

N° 27

Samedi 8 juin 1991

---

---

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires économiques</b>	
● <i>Nominations de rapporteurs</i> .....	2443
● <i>Mission d'information :</i>	
- désignation des membres .....	2443
● <i>Contrôle semestriel de l'application des lois (au 15 mars 1991)</i> .....	2444
<b>Commission mixte paritaire</b>	
● <i>Pêches maritimes et cultures marines</i> .....	2447
<b>Affaires étrangères</b>	
● <i>Europe - Schengen</i> (projets de loi n°s 354 et 356)	
- Audition de M. Olivier Russbach, directeur de l'association droit international 1990 .....	2449
- Audition de M. Antoine Noël, délégué pour la France du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés .....	2451
- Audition de M. Jean-Marc Sauve, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur .....	2451
- Audition de M. Jacques Thyraud, sénateur, premier vice-président de la commission nationale informatique et libertés .....	2453

	Pages
<b>Affaires sociales</b>	
● <i>Nominations de rapporteurs</i> .....	2457-2463
● <i>Santé publique - réforme hospitalière</i> (Projet de loi n° 309)	
- Examen des amendements .....	2457
- Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire .....	2463
● <i>Mission d'information</i>	
- La Réunion - Communication .....	2462
● <i>Urbanisme - loi d'orientation sur la ville</i> (Projet de loi n° 350)	
- Demande de saisine pour avis .....	2464
- Nomination d'un rapporteur pour avis .....	2464

## Finances

● <i>Collectivités territoriales - Administration territoriale de la République</i> (Projet de loi n° 269)	
- Audition de Michel Giraud, président de l'association des maires de France ..	2465
- Examen du rapport pour avis .....	2470
● <i>Convention (Etat du Qatar)</i> (Projet de loi n° 287)	
- Examen du rapport .....	2469
● <i>Convention (République populaire et démocratique d'Ethiopie)</i> (Projet de loi n° 321)	
- Examen du rapport .....	2470

	Pages
<b>Lois</b>	
● <i>Nomination de rapporteur</i> .....	2477
● <i>Constitution - Commission d'enquête et de contrôle</i> (Proposition de loi n° 323)	
● <i>Constitution - Commission d'enquête et de contrôle</i> <i>et statut de la C.O.B.</i> (Proposition de loi n° 317)	
- Examen conjoint des conclusions sur ces propositions (suite) .....	2477
● <i>Collectivités territoriales - Administration</i> <i>territoriale de la République</i> (Projet de loi n° 269)	
- Examen du rapport .....	2484
<b>Commissions mixtes paritaires</b>	
● <i>Fonction publique</i> .....	2507
● <i>Procédures civiles d'exécution</i> .....	2513
<b>Programme de travail des commissions et des</b> <b>délégations pour la semaine du 10 au 15 juin 1991</b> .....	2521

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mardi 4 juin 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord désigné **M. Gérard Larcher**, après le retrait de M. Robert Laucournet, qui était également candidat, comme **rapporteur** pour le **projet de loi n° 350 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, d'orientation pour la ville.

**M. Gérard Larcher** a tenu à souligner la brièveté du délai imparti à la commission pour l'examen de ce projet de loi qui devrait venir en séance publique la troisième semaine du mois de juin.

Puis la commission a décidé de reporter à une prochaine réunion la **nomination du rapporteur** pour le **projet de loi n° 346 (1990-1991)** sur la répartition, la police et la protection des **eaux**, qui ne devrait pas être inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat au cours de la présente session.

Elle a désigné **M. Louis Moinard** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 308 (1990-1991)** de MM. Hubert Haenel et Roger Besse relative au **droit d'installation** dans l'artisanat et à la **protection des consommateurs**.

La commission a ensuite désigné les **membres de la mission d'information** qui se rendra aux **Etats-Unis** au mois de septembre prochain. Ont été désignés comme **candidats titulaires** : MM. **Philippe François, Alain Pluchet, Roland Courteau, Aubert Garcia, Pierre Jeambrun, Jean Boyer, Jean Huchon, Francisque Collomb** et **Henri Bangou** ; comme **candidats suppléants** : MM. **Jean-François Legrand, Georges Gruillot, Fernand Tardy, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Henri Revol, Louis Mercier, Auguste Chupin** et **Félix Leyzour**. Il a été décidé que **M. Philippe**

**François, vice-président** de la commission, conduirait cette délégation.

Puis, **M. Jean François-Poncet, président**, a procédé à une communication sur **le contrôle de l'application des lois au 15 mars 1991.**

Il a tout d'abord relevé que la tendance à l'accélération du rythme de publication des mesures réglementaires d'application des lois relevant de la compétence de la commission, déjà observée lors du dernier contrôle, se confirmait. Un remarquable effort de rapidité a été fourni par la publication de 49 décrets et 8 arrêtés d'application de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du **service public de la poste et des télécommunications.**

Six autres lois votées entre juin 1989 et octobre 1990 :

- **loi n° 90-969** du 29 octobre 1990 portant dispositions relatives à **l'exploitation de la chasse** dans les bois, forêts et terrains appartenant à l'Etat ;

- **loi n° 90-449** du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du **droit au logement** ;

- **loi n° 90-85** du 23 janvier 1990 complémentaire à la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de **l'exploitation agricole** à son environnement économique et social ;

- **loi n° 89-1008** du 31 décembre 1989 relative au développement des **entreprises commerciales et artisanales** ;

- **loi n° 89-467** du 10 juillet 1989 tendant à renforcer la **sécurité des aérodomes et du transport aérien** ;

- **loi n° 89-412** du 22 juin 1989 modifiant certaines dispositions du **code rural et du code de la santé (tatouages)** ;

ont fait l'objet de 20 décrets d'application, soit au total 69 décrets publiés pour le semestre écoulé contre 25 au cours du précédent .

**M. Jean François-Poncet, président, a relevé que 11 lois (contre 8 au cours de la période précédente) n'avaient, en revanche, fait l'objet d'aucun texte d'application :**

- **loi n° 91-2 du 3 janvier 1991 (JO du 5 janvier 1991) relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels et portant modification du code des communes ("4 X 4") ;**

- **loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 (JO du 6 janvier 1991) modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt (coopératives) ;**

- **loi n° 90-1129 du 19 décembre 1990 (JO du 22 décembre 1990) relative au contrat de construction de maison individuelle ;**

- **loi n° 90-1130 du 19 décembre 1990 (JO du 22 décembre 1990) portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;**

- **loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 (JO du 30 décembre 1990) sur la réglementation des télécommunications ;**

- **loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 (JO du 5 janvier 1991) d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales ;**

- **loi n° 90-558 du 2 juillet 1990 relative aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires, bruts ou transformés (un décret prévu) ;**

- **loi n° 90-396 du 11 mai 1990 portant diverses dispositions relatives aux transports terrestres ;**

- **loi n° 88-1090 du 1er décembre 1988 sur la maîtrise d'ouvrage publique (pour laquelle il manque encore deux décrets) ;**

- **loi n° 87-954 du 27 novembre 1987 relative à la visibilité des amers, des feux et des phares (trois décrets prévus) ;**

- loi n° 86-826 du 11 juillet 1986 sur la **recherche scientifique marine** (un décret prévu).

Si l'on fait abstraction des six textes examinés lors de la dernière session et promulgués après le 15 septembre 1990, il en reste cinq pour lesquels ce retard est préoccupant.

Le président a, ensuite, rappelé que plusieurs lois partiellement applicables n'avaient reçu aucun nouveau décret d'application pendant la période du 15 septembre 1990 au 15 mars 1991, en particulier la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative au **surendettement des particuliers** et des familles qui attend encore deux décrets et la loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 relative à **l'élimination des déchets** (un décret attendu).

En conclusion, **M. Jean François-Poncet, président**, a souligné que la situation était moins catastrophique que celle qui avait justifié l'an passé la publication d'un communiqué de la commission mais que l'effort n'était pas encore suffisant au regard de l'objectif gouvernemental de sortir les textes d'application des lois dans un délai ne devant pas dépasser six mois à compter de leur promulgation.

Au titre des questions diverses, **M. Jean François-Poncet, président**, a proposé à la commission, qui l'a approuvé, d'intervenir dans le débat sur le **projet de loi n° 269 (1990-1991)**, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à **l'administration territoriale de la République**, afin d'y faire ressortir les préoccupations relatives à l'espace rural.



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES-DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE PÊCHES MARITIMES ET DE CULTURES MARINES**

**Mardi 4 juin 1991 - Présidence de M. François Blazot, président d'âge.**- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- **M. Jean François-Poncet, sénateur, président ;**
- **M. Jean Beaufile, député, vice-président.**

Puis la commission a désigné :

- **M. Josselin de Rohan, sénateur,**
- **M. Gérard Le Bris, député,**

comme **rapporteurs**, respectivement, pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

**Présidence M. Jean François-Poncet, président.**- La commission a procédé à l'examen des dispositions du texte restant en discussion.

Après avoir rappelé que les points de divergence essentiels entre les deux assemblées se situaient à l'article 4, et, dans une moindre mesure, à l'article 6 du projet de loi, **M. Gilbert Le Bris, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a indiqué qu'un compromis était possible et il a proposé à la commission de passer immédiatement à l'examen de ces articles.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour le Sénat**, a souscrit à cette démarche.

A l'**article 4**, relatif au dispositif de contrôle de la mise en exploitation des navires de pêche, la commission a proposé une nouvelle rédaction du premier alinéa. En

premier lieu, dans le but de prendre en compte la réalité maritime sans s'éloigner de la réalité administrative, elle a prévu un régime de concertation avec le ou les conseils régionaux et les organisations professionnelles intéressés, préalablement à la fixation par décret d'un programme d'adaptation des capacités de capture de la flotte de pêche professionnelle maritime aux ressources halieutiques disponibles.

En outre, la commission a prévu que le décret préciserait, par région ou par groupe de régions d'une même façade maritime et éventuellement par type de pêche, les objectifs à atteindre.

Au deuxième alinéa de cet article, la commission a adopté la rédaction de l'Assemblée nationale, modifiée à l'initiative de **M. Josselin de Rohan** par un amendement de portée rédactionnelle. A cet égard, le rapporteur du Sénat a estimé qu'il convenait d'inviter l'administration à améliorer la rédaction des projets de loi qu'elle proposait.

Au troisième alinéa de l'article 4, la commission a repris la rédaction du Sénat et l'a complétée, en prévoyant qu'un permis de mise en exploitation serait exigé avant l'armement à la pêche de navires dont la destination initiale était autre. Les rapporteurs ont en effet estimé que cette rédaction éviterait certains détournements de procédure, liés notamment à l'utilisation de bateaux de plaisance pour la pêche.

Enfin, à l'article 6, relatif à la pêche sous-marine et à la pêche à pied, après les interventions des rapporteurs, la commission a adopté la rédaction de l'Assemblée nationale, considérant qu'il n'était pas souhaitable d'exclure les pêcheurs à pied non professionnels d'une éventuelle réglementation, tant pour des motifs d'équité et de concurrence, que, comme l'a souligné **M. Bernard Legrand**, pour des raisons d'ordre sanitaire.

La commission mixte paritaire a alors adopté un **texte commun sur les dispositions restant en discussion.**

**AFFAIRES ETRANGERES,  
DEFENSE ET FORCES ARMEES//**

**Mercredi 5 juin 1991 - Présidence de M. Michel d'Aillières, vice-président. Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Olivier Russbach, directeur de l'"association droit international 1990"**.**

**M. Olivier Russbach** a fait observer que l'élaboration de la convention de Schengen, à laquelle tant les parlements nationaux que les institutions communautaires n'avaient guère été associés, soulevait le problème du déficit démocratique de la communauté économique européenne.

**M. Olivier Russbach** a ensuite abordé la question de la compatibilité de la convention de Schengen avec les engagements internationaux souscrits par les Etats en matière de droit d'asile. **M. Olivier Russbach** a, à cet égard, estimé que la compétence du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés n'étant pas retenue par la convention de Schengen, celle-ci pouvait se trouver en contradiction avec le traité de Rome. Ce dernier impose en effet le respect des règles de droit mises au point par l'Organisation des Nations Unies et se réfère donc, de manière indirecte, à la compétence du Haut Commissariat.

Une autre contradiction entre la convention de Schengen et la convention de Genève de 1951 réside, selon **M. Olivier Russbach**, dans le droit d'accès à la demande de droit d'asile. En effet, alors que ce droit est ouvert par la convention de 1951 à tout réfugié, même si celui-ci se trouve en situation irrégulière, la convention de Schengen apporte, selon **M. Olivier Russbach**, une limite non négligeable au principe du libre accès, en prévoyant des sanctions à l'égard des transporteurs (compagnies

aériennes et maritimes...) qui accueilleraient des passagers non titulaires des titres requis.

**M. Olivier Russbach** a alors critiqué l'impossibilité pour les requérants auxquels un Etat aurait refusé le statut de réfugié, de présenter une demande à un autre Etat. Il a, par ailleurs, estimé que le Haut Commissariat des Nations Unies devait intervenir afin de coordonner l'application de la convention de Schengen par les Etats parties.

**M. Olivier Russbach** a ensuite répondu aux observations et interrogations de :

- **M. Marc Lauriol** sur la compétitivité entre l'ordre juridique communautaire, d'une part, et ce qu'il a qualifié d'un "ordre juridique de la convention de Schengen, d'autre part, notamment pour ce qui est de la définition des frontières intérieures et extérieures de "l'espace Schengen" ; sur l'évaluation des conséquences concrètes d'une non-ratification de la convention par un Etat partie ; sur l'évaluation de la sévérité respective des contrôles aux frontières des Douze, d'une part, et de l'"espace Schengen", d'autre part ;
- **M. Jacques Golliet** sur les effets, à l'intérieur de l'"espace Schengen", de l'immigration dans les pays voisins de cette zone, en particulier dans les Etats qui ne sont pas membres de la communauté européenne ;
- **M. Xavier de Villepin** sur la conformité entre les dispositions de la convention de Schengen et l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme ; sur l'évolution de la réalité économique de l'immigration et des demandes d'asile depuis l'élaboration de textes internationaux, tels que les conventions de Chicago de 1944 ou de Genève de 1951 ;
- **M. Michel Poniowski** sur l'effectivité des sanctions envisageables en cas de non-respect des dispositions de la convention, comme par exemple celles qui concernent la lutte contre les trafics de stupéfiants.

