

N° 14

Samedi 18 janvier 1992

---

---

# SÉNAT

---

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires étrangères</b>	
● <i>Audition de M. Vladimir Lopatine, vice-président du Comité d'Etat de Russie pour la défense</i> .....	2023
 <b>Affaires sociales</b>	
● <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	2027
● <i>Statut de l'élue - Conditions d'exercice des mandats locaux (Pjl n° 183)</i>	
- Examen du rapport pour avis .....	2027
 <b>Lois</b>	
● <i>Immigration - Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France (Pjl n° 227)</i>	
- Examen du rapport .....	2035
- Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire .....	2043
- Examen des amendements .....	2061
● <i>Justice - Statut de la magistrature (Pjl n° 233)</i>	
- Examen du rapport .....	2039
- Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire .....	2043
● <i>Parlement - indemnité des membres (Pjl n° 184)</i>	
- Examen du rapport .....	2043
- Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire .....	2077
● <i>Statut de l'élue - Conditions d'exercice des mandats locaux (Pjl n° 183)</i>	
- Examen du rapport .....	2043
- Désignation de candidats à une éventuelle commission mixte paritaire .....	2077
- Examen des amendements .....	2064

	Pages
<b>Commission mixte paritaire</b>	
- Statut de la magistrature .....	2079
 <b>Commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme</b>	
● <i>Audition de M. Louis René, président du Conseil de l'Ordre des médecins</i> .....	2087
● <i>Audition de M. Jean-Marie Habouzit, président de la Fédération française des donneurs de sang bénévoles</i> .....	2089
● <i>Audition de M. Najib Duedari, directeur par intérim du Centre national de transfusion sanguine (C.N.T.S.)</i> .....	2091
● <i>Audition de M. Jacques Ruffié, professeur au Collège de France</i> .....	2093
● <i>Audition de M. Jean-Claude Imbert, président de la Fondation nationale de transfusion sanguine (F.N.T.S.)</i> .....	2096
 <b>Programme des commissions pour la semaine du 20 au 25 janvier 1992</b> .....	2099

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

**Jeudi 16 janvier 1992 - Présidence de M. Jean Lecanuet, président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Vladimir Lopatine, vice-président du Comité d'Etat de Russie pour la défense.**

Pour **M. Vladimir Lopatine**, la Russie a pour objectif de contribuer à la stabilité de l'Europe dans l'actuelle période de transition. A cette fin, elle rompra avec les approches passées de l'ex-U.R.S.S., fondées sur la surmilitarisation.

La République de Russie prône la réduction des forces et la démilitarisation. Dans cet esprit, elle s'orientera vers une professionnalisation de son armée dont les effectifs seront, à terme, réduits de moitié. Elle poursuivra le désarmement déjà engagé et allègera considérablement le complexe militaro-industriel. L'achat d'équipements nouveaux est quasiment interrompu, de même que les actions de recherche dans le domaine militaire. La composante nucléaire stratégique, qui restera un élément essentiel de la défense russe, sera réduite sur la base d'une dissuasion minimale.

**M. Vladimir Lopatine** a plaidé pour une intégration progressive de la Russie au sein des institutions qui structurent l'Europe. Dans ce contexte, la Russie deviendrait un élément de cohésion entre l'Europe et l'Asie.

Evoquant la question de la sécurité nucléaire, **M. Vladimir Lopatine** a indiqué que les problèmes de

production et d'emploi des armes nucléaires avaient été en partie réglés dans le cadre des accords de Minsk et d'Alma Ata. En revanche, la destruction de certains armements nucléaires nécessiterait, d'une façon urgente, l'assistance technique et financière des pays occidentaux.

**M. Michel Poniatowski** a alors interrogé M. Vladimir Lopatine sur : la répartition des forces ex-soviétiques entre les différentes républiques ; l'état d'esprit des officiers ; et, enfin, le redéploiement éventuel des forces face à la Chine.

**M. Vladimir Lopatine** a souligné l'importance du maintien d'une force armée commune pendant une période de transition. Si certaines républiques devaient contester cette perspective, l'essentiel des forces militaires qui y sont stationnées seraient alors rapatriées en Russie. A défaut, on risquerait, selon M. Vladimir Lopatine, de voir l'armée prendre elle-même en charge son avenir.

**M. Vladimir Lopatine** a cependant admis que certains officiers souhaitaient précisément que l'armée règle ses problèmes elle-même. Il a ainsi été amené à insister sur l'importance d'une solution équitable aux difficiles problèmes sociaux auxquels sont confrontés de nombreux militaires ainsi que sur l'absolue nécessité d'un contrôle civil sur les forces armées.

S'agissant des rapports avec la Chine, **M. Vladimir Lopatine** a fait valoir que les effectifs russes et chinois ne pouvaient être comparés, les armes nucléaires constituant un facteur de dissuasion. En outre, a précisé **M. Vladimir Lopatine**, la Russie ne nourrit aucune intention agressive à l'égard de la Chine avec laquelle elle espère au contraire tisser des liens de coopération intensifiés.

Questionné par **M. André Jarrot** sur le sort des personnels du K.G.B. et la destination des sous-marins nucléaires de l'ex-U.R.S.S., **M. Vladimir Lopatine** a précisé que les contraintes budgétaires telles qu'elles apparaissaient dans les finances publiques du premier

semestre de 1992 entraînaient, de fait, le gel d'une part importante de la production d'équipements militaires.

A une question complémentaire de **M. Jean Lecanuet, président**, sur l'état de l'industrie militaire russe, **M. Vladimir Lopatine** a répondu qu'aucune république n'avait contribué, pour 1992, aux financements des budgets militaires et qu'avec un budget ainsi amputé de moitié, la priorité de la République de Russie était orientée vers la recherche de solutions aux problèmes sociaux. En tout état de cause, il importait que les pays occidentaux participent à la reconversion des entreprises militaires vers des activités civiles.

En réponse à **M. André Bettencourt**, **M. Vladimir Lopatine** a indiqué que c'est à la Russie qu'incombait l'entretien des troupes de l'ancienne U.R.S.S. sur le territoire des républiques.

A **M. Philippe de Gaulle** qui l'interrogeait tout d'abord sur le différend russo-ukrainien concernant la dévolution de la flotte de la Mer Noire, **M. Vladimir Lopatine** a répondu que le président ukrainien avait déclaré récemment que l'objectif de son pays était de suppléer aux besoins de défense de son pays et non l'appropriation de l'ensemble de la flotte de la Mer Noire. Au demeurant, **M. Vladimir Lopatine** a précisé qu'il avait été entendu qu'une partie de la flotte de la Mer Noire assurerait la défense côtière et le contrôle des frontières maritimes de l'Ukraine.

A l'intention de **M. Philippe de Gaulle**, **M. Vladimir Lopatine** a également précisé le rôle futur -selon lui plus politique que militaire- du Maréchal Chapochikov. Il a enfin estimé que la Mongolie extérieure pourrait, à terme, s'associer à d'autres républiques d'Asie de l'ancienne U.R.S.S. pour devenir un élément de sécurité régionale.

Enfin, **M. Vladimir Lopatine** a indiqué à **M. Guy Cabanel** que la Russie excluait de vendre des armements pour améliorer sa situation économique. Une telle politique créerait, selon lui, une situation lourde de

menaces pour la paix et la stabilité mondiale. Evoquant le différend qui avait opposé M. Eltsine et M. Rutskoï, **M. Vladimir Lopatine** a souligné la convergence de vues qui doit nécessairement, selon lui, exister entre le président et son vice-président.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 15 janvier 1992 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord nommé **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 183 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux** et a ensuite procédé à l'examen du rapport.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a d'abord rappelé que la commission s'était saisie pour avis du titre IV, relatif à la retraite des élus locaux. Il a tenu à souligner également les conditions très difficiles dans lesquelles ce texte était examiné (urgence déclarée et examen en session extraordinaire). Sa technicité et son objet auraient mérité de longs travaux préparatoires et de nombreuses auditions. Les élus des petites communes attachent, à juste titre, une grande importance aux problèmes posés par les retraites des élus locaux, la situation actuelle étant jugée très sévèrement.

