de loi ne devait pas soulever de difficultés contentieuses, dans la mesure où tous les avocats ont une domiciliation légale.

M. Lederman s'est montré favorable à la proposition de loi, faisant observer qu'en pratique les inculpés qui ont recours à plusieurs avocats n'en prennent en général pas plus de deux ou trois. Il a également approuvé la suggestion du rapporteur de modifier l'article 118 du code de procédure pénale afin que les convocations aux interrogatoires parviennent aux avocats au moins quatre jours à l'avance. Enfin, il a proposé d'obliger les

juges d'instruction à avertir les prévenus en détention des interrogatoires les concernant et d'allonger le délai de consultation du dossier d'instruction pour permettre au conseil de l'inculpé d'en prendre connaissance quarante-huit heures — au lieu de vingt-quatre heures — au plus tard avant chaque interrogatoire.

M. Pillet a estimé que si les avocats étaient prévenus au plus tard quatre jours avant les interrogatoires, ils auraient la possibilité d'en aviser à temps leurs clients en détention.

Sur la proposition de M. Jozeau-Marigné, qui a fait remarquer que dans la très grande majorité des cas, les justiciables n'avaient pas plus de deux ou trois avocats, la commission, à l'unanimité, a adopté trois amendements tendant :

— à ne prévoir l'envoi des convocations et notifications qu'à trois conseils au plus choisis par l'inculpé ou la partie civile (art. 117 du code de procédure pénale) ;

— à allonger les délais de convocation aux interrogatoires de deux à quatre jours (art. 118, alinéa 2, dudit code) ;

— à allonger également de vingt-quatre à quarante-huit heures les délais de consultation par les avocats du dossier d'instruction (art. 118, alinéa 3).

La commission a ensuite entendu le **rapport de M. Tailhades** sur le projet de loi n° 42 (1978-1979) relatif aux **droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime par son auteur**.

M. Tailhades a exposé que le projet tendait à empêcher certains criminels qui font le récit complaisant de leur crime de tirer des profits, parfois substantiels, de la publication ou de l'adaptation de ce récit alors que leurs victimes demeurent privées de dédommagement. Pour éviter ce type de situations qui ne peuvent manquer d'apparaître comme particulièrement choquantes, le texte — a indiqué le rapporteur — met en place un double dispositif :

— *après la condamnation*, le criminel (ou son complice) serait privé de l'exploitation des droits patrimoniaux afférents au récit de son crime. De plus, quiconque (le criminel ou son complice, l'éditeur, le cinéaste, le dramaturge, etc) se verrait confisquer les profits tirés de l'exploitation de ce récit, ces profits étant versés à un compte spécial sur décision de la chambre d'accusation (article premier) ;

— *après inculpation, mais avant la condamnation*, l'exploitation des droits patrimoniaux concernant le récit d'un crime pour lequel une personne est inculpée ou accusée, comme auteur

ou complice, serait seulement suspendue, jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur l'action publique; les profits retirés par quiconque de cette exploitation seraient en outre consignés au greffe de la juridiction saisie (art. 2).

Le projet érige enfin en délit, puni d'une peine d'amende pouvant atteindre 100 000 F, tout détournement de profits confisqués en application des dispositions nouvelles (art. 3).

Afin de mesurer la portée réelle du texte, M. Tailhades a évoqué la réglementation existante tant en droit pénal (interdiction légale régie par les articles 29 à 31 du code pénal; régime d'autorisation ministérielle pour la sortie des écrits faits par les détenus prévu par l'article D. 430 du code de procédure pénale), qu'en droit civil (saisies-arrêts pratiquées sur les droits d'auteur au titre de l'article 69 de la loi du 11 mars 1957 et de la loi du 19 juillet 1957) ou dans le cadre de la législation sur la presse (répression de l'apologie des crimes et délits prévue par l'article 24, alinéa 3, de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

Il s'est ensuite interrogé sur la conformité avec le principe constitutionnel de la « libre communication des pensées » de la disposition privant le criminel qui fait le récit de son crime, non pas seulement des profits tirés de l'exploitation de ce récit, mais même du droit d'exploiter ce dernier. Il a également mis l'accent sur les difficultés que risque de soulever le texte, tant en raison de la durée pendant laquelle s'appliquerait la peine de confiscation des profits provenant de l'exploitation du récit, que du fait des possibilités qui subsisteront de tourner la loi.

Se référant à l'exposé des motifs du projet, M. Tailhades a souscrit à l'idée d'empêcher les criminels de tirer profit de la diffusion de récits écrits par eux sur leur crime, et a proposé, dans cet esprit, les principales modifications suivantes :

— limiter la peine prévue par le texte à la confiscation des profits, sans porter atteinte au droit proprement dit d'exploitation de l'œuvre ;

— infliger la peine de confiscation, suivant le principe de la personnalisation des peines, au seul criminel (ou son complice) ;

— étendre le champ d'application du projet aux trafiquants de drogue et aux proxénètes, ainsi qu'aux personnes qui, sans être elles-mêmes des criminels, font l'apologie du crime ou incitent par leurs écrits à la haine raciale ;

— préciser, afin d'éviter les fraudes, les modalités de la confiscation des profits non pécuniaires que pourraient recueillir les criminels au titre des droits d'auteur.

Se demandant quelle était la portée réelle du texte, MM. Lederman et Pillet ont déclaré qu'il ne pouvait en aucun cas être interprété comme entraînant l'interdiction pour le criminel de publier ou d'écrire, mais seulement de tirer profit de l'exploitation du récit de son crime. M. Pillet a par ailleurs affirmé la nécessité de limiter le champ d'application du texte de manière à ne pas porter atteinte à la liberté de la presse.