Présidence de M. Jean-Pierre Bayle, vice-président. La commission a ensuite entendu **M. Antoine Noël, délégué pour la France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (H.C.R.).**

Après avoir estimé favorables aux réfugiés les stipulations de la convention de Schengen relatives à la liberté de circulation à l'intérieur des États parties et à l'extérieur des frontières de l'"espace Schengen", **M. Antoine Noël** a exprimé la volonté du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés de coopérer avec les signataires de la convention de Schengen en vue de parvenir à une harmonisation des procédures et des critères d'attribution du statut de réfugié.

Le délégué pour la France du H.C.R. a néanmoins fait part des réserves que lui inspirent les stipulations de la convention de Schengen relatives aux sanctions prévues à l'égard des transporteurs. Outre qu'il est, selon **M. Antoine Noël**, contestable de faire dépendre de personnes privées l'accès à la procédure d'attribution du statut de réfugié, les responsabilités incombant aux transporteurs du fait des accords de Schengen sont susceptibles de limiter l'accès au statut de réfugié.

**M. Xavier de Villepin** est alors revenu avec **M. Antoine Noël** sur la participation du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à l'élaboration de la convention de Schengen. A la demande de **M. Xavier de Villepin**, **M. Antoine Noël** a ensuite abordé le problème de la distinction entre réfugiés politiques et réfugiés économiques. A cet égard, **M. Antoine Noël** a souligné que, si tous les pays d'Europe étaient actuellement confrontés à l'accroissement du nombre de réfugiés économiques, les critères stipulés par la convention de Genève de 1951 en matière d'accès au statut de réfugié demeuraient encore la référence privilégiée dans tous les États requis.

Présidence de M. Michel Alloncle, secrétaire. La commission a ensuite entendu **M. Jean-Marc Sauvé**,

**directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.**

**M. Jean-Marc Sauvé** a tout d'abord considéré que la convention de Schengen s'inscrivait dans le cadre de la constitution d'une Europe des citoyens. Il a estimé qu'elle devait conduire à envisager certaines politiques, par exemple en matière de lutte contre la criminalité et de maîtrise des flux migratoires, sous un angle moins territorial et moins "hexagonal".

**M. Jean-Marc Sauvé** a souligné que la demande choisie pour l'élaboration de la convention avait été marquée par le pragmatisme. Les négociateurs français avaient été animés par la volonté de préserver quatre impératifs : maîtriser les flux migratoires, garantir les libertés publiques, éviter les atteintes à la souveraineté nationale, conforter la sécurité publique.

Après avoir relevé que la convention de Schengen n'était pas un aboutissement mais une étape dans la construction européenne, **M. Jean-Marc Sauvé** a précisé que cette dernière ne modifiait pas les législations nationales en matière de droit d'établissement. La convention ne vise en effet que le droit de circulation et de court séjour des étrangers.

**M. Jean-Marc Sauvé** a ensuite présenté les stipulations de la convention relatives aux flux migratoires. Elles assurent en particulier la mise en place d'une politique commune des visas grâce à l'établissement d'une liste commune des pays soumis à visa et à l'instauration de règles uniformes de délivrance des visas. Elles permettent par ailleurs une répartition, selon des critères précis, des demandeurs d'asile entre les Etats contractants.

**M. Jean-Marc Sauvé** a fait valoir que l'un des problèmes de fond était le respect d'une solidarité entre la France et ses partenaires en matière de migration.

Enfin, **M. Jean-Marc Sauvé** a estimé que la convention, grâce aux règles qu'elle impose aux Etats

contractants, pourrait être un instrument particulièrement efficace pour la maîtrise des flux migratoires. Il a indiqué, à cet égard, que l'Italie avait rétabli les visas pour les citoyens turcs et des pays du Maghreb, entraînant, de ce fait, une réduction du nombre de ces étrangers sur le territoire français.

**M. Jean-Marc Sauvé** a ensuite répondu à un certain nombre de questions formulées par **M. Xavier de Villepin**, rapporteur.

Les questions de **M. Xavier de Villepin** ont porté sur l'évaluation des délais préalables à la mise en oeuvre de la convention et impliqués par la réalisation effective d'un certain nombre de conditions précisées par le texte même de la convention ; sur les conséquences de la convention de Schengen pour les citoyens de la République vivant dans les DOM-TOM ; sur les modalités de mise en oeuvre de l'obligation de déclaration prévue à l'article 22 ; sur les peines envisagées à l'égard des transporteurs français responsables d'avoir acheminé des étrangers dépourvus des documents de voyage requis ; sur le contrôle des flux d'immigration clandestine en provenance du Brésil via le Portugal ainsi que sur ceux qui transitent par l'Autriche.

Présidence de M. Jacques Genton, secrétaire. Au cours d'une seconde séance, tenue dans l'après-midi, la commission a entendu **M. Jacques Thyraud**, sénateur, premier vice-président de la commission nationale informatique et libertés.

**M. Jacques Thyraud** a tout d'abord évoqué la coopération internationale en matière de protection des données. Il a en particulier rappelé l'existence de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe, signée en 1981 et devenue exécutoire en 1985, mais qui n'a pas été ratifiée par tous les Etats parties à la convention de Schengen.

**M. Jacques Thyraud** a souligné que les membres de la C.N.I.L. n'avaient eu connaissance de la convention de Schengen qu'en 1988, au cours d'une réunion internationale des commissaires chargés de la protection

des données. Un groupe de travail a alors été créé afin d'aboutir à une position commune à l'égard de la convention. Le gouvernement français a par la suite demandé un avis, rendu le 30 juin 1989, à la C.N.I.L. **M. Jacques Thyraud** a fait valoir que la C.N.I.L. avait obtenu satisfaction sur tous les points soulevés par cet avis.

Enfin, **M. Jacques Thyraud** a considéré que la convention de Schengen pouvait être un laboratoire pour un droit international sur la protection des données. Il a jugé qu'elle pouvait avoir un effet d'entraînement positif au sein de la communauté, l'actuel projet de directive de la commission sur ce sujet ne donnant pas satisfaction, dans la mesure où l'autorité de contrôle prévue par ce texte ne dispose pas d'une indépendance suffisante.

**M. Paul Masson**, rapporteur pour avis de la commission des lois, a demandé à **M. Jacques Thyraud** quand il considèrerait que les conditions d'entrée en vigueur de la convention, telles que posées dans le cadre de son Acte final, seraient remplies.

Pour le premier vice-président de la commission nationale informatique et libertés, ces conditions commenceraient par la ratification, par tous les Etats concernés, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données et l'adoption progressive, par chaque pays, d'une législation en la matière, ce qui n'est pas encore acquis pour tous les pays du groupe de Schengen. Pour **M. Jacques Thyraud**, il faudra attendre qu'une mise à niveau des dispositions spécifiques prises par les autres pays par rapport à celles en vigueur en France soit réalisée.

Après que **M. Paul Masson** ait évoqué, avec **M. Jacques Thyraud**, les capacités du système d'information Schengen (S.I.S.) qui sera installé à Strasbourg, **M. Michel Caldaguès** a exprimé sa perplexité quant au contenu des "conditions suspensives" à la convention.



**M. Jacques Thyraud** a précisé au commissaire qu'au cas où un gouvernement poserait des conditions incompatibles avec la législation d'un autre Etat, il reviendrait à l'organe de contrôle d'harmoniser les positions.

Enfin, **M. Xavier de Villepin**, rapporteur, s'est entretenu avec **M. Jacques Thyraud** de l'effet d'entraînement provoqué par la convention de Schengen sur l'adoption, par des pays comme l'Italie, de mesures spécifiques concernant l'entrée des étrangers sur leur territoire. A cet égard, **M. Jacques Thyraud** a insisté sur la nécessité, à terme, de mettre en place une coopération entre les autorités consulaires pour la délivrance des visas.

**AFFAIRES SOCIALES**

**Mardi 4 juin 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a tout d'abord désigné, à titre officieux, M. Charles Descours, rapporteur du projet de loi n° 2059 (AN) portant diverses mesures d'ordre social et Mme Nelly Rodi, rapporteur pour avis pour la proposition de loi n° 2076 (AN) relative à la prorogation des mandats des membres du Conseil de l'Ordre des médecins et du Conseil de l'Ordre des sages-femmes.**

**Puis la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière, dont M. Claude Huriet est le rapporteur.**

La commission a donné un avis favorable aux amendements n°s 1 rectifié, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322 rectifié, 323 rectifié, 324, 325, 326, de M. Claude Huriet au nom de la commission.

Elle a aussi donné un avis favorable aux sous-amendements n°s 278 et 280 présentés par le Gouvernement à l'amendement n° 1, à l'amendement n° 182 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, au sous-amendement n° 286 présenté par le Gouvernement à l'amendement n° 32 de la commission, à l'amendement n° 288 présenté par le Gouvernement, au sous-amendement n° 289 présenté par le Gouvernement à l'amendement n° 48 de la commission, au sous-amendement n° 220 présenté par M. Jean Madelain et les membres du groupe de l'union centriste à l'amendement n° 66 de la commission, aux amendements n° 221 présenté par M. Jean Madelain et les membres du groupe de l'union centriste, n° 192 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 293 et 294 du Gouvernement, n°s 195 et 211 de M. Guy Penne et des

membres du groupe socialiste et apparentés, n° 222 de M. Jean Madelain et des membres du groupe de l'union centriste, au sous-amendement n° 298 du Gouvernement à l'amendement n° 111 de la commission et à l'amendement n° 223 de M. Jean Madelain et des membres du groupe de l'union centriste.

La commission a donné un avis défavorable à la motion n° 160 tendant à opposer la question préalable, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté.

La commission a donné un avis défavorable aux sous-amendements n°s 279, 281, 282 et 308 présentés par le Gouvernement à l'amendement n° 1, aux amendements n°s 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 179 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 232 et 233 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 284 du Gouvernement, n° 234 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 180 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 165 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, n° 285 du Gouvernement, n°s 235, 236, 237 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 181 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 287 du Gouvernement, n° 246 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 183 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 247, 248, 249 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 184 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 250 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 185 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 251 de M. Paul Souffrin et des

membres du groupe communiste et apparenté, n° 208 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 252, 253 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 188 rectifié de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 254, 255, 256 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 189 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 257, 258 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n°s 190 et 191 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n°s 259, 260, 261 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, au sous-amendement n° 262 à l'amendement n° 75 de la commission présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste et apparenté, aux sous-amendements n°s 290 et 291 du Gouvernement aux amendements n°s 77 et 78 de la commission, aux amendements n° 263 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 206 de M. Belcour, n° 292 du Gouvernement, n° 264 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, aux sous-amendements n°s 295 et 296 du Gouvernement aux amendements n°s 99 et 100 de la commission, aux amendements n° 266 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 297 du Gouvernement, n° 267 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 210 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, n° 268 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, n° 299 du Gouvernement, et n° 269 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté.

La commission a considéré que le sous-amendement n° 277 et l'amendement n° 283 présentés par le Gouvernement, les amendements n°s 193 et 194 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparentés, et 265 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe

communiste et apparenté, étaient satisfaits par ses amendements.

Elle a chargé le rapporteur de demander à M. Jean Delaneau de retirer son amendement n° 164, et à M. Guy Penne de faire de même pour ses amendements n°s 186, 187 et 209.

Elle a estimé nécessaire d'interroger le Gouvernement sur les points soulevés par les amendements n°s 161, 162 de M. Charles Descours et des membres du groupe R.P.R. et 205 rectifié de M. Henri Belcour.

**Mercredi 5 juin 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a poursuivi l'**examen des amendements au projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière.**

Elle a donné un avis favorable aux amendements n°s 300 et 301 du Gouvernement, 270 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 198 et 215 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 171, 174 et 175 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 200 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 306 du Gouvernement, 178 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 330 rectifié du Gouvernement.

La commission a donné un avis défavorable aux sous-amendements n°s 166 à l'amendement n° 118 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 163 de M. Charles Descours et des membres du groupe R.P.R., aux amendements n°s 167 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 271 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 302 du Gouvernement, 214 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 168, 169 et 173 de M. Jean Delaneau et des

membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 199, 201 et 202 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 273 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 305, 309 et 307 du Gouvernement, 275 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 177 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 276 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 203 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté.

Ont été considérés comme satisfaits par les amendements de la commission les amendements n<sup>os</sup> 196 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 303 du Gouvernement, 172 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants, 274 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 159 de M. Michel Dreyfus-Schmidt.

La commission a chargé le rapporteur de demander à leurs auteurs que soient retirés les amendements n<sup>os</sup> 212 et 213 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 207 de M. Jean Chérioux, 197 rectifié de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté, 272 de M. Paul Souffrin et des membres du groupe communiste et apparenté, 216 et 218 de M. Guy Penne et des membres du groupe socialiste et apparenté.

La commission a considéré que les amendements n<sup>os</sup> 176 et 204 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des républicains et des indépendants devaient faire l'objet d'une interrogation sur le fond auprès du Gouvernement.

Enfin la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat, pour les amendements n<sup>os</sup> 219 de M. Jean Madelain et des membres du groupe de l'union centriste, 170 de M. Jean Delaneau et des membres du groupe de l'union des

républicains et des indépendants, et 224 de M. Raymond Bouvier.

Le **président Jean-Pierre Fourcade** a ensuite fait une communication sur la **mission d'information** effectuée par une délégation de la commission, qu'il présidait, à la **Réunion** du 24 au 31 mai 1991. Il a exprimé sa satisfaction d'avoir pu prendre contact avec les parlementaires, l'ensemble des élus locaux, les autorités départementales et les partenaires sociaux.

Il a, ensuite, dressé un constat de la situation sociale dans le département en indiquant que :

- l'attribution annuelle très importante du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) (47.500) et des contrats emploi-solidarité (C.E.S.) (25.000) permettait de masquer provisoirement l'écart existant entre les emplois créés (2.500) et l'augmentation de la population active (8.000 personnes) chaque année ;

- la politique d'aide sociale conduite par le département demeurait importante et s'appuyait sur des actions multiples et coûteuses ;

- les emplois créés profitaient souvent à des non-réunionnais ;

- le travail "au noir" persistait et l'apprentissage était en net recul ;

- les prestations familiales et le S.M.I.C. n'étaient toujours pas alignés sur les taux métropolitains.