Le rapporteur pour avis a fait, ensuite, le point sur la situation actuelle dans ce domaine.

Il existe, d'une part, un régime légal auquel sont affiliés 152.000 maires et adjoints, l'I.R.C.A.N.T.E.C. (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales). C'est un régime obligatoire, géré par la Caisse des dépôts et consignations, et regroupant des catégories très hétéroclites. Il s'agit d'un régime complémentaire car, au moment de leur affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C. en 1972, on a considéré que tous ces élus disposaient d'une retraite principale au titre de leur activité professionnelle.

Parallèlement, de nombreux régimes ont été institués à l'initiative des collectivités locales, essentiellement les départements et les régions, pour combler le vide juridique existant pour leurs élus. Ces régimes se sont mis en place depuis de nombreuses années principalement à la fin des années 60 et au début des années 70 et aujourd'hui la quasi-totalité des départements et régions en sont dotés. Ils revêtent des formes juridiques variées mais la majorité d'entre eux sont gérés par des associations régies par la loi de 1901. Leur financement est constitué, à la fois, par des cotisations sur les indemnités perçues par les élus et par des subventions, dans des proportions très variables. Ils peuvent être fondés sur la capitalisation ou la répartition. Certains régimes dits à "prestations définies" résultent même de contrats conclus directement entre les collectivités locales et des compagnies d'assurance sans structures intermédiaires. Enfin, dernière caractéristique notable, ils couvrent chacun un nombre limité de bénéficiaires, généralement quelques dizaines.

Depuis longtemps, l'Etat considère que ces régimes ne sont pas conformes à la légalité.

Toutefois, **M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé que ces systèmes ont été créés avant même la décentralisation, c'est-à-dire à une époque où la tutelle de l'Etat s'exerçait encore et que, notamment, dans le cadre des décrets-lois de 1939, les finances de la ville de Paris et du département de la Seine avaient été soumises jusqu'en 1977 à un contrôleur financier et donc à un contrôle de légalité, sans qu'aucune contestation n'ait été soulevée.

Pour conclure cette partie, il a estimé que le réel problème à régler en matière de retraite est actuellement celui des maires des petites communes pour lesquels le système légal en vigueur ne garantit pas un niveau de retraite décent.

**M. Jean Chérioux** a alors présenté les dispositions du projet. Celui-ci prévoit en quelque sorte un système à trois niveaux :

- la retraite de base : le projet n'accorde pas de retraite de base aux élus en tant que tels, mais, comme les articles premier et 6 du projet donnent la faculté à certains élus de cesser leur activité professionnelle pour se consacrer entièrement à leurs fonctions électives, il prévoit que ces derniers seront automatiquement affiliés au régime général. Les cotisations seront prélevées sur les indemnités, celles normalement acquittées par les employeurs seront à la charge des collectivités locales.

Il a estimé que cette disposition ne présente pas de difficulté particulière sous réserve de prévoir une disposition de coordination avec le code de la sécurité sociale qui comporte justement un titre entièrement consacré aux catégories rattachées au régime général.

- la retraite complémentaire : le présent projet propose d'étendre l'affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C., aux conseillers généraux et régionaux, sans aucune modification de ce régime, ce qui entraînera environ 6.000 adhérents de plus.

- la retraite par capitalisation : le projet prévoit, à titre facultatif, que les élus percevant des indemnités pourront se constituer une retraite par rente à la gestion de laquelle ils devront participer ; la constitution de cette rente incombera pour moitié à l'élu et pour moitié à la collectivité pour laquelle il s'agira d'une dépense obligatoire.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis**, a rappelé qu'initialement, le projet de loi prévoyait également une disposition précisant que les cotisations des collectivités dues en application du présent projet étaient exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus locaux à la charge d'une collectivité publique. Or, en privant les régimes conventionnels, mis en place par les collectivités locales, des subventions de celles-ci, cette disposition compromettrait donc les droits acquis.

Bien que cette disposition ait été supprimée à l'Assemblée nationale, il a estimé que ce texte appelle deux critiques principales :

En premier lieu, il ne règle pas le problème des retraites des maires des petites communes pour plusieurs raisons :

1°) la seule innovation qui les concerne est relative à la retraite par rente. Or les systèmes par capitalisation n'ouvrent pas de droits immédiats. En conséquence, compte tenu de sa nature même, ce système ne changera pas la situation des élus qui sont à la retraite ou qui le seront à court ou moyen terme. De même, ce système est tout aussi insatisfaisant pour les élus dont le mandat est de courte durée puisqu'il n'y aura pas d'accumulation suffisante d'épargne.

2°) Ce système est facultatif. Autrement dit, il y a peu de chances pour qu'il soit mis en place dans les collectivités locales les plus pauvres, c'est-à-dire justement les communes rurales.

3°) Le système apparaît peu avantageux. Au bout de quatre mandats pour un maire d'une commune de moins de 500 habitants, la rente annuelle disponible pourrait être, selon les simulations faites par la Caisse des dépôts et consignations, de 19.056 francs, soit environ 1.600 francs par mois, soit beaucoup moins que les 2.500 francs par mois souhaités par le Sénat.

En ce qui concerne les autres élus, il a également estimé que ce texte apparaissait dangereux pour les motifs suivants :

1°) Comme l'a montré le rapport d'information de M. Roger Husson, les perspectives financières de l'I.R.C.A.N.T.E.C. paraissent inquiétantes à l'horizon 1995. L'affiliation des conseillers généraux et des conseillers régionaux risque d'être pénalisante.

2°) Les élus auraient plutôt intérêt à l'institution d'une caisse autonome puisqu'ils constituent un groupe "excédentaire", c'est-à-dire qu'ils cotisent plus longtemps

(le double de la moyenne des affiliés à l'I.R.C.A.N.T.E.C.) et liquident leur pension plus tardivement en raison de l'exercice de leurs mandats.

3°) ce texte ne garantit pas le maintien des droits acquis au titre des régimes mis en place par les collectivités locales. En effet, l'idée du Gouvernement serait de transférer ces droits dans un système de mutuelle. Outre que les droits acquis ne sont pas garantis explicitement dans ce texte, on voit mal comment, d'un point de vue technique et financier, le service des droits actuels pourra être effectivement assuré dans une mutuelle.

Puis un large débat s'est ouvert.

**M. Pierre Louvot** a déclaré que ce texte est à la limite de la provocation car il entraînera plus de contraintes pour les collectivités publiques. Il a par ailleurs contesté l'idée d'un statut pour les élus locaux car ce ne sont pas des fonctionnaires.

**M. Franck Sérusclat** a indiqué qu'il partageait certaines remarques du rapporteur, comme l'intérêt qu'il y aurait eu à laisser ce texte s'améliorer au fil des navettes plutôt que de déclarer l'urgence et sur l'hypocrisie du principe de la gratuité des fonctions électives. Il a estimé, contrairement au rapporteur, que ce texte avait fait l'objet de longs travaux préparatoires et qu'il était bien accueilli au plan local. Toutefois, il a admis que le problème principal était celui du financement des mesures qu'il propose.

**M. André Bohl** a regretté que ce texte, qui implique les finances locales, soit examiné dans la précipitation, les débats à l'Assemblée nationale témoignant également d'un certain mépris vis-à-vis des élus locaux. Il a indiqué au rapporteur qu'il existait également des régimes de retraite en faveur des élus municipaux. Il a également appelé l'attention sur les conséquences, au plan technique, de la politique du Gouvernement en faveur du regroupement des collectivités.

**M. Marcel Lesbros** a rappelé que le principe de gratuité des fonctions électives est un des grands principes de la démocratie française et que celui du maintien des droits acquis est également un principe de bonne administration. Il a indiqué que le conseil général des Hautes Alpes aidait, au moyen de subventions, les maires bénéficiant de petites retraites.