M. Girod a considéré comme indispensable de priver les éditeurs et autres diffuseurs de profits tirés de l'exploitation des récits de crimes faits par leurs auteurs, étant entendu que la confiscation ne s'appliquerait qu'aux profits nets, déduction faite des frais professionnels.

Au cours d'une seconde séance qui s'est tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi relatif aux droits patrimoniaux attachés à l'exploitation du récit d'un crime pas son auteur. Après que M. Tailhades eut exprimé son adhésion au texte présenté, sur le plan de la moralisation et de l'indemnisation, la commission a adopté à l'article premier un amendement tendant à préciser :

1° Que la déchéance encourue de plein droit par tout criminel qui fait le récit de son crime est limitée à la perception des profits tirés de l'exploitation de ce récit ;

2° Que les droits patrimoniaux de l'exploitation desquels le criminel se voit interdire de tirer des profits sont ceux afférents au récit de son crime, à l'exclusion de toute œuvre créée antérieurement ou postérieurement à la condamnation.

À la suite des interventions de MM. Girod, Lederman et Pillet mettant l'accent sur certains problèmes liés notamment à la durée de la peine de confiscation et à son application à d'autres personnes que l'auteur du récit lui-même, la commission a décidé de reporter la suite de l'examen du texte à une date ultérieure.

La commission a ensuite poursuivi l'examen du projet de loi n° 187 (1978-1979) portant **développement des responsabilités des collectivités locales**. Elle a adopté une nouvelle rédaction pour l'article 22 qui tient compte des remarques faites par M. Ooghe au cours de la séance précédente.

Elle a ensuite introduit dans le projet de loi, malgré les réserves de M. Sérusclat, avant l'article 32 un *article additionnel* proposé par M. de Tinguy qui supprime la possibilité pour les collectivités locales de rémunérer les agents de l'Etat ou de ses établissements publics.

Les commissaires ont ensuite repris la discussion sur le chapitre III du titre I^{er}, qui institue une dotation globale d'équipement. M. de Tinguy a exposé les principales modifications qu'il proposait à l'article 36 du projet de loi, en parti-

culier l'inscription dans la loi d'une indexation des sommes versées au titre de la dotation globale d'équipement, puis a donné des indications sur le calendrier de substitution de la dotation globale d'équipement aux subventions spécifiques d'investissement actuellement existantes. Il a fait remarquer que le futur régime des subventions aux départements n'était pas précisé et qu'en tout état de cause les sommes susceptibles d'être transférées étaient relativement faibles. MM. Ooghe et Sérusclat ont demandé s'il ne conviendrait pas, compte tenu de la réduction progressive qu'avaient connue les crédits affectés aux subventions spécifiques d'investissement, de proposer des mesures de rattrapage.

La commission a accepté la rédaction proposée par M. de Tinguy pour l'article L. 235-8 du code des communes après une intervention de M. Paul Girod.

Après des interventions de MM. Ooghe, Pillet et Sérusclat, elle a en revanche décidé de réserver l'adoption du texte proposé pour l'article L. 235-9 qui définit les critères d'octroi de la future dotation. M. Sérusclat a souhaité que la commission insère parmi les futurs critères celui de la densité des équipements et se préoccupe des communes en voie de dépeuplement.

Elle a ensuite accepté, sous réserve de modification de forme et après les interventions de MM. Ooghe, Pillet, Rudloff, Sérusclat et de Tinguy, les rédactions proposées par ce dernier pour les articles L. 235-10 et L. 235-11 du code des communes. Ces rédactions tendent à préciser que la dotation globale d'équipement sera inscrite à la section d'investissement du budget communal sans aucune affectation particulière et que les communes pourront, si elles le désirent, verser à d'autres communes, sous réserve de compensations ultérieures, les dotations qu'elles ne pourraient utiliser au cours de l'exercice.

M. de Tinguy a demandé à ses collègues de réserver l'adoption du texte proposé pour l'article L. 235-12 jusqu'à ce qu'il puisse leur proposer une rédaction qui reprendrait notamment, en les simplifiant et les assouplissant, certaines dispositions du décret du 10 mars 1972 portant réforme du régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat.

La commission a alors adopté la nouvelle rédaction proposée par M. de Tinguy pour l'article 37 du projet de loi. Cette nouvelle rédaction précise le calendrier de substitution de la dotation globale d'équipement aux subventions spécifiques d'investissement et définit le système d'indexation pour les sommes qui seront versées entre 1980 et 1985 au titre de la nouvelle dotation.

Après que les *articles 39 à 41* eurent été réservés, la commission a adopté, après les interventions de MM. Ooghe, Pillet, Sérusclat et de Tinguy, les *articles 42 et 43* qui interdisent à l'Etat et à tout organisme chargé d'une mission de service public d'imposer des prescriptions particulières aux collectivités locales, sauf dispositions expresses de la loi.

De même, la commission a adopté un *article additionnel* après l'*article 43* et l'*article 44* qui institue des dispositions analogues au profit des départements.

Après l'*article 44*, les commissaires ont accepté, à la demande de M. de Tinguy et après les interventions de MM. Ooghe, Rudloff et Sérusclat, d'insérer un *article additionnel* reprenant les dispositions de la proposition de loi tendant à compléter l'*article 30* de la loi du 10 août 1871 de façon à autoriser les délégations de vote dans les conseils généraux, proposition précédemment adoptée par le Sénat, à l'initiative de M. Raybaud et sur le rapport de M. Guy Petit.

Enfin, elle a adopté, sous réserve d'une modification de forme inspirée par M. Paul Girod, l'*article 45* relatif à la compétence du Conseil national des services publics départementaux et communaux, ainsi que les *articles 46 et 47* prescrivant diverses mesures d'allègement des procédures et des prescriptions techniques propres aux travaux et services départementaux et communaux.