Le président a estimé qu'il était nécessaire :

- d'accroître la déconcentration des pouvoirs en donnant aux autorités administratives une plus grande marge de manoeuvre tant dans le domaine des actions de formation qu'au regard de l'insertion et du fonctionnement des services publics ;

- d'appuyer les efforts du conseil régional et du conseil général en matière de formation scolaire et universitaire, de politique d'aide sociale et de développement de l'habitat, de création d'emplois qualifiés réservés aux

Réunionnais et d'incitation à une formation complémentaire métropolitaine ;

- d'aligner le taux des prestations familiales sur celui de la métropole, en liaison avec une révision du R.M.I. ;

- de relier les formules de lutte contre le chômage des jeunes (C.E.S.) avec des actions de formation dans les entreprises destinées à faciliter leur embauche et leur formation ;

- de lutter contre la société de "surconsommation", générée par l'accroissement des transferts sociaux, qui s'installe à la Réunion et bouleverse les structures familiales ;

- de poursuivre la politique de défiscalisation et d'ouverture vers les marchés extérieurs en appuyant les efforts entrepris par les entreprises agricoles et industrielles qui peuvent, seules, créer des emplois productifs.

**MM. Bernard Seillier, Jean Madelain et François Delga** sont ensuite intervenus.

Le président a indiqué, enfin, qu'il présenterait le rapport de mission au début du mois de juillet.

Puis la commission a procédé à la désignation de sept candidats titulaires et de sept candidats suppléants appelés à faire partie de la **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du **projet de loi n° 309 (1990-1991) portant réforme hospitalière**. **MM. Jean-Pierre Fourcade, Claude Huriot, Charles Descours, Jean Chérioux, Guy Robert, Guy Penne, Paul Souffrin** ont été désignés comme candidats titulaires. **MM. Bernard Seillier, Jean Madelain, Claude Prouvoyeur, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Louis Boyer, Franck Sérusclat et Mme Marie-Claude Beaudeau** ont été désignés comme candidats suppléants.

**M. Paul Souffrin** a été nommé **rapporteur de la proposition de loi n° 294 (1990-1991) tendant à**



**permettre le départ à la retraite anticipée à l'âge de 55 ans aux anciens combattants d'Algérie, de Tunisie et du Maroc, demandeurs d'emploi en fin de droits ou pensionnés à un taux égal ou supérieur à 60 %.**

Enfin, la commission a demandé la saisine pour avis du **projet de loi n° 350 (1990-1991) d'orientation sur la ville** et a désigné **M. José Balareello, rapporteur pour avis** de ce projet de loi.

**FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE  
ET COMPTES ECONOMIQUES  
DE LA NATION -**

**Mardi 4 juin 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a d'abord procédé à l'audition de M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France, et de M. Jean-Paul Delevoye, vice-président et président de la commission des finances de cette association, sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

M. Michel Giraud a tout d'abord rappelé les observations de l'association des maires de France (A.M.F.) concernant ce projet de loi. Il a notamment souligné le risque de découplage entre le calendrier de mise en oeuvre de la déconcentration et celui de la coopération décentralisée prévues par ce projet. S'agissant des dispositions relatives à la démocratie locale, il a fait part des inquiétudes de l'A.M.F. concernant le seuil de population des communes fixé pour l'application de ces dispositions, les modalités d'organisation du référendum municipal et l'incidence de la libre expression des élus minoritaires sur le fonctionnement des exécutifs locaux.

Abordant la coopération intercommunale, il a souligné la rigidité des procédures mises en place par le projet de loi. Il a regretté l'absence de diversité des modes de coopération intercommunale, la brièveté des délais impartis aux communes pour se regrouper autour d'un projet de développement commun et le trop grand nombre de compétences obligatoires des communautés de villes et des communautés de communes. En matière financière, il a estimé que la coopération intercommunale ne devait pas entraîner de diminution des moyens des communes.

**M. Michel Giraud** a par ailleurs appelé de ses voeux une clarification des répartitions de compétences entre les collectivités locales et l'Etat. Il fait part des quatre objectifs de l'association des maires de France en matière de coopération intercommunale : ne pas détruire les structures actuelles de coopération, réaffirmer que la définition d'un projet doit toujours précéder la mise en place d'une structure, refuser toute coopération non expressément consentie et rechercher une "hiérarchie entre le degré de coopération et la légitimité des organes concernés".

Enfin, s'agissant des dispositions financières du projet de loi, **M. Michel Giraud** a souligné que les systèmes d'incitation au regroupement intercommunal ne doivent pas amputer les ressources des collectivités locales, ni entraîner un alourdissement de la fiscalité locale.

Un large débat s'est alors instauré.

**M. Yves Guéna**, à propos du titre II du projet de loi, a estimé que le seuil de 10.000 habitants constituait le minimum indispensable pour l'application des dispositions relatives à la démocratie locale. Il s'est interrogé sur les modalités pratiques de la procédure des questions orales prévue par l'article 26 du projet de loi.

S'agissant de la coopération intercommunale, il s'est déclaré préoccupé par l'adéquation entre la carte des cantons et le schéma départemental de la coopération intercommunale.

**M. Emmanuel Hamel** s'est interrogé sur les améliorations à apporter au dispositif du projet de loi.

**M. Jacques Oudin** a fait part de l'expérience acquise par les organismes de coopération dotés d'une fiscalité propre. Il s'est interrogé sur les conditions d'exercice de leurs compétences par ces organismes.

**M. Robert Vizet** s'est interrogé sur l'application à la région d'Ile-de-France des dispositions du projet de loi relatives à la coopération intercommunale.

**M. Roland du Luart** a souhaité que l'examen de ce projet de loi par le Sénat permette une clarification des compétences et a estimé le nombre de niveaux d'administration locale d'ores et déjà suffisant.

**M. Henri Collard** et **M. André-Georges Voisin** se sont interrogés sur l'évolution du rôle du département dans la perspective du renforcement de la coopération intercommunale que le projet de loi propose.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur la nécessité de créer de nouvelles structures de coopération intercommunale, même dotées de nouvelles compétences ainsi que sur la procédure des questions orales prévue par l'article 26 du projet de loi.

En réponse aux différents intervenants, **M. Michel Giraud** a indiqué que :

- l'association des maires de France avait souhaité que le seuil d'application des dispositions relatives à la démocratie locale soit fixé à 10.000 habitants mais que l'Assemblée nationale avait préféré que ces dispositions s'appliquent aux communes de 3.500 habitants et plus ;

- le projet de loi permet de constituer des groupements de communes dont les limites ne correspondent pas à celles des cantons existants ;

- les départements ne sont pas concernés par le projet de loi ;

- le seuil d'institution des communautés de villes est différent selon que ces groupements sont constitués dans le cadre du schéma départemental de coopération ou à l'initiative des communes ;

- l'association des maires de France est favorable à une clarification des compétences des collectivités locales et de l'Etat ;

- l'Ile-de-France n'est pas concernée par les dispositions du projet de loi relatives à la coopération intercommunale ;

- les nouvelles structures de coopération intercommunale ne sauraient se substituer aux organismes existants.

**M. Jean-Paul Delevoye** a ensuite présenté les observations de l'association des maires de France concernant les dispositions fiscales et financières du projet de loi.

En préambule, il a souligné que les nouvelles compétences confiées aux collectivités locales et à leurs groupements entraînaient ipso facto une modification de leurs moyens financiers. La révision des bases des impôts directs locaux et les nouvelles normes actuellement en cours d'élaboration en matière de comptabilité publique posent également la question du mode de fonctionnement des fonds de péréquation existants. Enfin, le transfert de la taxe professionnelle aux communautés de villes conduit à s'interroger sur la définition du potentiel fiscal des communes.

En conséquence, **M. Jean-Paul Delevoye** a souligné la nécessité d'une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il a estimé qu'une telle évaluation devrait permettre de mener une réflexion sur une plus grande prise en compte du critère de la superficie dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

A l'issue de cette intervention, **M. Jacques Oudin** a noté que le développement de l'intercommunalité risquait de se traduire par un alourdissement de la pression fiscale locale ainsi que par une diminution des compétences des petites communes.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est interrogé sur :

- l'adéquation entre les dispositions relatives à l'unification de la taxe professionnelle sur le territoire des communautés de villes et le verrouillage des taux des quatre impôts directs locaux ;

- l'application automatique des dispositions fiscales relatives aux communautés de villes et aux communautés de communes, aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre, dès lors que ces groupements ont choisi d'exercer des compétences en matière d'urbanisme et de développement économique ;

- la diminution éventuelle de la dotation globale de fonctionnement des communes qui choisissent de rester à l'écart d'un organisme de coopération intercommunale.

En réponse, **M. Jean-Paul Delevoye** a souligné que le traitement des ordures ménagères et l'assainissement de l'eau constituaient deux sources de dépenses croissantes que les communes pourraient chercher à faire assumer par des groupements de communes. Il s'est également interrogé sur la possibilité de l'abandon temporaire de la liaison existant entre les taux des quatre taxes directes locales.

Il a estimé que la mise en place des mécanismes institués par le projet de loi aurait dû être précédée de simulations portant notamment sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement et sur l'avenir des fonds départementaux et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **projet de loi n° 287 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention entre la Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat du Qatar, en vue d'éviter les doubles impositions, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur.**

**M. Yves Guéna** a présenté les relations économiques entre les deux pays. Le volume d'échanges est de 700 millions de francs mais le Qatar possède 10 % des ressources mondiales de gaz naturel et celles-ci commencent seulement à être exploitées.

La convention, signée en décembre 1990 durant la crise du Golfe, est de facture très classique, conforme au

modèle de l'O.C.D.E., sous réserve d'adaptations qui figurent également dans les conventions passées par la France avec les pays arabes voisins.

Le rapporteur a tenu à préciser que, selon le ministère des affaires étrangères, les responsables qataris auraient apprécié le comportement de l'Etat et des sociétés françaises durant cette crise et que la ratification s'inscrit donc dans un contexte très favorable.

**La commission a alors adopté le projet de loi.**

**La commission a enfin procédé à l'examen du projet de loi n° 321 (1990-1991) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire et démocratique d'Ethiopie, en vue d'éviter la double imposition en matière de transport aérien, sur le rapport de M. Yves Guéna, rapporteur.**

Cette convention ne concerne qu'un point mineur, puisqu'il s'agit de permettre l'exonération réciproque d'Air France en Ethiopie et d'Ethiopian Airlines en France. Cet accord donne un support juridique à une exemption de fait mais ne pourra trouver sa véritable application que lorsque les relations commerciales auront été rétablies entre les deux pays.

**La commission a alors adopté le projet de loi.**

**Jeudi 6 juin 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Maurice Blin, secrétaire.**  
**La commission a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur pour avis, à l'examen pour avis du projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale.**

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis, a tout d'abord formulé diverses observations d'ordre général. Il a souligné que ce projet comportait quatre séries de dispositions, mais que la saisine de la commission portait**

essentiellement sur les mesures fiscales et financières du titre III relatif à la coopération locale.

Profondément modifiées par l'Assemblée nationale, ces dispositions ont un double objectif : encourager les regroupements entre collectivités grâce à la création de deux nouveaux types de structures, les communautés de communes et les communautés de villes, et permettre aux communes ainsi regroupées d'adopter, pour certaines zones économiques ou sur l'ensemble de leur territoire, un taux unique de taxe professionnelle.

Tout en soulignant l'aspect essentiel de ces deux orientations, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a estimé que les réformes apportées par le projet de loi restaient complexes et de surcroît, demeureraient très contraignantes dès lors que les mesures prévues en matière de taxe professionnelle se trouvaient réservées aux seules communes ayant décidé de se regrouper dans le cadre d'une des nouvelles structures instituées par le texte.

Ayant rappelé les nombreuses formules de regroupements intercommunaux déjà prévues par la législation, il a constaté que ces nouvelles dispositions pourraient conduire à des phénomènes de "coopération forcée" et indiqué que la commission des lois, saisie au fond, avait quant à elle décidé de refuser la création de ces nouvelles structures.

**M. Christian Poncelet, président**, a souhaité qu'une étroite concertation s'établisse avec la commission saisie au fond et souligné qu'une superposition des structures ayant la capacité de prélever l'impôt conduirait à accroître les frais de gestion de "l'entreprise France".

**M. Auguste Cazalet** a demandé des précisions sur les seuils de création de communauté de communes.

**M. René Régnauld** a fait valoir que la diversité des structures de coopération permettait aux communes concernées de choisir le mode de regroupement qui répond le mieux à leurs besoins et aux objectifs poursuivis.



**M. Christian Poncelet, président**, a estimé que le choix des communes de recourir à tel ou tel instrument de coopération n'était pas libre dès lors que les avantages accordés aux différents types de structures s'avèrent différents.

Considérant qu'il est essentiel de maintenir le principe du volontariat, **M. Bernard Barbier** a rappelé que de nombreuses communes adhèrent déjà à une structure de coopération intercommunale.

**M. Jean Arthuis** a relevé qu'une simple adaptation de la fiscalité locale permettrait sans doute de conforter les organismes actuels de coopération intercommunale.

En réponse aux intervenants, **M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a présenté les différentes formes de coopération intercommunale déjà prévues par la législation, tout en soulignant qu'elles disposaient toutes de prérogatives financières différentes. Il a estimé que la plupart des difficultés actuelles pourraient être surmontées grâce à un assouplissement des règles qui régissent la perception et la répartition de la taxe professionnelle et a rappelé la position de principe déjà retenue par la commission saisie au fond.

Soulignant que ce texte avait fait l'objet d'une large concertation préalable, **M. René Régnauld** a relevé qu'une différence d'approche trop fondamentale ne faciliterait pas un rapprochement avec les positions retenues par l'Assemblée nationale.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis**, a tout d'abord noté que le gouvernement n'avait pas demandé l'urgence sur ce texte. Il a fait valoir que le Sénat disposait de peu de temps pour examiner un texte profondément modifié, et rappelé que la commission des lois jugeait suffisantes les structures de coopération intercommunale déjà prévues par la législation.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi figurant dans le champ de sa saisine.

A l'article 9, relatif à la présentation des documents annexés au budget des communes de 3.500 habitants et plus, la commission a adopté un amendement visant à ce que les comptes administratifs des établissements publics de coopération intercommunale retracent le montant des ressources fiscales perçues par ces organismes au titre des bases d'imposition de la commune.

A l'article 33, portant sur les contrôles exercés par les chambres régionales des comptes, après intervention de **M. Geoffroy de Montalembert** sur le poids excessif des procédures de contrôle financier pour les maires ruraux, elle a adopté deux amendements :

- le premier amendement prévoit que la chambre régionale des comptes peut décider de rendre publiques les observations qu'elle émet, à la demande du préfet ou de l'autorité locale, à l'occasion de l'examen de la gestion des organismes auxquels la collectivité apporte un concours financier ou dans lesquels elle détient une participation ou exerce une influence prépondérante.