**M. Guy Robert** a considéré que ce texte aurait dû être examiné après le projet relatif à l'administration territoriale pour tirer les conséquences de celui-ci sur le présent projet. Il a prédit que ce texte serait modifié dans peu de temps. Il a enfin exprimé son accord sur la création d'une caisse autonome de retraite en faveur des élus.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président,** a également souligné les conditions difficiles d'examen de ce texte et a justifié la saisine de la commission, compte tenu de la compétence de celle-ci pour l'ensemble du problème des retraites.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis,** a indiqué qu'il avait travaillé en coordination avec le rapporteur de la commission des Lois et qu'il souhaitait améliorer le texte plutôt que de le rejeter en bloc. Il a précisé, à l'attention de M. Franck Sérusclat, que le Gouvernement n'avait pas tenu compte des travaux préparatoires, notamment des conclusions du rapport Debarge qui se prononçait en faveur d'une caisse autonome.

Puis, la commission a procédé à l'examen des amendements.

Dans le titre IV du projet, à l'article 28, elle a supprimé le texte proposé par cet article pour l'article L. 123-11 du code des communes et a adopté un amendement tendant à créer au profit des élus locaux un régime complémentaire autonome d'assurance complémentaire.

A l'article 30, elle a adopté trois amendements : un amendement de précision à l'article 16 de la loi du 10 août 1871, un amendement de suppression du texte proposé par cet article pour l'article 17 de la loi du 10 août 1871 et un

amendement proposant l'affiliation au régime des retraites.

A l'article 31, elle a adopté un amendement de coordination.

Après l'article 31, elle a adopté un article additionnel visant à garantir les droits acquis au titre des caisses, institutions, organismes ou régimes conventionnels mis en place avant la publication de la présente loi par les collectivités locales.

Dans le titre V, avant l'article 32, elle a adopté un amendement tendant à donner un droit d'option aux collectivités locales entre les régimes en vigueur et le nouveau dispositif légal.

Après l'article 33 bis, elle a adopté un amendement de coordination.

Puis, elle a adopté l'ensemble du texte ainsi amendé.

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

**Mardi 14 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord procédé sur le rapport de M. Paul Masson à l'examen du projet de loi n° 227 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Le rapporteur a exposé que le projet de loi s'inscrivait dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine et qu'il se proposait à cet égard, d'une part, de redéfinir les conditions d'entrée sur le territoire national, d'autre part, de déterminer un mécanisme de sanctions à l'encontre des transporteurs acheminant en France des étrangers irréguliers. Il a ajouté que le projet de loi avait, en outre, pour objet d'assurer la coordination de plusieurs dispositions de la législation nationale sur l'entrée et le séjour des étrangers en France avec les prescriptions de la Convention de Schengen. En ce qui concerne l'entrée sur le territoire national, il a précisé que le projet de loi avait été complété au cours du débat à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement tendant à la définition de zones de transit aux frontières aérienne et maritime.

Après avoir rappelé que la convention Schengen définissait un régime de libre circulation et non de suppression des frontières, il a souligné que cette convention déterminait une nouvelle notion d'«espace Schengen» délimité par des frontières extérieures sur

lesquelles étaient concentrés les contrôles et se limitait à traiter du transit et des séjours de moins de trois mois.

Exposant le régime de la zone de transit, il a indiqué qu'à travers celui-ci le projet de loi entendait combler un vide juridique, la notion de refoulement à la frontière prévue par l'ordonnance du 2 novembre 1945 n'apparaissant pas, en tant que telle, adaptée à la frontière aérienne. Il a ajouté que ce dispositif se révélait d'autant plus nécessaire à l'heure du développement du trafic aérien international et de l'accroissement corrélatif de l'immigration clandestine.

Le rapporteur a ensuite observé que le projet de loi était présenté à l'examen du Parlement assorti d'une déclaration d'urgence et qu'il était, de surcroît, soumis aux assemblées au cours d'une session extraordinaire. Il s'est dès lors interrogé sur l'opportunité d'une telle urgence, observant que celle-ci n'apparaissait pas fondée quant à la partie du texte relative à l'application de la convention de Schengen ; il a souligné, en effet, que cette dernière n'avait fait l'objet d'une autorisation de ratification que du seul Parlement français. Il a en revanche estimé que l'urgence était commandée par la nécessité de lutter contre une immigration clandestine chaque jour plus importante.

Il a ensuite exposé que les dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs et aux zones de transit s'inscrivaient dans le contexte d'un développement du trafic aérien international, indiquant que 90 millions de personnes transiteraient en 1992 sur le territoire national en provenance d'un Etat de la Communauté économique européenne ou d'un Etat tiers.

Le rapporteur a ensuite présenté les articles du projet de loi.

En ce qui concerne les articles 3 et 7 relatifs aux transporteurs, il a exposé que ceux-ci ne constituaient pas à proprement parler une innovation dans la mesure où la convention de Chicago prévoyait déjà une série d'obligations de réacheminement pesant sur les

compagnies aériennes. Il a d'autre part indiqué que le dispositif se voulait souple, de telle sorte que les compagnies ne soient pas conduites à refuser à titre préventif tout étranger candidat à l'embarquement et en situation de demande d'asile. Il a précisé à cet égard que l'article 3 prévoyait que les sanctions à la charge des transporteurs ne seraient pas infligées lorsqu'il apparaîtrait que la demande initiale n'était pas manifestement infondée.

S'agissant de l'article 7 bis résultant de l'amendement du Gouvernement présenté au cours du débat à l'Assemblée nationale, il a souligné que la zone de transit se distinguait du dispositif de rétention administrative de l'étranger en situation de refoulement et ne constituait qu'une forme de développement du régime de la zone internationale actuellement prévu dans le cadre de l'organisation du trafic aérien international.

Le rapporteur a ensuite indiqué qu'il avait procédé, d'une part, à l'audition des représentants des transporteurs, d'autre part, à celle des organisations de défense du droit d'asile et de M. Paul Bouchet, président de la Commission nationale des Droits de l'Homme.

Après l'exposé du rapporteur, M. Charles Lederman s'est interrogé à son tour sur l'examen en urgence du projet de loi, soulignant qu'une contradiction apparaissait dans ce domaine entre le souci du Gouvernement d'une coordination de la législation française avec la convention de Schengen et le fait que celle-ci n'avait fait à ce jour l'objet que d'une autorisation de ratification du seul Parlement français.

Il a ajouté que plusieurs dispositions du projet de loi lui paraissaient mettre en échec le droit d'asile, notamment celles imposant aux transporteurs les obligations précédemment exposées. Il s'est, d'autre part, montré surpris que des missions de police soient confiées au personnel des compagnies.

Abordant la zone de transit, il a indiqué qu'à son sens celle-ci était constitutive d'un dispositif de rétention dont il a estimé qu'il n'était pas conforme à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Enfin, il s'est interrogé sur le fait que la prolongation du séjour en zone de transit, confiée au juge administratif, ne soit pas de la compétence du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle.

**M. Guy Allouche** a estimé que l'article 3 du projet pouvait apparaître, dans certaines circonstances, comme susceptible de mettre en difficulté le passager en situation de demande d'asile. Il a cependant ajouté que des dispositions du projet de loi avaient pour objectif de canaliser ces difficultés.

S'agissant de la zone de transit, il a indiqué que selon certaines interprétations, celle-ci pouvait apparaître à la limite des règles admissibles dans ce domaine. Il a ajouté que l'absence actuelle de règles sur ce point n'était pas cependant satisfaisante.

**M. Bernard Laurent** a considéré que le projet de loi se révélait un texte important et délicat, s'interrogeant à son tour sur le fait que le Gouvernement ait décidé l'examen en urgence du projet de loi.

Relativement à l'article 7 bis, il a exposé que celui-ci pouvait sembler appeler quelques précisions, exposant notamment que les compétences données au juge administratif auraient pu être confiées au juge judiciaire.