- le second est d'ordre rédactionnel.

A l'article 34, relatif à la procédure suivie devant les chambres régionales des comptes, elle a adopté un amendement rétablissant la faculté ouverte aux chambres de recourir à des experts privés pour des missions de caractère technique.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 46 bis, instituant un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux et, après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Christian Poncelet, président, René Régnault, Philippe Adnot et Geoffroy de Montalembert**, et un second amendement de suppression de l'article 56 quaterdecies relatif aux aides financières des collectivités locales entre elles et à l'interdiction de l'exercice d'une tutelle de l'une d'entre elles sur une autre.

A l'article 57, portant institution du régime fiscal des communautés de villes, la commission a examiné trois amendements :

- le premier amendement qui tend, en coordination avec le dispositif adopté par la commission des lois, à réserver aux communautés urbaines et aux districts les innovations fiscales prévues par le projet de loi en matière de perception de la taxe professionnelle, a été adopté après un large débat au cours duquel sont intervenus **MM. Paul Girod, rapporteur, Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, Philippe Adnot et René Régnault** ;

- le deuxième amendement, qui prévoit les conditions dans lesquelles les communautés urbaines et les districts peuvent instituer une taxe professionnelle unique sur une zone d'activités économiques a été adopté après intervention de **MM. Maurice Blin et Philippe Adnot**.

Puis la commission a adopté le troisième amendement portant sur l'institution de la taxe professionnelle unique sur le territoire d'une communauté urbaine ou d'un district.

La commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article 57 bis, qui prévoyait les conditions d'application, aux districts et aux communautés urbaines, du régime fiscal des communautés de villes.

A l'article 58, portant sur le vote des taux des taxes directes locales par les communes membres d'un groupement à taux de taxe professionnelle unique, la commission a adopté un amendement prévoyant l'application de ce dispositif aux communautés urbaines et aux districts ayant opté pour ce régime fiscal.

A l'article 59, relatif au régime fiscal des communautés de communes, la commission a adopté, en coordination avec le dispositif d'amendements proposé par la commission des lois, un amendement de suppression de cet article.

A l'article 59 bis, relatif aux règles budgétaires et comptables des communautés de villes, la commission a

adopté un amendement de coordination portant sur les recettes fiscales que les communautés urbaines peuvent inscrire à leur budget.

Après l'article 59, la commission a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel, relatif à l'inscription des nouvelles recettes fiscales au budget des districts.

Elle a ensuite adopté, par coordination, un amendement de suppression de l'article 59 ter qui étendait aux communautés urbaines le régime fiscal des communautés de communes.

A l'article 59 quater, la commission a également adopté un amendement de suppression des dispositions étendant à certains districts le régime fiscal des communautés de communes.

Puis elle a adopté un amendement de suppression de l'article 60 bis abaissant le niveau des seuils démographiques requis pour qu'une collectivité locale institue le versement destiné au financement des transports en commun et de l'article 61, qui offrait aux communautés de villes et aux communautés de communes la possibilité de majorer les taux de ce versement.

A l'article 62, relatif au calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un groupement à fiscalité propre ayant institué un taux unique de taxe professionnelle, la commission a adopté un amendement limitant la liste des groupements concernés et précisant les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire en ce domaine.

A l'article 63 portant sur la dotation globale de fonctionnement des groupements de communes, elle a adopté six amendements :

- le premier amendement rétablit les catégories initiales de groupements à fiscalité propre visées dans le code des communes et supprime le dispositif automatique de majoration de la part des groupements au sein de la dotation globale de fonctionnement ;

- le deuxième amendement est un amendement de coordination portant sur les dispositions relatives aux modalités de calcul du potentiel fiscal ;

- le troisième amendement institue une garantie minimale d'évolution de la fraction communale au sein de la dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements ;

- les quatrième, cinquième et sixième amendements modifient les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement de ces groupements, tels que définis par les amendements précédents, au cours de l'année de leur création.

Puis, par coordination, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 64, qui réservait aux communautés de communes ou de villes un régime favorable de remboursement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, après l'article 64, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel, qui prévoit l'application du régime de remboursement accéléré de la taxe sur la valeur ajoutée aux districts et aux communautés urbaines optant pour le nouveau régime fiscal de perception de la taxe professionnelle.

Enfin, la commission a désigné **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, comme **rapporteur du projet de loi n° 2067 rectifié (AN) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier**, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES , LEGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GENERALE**

**Mardi 4 juin 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président. - Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord nommé M. Etienne Dailly rapporteur de sa proposition de loi constitutionnelle n° 325 (1990-1991) tendant à modifier les articles 6, 24, 32 et 56 de la Constitution.**

La commission a ensuite poursuivi l'examen du **rapport conjoint de M. Etienne Dailly** sur les propositions de loi suivantes :

- **n° 323 (1990-1991)** adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires** ;

- **n° 317 (1990-1991)** présentée par MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, tendant à accroître les pouvoirs de **contrôle du Parlement** par la modification de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires** et à en tirer les conséquences au niveau du **statut de la commission des opérations de bourse.**

**M. Etienne Dailly, rapporteur,** a tout d'abord effectué un bref rappel de l'évolution du régime juridique des commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle depuis un siècle et demi, en y distinguant trois étapes :

- sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République, où ces commissions étaient dotées d'un large pouvoir d'investigation ;

- à partir de 1958 et jusqu'en 1977, période durant laquelle le texte originel de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des

assemblées parlementaires avait sensiblement réduit les moyens d'intervention de ces commissions, au point que leurs investigations s'en trouvaient quasiment paralysées. **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a rappelé, à cet égard, les difficultés considérables auxquelles la commission sénatoriale de contrôle sur l'O.R.T.F. s'était trouvée confrontée ;

- puis, à partir de 1977, lorsque la loi du 19 juillet 1977, d'initiative sénatoriale, a modifié ladite ordonnance et restitué aux commissions d'enquête ou de contrôle des pouvoirs analogues à ceux dont elles disposaient avant 1958.

En dépit des avancées considérables qu'a permis la loi de 1977, le régime actuel comporte encore certaines carences et la longue expérience acquise par le Sénat, dans ce domaine, incite à envisager plusieurs réformes dont le **rapporteur** a dressé une énumération.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a en particulier estimé qu'il convenait :

- de supprimer l'inutile distinction entre l'enquête et le contrôle, dans la mesure où ces deux procédures remplissent la même fonction et sont régies par des règles identiques. Seul diffère l'objet de leurs investigations - cette distinction n'appelant, en l'espèce, pas de modification particulière- ;

- de remédier aux conséquences préjudiciables de l'opacité des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle, qui prive indûment l'opinion publique d'informations auxquelles celle-ci se montre très sensible. Cette suppression, moyennant des auditions publiques, devrait néanmoins être assortie de garanties très strictes, à la fois pour ne pas risquer de tarir les informations susceptibles d'être livrées aux commissions, et pour préserver le caractère confidentiel de certaines d'entre elles ;

- d'introduire dans la loi même le principe de la désignation à la proportionnelle des membres des

commissions d'enquête ou de contrôle, tel, du reste, qu'il s'applique actuellement au Sénat, conformément aux dispositions de l'article 11 de son Règlement ;

- d'accroître la durée de fonctionnement des commissions d'enquête ou de contrôle. Le système actuel contraint en effet ces commissions à élaborer leur rapport final soit dans la quinzaine qui précède l'ouverture des sessions ordinaires, soit dans les tout derniers jours de celles-ci, c'est-à-dire à une période particulièrement peu propice à cette tâche ;

- de protéger les personnes entendues contre les incidences défavorables auxquelles les expose leur déposition ;

- d'instituer un dispositif évitant qu'à l'avenir, au motif du secret professionnel, les commissions d'enquête ou de contrôle soient privées d'informations indispensables, notamment du fait de l'attitude des agents d'organismes administratifs tels que, par exemple, la Commission des opérations de bourse ;

- de renforcer les sanctions pénales aux entraves à l'exercice des missions des commissions d'enquête ou de contrôle, dont les taux non revalorisés depuis 1977 sont devenus aujourd'hui dérisoires ;

- de supprimer enfin le caractère perpétuel du secret des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle pour permettre à l'histoire d'en connaître, après un certain délai.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a ensuite procédé à l'examen du dispositif des deux propositions de loi n° 323 et 317. Il s'est félicité que le texte adopté par l'Assemblée nationale (n° 323) réponde aux mêmes objectifs que ceux dont il venait lui-même de faire état en matière d'opacité des travaux des commissions d'enquête et de contrôle. Les dispositions soumises à l'examen de la commission ne lui ont toutefois pas semblé assorties de toutes les garanties souhaitables.



Quant à la proposition de loi de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon (n° 317), il en a approuvé l'objectif mais a estimé son champ d'application trop restreint.

Au terme de son exposé, le **rapporteur** a présenté l'ensemble des modifications qui permettraient de remédier aux différentes carences dont il venait de faire état.

En matière de publicité des auditions, il lui a en particulier semblé nécessaire d'entériner la formule retenue par l'Assemblée nationale, en y introduisant toutefois trois exceptions dans lesquelles les commissions d'enquête et de contrôle seraient tenues d'appliquer la règle du secret. C'est ainsi que les auditions seraient effectuées à huis-clos :

- soit pour préserver la confidentialité d'informations intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ;
- soit pour préserver le secret professionnel ;
- soit à la demande des personnes auditionnées à condition que celles-ci la formulent avant d'être entendues.

Examinant la portée de cette dernière exception, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, s'est déclaré conscient du risque de demandes trop systématiques de huis-clos, qui priveraient en fait de toute efficacité le nouveau régime public des auditions. Il a toutefois considéré qu'après un certain délai, la grande majorité des personnes entendues finirait par renoncer à exercer ce droit pour ne pas s'exposer, par cette dérobade, à la sanction de l'opinion publique.

Une longue discussion s'est alors engagée. **M. Hubert Haenel** s'est rallié au souci de transparence du rapporteur. En sa qualité de président de la commission de contrôle sur les services judiciaires, il a par ailleurs rappelé les difficultés d'obtenir la déposition de certaines personnalités investies de hautes fonctions publiques. C'est ainsi, par exemple, qu'arguant des obligations de leurs fonctions actuelles, deux anciens gardes des sceaux

ainsi que le secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature ont refusé de déférer à la convocation que cette commission de contrôle leur avait adressée. **M. Hubert Haenel** a enfin craint qu'en dépit du renforcement des dispositions répressives proposées par le Rapporteur, le ministère public s'abstienne de poursuivre les auteurs des entraves aux missions des commissions d'enquête ou de contrôle.

Sur ce dernier point, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a estimé qu'en s'abstenant intentionnellement de poursuivre, le garde des sceaux engagerait la responsabilité politique du Gouvernement.

**M. Guy Allouche** a fait une distinction entre les auditions proprement dites des commissions d'enquête ou de contrôle et leurs autres travaux, en estimant que la publicité devait être limitée aux premières. Il a par ailleurs jugé souhaitable de préserver l'opposabilité du secret professionnel dans certains cas, comme par exemple pour les professions médicales ou les avocats.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a indiqué qu'en tout état de cause, le caractère public des auditions ne s'étendait pas aux travaux internes des commissions d'enquête ou de contrôle. Il est d'autre part convenu avec **M. Hubert Haenel** des difficultés réelles que certaines commissions pouvaient éprouver pour faire comparaître de hautes personnalités comme, par exemple, les ministres ou des personnes investies de fonctions publiques très importantes, dont le statut propre limite le droit d'expression. Il a toutefois rappelé que, dans certains cas, des commissions avaient pu entendre des ministres, voire le Premier ministre lui-même.

Sont également intervenus dans cette discussion **MM. Paul Masson, Bernard Laurent** et **René-Georges Laurin**.

A l'issue de ces interventions, **M. Jacques Larché, président**, a considéré que le caractère public des auditions et commissions d'enquête ou de contrôle

accroîtrait considérablement l'intérêt que l'opinion publique porte aux travaux du Parlement, dont l'action législative proprement dite n'est guère susceptible de retenir toute son attention. Il a cité à cet égard l'exemple du Sénat américain, dont les auditions publiques connaissent beaucoup plus d'audience que ses travaux législatifs.

Au terme de cette discussion, et sur proposition de son rapporteur, la commission a tout d'abord adopté onze amendements introduisant avant l'article premier de la proposition de loi n° 323 autant d'articles additionnels ayant respectivement pour objet :

- de scinder en plusieurs paragraphes les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

- d'unifier, moyennant deux articles additionnels, sous la même terminologie de « commission d'enquête », les actuelles commissions d'enquête et commission de contrôle ;

- de substituer à la règle majoritaire la désignation à la proportionnelle des membres des commissions d'enquête ;

- de reporter, moyennant un cinquième article additionnel, la date d'expiration des commissions d'enquête au trentième jour de la deuxième session ordinaire qui suit la décision qui les a créées ;

- de mieux définir les documents secrets intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat non susceptibles d'être communiqués aux rapporteurs des commissions d'enquête ;

- de renforcer l'obligation de déposer devant les commissions d'enquête, nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire (septième article additionnel) ;

- d'organiser le régime public des auditions des commissions d'enquête, assorti des trois exceptions dont le

rapporteur avait rappelé la nécessité ; l'article additionnel correspondant précise également les règles de serment applicables aux auditions desdites commissions, calquées sur celles de l'article 447 du code de procédure pénale.

- d'interdire toute action judiciaire ou, en ce qui concerne les fonctionnaires, toute mesure de rétorsion sur leur carrière à raison de dépositions devant les commissions d'enquête ;

- de renforcer les sanctions pénales réprimant l'entrave aux missions des commissions d'enquête ou de leurs rapporteurs, ainsi que d'instituer des peines complémentaires (dixième article additionnel) ;

- de modifier, à fin de coordination, le onzième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 (onzième article additionnel) ;

Par voie de conséquence, la commission a ensuite adopté un amendement de suppression de l'article premier de la proposition de loi n° 323, ainsi qu'un amendement introduisant après l'article premier un article additionnel supprimant le douzième alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 susvisée.

Un débat s'est alors engagé, dans lequel sont intervenus **MM. Jacques Sourdille, Paul Masson, René-Georges Laurin, Guy Allouche et Camille Cabana**. Les commissaires ont considéré qu'il convenait de ne pas supprimer intégralement l'opposabilité du secret professionnel devant les commissions d'enquête, même en cas de huis-clos, mais seulement d'en permettre la levée à l'égard des agents de certaines autorités administratives instituées par la loi et chargées d'investigations pour le compte de l'Etat ou des collectivités locales. **M. Jacques Larché, président a partagé cette opinion.**

Sur proposition de son rapporteur, **M. Etienne Dailly**, la commission a adopté, à cette fin, un amendement insérant un nouvel article additionnel avant l'article premier de la proposition de loi n° 323. Elle a ensuite adopté un amendement rédactionnel de

conséquence sur l'article 2. La commission a constaté que cet amendement donnait satisfaction à la proposition de loi n° 317 de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, sur laquelle il n'y avait donc formellement plus lieu de présenter des conclusions séparées.

Elle a enfin adopté un amendement insérant un dernier article additionnel après l'article 2, ayant pour objet d'exclure du champ d'application de la proposition de loi soumise à son examen les commissions d'enquête ou les commissions de contrôle créées avant sa promulgation.

La commission a **adopté l'ensemble ainsi modifié de la proposition de loi n° 323 (1990-1991)** adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires**.

Au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a commencé l'examen du **projet de loi d'orientation n° 269 (1991-1991)** adopté par l'Assemblée nationale, relatif à **l'administration territoriale de la République**.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, après avoir regretté qu'il ne soit octroyé que de brefs délais au Sénat pour l'examen de ce texte, a jugé ce projet de loi décevant.

En effet, en ce qui concerne l'organisation territoriale de l'Etat, il a indiqué qu'il s'agissait d'une matière réglementaire, que, certes, le législateur pouvait y intervenir mais qu'il fallait au moins qu'il trouve un intérêt à empiéter sur le domaine du règlement.

Il a donc proposé de supprimer toutes les dispositions du titre I susceptibles de retarder le processus de déconcentration.

En revanche, il a estimé nécessaire de se prononcer sur celles des dispositions qui peuvent ne pas être sans incidence directe sur les collectivités locales.

Il a ainsi estimé qu'il convenait d'accepter de confier aux préfets de région un pouvoir de direction sur les préfets de département en certaines matières.

En outre, il a jugé nécessaire d'affirmer la vocation interministérielle des préfets en les plaçant sous l'autorité du Premier ministre.

Quant au titre II relatif à la démocratie locale, après avoir constaté que nombre de mesures proposées ne constituaient que la formalisation législative de pratiques assez largement répandues, il a estimé qu'il ne convenait de les accepter que si la pratique actuelle comporte un risque de dérive ou si leur inscription dans la loi n'introduit pas de rigidité excessive.

En outre, il a estimé nécessaire, pour celles des mesures qui devaient être retenues, de prévoir un certain nombre de précautions pour éviter leur utilisation à des fins de déstabilisation des exécutifs des collectivités territoriales.

Ainsi, il a jugé nécessaire d'adopter les dispositions susceptibles d'instaurer une certaine transparence. En revanche, il a demandé la suppression de toutes les dispositions qui n'ont qu'une valeur d'affichage.

En ce qui concerne les consultations locales, il a demandé l'inscription du dispositif dans la loi à condition de laisser l'initiative aux maires, dans le souci d'éviter le harcèlement par les demandes de la minorité.

Il s'est prononcé pour la suppression des dispositions formalisant les comités consultatifs ou la commission consultative des usagers.

De même, il a déclaré refuser toutes les mesures tendant à la généralisation de la désignation à la proportionnelle, mesure susceptible de défavoriser les élus de la majorité ou d'introduire une politisation inutile.

Dans un souci de transparence, il a annoncé qu'il proposerait l'adoption de la plupart des mesures relatives au contrôle a posteriori.

Quant à l'institut des collectivités territoriales, il en a proposé la suppression et le remplacement par une délégation parlementaire d'évaluation de la décentralisation. Puis **M. Paul Graziani, rapporteur**, a indiqué que le texte lui semblait souffrir de graves lacunes, dans la mesure où il ne contient aucune disposition relative à l'élu local et aucune mesure de clarification de la répartition des compétences. A cet égard, il a jugé indispensable de compléter le projet de loi par un titre additionnel pour entreprendre une telle clarification.

Les dispositions additionnelles essentielles qu'il a déclaré vouloir proposer consistent, d'une part, dans un retour aux principes des lois de décentralisation, en prévoyant que des participations financières imposées par la loi aux collectivités locales à l'exercice d'une mission de l'Etat doit emporter transfert de compétence et, d'autre part, dans l'ouverture d'un processus de décentralisation de l'enseignement supérieur.

Abordant ensuite l'objet essentiel du projet de loi, la coopération locale, il a indiqué que la faculté de créer des ententes interrégionales n'était concevable que si elle avait pour finalité la fusion. Aussi a-t-il demandé à la commission de trancher, au préalable, le point de savoir s'il fallait créer cet échelon supplémentaire, ce qui ne serait nécessaire que si l'on considère que les régions ne sont pas à l'échelle européenne ou bien s'il convenait de se contenter des actuelles institutions d'intérêt commun qui permettent déjà une coopération souple entre les régions.

Sur la coopération intercommunale, **M. Paul Graziani, rapporteur** a déclaré que, selon lui, la coopération ne pouvait être imposée si ce n'était dans les conditions de majorité qualifiée actuellement en vigueur, mais qu'il était nécessaire d'inciter les communes à réfléchir à la coopération, à prendre des initiatives et à se prononcer.

C'est pourquoi il a demandé l'approbation du principe de schéma départemental élaboré par la commission

départementale, à condition que la procédure d'élaboration du schéma ne puisse conduire à la publication d'un document qui ne contienne que des propositions des communes ou des propositions ayant reçu l'accord des communes, le but à atteindre n'étant pas d'imposer des regroupements mais d'inciter les communes à la coopération.

En revanche, il s'est interrogé sur la nécessité de créer deux nouvelles structures de coopération, d'autant qu'à l'issue des travaux de l'Assemblée nationale, nombre de dispositions prévues pour les communautés de communes ou de villes ont été étendues aux districts et aux communautés urbaines. Aussi a-t-il souhaité que la commission se prononce au préalable sur l'acceptation de la création des deux nouvelles structures ou sur leur suppression qui aurait pour corollaire l'adaptation et l'assouplissement des structures actuelles.

**M. Daniel Hoeffel** après avoir exprimé son adhésion aux conclusions du rapporteur, a présenté cinq séries d'observations.

Sur la démocratie locale, il a estimé qu'il était nécessaire de préserver l'autorité des élus locaux. En conséquence, la procédure de consultation des électeurs de la commune suscite, selon lui, des réserves et les dispositions relatives à l'obligation d'information des habitants ne devraient être applicables que dans les communes de plus de 10.000 habitants.

S'agissant des compétences, il a estimé qu'il était nécessaire, lorsque les collectivités locales assument la charge financière, de leur transférer parallèlement l'exercice des compétences.

Sur la coopération interrégionale, il a fait part de ses réticences à l'égard de l'idée selon laquelle il y aurait une dimension régionale type dans la perspective européenne.

Sur la coopération intercommunale, le libre choix des collectivités locales doit être concilié avec la mise en oeuvre nécessaire de la coopération intercommunale. Il



convient, en outre, de simplifier les formes de coopération en limitant leur nombre à trois.

Enfin, **M. Daniel Hoeffel** a exprimé un avis favorable à la création d'une délégation parlementaire d'évaluation qui permettra d'institutionnaliser les travaux entrepris dans le cadre des trois missions sénatoriales de suivi de la décentralisation.

**M. Hubert Haenel** a tout d'abord jugé nécessaire que soient utilisées les conclusions du rapport de la mission sénatoriale sur le déroulement et la mise en oeuvre de la décentralisation.

Sur l'organisation territoriale de l'Etat, il s'est déclaré favorable à la création d'une commission départementale des services publics.

Sur la démocratie locale, il s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir la consultation des électeurs de la commune. Il a, en outre, jugé nécessaire de doter les présidents des conseils généraux et des conseils régionaux d'un véritable statut.

S'agissant de la coopération locale, il a souhaité qu'une simplification soit recherchée et que le rapporteur général de la commission départementale de coopération intercommunale soit un maire. En outre, la répartition des compétences entre les communautés de villes et les communautés de communes apparaît très imprécise.

En matière de coopération interrégionale, les grandes collectivités locales frontalières doivent avoir les moyens de coopérer avec les collectivités des autres pays.

Enfin, **M. Hubert Haenel** a fait part des très grandes difficultés rencontrées dans la révision des schémas directeurs.

**M. Paul Masson** a souligné, à propos de la démocratie locale, les difficultés d'exercice des fonctions de maire. Il est probable que dans l'avenir il y aura de moins en moins de candidats à ces fonctions dans les petites communes. La multiplication des réglementations, qui complique le

travail des maires, a pour effet de décourager les bonnes volontés.

Sur la coopération interrégionale, il a contesté l'existence d'une dimension régionale uniforme et idéale au sein de la Communauté européenne. En conséquence, il faut refuser le dilemme sur l'existence des ententes interrégionales. Les ententes interdépartementales fonctionnent mais n'ont pour autant jamais conduit à des fusions de départements.

**M. Paul Masson** a, en outre, souligné que le libre choix des élus justifie que le préfet soit tenu à l'écart.

S'agissant de la coopération intercommunale, une simplification est nécessaire.

Les 36.000 communes françaises constituent autant de foyers de démocratie qu'il faut préserver. Des mesures d'incitation sont néanmoins nécessaires pour encourager une coopération entre ces communes.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné le rôle irremplaçable joué par les 500.000 conseillers municipaux.

**M. Bernard Laurent** a indiqué que s'il est favorable à la déconcentration administrative, la reconnaissance d'un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département constituerait, selon lui, une menace pour le département.

S'agissant de la démocratie locale, bien des mesures proposées sont déjà pratiquées par les communes. En outre, il faut ne pas faire peser une pression trop forte sur les conseils municipaux dont le travail est sanctionné par l'élection.

Sur la coopération locale, **M. Bernard Laurent** a jugé que la coopération entre les communes est nécessaire. Des corrections peuvent être apportées au dispositif en vigueur par la voie d'incitations. Il faut par ailleurs éviter la multiplication des formes de coopération.

**M. Bernard Laurent** a ensuite exprimé un avis favorable à la création d'une délégation parlementaire d'évaluation de la décentralisation.

Enfin, il a fait part de ses réserves sur la création d'ententes interrégionales qui créeraient un échelon supplémentaire d'administration.

**M. Jean-Marie Girault**, après avoir fait observer que les communes informent effectivement leurs habitants, a estimé que la décision de consultation des électeurs doit être laissée à l'initiative du seul maire et n'est pas souhaitable sur les questions complexes.

Sur le droit des élus, il a fait part de son hostilité à une généralisation de la représentation proportionnelle qui mettrait en cause l'homogénéité de l'exécutif.

S'agissant de la clarification des compétences, il a fait observer que les lois de décentralisation, d'une part, n'ont pas défini le nouveau rôle de l'Etat et d'autre part, ont insuffisamment établi la répartition des compétences. On observe ainsi que l'Etat, tout en se désengageant financièrement, souhaite conserver son pouvoir.

Sur les ententes interrégionales, il a estimé que la question essentielle ne porte pas sur la dimension des régions mais sur les fonctions qui sont confiées à ces dernières. En toute hypothèse, une fusion de plusieurs régions ne doit pas pouvoir intervenir sur simple proposition de l'entente interrégionale. L'accord préalable des conseils régionaux intéressés doit être requis.

Sur la coopération intercommunale, après avoir relevé qu'aucune commune ne pourra assurer son avenir toute seule, il a estimé que la réflexion sur l'aménagement du territoire implique un resserrement des structures administratives. Néanmoins l'exercice d'un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur le préfet du département n'est pas souhaitable. Par ailleurs, le département doit jouer un rôle dans la prise de conscience de la nécessité de rassembler des communes dans le cadre des schémas départementaux.

Enfin, doivent être mentionnés les problèmes posés par l'extension de la région Ile-de-France et par la désertification des zones rurales.

**M. Christian Bonnet** après avoir remarqué que les maires sont unanimement bien perçus par la population, a jugé nécessaire que leur autorité soit préservée . En conséquence, l'idée d'une consultation des électeurs doit être écartée.

S'agissant de la coopération intercommunale, il a souhaité que des organismes qui fonctionnent bien ne soient pas déstabilisés.

Enfin, une délimitation des compétences est nécessaire. Les financements croisés, qui entraînent un allongement des délais, une dilution des responsabilités et une grande pesanteur administrative, ne constituent pas une bonne formule.

**M. Camille Cabana** a tout d'abord fait part de son hostilité à la création des ententes interrégionales en relevant que certaines régions créent entre elles des associations de la loi de 1901 qui fonctionnent très bien.

Il a par ailleurs relevé que les dispositions relatives à la démocratie locale seraient une source de contentieux.

Enfin, il a fait observer que la région Ile-de-France souffre de maux comparables aux autres régions. Les élus de la région, à la différence du préfet et du Gouvernement, sont pour leur part favorables à une stabilisation démographique.

**M. Philippe de Bourgoing** a considéré que la consultation des électeurs pourrait entraîner un blocage des décisions.

Il a en outre exprimé son hostilité aux financements croisés.

Enfin, après avoir fait observer que le grand nombre de communes est lié au caractère très dispersé de l'habitat, il a estimé que la coopération intercommunale peut permettre de résoudre un certain nombre de difficultés.

**M. Paul Masson** a ensuite estimé que l'intérêt des élus locaux est d'avoir des préfets en mesure d'assurer une coordination des services départementaux et régionaux. Un tel rôle ne peut être assuré que par un préfet de région ayant autorité hiérarchique sur le préfet de département. C'est, en effet, au niveau régional qu'une politique d'aménagement du territoire doit être mise en oeuvre.

**M. Jacques Sourdille** s'est en revanche déclaré défavorable à l'exercice d'un pouvoir hiérarchique par les préfets de régions, qui constituerait une menace pour le département, et qui ne correspond pas aux différences des niveaux de compétences. Le souhait des élus locaux est d'être confrontés à des interlocuteurs moins nombreux mais compétents sur les problèmes en cause.

**M. Jacques Larché, Président** a estimé que le véritable enjeu est de faire en sorte que les services déconcentrés soient pleinement responsables.

**M. Bernard Laurent** a souligné à nouveau le risque d'affaiblissement du département qui pourrait résulter de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique par le préfet de région. En outre, le cumul des fonctions de préfet de région et de préfet de département ne manquerait pas de susciter des difficultés.