En réponse aux différents intervenants, **M. Paul Masson, rapporteur**, a souligné que le Conseil constitutionnel avait estimé qu'en pareil cas compétence devait être donnée au juge administratif. Revenant à son tour sur la question de l'urgence, il a mis l'accent sur la nécessité de lutter contre la progression de l'immigration.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles.

Elle a adopté sans modification l'article premier (formes et conséquences pour refus d'entrée opposé à un étranger en application de l'article 5 de la Convention «Schengen») et l'article 2 (délit d'entrée et de séjour irrégulier en France).

A l'article 3 (obligations et responsabilité du transporteur), elle a adopté cinq amendements de précision. **M. Robert Pagès** a exposé que le groupe communiste voterait contre l'article ; pour sa part, **M. Guy Allouche** a indiqué qu'il ne prendrait pas part au vote.

A l'article 4 (rapport au Parlement), elle a retenu un amendement de même nature ainsi qu'un amendement prévoyant le dépôt d'un second rapport un an après la date d'entrée en vigueur de la convention de Schengen.

Après avoir adopté sans modification les articles 5 (reconduite à la frontière) et 6 (reconduite à la frontière de l'étranger répertorié au système d'information central Schengen), elle a retenu deux amendements de précision à l'article 7 (obligation de rapatriement pesant sur le transporteur),

A l'article 7 bis (affectation en zone de transit de l'étranger non admis et du demandeur d'asile), **M. Robert Pagès** a exposé que le groupe communiste voterait contre cet article, **M. Guy Allouche** indiquant, pour sa part, qu'il ne prenait pas part au vote. La commission a adopté cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Puis la commission a adopté sans modification les articles 8 (décret en Conseil d'Etat) et 9 (entrée en vigueur).

Enfin, la commission a **approuvé le projet de loi ainsi amendé.**

La commission a ensuite examiné, sur le **rapport de M. Hubert Haenel, rapporteur, le projet de loi organique n° 233 (1991-1992)** adopté avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant

l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au **statut de la magistrature**.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a souligné que les travaux de l'Assemblée nationale en deuxième lecture avaient permis de rapprocher les points de vue des deux assemblées sur un certain nombre de points. Il a ajouté que de nombreuses divergences subsistaient néanmoins concernant notamment l'extension de l'avancement à l'ancienneté aux deux grades de la hiérarchie judiciaire, la suppression des groupes et la composition de la nouvelle commission consultative du parquet.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a déclaré que les amendements proposés répondaient à trois objectifs : rendre la profession de magistrat plus attractive et réduire l'intervention du politique dans le corps judiciaire, assurer plus de transparence et d'unicité dans la magistrature, enfin, donner au Parquet un statut et des instances comparables à ceux qui existent pour les juges du siège.

La commission est ensuite passée à l'examen des amendements présentés par le rapporteur :

- A l'article premier, relatif aux niveaux hiérarchiques et à l'avancement, elle a adopté un amendement qui, reprenant le texte adopté par le Sénat en première lecture, étend la règle de l'avancement à l'ancienneté au sein du premier grade et supprime les groupes au sein de chaque grade tout en instituant en faveur des magistrats inscrits sur la liste d'aptitude spéciale une bonification d'ancienneté de deux années.

- A l'article 4, relatif à l'évaluation des magistrats, elle a adopté un amendement, qui, conformément au texte adopté par le Sénat en première lecture, prévoit une évaluation annuelle.

- A l'article 6, relatif aux présentations en vue de l'avancement et au droit de réclamation des magistrats non présentés, la commission a adopté deux amendements destinés à reprendre le texte de première lecture : le premier énonçant que les magistrats seraient présentés

par ordre de mérite, le second prévoyant que ces listes seraient notifiées aux magistrats réunissant les conditions requises pour être inscrits au tableau d'avancement.

A l'article 8, relatif au mécanisme de promotion à l'ancienneté au sein de second grade, la commission a repris son amendement de suppression.

A l'article 9, relatif aux formes des nominations, elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 9 bis, relatif aux conséquences de la suppression des groupes, elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 10, relatif aux exceptions aux listes de transparence, elle a adopté un amendement qui, reprenant le texte adopté par le Sénat en première lecture, soumet à la transparence les fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint des services judiciaires, celles de président et de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris et celles de procureur général près la cour d'appel.

A l'article 21 bis, relatif au recrutement direct des auditeurs de justice, elle a adopté deux amendements rétablissant les conditions actuellement prévues par les articles 22 et 23 du statut.

Après l'article 21 bis, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel reprenant les dispositions actuelles concernant les limites d'âge et la scolarité des auditeurs de justice faisant l'objet d'un recrutement direct.

A l'article 23, relatif à l'intégration directe, elle a adopté neuf amendements de coordination.

A l'article 25, relatif aux pouvoirs de la commission d'avancement, elle a adopté un amendement de coordination.

A l'article 26, relatif à la composition de la commission d'avancement, elle a adopté un amendement qui, comme en première lecture, supprime la faculté pour l'inspecteur

général des services judiciaires et le directeur des services judiciaires de se faire représenter au sein de cette instance.

A l'article 28, relatif à la condition de mobilité territoriale, elle a adopté un amendement énonçant que pour être inscrit au tableau d'avancement, le magistrat doit avoir exercé ses fonctions dans deux juridictions situées dans le ressort de deux cours d'appel différentes.

A l'article 29, relatif à la commission consultative du parquet, la commission a adopté quatre amendements rétablissant notamment la composition non paritaire de cette commission.

A l'article 31, relatif au détachement judiciaire, elle a adopté un amendement prévoyant que le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes faisant l'objet d'un détachement serait exercé exclusivement par l'autorité investie de ce pouvoir.

Aux articles 37 et 38, relatifs à la commission de discipline du parquet, elle a adopté deux amendements qui, reprenant le texte adopté par le Sénat en première lecture, rétablissent, notamment, une commission composée des mêmes membres que la commission consultative du parquet.

A l'article 39 B, relatif à l'accès des juges du livre foncier aux autres fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire, elle a adopté un amendement reprenant le texte adopté par le Sénat en première lecture, aux termes duquel, après quatre ans d'exercice de leurs fonctions, les juges du livre foncier pourraient accéder aux autres fonctions du second grade, sous réserve de leur inscription sur une liste d'aptitude spéciale ;

A l'article 43, relatif à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avancement à l'ancienneté au sein de la hiérarchie judiciaire, la commission a adopté un amendement de coordination.

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

Puis la commission a procédé à la désignation de candidats pour faire partie d'éventuelles commissions mixtes paritaires chargées d'élaborer un texte sur les projets de loi suivants :

- MM. Jacques Larché, Hubert Haenel, Jean-Pierre Tizon, Etienne Dailly, Marcel Rudloff, Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman comme candidats titulaires et MM. Guy Allouche, Germain Authié, Philippe de Bourgoing, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent et René-Georges Laurin, comme candidats suppléants pour le projet de loi organique relatif au statut de la magistrature ;

- MM. Jacques Larché, Paul Masson, Christian Bonnet, Paul Graziani, Bernard Laurent, Guy Allouche et Charles Lederman comme candidats titulaires et MM. Germain Authié, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff et Jean-Pierre Tizon comme candidats suppléants pour le projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

**Mercredi 15 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a examiné sur le rapport de M. Jacques Thyraud, rapporteur, le projet de loi n° 183 (1991-1992) relatif à l'exercice des mandats locaux et le projet de loi organique n° 184 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

M. Jacques Thyraud, rapporteur, a tout d'abord précisé que le projet de loi répondait à une attente ancienne de nombreux élus locaux mais que le Gouvernement lui avait assigné deux objectifs principaux : favoriser une représentation socio-professionnelle plus équilibrée en protégeant plus efficacement les salariés qui

exercent des mandats locaux et assurer la transparence des indemnités en l'assortissant d'une fiscalisation.