**M. Guy Allouche**, après avoir jugé nécessaire de ne pas opposer le département à la région, a estimé que l'aménagement du territoire relevait naturellement de la compétence régionale. En outre, les financements croisés répondent à une nécessité.

Sur la démocratie locale, il a fait observer que les mesures proposées, qui ne concernent pas les petites communes, n'auront pas pour effet d'affaiblir le maire. D'une part, l'application des règles relatives à l'information devra être demandée par un tiers des élus municipaux soit plus que la minorité municipale. D'autre part, le maire pourra conforter sa position en s'appuyant sur la consultation des électeurs.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** a souligné deux écueils qui pourraient résulter des dispositions relatives à la démocratie locale : d'une part, une trop grande formalisation des pratiques existantes, d'autre part, une mise en cause des élus par la multiplication des référendums locaux.

Elle a en outre exprimé un avis défavorable à une suprématie du préfet de région qui n'est pas conforme à la tradition nationale.

Enfin, sur la coopération locale, elle a estimé qu'une coopération accrue est certes nécessaire mais elle ne doit conduire ni à des contraintes, ni à la constitution de contre-pouvoirs aux collectivités territoriales concernées.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, a indiqué son accord avec les propos de **M. Daniel Hoeffel** en précisant qu'il s'était largement inspiré de son rapport d'information.

En réponse à **M. Hubert Haenel**, il a indiqué qu'il entendait proposer d'instituer la possibilité d'organiser des consultations locales dans le périmètre d'un établissement de coopération intercommunale mais avec beaucoup de précautions. En outre, il a partagé les regrets de **M. Hubert Haenel** quant à l'absence d'un statut des élus, mais il a estimé qu'il convenait en la matière de laisser l'initiative au Gouvernement. En ce qui concerne la présidence de la commission départementale de la coopération intercommunale, il a annoncé qu'il proposerait qu'elle soit assurée par un maire, quoique la présence du préfet ne le choquât point.

En réponse à **M. Paul Masson**, **M. Paul Graziani, rapporteur**, a précisé que, selon lui, il n'existait pas pour les régions de dimension européenne idéale et qu'il fallait plutôt chercher un optimum fonctionnel qu'un optimum dimensionnel. Il a également jugé indispensable que les préfets aient la maîtrise des services extérieurs et qu'ils ne puissent être seulement considérés comme les chefs des services extérieurs du ministère de l'intérieur.

En réponse à **M. Bernard Laurent, M. Paul Graziani, rapporteur**, a précisé qu'il avait demandé à la commission de se prononcer sur l'octroi d'un pouvoir de direction du préfet de région sur les préfets de département mais que, personnellement, il lui semblait convenable de confier au préfet de région un certain rôle d'impulsion, ce qui ne signifie nullement qu'il admette une quelconque remise en cause de la collectivité départementale.

En outre, il a indiqué que, même en cas de refus de cette disposition par le Parlement, le Gouvernement resterait totalement libre en la matière.

**M. Paul Graziani, rapporteur**, a manifesté son accord avec **M. Christian Bonnet** sur la nécessité d'amorcer une clarification des compétences mais il a admis que les mesures qu'il entendait proposer concerneraient essentiellement la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités et non entre les collectivités elles-mêmes.

En réponse à **M. Jean-Marie Girault, M. Paul Graziani, rapporteur**, a déclaré qu'il lui semblait vraisemblable que la déconcentration n'entraînerait pas de transferts de personnels de l'administration centrale aux services extérieurs, pas plus que la décentralisation n'a provoqué de dégraissage de l'administration de l'Etat.

Il a annoncé que le processus de décentralisation des universités qu'il avait proposé ne constituerait pas simplement un transfert des charges mais aurait aussi pour conséquence l'attribution de compétences aux régions.

Il lui a également indiqué que la dernière partie du projet de loi lui paraissait satisfaisante pour élargir les possibilités de coopération des collectivités françaises avec des collectivités étrangères.

Puis **M. Paul Graziani, rapporteur**, a déclaré partager le point de vue de **M. Camille Cabana** en ce qui concerne le refus de toutes les procédures qui introduisent

des contraintes alors que les pratiques actuelles donnent de bons résultats.

A l'intention de **M. Philippe de Bourgoing**, il a déclaré que même en s'engageant dans la voie des clarifications des compétences, il lui paraissait difficile d'éviter les financements croisés.

En réponse à **M. Jacques Sourdille**, il a précisé qu'il n'envisageait nullement de dépouiller le préfet de département de ses compétences mais qu'au contraire celui-ci devait être, pour les élus locaux, un interlocuteur responsable .

Enfin, en réponse à **M. Guy Allouche**, **M. Paul Graziani**, rapporteur, a indiqué qu'il ne lui semblait pas que le seuil de 3.500 habitants puisse être considéré comme intangible. Il a tenu également à préciser que l'on ne pouvait assimiler la consultation locale au référendum national.

**M. Jacques Larché**, président, a considéré que deux questions se posaient à la commission :

- convient-il de formaliser dans la loi les pratiques actuelles de démocratie locale ?

- convient-il de multiplier les structures de coopération ?

A la suite du débat qui s'est alors engagé et au cours duquel intervinrent **MM. Camille Cabana**, **Guy Allouche**, **Bernard Laurent**, **Christian Bonnet**, **Paul Masson**, **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis** et **M. Jacques Sourdille**, la commission a estimé nécessaire de remonter à 10.000 habitants le seuil d'applicabilité des mesures destinées à favoriser la démocratie locale.

Elle a aussi décidé de substituer une délégation parlementaire à l'institut des collectivités territoriales et des services publics locaux.

Elle s'est également prononcée pour le refus du dispositif relatif aux ententes interrégionales.



Enfin, la commission s'est opposée au principe de la création de deux nouvelles structures de coopération et s'est prononcée, en revanche, pour l'aménagement des structures actuelles de coopération intercommunale, ainsi que pour la recherche d'une procédure d'élaboration du schéma départemental de la coopération qui respecte la libre volonté des communes.

**Mercredi 5 juin 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.- Au cours d'une première séance, tenue dans la matinée,** la commission a examiné les amendements présentés par M. Paul Graziani, rapporteur sur le projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République.

Aux articles premier, 2, 2 bis et 3, elle a adopté des amendements de suppression.

Après l'article 3, et au terme d'une discussion au cours de laquelle sont intervenus MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent et Raymond Bouvier, elle a adopté un amendement tendant à créer un article additionnel qui place les préfets de département sous l'autorité du Premier ministre.

A l'article 4, elle a adopté un amendement qui tend, d'une part, à placer les préfets de région sous l'autorité du Premier ministre et, d'autre part, à confier aux préfets de région, dans certains domaines, un pouvoir de direction sur les préfets de département.

A l'article 5, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 5 bis, elle a adopté un amendement de conséquence ainsi qu'un amendement tendant à préciser que l'appui technique des services extérieurs de l'État aux collectivités locales est fourni dans des conditions fixées par convention.

A l'article 6, elle a adopté un amendement réduisant le délai de présentation du rapport sur l'état d'avancement de

la déconcentration ainsi qu'un amendement de conséquence.

A l'article 6 bis, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **MM. Jacques Larché, Michel Dreyfus-Schmidt et Camille Cabana**, elle a adopté un amendement de suppression.

Après l'article 6 bis, elle a adopté, après une nouvelle délibération, un amendement tendant à insérer un article additionnel étendant à tous les départements l'existence d'une commission départementale chargée d'examiner l'organisation et l'implantation des services publics. Elle a néanmoins souhaité s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet amendement.

A l'article 7, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 8, elle a adopté un amendement tendant à élever à 10.000 habitants le seuil de population.

Après l'article 8, elle a adopté un amendement tendant à créer un article additionnel faisant application aux conseils régionaux des dispositions relatives à l'organisation d'un débat d'orientation budgétaire.

A l'article 9, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **MM. Jacques Sourdille, Camille Cabana et Jacques Larché, président**, elle a adopté un amendement précisant les conditions de mise à la disposition du public du budget et des documents annexes.

A l'article 10, elle a adopté un amendement relevant à 10.000 habitants le seuil de population. Elle a également adopté un amendement ayant pour objet de laisser au maire le choix des moyens d'informer le public de la mise à disposition des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués.

A l'article 11, elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 12, après les interventions de **Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Michel**

**Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté un amendement tendant à supprimer l'obligation, pour les départements, de mise à la disposition du public et des documents dans chaque canton.

Elle a, en outre, adopté un amendement tendant à supprimer la même obligation pour les régions de mise à disposition dans chaque département. Elle a enfin adopté un amendement de précision.

A l'article 12 bis, elle a adopté deux amendements de précision et de coordination ainsi qu'un amendement étendant le dispositif aux établissements de coopération interdépartementale ou interrégionale.

A l'article 13, elle a adopté trois amendements élevant à 10.000 habitants le seuil de population requis pour l'application des dispositions de l'article, ainsi qu'un amendement de conséquence.

Elle a, en outre, adopté un amendement prévoyant, en ce qui concerne les actes réglementaires, la double obligation de transmission pour affichage aux communes membres et de publication dans un recueil des actes administratifs et un amendement étendant cette disposition aux régions et aux établissements de coopération comprenant au moins un département ou au moins une région. Elle a enfin adopté un amendement formel.

A l'article 14, elle a adopté deux amendements fixant un seuil de 10.000 habitants pour l'application du dispositif proposé. Elle a, en outre, adopté un amendement étendant cet article aux établissements de coopération interdépartementale ou interrégionale.

A l'article 15, après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** contre ces amendements, elle a adopté deux amendements tendant à la suppression de la mention de la retransmission audiovisuelle des débats du conseil municipal et du conseil général.

A l'article 16, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois**,

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Bernard Laurent**, elle a adopté un amendement ayant pour objet essentiel de laisser au maire l'initiative de la consultation des électeurs sur des affaires de la compétence de la commune.

Après l'article 16, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Jacques Sourdille**, elle a adopté un amendement visant à insérer un article additionnel ayant le même objet en ce qui concerne les établissements de coopération intercommunale.

A l'article 17, à la suite d'une discussion au cours de laquelle sont intervenus **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent, Camille Cabana, Marcel Rudloff et Daniel Hoeffel**, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 19, elle a adopté deux amendements rédactionnels. Elle a, en outre, adopté un amendement tendant à supprimer la consultation obligatoire des comités économiques et sociaux régionaux sur les orientations, dans tous les domaines de compétence des régions, ainsi qu'un amendement tendant à la suppression de la création de sections au sein desdits comités.

A l'article 20, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 21, elle a adopté un amendement tendant à supprimer la référence aux annexes mobiles de la mairie. En outre, après une discussion à laquelle ont participé **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Camille Cabana, Jean-Marie Girault, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Charles Jolibois et Germain Authié**, elle a adopté un amendement tendant à laisser au maire un pouvoir d'appréciation dans la mise à disposition de locaux communaux au profit des associations, syndicats et partis, ainsi qu'un amendement tendant à la suppression de l'obligation de mise à disposition d'un local au profit des conseillers municipaux minoritaires.

A l'article 23, malgré l'opposition de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, elle a adopté un amendement tendant à élever à 10.000 le seuil de population requis pour l'application du dispositif proposé et à prévoir qu'un même conseiller ne pourrait présenter plus d'une demande de réunion par trimestre.

A l'article 24, elle a adopté un amendement élevant à 10.000 le seuil de population. Elle a en outre, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président, Christian Bonnet, Charles Jolibois, Bernard Laurent et Camille Cabana**, adopté un amendement tendant à assouplir le dispositif proposé.

Elle a enfin adopté un amendement de coordination.

A l'article 25, elle a adopté un amendement tendant à élever le seuil minimal de population et à assouplir le régime prévu pour l'établissement du règlement intérieur du conseil municipal.

A l'article 26 bis, après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault et Charles Jolibois**, elle a adopté un amendement de suppression.

Aux articles 27 et 28, elle a également adopté un amendement de suppression.

A l'article 29, elle a adopté un amendement de suppression du paragraphe II.

A l'article 30, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 30 bis, elle a adopté un amendement pour régler les conditions dans lesquelles les représentants des collectivités locales au conseil d'administration ou de surveillance d'une société d'économie mixte locale peuvent percevoir des rémunérations.

A l'article 31, elle a adopté un amendement de précision et un amendement formel.

Après l'article 31, et après l'intervention de **M. Jacques Sourdille**, elle a adopté un amendement tendant à créer un article additionnel prévoyant un délai de quinze jours pour la transmission au préfet des actes soumis au contrôle de légalité.

A l'article 33, elle a adopté deux amendements prévoyant que la publicité des observations de la chambre régionale des comptes saisie à la demande du préfet ou de l'autorité territoriale s'effectuera dans les conditions du droit commun.

Après l'article 33, elle a adopté un amendement tendant à créer un article additionnel qui permette à tout élu d'assister aux adjudications et aux choix d'offres.

A l'article 34, elle a adopté un amendement qui limite les restrictions prévues par cet article aux seules personnes qui ont eu à connaître de l'affaire dans l'exercice de leurs fonctions.

Sur l'intitulé du Chapitre V du titre II du projet de loi, elle a adopté un amendement tendant à prévoir la création d'une délégation parlementaire d'évaluation de la décentralisation.

A l'article 36, elle a adopté un amendement prévoyant la composition, les missions et les conditions de fonctionnement de cette délégation.

Après l'article 36, elle a adopté un amendement créant un titre additionnel relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Elle a en outre adopté un amendement créant, au sein de ce titre, un chapitre premier relatif aux principes de la compensation des transferts de charges.

Elle a ensuite adopté un amendement créant un article additionnel qui fixe le principe selon lequel toute participation financière imposée aux collectivités locales par la loi pour l'exercice d'une compétence relevant de l'Etat emporte transfert de cette compétence.

Après cet article, elle a adopté un amendement tendant à insérer un chapitre II relatif à la décentralisation de l'enseignement supérieur et neuf amendements insérant des articles additionnels fixant les conditions de mise en oeuvre de cette décentralisation, sous réserve d'une réflexion relative à l'intervention des départements en la matière.

Elle a ensuite adopté un amendement créant, au sein du même titre, un chapitre III portant dispositions diverses.

Elle a adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels reprenant, d'une part, les dispositions d'une proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux compétences du maire de Paris en matière de police municipale et précisant, d'autre part, les compétences en matière de parcs et jardins départementaux.