S'agissant tout d'abord des autorisations d'absence, le rapporteur a exposé que le projet de loi, dans un titre premier, en étendait le champ aux réunions des organismes au sein desquels l'élu siège comme représentant de sa commune. Il a ensuite précisé qu'étaient institués des crédits d'heures au bénéfice des élus exerçant une activité professionnelle salariée, d'une durée proportionnelle à l'importance des fonctions électives exercées et pour lesquels une compensation des pertes de revenu correspondantes était forfaitairement fixée à une fois et demie la valeur horaire du SMIC, dans la limite de 24 heures par élu et par an.

Abordant la présentation du titre II, le rapporteur a indiqué que le projet de loi instituait un congé de formation au bénéfice des élus locaux, dont la durée était fixée à six heures par mandat et par élu.

Il a ensuite présenté le titre III qui détermine le nouveau régime des indemnités de fonction susceptibles d'être versées aux titulaires de mandats locaux. A cet égard, il a estimé que la multiplication des strates pour la détermination des indemnités maximales prévues pour les conseillers généraux et régionaux reposait sur le postulat – à son avis erroné – que la charge de travail de ces élus serait proportionnelle à l'importance de la population locale.

Il a en outre relevé que les indemnités versées aux élus locaux seraient dorénavant fiscalisées, l'Etat reprenant en quelque sorte d'un côté ce qu'il a accordé de l'autre par la majoration du niveau actuel des indemnités de fonction. Il a estimé que le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour définir la fraction des indemnités de fonction représentative de frais échappant à l'impôt était inacceptable.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a enfin présenté le titre IV relatif à la retraite des élus locaux. Il a tout

d'abord rappelé que les maires et les adjoints étaient actuellement affiliés à l'IRCANTEC (Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales) qui leur servait des retraites d'un niveau très médiocre. Puis, il a attiré l'attention de la commission sur les difficultés rencontrées par cette caisse au cours des années récentes, difficultés mises en lumière par une note d'information présentée par M. Roger Husson au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. Il a observé que le projet de loi prévoyait la création d'un régime de retraite par rente destiné à constituer une retraite de base pour les élus locaux mais que cette proposition ne constituait pas une solution pour les élus déjà retraités ou proches de la retraite.

Le rapporteur a estimé que, dans l'ensemble, le projet de loi ne répondait pas aux attentes des élus locaux et qu'il faisait preuve d'un certain irréalisme qui risquait de décourager les vocations en dissuadant les entreprises d'employer des élus locaux et les candidats potentiels de briguer un mandat local. Il a indiqué que les amendements qu'il proposerait à la commission auraient, pour l'essentiel, un double objectif : d'une part, remédier aux situations les plus criantes, d'autre part, mieux concilier les besoins des entreprises et les exigences de l'exercice d'un mandat local sans obérer pour autant les finances locales.

**M. Jacques Larché, président,** a déploré les conditions de précipitation dans lesquelles le Sénat était tenu d'examiner le projet de loi, il a également regretté que des questions aussi importantes que le régime de retraite des élus locaux ne puissent pas faire l'objet d'un débat approfondi, enrichi par une navette se déroulant dans des conditions normales.

**M. Jean-Marie Girault** s'est élevé contre l'introduction dans le projet de loi d'un cavalier, l'article 36, qui pose le principe de la fiscalisation de l'intégralité de l'indemnité parlementaire. Il s'est ensuite interrogé sur l'assiette exacte de l'imposition.

**M. Lucien Lanier** a dénoncé trois effets pervers du projet de loi. Il a tout d'abord estimé qu'il contribuait à «fonctionnariser» un peu plus les élus locaux. Il a ensuite observé que la fiscalisation emporterait des contrôles effectués par les agents du fisc en méconnaissance de la séparation des pouvoirs. Enfin, il a fait observer que les charges nouvelles imposées aux entreprises risquaient d'avoir des effets contraires à ceux attendus par les auteurs du projet de loi en dissuadant les employeurs de recruter des élus locaux et les salariés de se présenter à des élections locales.

**M. Guy Allouche**, en réponse à une observation formulée par **M. Jacques Larché, président**, a indiqué que le Premier ministre avait récemment déclaré qu'il n'était pas souhaitable qu'un fonctionnaire titulaire d'un mandat électif fût indéfiniment réintégré dans la fonction publique, contrairement au droit en vigueur dans la majorité des pays européens.

**M. Louis Virapoullé** a signalé qu'à La Réunion le conseil régional avait créé au bénéfice de ses membres, un régime de retraite conventionnel, ce que le projet de loi devrait prendre en compte soit pour en assurer la pérennité, soit pour prévoir les modalités du rachat de leurs droits par les élus ayant d'ores et déjà cotisé.

**M. Christian Bonnet** a rappelé que, nonobstant les dispositions nouvelles, nombre de maires continueraient de se refuser à demander à leur conseil municipal de leur voter une indemnité. Il a estimé que le projet de loi, dans son ensemble, était inopportun et qu'il risquait de discréditer les élus locaux alors que ceux-ci bénéficiaient d'une excellente image auprès des Français. Puis, il a regretté qu'un équilibre n'ait pas pu être trouvé entre la nécessité de faciliter l'exercice de leur mandat par les élus ayant une activité professionnelle salariée et les exigences tenant au bon fonctionnement des entreprises. Enfin, il s'est élevé contre la distinction entre petits et grands départements pour la fixation des indemnités des présidents de conseil général, estimant que les

départements les moins peuplés étaient souvent les plus vastes, ce qui exigeait des déplacements particulièrement longs.

**M. Philippe de Bourgoing** a exposé le régime de retraite mis en place par le conseil général du Calvados afin de verser des retraites décentes aux anciens conseillers généraux ou à leur veuve.

**M. Luc Dejoie** a déploré qu'aucune disposition ne prenne en compte la situation des professions libérales ou commerciales, des artisans et des agriculteurs dont le concours est pourtant fort utile au sein des assemblées municipales ; estimant qu'il s'agissait là d'une discrimination choquante à leur endroit.

**M. Bernard Laurent** a rappelé l'esprit de sacrifice et de dévouement dont témoignaient les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'est également inquiété des contrôles auxquels les services fiscaux ne manqueraient pas de se livrer dès l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la fiscalisation des indemnités de fonction des élus locaux. A cet égard, il a souhaité que fût étendu à ces indemnités le régime d'imposition actuel de l'indemnité parlementaire, soit une base d'imposition égale à onze vingtièmes du montant de l'indemnité, les neuf autres vingtièmes étant représentatifs de frais.

Après avoir rappelé que le projet de loi était attendu depuis longtemps, **M. Guy Allouche** a relevé les contradictions lui paraissaient résulter des propos tenus par ses collègues qui souhaitaient faciliter l'exercice des mandats locaux et dans le même temps refusaient d'assurer la protection juridique des salariés titulaires de tels mandats au motif qu'elle risquait de pénaliser la carrière professionnelle des intéressés et de dissuader les employeurs de les embaucher. Il a par ailleurs observé que le projet de loi resserrait les écarts actuellement constatés entre les indemnités attribuées par différentes collectivités départementales ou régionales.

Pour ce qui est de la fiscalisation des indemnités des élus locaux et des parlementaires, il s'est réjoui qu'une plus grande transparence puisse ainsi être introduite, même s'il a exclu un régime d'imposition des frais «au réel» qui appellerait des contrôles difficilement acceptables de la part des services fiscaux. Il a enfin considéré que le projet de loi contribuerait à mettre un terme aux campagnes de dénigrement dirigées contre les élus, qu'il a jugé inacceptables et injustifiées.

**M. Charles de Cuttoli** a approuvé l'observation de M. Guy Allouche sur les dangers des contrôles fiscaux à l'égard des élus.