Elle a ensuite adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel clarifiant la responsabilité des communes en ce qui concerne les dommages résultant d'activités de loisir ainsi qu'un amendement tendant à insérer un article additionnel créant une commission départementale des sites et paysages littoraux composée majoritairement d'élus locaux.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a poursuivi l'**examen des amendements** présentés par **M. Paul Graziani, rapporteur**, sur le **projet de loi n° 269** (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'**administration territoriale de la République**.

La commission a adopté onze amendements tendant à supprimer les dispositions du chapitre premier du titre III relatif à la coopération interrégionale (articles 37 à 46).

A l'article 48, elle a adopté un amendement tendant à établir que la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes.

A l'article 49, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus **MM. Guy Allouche, Bernard Laurent, Daniel Hoeffel, Camille Cabana, Jacques Larché, président, Marcel Rudloff, Hubert Haenel et Germain Authié**, elle a adopté un amendement tendant à préciser que le rapporteur général de la commission départementale de la coopération intercommunale serait un maire élu au sein de la commission parmi les représentants des maires. Elle a, en outre, adopté un amendement de précision ainsi qu'un amendement tendant à supprimer la représentation spécifique des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales.

Après les interventions de **MM. Guy Allouche, Jacques Larché, président, Germain Authié et Camille Cabana**, elle a également adopté un amendement tendant à porter à 20 % le nombre de membres du conseil général au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale.

Elle a enfin adopté deux amendements de précision et de coordination.

A l'article 50, après l'intervention de **M. Daniel Hoeffel**, elle a adopté un amendement tendant à allonger le délai pendant lequel les communes peuvent faire des propositions à la commission départementale, ainsi qu'un amendement de précision.

Elle a, en outre, adopté un amendement supprimant la référence au projet de développement, un amendement tendant à préciser que le projet de schéma serait transmis au conseil général pour avis et un amendement prévoyant que le projet de schéma devra être modifié pour tenir compte de l'avis des communes.

Elle a également adopté un amendement tendant à permettre aux communes de se prononcer sur toutes les propositions de création ou de modification d'établissements de coopération incluses dans le schéma.



Enfin, elle a adopté quatre amendements de coordination.

Sur l'intitulé du chapitre III du titre III, elle a adopté un amendement substituant les mots «des districts» aux mots «des communautés de communes».

A l'article 53 A, après les interventions de **MM. Hubert Haenel, Germain Authié et Jacques Larché, président**, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 53, qui institue la communauté de communes, elle a également adopté un amendement de suppression.

Après l'article 53, elle a adopté dix amendements tendant à créer des articles additionnels qui aménagent les règles relatives à la constitution, au fonctionnement et aux compétences des districts.

Elle a ensuite adopté un amendement substituant dans l'intitulé du chapitre IV du titre III les mots «des communautés urbaines» aux mots «des communautés de villes».

A l'article 54 A et à l'article 54, elle a adopté un amendement de suppression.

Après l'article 54, lequel institue la communauté de villes, elle a adopté douze amendements tendant à insérer des articles additionnels qui aménagent les dispositions applicables aux communautés urbaines.

A l'article 55, après les interventions de **MM. Guy Allouche, Camille Cabana et Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis**, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 56, elle a adopté deux amendements de forme.

Aux articles 56 bis et 56 ter, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 56 quater, elle a adopté un amendement prévoyant qu'un avis simple et non plus conforme du conseil général serait requis préalablement à la fixation de la liste des communes intéressées pour la création d'un syndicat de communes.

Aux articles 56 quinquies, 56 sexies, 56 septies et 56 octies, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 56 nonies, après une discussion au cours de laquelle sont intervenus, MM. Guy Allouche, Daniel Hoeffel, Marcel Rudloff, Jacques Larché, président, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et M. Germain Authié, elle a adopté un amendement limitant la portée de cet article.

Aux articles 56 decies, 56 undecies, 56 duodecies, elle a adopté un amendement de suppression.

A l'article 56 terdecies, après les interventions de MM. Guy Allouche, Hubert Haenel, Christian Bonnet, Bernard Laurent et Jacques Larché, président, elle a adopté un amendement tendant à préciser que les agents salariés d'un établissement public de coopération intercommunale ne pourraient être désignés pour représenter une des communes membres de cet établissement au sein de l'organe délibérant de ce dernier.

A l'article 56 quaterdecies, elle a adopté un amendement de suppression.

Après l'article 56 quaterdecies, elle a adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels : l'un clarifiant les dispositions applicables aux routes «express», l'autre intégrant dans le projet de loi les dispositions de la proposition de loi adoptée par le Sénat portant modification du statut du personnel d'assainissement des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

A l'article 65, elle a adopté un amendement rédactionnel ainsi qu'un amendement tendant à préciser que les dispositions relatives au contrôle de légalité sont

applicables aux conventions passées avec les collectivités locales étrangères.

Après l'article 65, elle a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel permettant une participation des collectivités locales étrangères au capital des sociétés d'économie mixte locales sous réserve de réciprocité.

Enfin, à l'article 66, elle a adopté un amendement de suppression.

La commission a alors adopté le projet de loi ainsi modifié.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FONCTION PUBLIQUE**

**Vendredi 7 juin 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission mixte paritaire a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- **M. Jacques Larché**, sénateur, président ;
- **M. Gérard Gouzes**, député, vice-président ;
- **M. Germain Authié**, sénateur et **M. Jacques Floch**, député, respectivement rapporteurs pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

La commission a ensuite désigné **MM. Germain Authié et Jacques Floch**, respectivement rapporteur pour le Sénat et rapporteur pour l'Assemblée nationale.

**M. Jacques Floch**, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué qu'après l'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale, quatre articles restaient en discussion.

A l'article premier, qui tend à insérer un article 5 bis dans le titre premier du statut général des fonctionnaires afin d'ouvrir la fonction publique nationale aux ressortissants communautaires, l'Assemblée nationale a apporté deux modifications au texte issu des travaux du Sénat.

En premier lieu, dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 5 bis, elle a repris les critères d'exercice de la souveraineté et de participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique, tels qu'ils avaient été définis dans le texte initial

du projet de loi, en supprimant la mention de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, ajouté par le Sénat.

En second lieu, elle a supprimé le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 5 bis, ajouté par le Sénat à l'initiative de M. Daniel Millaud, qui tend à exclure du nouveau dispositif les fonctionnaires des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française.

Cette suppression a pour objet d'éviter que cette disposition figure dans le statut général des fonctionnaires. Mais l'Assemblée nationale a adopté un article premier bis A (nouveau) qui reprend la même disposition.

A l'article 2, l'Assemblée nationale a adopté des modifications rédactionnelles aux paragraphes III et XI de l'article.

Au paragraphe V bis, elle a adopté, à l'initiative du Gouvernement, une nouvelle rédaction qui fait bénéficier les fonctionnaires concernés d'une réintégration de plein droit dans leur corps d'origine, au besoin en surnombre, sous réserve qu'ils soient remis à la disposition de leur administration d'origine pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un article 7 B (nouveau) qui tend à faire bénéficier les fonctionnaires affectés dans des quartiers difficiles d'un avantage d'ancienneté spécifique destiné à réduire la période requise entre les échelons de leur grade, d'un mois par année de présence dans ces quartiers. Pour bénéficier de cet avantage, les fonctionnaires concernés devront avoir été affectés de manière continue pendant au moins trois ans dans ces quartiers.

**Le rapporteur pour l'Assemblée nationale** a fait observer que cette disposition trouve sa place dans un texte relatif à la fonction publique.

Un avantage de même nature est déjà accordé aux fonctionnaires qui accomplissent leurs services dans des organisations internationales. Il est, en outre, urgent de prévoir des avantages particuliers pour les fonctionnaires affectés dans les quartiers sensibles.

Il a souhaité toutefois qu'un débat intervienne sur ce point au sein de la commission mixte paritaire, dans la mesure où cet article n'a pas été examiné par le Sénat.

**M. Germain Authié, rapporteur pour le Sénat**, a tout d'abord estimé que les modifications apportées par l'Assemblée nationale aux articles premier et 2 ainsi que l'article premier bis A (nouveau) pouvaient, sans difficulté, faire l'objet d'un accord entre les deux assemblées.

A l'article premier, la suppression de la mention de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat dans les critères retenus par cet article, serait acceptable par le Sénat dès lors que le caractère alternatif des critères, que la rédaction adoptée par le Sénat faisait clairement apparaître, n'a pas été remis en cause.

En outre, la suppression du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 5 bis ne soulève pas d'objections particulières, dès lors que la même disposition fait l'objet de l'article premier bis A (nouveau).

A l'article 2, les modifications apportées aux paragraphes III et XI sont d'ordre rédactionnel.

En outre, la nouvelle rédaction du paragraphe V bis permet de mieux satisfaire l'objectif poursuivi par l'amendement adopté par le Sénat puisque les

fonctionnaires intéressés pourront désormais être réintégrés de plein droit, au besoin en surnombre.

Un accord pourrait donc être aisément dégagé sur l'article 2.

L'article 7 B (nouveau) peut, en revanche, soulever une difficulté. Si le principe posé par cet article peut être partagé, il est néanmoins regrettable que cette disposition n'ait pas été soumise au Sénat.

En conséquence, la Haute Assemblée n'a pas pu examiner le dispositif proposé et éventuellement y introduire les aménagements qu'elle aurait jugé nécessaires.

**Le rapporteur pour le Sénat** a néanmoins souligné, à titre personnel, l'urgence d'une mesure spécifique pour les fonctionnaires intéressés. Cette mesure a, en outre, fait l'objet de l'accord des syndicats.

Une discussion s'est alors engagée sur les articles premier et 7 B (nouveau).

Sur l'article premier, **M. Maurice Schumann** a tout d'abord exprimé sa satisfaction que la précision apportée par le Sénat, à l'initiative de la commission des Affaires culturelles, concernant la participation de fonctionnaires, n'ayant pas la nationalité française, à des organes consultatifs dont les avis ou les propositions s'imposent à l'autorité investie du pouvoir de décision, ait été maintenue par l'Assemblée nationale.

Il a ensuite estimé que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour le premier alinéa du texte proposé pour l'article 5 bis était acceptable, dès lors que le caractère alternatif des critères, clairement exprimé dans le texte adopté par le Sénat, n'a pas été modifié.

**M. Charles Lederman**, après avoir exprimé son hostilité au principe même du projet de loi, a estimé que le texte adopté par le Sénat devait être retenu par la commission.

**Mme Nicole Catala** a exprimé des réserves d'ordre constitutionnel sur cet article en raison, d'une part, de la mission confiée au pouvoir exécutif de définir les corps, cadres d'emplois ou emplois ouverts aux ressortissants communautaires et, d'autre part, des discriminations qui apparaîtront dans la carrière des fonctionnaires. Elle a, en outre, souligné que la Commission européenne a, en l'espèce, outrepassé les prérogatives qui lui sont reconnues.

Sur l'article 7 B (nouveau), **M. Albert Vecten**, tout en exprimant son accord sur le principe de cet avantage, a souligné, d'une part, le risque de pénaliser certains fonctionnaires en fonction des quotas retenus pour les promotions et, d'autre part, l'absence regrettable d'une disposition analogue pour les fonctionnaires territoriaux se trouvant dans une situation identique.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir critiqué la procédure utilisée pour l'adoption de cet article, et relevé le problème posé en ce qui concerne la fonction publique territoriale, a estimé que cette disposition peut trouver place dans le projet de loi d'orientation sur la ville.

**M. Gérard Gouzes, vice-président**, tout en partageant les critiques relatives à la procédure utilisée, a fait observer que cet article n'est pas sans lien avec le texte examiné. Sur le fond, il a souligné l'urgence de la mesure proposée, mise en évidence par l'actualité.

**M. Jean-Jacques Hyest**, après avoir exprimé les mêmes réserves de forme, a néanmoins suggéré l'adoption de cette disposition, sous réserve qu'elle soit rapidement



étendue à la fonction publique territoriale, compte tenu de la situation dans certains quartiers.

Après les observations complémentaires de **MM. Jacques Floch, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Maurice Schumann, Charles Lederman et Albert Vecten**, la commission a décidé de maintenir l'article 7 B (nouveau) et est ainsi parvenue à l'**adoption d'un texte commun sur la totalité des articles restant en discussion.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
PORTANT RÉFORME DES PROCÉDURES  
CIVILES D'EXCUTION**

**Vendredi 7 juin 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission mixte paritaire a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président ;**
- **M. Gérard Gouzes, député, vice-président ;**
- **M. Jacques Thyraud, sénateur et Mme Nicole Catala, député, respectivement rapporteurs pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.**

Après l'intervention du **président Jacques Larché, M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat**, a demandé à **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, de présenter ses observations sur le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'**article 8**, relatif aux compétences du juge de l'exécution, **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est déclarée en accord avec la rédaction, adoptée par le Sénat en deuxième lecture, aux termes de laquelle les décisions du juge de l'exécution sont susceptibles d'appel devant une formation de la cour d'appel qui statue à bref délai.

A l'**article 18**, relatif à la mission des agents chargés de l'exécution, **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est aussi déclarée en accord avec la rédaction adoptée par le Sénat en deuxième lecture prévoyant que, dans tous les cas, le débiteur doit exécuter les condamnations symboliques auxquelles il a été condamné.

A l'article 20 ter, relatif à la saisie-vente, après les interventions de **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Etienne Dailly et Michel Suchod**, la commission a supprimé la rédaction adoptée par le Sénat en deuxième lecture selon laquelle la saisie-vente pourra résulter d'une déclaration volontaire de patrimoine faite par le débiteur de bonne foi à l'huissier de justice.

A l'article 28 bis, relatif à l'obligation pour l'huissier de justice de tenir les lieux clos lorsqu'il a pénétré dans le local en l'absence de l'occupant, après les interventions de **MM. Gérard Gouzes, vice-président, Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Michel Suchod**, la commission a adopté le texte voté par la Haute assemblée en deuxième lecture. Cette rédaction prévoit que lorsque la saisie est dressée en l'absence de débiteur ou de toute personne se trouvant dans les lieux, l'huissier de justice assure la fermeture de la porte ou de l'issue par laquelle il aurait pénétré dans lesdits lieux.

A l'article 31 relatif à la prise en charge des frais d'exécution, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Gérard Gouzes, vice-président, Jean-Jacques Hyst, Michel Suchod, Michel Darras et Etienne Dailly**, la commission a retenu le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture selon lequel les frais de l'exécution forcée sont à la charge du débiteur, sauf s'il est manifeste qu'ils n'étaient pas nécessaires au moment où ils ont été exposés.