**M. Robert Pagès** a estimé qu'un statut de l'élu consistait d'abord à permettre à chacun d'exercer ses droits de citoyen, puis il a dénoncé un processus de fiscalisation qui permet à l'Etat de bénéficier de rentrées financières nouvelles sans apporter aucun concours aux collectivités locales. Il a ensuite regretté que de nombreuses dispositions soient réservées aux seuls maires et adjoints des communes les plus importantes. Enfin, il a estimé indispensable que la protection des salariés titulaires d'un mandat local soit renforcée à l'image de celle dont bénéficient les représentants du personnel.

**M. Charles Jolibois** après avoir présenté le régime de retraite mis en place par le conseil général de son département, a estimé nécessaire de protéger les droits acquis de ceux qui ont cotisé depuis de nombreuses années. Pour ce qui concerne la fiscalisation des indemnités locales, il a écarté tout régime d'imposition des frais au réel en raison du risque d'ingérence des services fiscaux dans les modalités d'exercice des mandats électifs. Enfin, il a déploré qu'aucune disposition particulière ne prenne en compte la situation des élus exerçant une profession libérale, commerciale ou artisanale.

**MM. Jacques Larché, président, et Etienne Dailly** ont ensuite débattu de la nature juridique du régime de l'indemnité parlementaire et de l'opportunité de renvoyer sa définition à une loi organique ou à une loi de finances.

**M. Etienne Dailly** après s'être interrogé sur la portée de la notion de fiscalisation dans les conditions du droit commun, s'est déclaré favorable à un régime de déduction des frais réels.

Le régime fiscal de l'indemnité parlementaire a donné lieu à un débat auquel ont participé **MM. Jean-Marie Girault, Charles de Cuttoli, Christian Bonnet, Jacques Thyraud, rapporteur, Bernard Laurent, Lucien Lanier, Etienne Dailly, Philippe de Bourgoing et Jacques Larché, président.**

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi n° 183 (1991-1992) relatif à l'exercice des mandats locaux.

A l'article premier, elle a tout d'abord adopté quatre amendements tendant à modifier le texte proposé pour l'article L. 121-36 du code des communes (autorisations d'absence) : le premier précisant que le temps d'absence autorisé comprenait également le temps nécessaire à l' élu pour se rendre sur le lieu de la réunion, le deuxième destiné à prévoir les modalités d'information de l'employeur par l' élu municipal dans l'obligation de s'absenter, le troisième visant à énoncer que le temps d'absence pourrait être remplacé et les modalités d'exécution du contrat de travail adaptées par accord entre l'employé et le salarié concerné, le dernier visant à étendre les mêmes garanties aux agents de la fonction publique.

Elle a ensuite supprimé le texte proposé pour l'article L. 121-37 du code des communes, qui prévoyait la compensation forfaitaire des pertes de revenu résultant des absences autorisées dans la limite de 24 heures par élu et par an.

Dans le texte proposé pour l'article L.121-38 du code des communes, elle a introduit deux alinéas additionnels afin de limiter la durée cumulée des crédits d'heures pris simultanément par plusieurs salariés au titre de l'exercice de leur mandat local et d'étendre aux fonctionnaires le bénéfice des crédits d'heures.

Elle a ensuite supprimé le texte proposé pour l'article L. 121-39 du code des communes (majoration du crédit d'heures dans certaines communes). A l'article L. 121-40, elle a abaissé de la moitié au quart de la durée annuelle légale du travail le total cumulé des heures d'absence autorisées et des crédits d'heures auxquels peut prétendre un même élu. Elle a adopté une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article L. 121-41 du code des communes (modalités d'application). Elle a ensuite apporté trois modifications au texte proposé pour l'article L. 121-42 du code des communes (droits sociaux des élus) afin de préciser que l'employeur n'est pas tenu de prendre en charge le coût de la part des congés payés correspondant aux absences autorisées, d'indiquer que le montant du salaire pris en compte pour le calcul des allocations de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence autorisées non rémunérées par l'employeur, enfin d'étendre le bénéfice de ces dispositions aux fonctionnaires. De même, elle a étendu aux fonctionnaires le bénéfice des dispositions du texte proposé pour l'article L. 121-43 du code des communes (protection contre les sanctions disciplinaires, le déclassement professionnel et le licenciement). Enfin, elle a précisé dans le texte proposé pour l'article L. 121-45 du code des communes que les cotisations versées pour le compte des maires ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat sont assises sur le montant de leurs indemnités votées, qu'elles aient ou non été perçues.

A l'article 6, dans le texte proposé pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871 (autorisations d'absence), la commission a adopté quatre amendements reprenant au bénéfice des élus départementaux les amendements retenus à l'article L. 121-36 du code des communes. De même, elle a adopté deux amendements tendant à compléter le texte proposé pour l'article 3 (crédits d'heures) de la loi du 10 août 1871 reprenant les amendements adoptés pour l'article L. 121-38 du code des communes. Dans le texte proposé pour l'article 4 de la loi de 1871, elle a de même plafonné la durée cumulée des absences

autorisées et des crédits d'heures pour un même élu. Elle a ensuite adopté trois amendements pour compléter le texte proposé pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871, pour préciser les modalités de financement des congés payés et la base de calcul des allocations de chômage et d'étendre aux fonctionnaires titulaires d'un mandat électif départemental le bénéfice des mêmes dispositions. Elle a également étendu aux fonctionnaires le bénéfice du texte proposé pour l'article 6 de la loi de 1871 (protection contre les sanctions disciplinaires, le déclassement professionnel et le licenciement). Dans le texte proposé pour les articles 8 et 9 de la loi du 10 août 1871, elle a adopté deux amendements rédactionnels.

La commission a ensuite supprimé l'article 9 bis (stage de remise à niveau de l'élu sortant).

A l'article 10, elle a adopté un amendement tendant à préciser, dans le texte proposé pour l'article L. 121-46 du code des communes, l'objet de la formation susceptible d'être donnée aux élus municipaux. Dans le texte proposé pour l'article L. 121-47 (compensation de la perte de revenu résultant du congé de formation), elle a substitué à la référence au SMIC une référence à la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de la fonction publique. Elle a ensuite étendu aux fonctionnaires le bénéfice des dispositions du texte proposé pour l'article L. 121-48 (congé de formation). Enfin, elle a supprimé le texte proposé pour l'article L. 121-49 relatif aux voyages d'études.

A l'article 13, la commission a également précisé, dans le texte proposé pour l'article 10 de la loi du 10 août 1871, l'objet de la formation donnée aux élus départementaux. Elle a ensuite modifié le texte proposé pour l'article 11 de la même loi afin de définir le montant de la compensation forfaitaire de la perte de revenu par rapport à la valeur du point d'indice de la fonction publique. Elle a complété le texte proposé pour l'article 12 de la même loi afin d'étendre le bénéfice du congé de formation aux élus départementaux fonctionnaires. Enfin, elle a supprimé le

texte proposé pour l'article 13 de la loi du 10 août 1871 (voyages d'études).

A l'article 16, instituant un conseil national de la formation des élus locaux, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que ce conseil serait présidé par un élu local et composé de personnalités qualifiées désignées par des élus et, pour moitié au moins, d'élus locaux.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 17. **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a indiqué que cet article fixait le régime indemnitaire des membres des conseils municipaux, et posait le principe de la fiscalisation des indemnités municipales. L'Assemblée nationale a par ailleurs modifié le paragraphe III de cet article, relatif au cumul de l'indemnité de fonction des élus municipaux titulaires par ailleurs d'autres mandats électoraux nationaux ou locaux ; dans le nouveau régime proposé, le plafond d'indemnités serait fixé à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

La commission a adopté sur ce paragraphe un premier amendement précisant qu'en cas de cumul, l'écrêtement d'indemnités porterait par priorité sur les indemnités de fonction versées par la commune.

S'agissant de la fiscalisation des indemnités de fonction des élus municipaux, le rapporteur a souligné que le dispositif proposé ne posait pas clairement le principe d'assujettissement à l'impôt des indemnités municipales. La rédaction proposée se borne en effet à fixer la fraction de l'indemnité de fonction «représentative de frais d'emploi» et comme telle, exonérée d'impôt.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a déploré que cette rédaction pose uniquement le principe de fiscalisation par prétérition, aucune disposition du texte ne prévoyant expressément que la partie de l'indemnité représentative de frais d'emploi serait assimilée, pour le régime fiscal, aux traitements et salaires.

Le rapporteur a par ailleurs fait observer que la fixation précise des taux de déductibilité était renvoyée à un décret en Conseil d'Etat : il a estimé que cette méthode n'était pas satisfaisante, dans la mesure où il appartient au législateur, - dans un domaine aussi essentiel -, de déterminer lui-même les modalités précises d'imposition des sommes allouées par les collectivités territoriales à leurs élus.

Une discussion s'est alors engagée, où sont intervenus notamment **MM. Bernard Laurent, Jean-Marie Girault et Lucien Lanier**. A l'issue de cette discussion, **M Jacques Larché, président**, a constaté que la commission rejetait le principe même du renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour fixer la fraction représentative des frais d'emploi des indemnités de fonction.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a donc adopté un amendement au paragraphe III de l'article 17, fixant dans la loi même un barème de déductibilité réparti par référence à l'importance démographique des communes concernées. Ce barème tient compte de la spécificité des communes de moins de 2.000 habitants, dans lesquelles les indemnités municipales seraient intégralement exonérées d'impôt sur le revenu. Par ailleurs, la commission a jugé opportun d'assimiler, dans le domaine fiscal, l'ensemble des communes de plus de 100.000 habitants, alors que le barème prévu par le projet de loi crée, en ce qui les concerne, deux strates distinctes (de 100.000 à 200.000 habitants et plus de 200.000 habitants). Le dernier alinéa de cet amendement précise de surcroît que la partie d'indemnité fiscalisée serait passible des abattements généraux de 10 % et 20 % prévus par le Code général des impôts.

A l'article 18, relatif aux majorations d'indemnités municipales susceptibles d'être votées dans certaines communes touristiques, la commission a adopté un amendement étendant la notion de «communes touristiques et thermales» au sens de l'article L 234-13 du code des communes. **M. Christian Bonnet** a souligné que

sur 1.200 communes touristiques bénéficiaires de la dotation touristique prévue audit article, seulement 600 d'entre elles avaient fait l'objet d'une procédure de classement, et s'est donc déclaré très favorable à la proposition d'amendement formulée par le rapporteur.

A l'article 18 bis (nouveau), relatif au barème de l'indemnité des maires en fonction de l'importance démographique de leur commune, la commission a adopté un amendement portant de 17 % à 20 % du terme de référence le montant maximal de l'indemnité dans les communes de 500 à 999 habitants. La commission a adopté un second amendement, tendant à préciser la notion de population communale à prendre en compte pour la détermination de la strate démographique.

La commission a ensuite adopté deux amendements tendant à l'insertion d'articles additionnels après l'article 18 bis (nouveau) ; le premier tend à accorder aux maires des communes de plus de 200.000 habitants une indemnité différentielle portant leur indemnité totale au même montant que celle du président du conseil général. Le second fixe, pour les communes de moins de 2.000 habitants, le montant minimum de l'indemnité susceptible d'être versée au premier magistrat municipal. Cette indemnité minimale, fixée à 50 % du montant de l'indemnité maximale, représenterait l'indemnisation à laquelle les maires pourraient prétendre pour les fonctions qu'ils exercent en qualité d'agent de l'Etat (état-civil, tenue des listes électorales, participation au déroulement des élections, missions de police judiciaire, etc...). La fraction correspondante de l'indemnité municipale serait compensée par le versement d'une dotation spéciale de l'Etat.

L'article 19 du projet de loi détermine les taux de majoration des indemnités municipales susceptibles d'être allouées aux membres des conseils municipaux exerçant des responsabilités particulières. La commission a adopté sur cet article trois amendements :

- le premier porte à 50 % de l'indemnité du maire l'indemnité maximale susceptible d'être allouée aux adjoints et aux membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoints ;

- le second, d'ordre rédactionnel, tend à clarifier la rédaction du second alinéa de l'article L. 123-6 du code des communes ;

- le troisième amendement fixe la situation indemnitaire des conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application de l'article L 122-11 du code des communes (en cas d'empêchement des adjoints, notamment).

La commission a ensuite adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel après l'article 19, fixant les modalités d'indemnisation des présidents des syndicats de communes ou des districts.

Elle a également adopté un amendement à l'article 21, tendant à accorder aux maires des villes de Paris, Lyon et Marseille la même situation indemnitaire que celle des maires des communes de plus de 200.000 habitants.

Une discussion s'est alors engagée sur l'article 24, relatif aux indemnités des membres des conseils généraux. **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a estimé que la distribution des départements en quatre classes démographiques ne prenait aucunement en compte les contraintes réelles qui pèsent sur les élus départementaux, en dehors même de toute considération d'ordre démographique (durée des transports, accessibilité routière ou ferroviaire du chef-lieu, etc...). **MM. Bernard Laurent et Jacques Sourdille** se sont associés à l'analyse du rapporteur. La commission a adopté sur cet article un amendement ramenant à deux le nombre des strates démographiques des départements : départements de moins de un million d'habitants (taux d'indemnités fixé à 60 % du terme de référence) et départements de plus d'un million d'habitants (taux de 70 %).

Sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté un amendement à l'article 24, portant de 130 à 140 % du terme de référence l'indemnité maximale allouée au président du conseil général. Par symétrie avec les amendements adoptés sur les dispositions indemnitaires applicables aux élus municipaux, elle a également adopté trois amendements modifiant le texte proposé pour l'article 14 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

Elle a enfin adopté deux amendements sur le texte proposé pour l'article 15 de la loi du 10 août 1871, relatif aux modalités d'indemnisation des conseillers généraux pour leurs frais de déplacements et de séjour.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a ensuite adopté un amendement sur l'article 26, déterminant un nouveau barème en deux strates démographiques de l'indemnité des élus régionaux. Par coordination avec cet amendement, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 27.

La commission a ensuite examiné les articles du titre IV du projet de loi, relatif aux retraites des élus locaux. **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a souligné que le mécanisme d'ensemble proposé par le Gouvernement, fondé pour l'essentiel sur la constitution de droits à retraite par voie de capitalisation (système dit de la rente) risquait fort de s'avérer très peu attractif pour la majorité des élus municipaux. Le montant très modique des indemnités municipales et les durées nécessairement très longues de cotisation dans un système de capitalisation aboutiraient en pratique au versement de pensions beaucoup trop réduites pour pouvoir répondre aux attentes unanimement exprimées par les maires des petites communes.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a par ailleurs regretté que l'affiliation des maires au même régime que celui des employés municipaux méconnaisse, au détriment des élus, les spécificités de cette catégorie de cotisants.

La commission a tout d'abord adopté un amendement sur l'intitulé de la section IV du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes. Elle a ensuite adopté une série de sept amendements à l'article 28 :

- un premier amendement de précision sur le texte de l'article L 123-10 du code des communes ;

- un second amendement tendant à la création d'un régime spécifique de retraite des anciens élus municipaux, moyennant la mise en place d'une caisse autonome de retraite des élus locaux ;

- un troisième amendement supprimant le mécanisme de constitution par rente capitalisable proposé pour les élus municipaux ;

- un quatrième amendement introduisant dans le code des communes deux nouveaux articles (art. L. 123-12 et L. 123-12-1) relatifs à l'organisation et à la gestion administrative de la caisse autonome de retraite, sous le contrôle d'un conseil de surveillance composé à titre majoritaire d'élus municipaux ;

- un cinquième amendement déterminant les modalités de fixation des cotisations municipales et la faculté offerte aux élus de cotiser dans des classes de cotisations supérieures, de nature à accroître le montant des pensions servies ;

- un sixième amendement de coordination ;

- un dernier amendement relatif au dispositif de rachat des services antérieurs au titre des fonctions électives exercées par les élus municipaux en activité ou en retraite.