Au dernier alinéa du même article, la commission a prévu qu'un décret en Conseil d'Etat réglementerait l'activité des personnes physiques ou morales non soumises à un statut professionnel qui, d'une manière habituelle ou occasionnelle, procèdent au recouvrement amiable des créances pour le compte d'autrui.

A l'article 38, relatif à la mission du ministère public, après les interventions de **MM. Jacques Larché, président, Gérard Gouzes vice-président, Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat et Etienne Dailly**, la commission a adopté, pour le premier alinéa, une rédaction aux termes de laquelle le procureur de la république entreprendra les diligences nécessaires pour connaître l'adresse des organismes auprès desquels un compte est ouvert au nom du débiteur au vu d'un relevé certifié sincère, établi par l'huissier, des recherches infructueuses tentées pour l'exécution.

Au dernier alinéa, elle a retenu la rédaction adoptée par le Sénat, en deuxième lecture, selon laquelle à l'issue d'un délai fixé par décret, l'absence de réponse du procureur de la république vaut réquisition infructueuse.

A l'article 40, relatif à la confidentialité des renseignements obtenus, après les interventions de **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Larché, président, et Etienne Dailly**, la commission a supprimé, comme l'avait souhaité le Sénat en deuxième lecture, le deuxième alinéa selon lequel au cours de toute exécution et sur la demande qui lui en est faite, l'huissier de justice chargé de l'exécution doit justifier de l'origine des renseignements, mentionnés à l'article 38, qui lui ont permis d'y procéder.

A l'article 42, relatif aux effets de la saisie-attribution, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Gérard Gouzes, vice-président, Michel Darras et Etienne Dailly**, la commission a rétabli, au premier alinéa, le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, qualifiant l'attribution au profit du saisissant d'attribution «immédiate».

Elle a, au dernier alinéa de l'article, rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et supprimé par le Sénat, selon lequel lorsque les sommes

pour lesquelles l'acte de saisie est notifié résultent d'un titre comportant des condamnations à titre provisionnel, il est procédé comme il est dit à l'article 72 de la loi.

A l'article 44, relatif aux contestations relatives à la saisie, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale** et **M. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat**, elle a supprimé le dernier alinéa du texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 46, relatif aux obligations spécifiques de l'établissement bancaire tiers saisi, après un débat au cours duquel sont intervenus **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, **MM. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat**, **Gérard Gouzes vice-président**, **Jacques Larché, président**, **Jean-Jacque Hyst, Etienne Dailly** et **Michel Darras**, la commission a décidé que le solde disponible du compte du débiteur pourrait être affecté par certaines opérations dans un délai de quinze jours ouvrables.

Elle a aussi décidé que parmi ces opérations figurerait l'imputation des chèques portés au crédit du compte antérieurement à la saisie et revenus impayés. Elle a enfin prévu que, par dérogation à la règle générale, les effets de commerce remis à l'escompte et non payés à leur présentation ou à leur échéance lorsqu'elle celle-ci est postérieure à la saisie pourront être contrepassés dans le mois qui suit la saisie-attribution.

A l'article 47, relatif à la saisie des rémunérations, elle a supprimé, comme l'avait souhaité la Haute Assemblée en deuxième lecture, l'article L.145-10-1 qui dispense une des parties d'être présente à l'audience de conciliation en matière de saisie-arrêt.

A l'article 48 bis, relatif au caractère subsidiaire de la saisie-vente pour le recouvrement des créances de faible montant, la commission a retenu, au deuxième alinéa, le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture selon lequel, pour les créances d'un faible montant, le

commandement précédant la saisie-vente devra contenir injonction au débiteur de communiquer les nom et adresse de son employeur et les références de ses comptes bancaires. Elle a en revanche supprimé le troisième alinéa, voté par le Sénat en deuxième lecture, de l'article 48 bis.

A l'article 53, relatif à l'exécution forcée concernant une obligation de livraison ou de restitution d'une chose, la commission a adopté le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture selon lequel l'huissier de justice chargé de l'exécution fait appréhender les meubles que le débiteur est tenu de livrer ou de restituer au créancier en vertu d'un titre exécutoire, sauf si le débiteur s'offre à en effectuer le transport à ses frais.

A l'article 59, relatif au respect de délais supplémentaires pour procéder à une expulsion, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Thyraud rapporteur pour le Sénat, Gérard Gouzes, vice-président, Jacques Larché, président et Michel Darras**, la commission a supprimé, comme l'avait souhaité le Sénat en deuxième lecture, la présence obligatoire du mandataire spécialement habilité du préfet lors de l'expulsion.

Elle a en revanche fixé à deux mois, ainsi que le prévoyait le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, le délai suivant le commandement à l'expiration duquel l'expulsion pourra être effectuée lorsqu'elle porte sur l'habitation principale de la personne expulsée.

La commission a, encore, rétabli le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et supprimé par le Sénat selon lequel lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques,

le délai pourra être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois.

Enfin, elle a adopté, au dernier alinéa de l'article, le texte, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, selon lequel, dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, l'huissier chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion doit en informer le représentant du préfet, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

A l'article 65, relatif aux exceptions à l'autorisation judiciaire préalable pour les mesures conservatoires, après un débat au cours duquel sont intervenus **MM. Jacques Larché, président, Gérard Gouzes, vice-président, Mme Nicole Catala rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Etienne Dailly et Jean-Jacques Hyst**, elle a adopté un texte excluant l'autorisation préalable du juge dans les cas où l'on est en présence d'un défaut de paiement d'une lettre de change acceptée, d'un billet à ordre, d'un chèque ou d'un loyer resté impayé dès lors qu'il résulte d'un contrat écrit de louage d'immeubles.

A l'article 70, relatif au paiement des frais résultant d'une mesure conservatoire, la commission a adopté, au premier alinéa, un texte prévoyant que les frais occasionnés par une mesure conservatoire sont à la charge du débiteur sauf décision contraire du juge à l'issue de la procédure. Au deuxième alinéa elle a rétabli le texte, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture et supprimé par le Sénat, selon lequel lorsque la mainlevée a été ordonnée par le juge, le créancier peut être condamné à réparer le préjudice causé par la mesure conservatoire.

A l'article 77 A, relatif aux clercs habilités à procéder aux constats, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM.**

**Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat, Gérard Gouzes, vice-président, Etienne Dailly, Jean-Jacques Hyst et Michel Darras**, elle a adopté le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture, selon lequel les constats établis à la requête des particuliers peuvent être dressés par un «clerc habilité à procéder aux constats» nommé dans des conditions fixées par décret et dans la limite d'un clerc par office d'huissier de justice et de deux clercs par office lorsque son titulaire est une société civile professionnelle. Dans ce cas, les constats sont signés par le «clerc habilité à procéder aux constats» et contresignés par l'huissier de justice qui est civilement responsable du fait de son clerc.

Enfin, à l'article 79, relatif à l'avis à tiers détenteur, après les interventions de **Mme Nicole Catala, rapporteur pour l'Assemblée nationale, MM. Jacques Thyraud, rapporteur pour le Sénat et Gérard Gouzes, vice-président**, la commission a décidé que l'avis à tiers détenteur comporterait l'effet d'attribution prévu à l'article 42 de la loi à l'issue d'un délai de quinze jours pour présenter une réclamation.

La commission mixte paritaire a alors constaté qu'elle était parvenue à un **texte identique sur l'ensemble des dispositions restant en discussion.**



**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET DES DÉLÉGATIONS  
POUR LA SEMAINE DU 10 AU 15 JUIN 1991**

---

**AFFAIRES CULTURELLES**

**Mardi 11 juin 1991  
à 16 heures**

*Salle n° 261*

- 1. Audition de M. Lionel Jospin, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale.**
2. Nomination, à titre officieux, d'un rapporteur sur le projet de loi n° 2027 (A.N.) relatif au recrutement et à la promotion des enseignants-chercheurs et portant dispositions diverses relatives à l'enseignement supérieur (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).
3. Désignation des membres d'une mission d'information sur la situation de l'audiovisuel à la Réunion (septembre 1991).

## **AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**Mercredi 12 juin 1991**

*Salle n° 263*

● **A 11 heures :**

1. Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 346 (1990-1991) sur la **répartition, la police et la protection des eaux.**

2. Communication de MM. Jean Faure et Richard Pouille, rapporteurs, sur l'état d'avancement de l'étude effectuée par l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques à la demande de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la **préservation de la qualité de l'eau.**

3. Examen du rapport en deuxième lecture de M. Gérard Larcher sur le projet de loi n° 355 (1990-1991), modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications.

● **A 17 heures :**

**Audition de M. Michel Delebarre, Ministre d'Etat, Ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, sur le projet de loi n° 350 (1990-1991) d'orientation pour la ville.**

2523

**Jeudi 13 juin 1991**  
**à 10 heures 30 et à 14 heures**

*Salle n° 263*

**Examen du rapport de M. Gérard Larcher sur le projet de loi n° 350 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence, d'orientation pour la ville.**

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE  
ET FORCES ARMÉES**

**Mercredi 12 juin 1991**  
**à 10 heures 30**

*Salle n° 216*

**Audition de M. Christian Schmidt, professeur aux universités Paris I et Paris IX, sur l'évolution des budgets militaires.**

**AFFAIRES SOCIALES**

**Lundi 10 juin 1991**

**à 10 heures 15**

*Salle n° 213*

1. Désignation d'un rapporteur et examen du rapport sur la proposition de loi n° 2076 (A.N.) relative à la prorogation des mandats des conseillers de l'ordre des médecins et de l'ordre des sages-femmes (sous réserve de son adoption et de sa transmission par l'Assemblée nationale).

2. Examen d'éventuels amendements sur cette proposition de loi à l'issue de la discussion générale en séance publique qui aura lieu dans l'après-midi.

3. Examen du rapport de M. Franck Sérusclat sur la proposition de loi n° 261 (1990-1991) tendant à ouvrir de nouvelles possibilités de recours aux victimes de certains accidents du travail.

**Mardi 11 juin 1991**

**à 9 heures**

*Salle n° 213*

1. Désignation d'un rapporteur pour la proposition de loi n° 293 (1990-1991) visant à modifier les dispositions légales relatives aux activités sociales et culturelles des comités

d'entreprise, de M. Marc Lauriol et de plusieurs de ses collègues.

**2. Désignation d'un rapporteur et auditions sur le projet de loi n° 2059 (A.N.) portant diverses mesures d'ordre social (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) :**

- à 9 h 00            M. Jacques Monnot, président du CNPS  
(Centre national des professions de santé)
- à 9 h 45            M. Loïc Geffroy, directeur du Cabinet de  
M. Mallet (Caisse nationale d'assurance-  
maladie des travailleurs salariés)
- à 10 h 30          M. Beaupère, président de la  
Confédération des syndicats des  
Médecins de France
- à 11 h 30          **M. Jean-Louis Bianco, ministre des  
Affaires sociales et de l'intégration**

**Mercredi 12 juin 1991**

**à 9 heures**

*Salle n° 213*

**1. Suite des auditions sur le projet de loi n° 2059 (A.N.) portant diverses mesures d'ordre social :**

- à 9 h 00            M. Talazac, président de l'Union  
hospitalière privée,  
M. Coulomb, délégué général
- à 9 h 45            M. Serfaty, président de la Fédération  
française intersyndicale des  
établissements d'hospitalisation privée

- à 10 h 30 M. Cazalet, président du Centre national des biologistes

M. Bedossa, président de l'Union des biologistes de France

M. Gérard Jamault, vice-président du Syndicat national professionnel des biologistes

M. Gallez, président du Syndicat national des médecins biologistes

- à 11 h 30 M. J.F. Guillin, président de la Fédération des biologistes de France

2. Examen en deuxième lecture du rapport de M. Claude Prouvoyeur, sur le projet de loi n° 2017 (A.N.) modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des Invalides.

**Jeudi 13 juin 1991**

**à 15 heures**

*Salle n° 213*

**Examen de l'avis de M. José Balareello sur le projet de loi n° 350 (1990-1991) d'orientation pour la ville.**

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
PORTANT RÉFORME HOSPITALIÈRE**

**Mercredi 12 juin 1991**

**à 15 heures 30**

*Salle n° 213*

**au Palais du Luxembourg**

- Nomination du bureau
- Nomination des rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

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

**Mercredi 12 juin 1991**

**à 10 heures**

*Salle n° 131*

1. Audition de M. Jérôme Monod, président directeur général de la Lyonnaise des eaux-Dumez, sur les

**restructurations des entreprises françaises dans la perspective du grand marché européen.**

2. Demande de renvoi pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 350 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, d'orientation pour la ville.

3. Constitution d'un groupe de travail sur les aspects financiers de la protection sociale.

**Jeudi 13 juin 1991**

**à 10 heures 30**

*Salle n° 131*

1. Examen du rapport d'information de M. Jean Cluzel sur la situation du secteur audiovisuel.

2. Examen du **rapport pour avis** sur le projet de loi n° 350 (1990-1991), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, **d'orientation pour la ville.**



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
MODIFIANT LA LOI N° 83-557 DU 1ER JUILLET  
1983 PORTANT RÉFORME DES CAISSES  
D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE**

**Jeudi 13 juin 1991**

**à 15 heures 30**

*Salle de la commission des finances*

**au Palais Bourbon**

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

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

**Mercredi 12 juin 1991**

**à 9 heures**

*Salle n°207*

1. Nominations de rapporteurs pour les textes suivants :

- projet de loi n° 2068 (A.N.) relatif **au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications** (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;
- proposition de loi n° 332 (1990-1991) présentée par M. Jean Chérioux, tendant à créer une faculté nouvelle de participation des salariés au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société anonyme.

2. Examen du rapport de M. Christian Bonnet sur la proposition de résolution n° 305 (1990-1991) présentée par M. Claude Estier, tendant à **la création d'une commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la Ve République.**

3. Examen des amendements au projet de loi d'orientation n° 269 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'administration territoriale de la République (Rapporteur : M. Paul Graziani).

**DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES  
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

**Mercredi 12 juin 1991**

**à 15 heures 30**

*Salle n° 261*

1. Désignation d'un rapporteur sur la proposition de directive sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
2. **Examen des conclusions relatives à la procédure budgétaire communautaire, sur le rapport de M. Jacques Oudin.**
3. Communication de M. Guy Cabanel sur la réunion interparlementaire Eurêka qui s'est tenue à La Haye les 15,16 et 17 mai 1991.