La commission a adopté deux amendements de coordination à l'article 30, ainsi qu'un amendement de coordination à l'article 31.

Après une intervention de M. Charles de Cuttoli, qui a déploré que le projet de loi ne comporte aucune disposition en faveur des membres élus du Conseil Supérieur des Français de l'étranger alors que ceux-ci

exerçaient des fonctions très analogues à celles des élus municipaux à l'égard des citoyens français résidant sur le territoire national, **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a rappelé que le rapport Debarge avait formulé sur ce point un certain nombre de propositions.

Il lui a paru légitime que le Sénat, représentant constitutionnel des Français de l'Étranger, se préoccupe du statut des membres du Conseil supérieur, qui siègent au collège électoral des sénateurs et sont eux-mêmes élus au suffrage universel direct. **M. Jacques Larché, président**, a partagé cette préoccupation. Après une brève discussion, la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 31, tendant à accorder aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'Étranger une indemnité de fonction exprimée en pourcentage du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, c'est-à-dire le même terme de référence que pour le calcul des indemnités des élus locaux. Cette indemnité varierait en fonction des données géographiques dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. La commission a également adopté un amendement tendant à inscrire cet article additionnel au sein d'une nouvelle division (titre IV bis) du projet de loi.

Abordant alors l'examen du titre V (dispositions diverses), la commission a adopté un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 32, relatif à la prorogation des régimes conventionnels de retraite mis en place par les collectivités territoriales en vue de servir des pensions de vieillesse ou de retraite à leurs anciens élus. Du fait des nouvelles dispositions adoptées par la commission en matière de retraite des élus locaux, ces régimes conventionnels risqueraient de ne plus être en mesure d'assurer le service des pensions liquidées ou pour lesquelles des droits ont été acquis jusqu'à présent : dans ces conditions, la commission a prévu que le service de ces prestations pourrait être assuré par une subvention d'équilibre à la charge des collectivités locales concernées.

La commission a ensuite adopté deux amendements de coordination insérant deux articles additionnels après l'article 33 bis, puis un amendement de suppression de l'article 34, de façon à permettre l'entrée en vigueur immédiate de la loi.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 34, relatif à la dotation spéciale de l'Etat destinée à compenser, dans les communes de moins de 2.000 habitants, le versement de l'indemnité minimale des maires instituée précédemment. Elle a pareillement adopté un amendement à l'article 35, relatif à la dotation particulière de compensation des charges résultant des titres I à IV de la loi, de façon à en préciser les modalités de répartition et le montant global pour la première année de versement, soit 200 millions de francs.

Une longue discussion s'est alors engagée sur l'article 36 (nouveau), relatif aux nouvelles modalités d'imposition de l'indemnité parlementaire. **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a observé que l'Assemblée nationale avait introduit cet article dans un projet de loi simple, alors qu'en toute logique il aurait dû figurer dans un texte organique dès lors que selon la Constitution, les règles relatives à l'indemnité parlementaire relèvent de la loi organique.

**M. Etienne Dailly** a fait observer que la disposition adoptée par l'Assemblée nationale était extrêmement équivoque, puisqu'elle ne fixait pas précisément le régime d'imposition sous lequel serait placée l'indemnité parlementaire. A cet égard, la formule «dans les conditions de droit commun» ne lui a pas paru explicite, en dépit des indications du Gouvernement lors du débat devant l'Assemblée nationale, selon lesquelles l'indemnité parlementaire serait fiscalement assimilée à un traitement.

Sur le fond, **M. Etienne Dailly** a estimé que le nouveau régime fiscal amoindrirait l'indemnité parlementaire nette, et qu'à ce titre elle porterait une

atteinte très dommageable au statut des élus de la nation. Cette analyse a été partagée par **MM. Jean-Marie Girault, Lucien Lanier et Charles de Cuttoli** qui ont également déploré que la mesure adoptée par l'Assemblée nationale méconnaisse la nature réelle de l'indemnité parlementaire, laquelle constituait une garantie d'indépendance des élus et non un revenu analogue à celui du travail salarié. A cet égard, ils ont dénoncé le caractère essentiellement démagogique de cette disposition.

Avec **MM. Philippe de Bourgoing et Christian Bonnet**, ces intervenants sont toutefois convenus qu'il serait très difficile de faire admettre à l'opinion publique la suppression de l'article 36, à une époque où les élus faisaient trop souvent et indûment l'objet de suspicion.

**M. Bernard Laurent** a vivement regretté le discrédit frappant les élus de la Nation. Il a toutefois fait observer que la fiscalisation des indemnités des élus locaux restreignait d'autant la latitude du parlement à l'égard de la mesure adoptée par l'Assemblée nationale. A cet égard, **M. Christian Bonnet** a souhaité que la discussion de cet article 36 ne serve pas de prétexte pour attiser encore la méfiance d'une partie de l'opinion publique à l'égard des parlementaires. **M. Jacques Sourdille** a estimé que sur ce point, le Sénat ne devait pas apparaître en retrait par rapport à l'Assemblée nationale. **M. Jacques Larché, président**, tout en se déclarant très réservé face aux conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale avait adopté la disposition en cause, a estimé que la suite du débat contribuerait certainement à préciser les opinions sur ce point.

A la suite de ce débat, La commission a adopté l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements du rapporteur.

Elle a ensuite procédé à l'examen du projet de loi organique n° 184 (1991-1992) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi

organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

**M. Jacques Thyraud, rapporteur**, a présenté les dispositions de ce projet de loi organique en rappelant qu'il tirait, à propos de l'indemnité parlementaire, les conséquences des mesures de plafonnement des indemnités susceptibles d'être allouées à un même élu au titre de l'ensemble de ses fonctions électives nationales ou locales.

En réponse à une question de **M. Jean-Marie Girault**, le rapporteur a indiqué qu'en cas de plafonnement frappant un parlementaire par ailleurs maire d'une commune, la partie écrêtée de son indemnité municipale pourrait continuer d'être rétrocédée à ses adjoints, sous réserve que le montant total des indemnités municipales versées au maire et aux adjoints de la commune n'excède pas le plafond légal total autorisé pour ces deux catégories d'élus municipaux.

La commission a alors adopté le projet de loi organique dans le texte de l'Assemblée nationale.

**Jeudi 16 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - Sur le rapport de **M. Paul Masson**, la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 227 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

**M. Jacques Larché, président**, a exposé à la commission que le Sénat avait été saisi d'un avis de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme relatif à l'article 7 bis du projet de loi. Il a indiqué que la Commission consultative avait estimé que cet article présentait un caractère inacceptable sur le fond et avait été préparé dans des conditions de précipitation condamnables. Tout en rappelant que le législateur ne

saurait être tenu par l'avis d'un organisme extraparlémentaire, il a indiqué qu'il proposerait à la commission de se prononcer sur cet avis avant l'examen des amendements présentés à l'article 7 bis et que dans l'hypothèse où elle prendrait en considération cet avis, l'article 7 bis devrait être soumis à une nouvelle délibération.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a pour sa part exposé que l'avis de la Commission nationale consultative se révélait d'une grande utilité pour l'information du Parlement.

**M. Charles Lederman** a observé que le Gouvernement n'avait pas consulté cette commission préalablement au dépôt à l'Assemblée nationale de son amendement tendant à l'insertion de l'article 7 bis nouveau.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé que le Gouvernement était maître de la procédure d'examen du projet de loi et qu'il était notamment libre de prendre en considération ou de rejeter l'avis formulé par la Commission nationale consultative.

La commission a ensuite procédé à l'examen de la motion n° 1 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable au projet de loi. Après une intervention de **MM. Charles Lederman et Paul Masson, rapporteur**, elle a rejeté cette motion.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi.

A l'article premier (formes et conséquences du refus d'entrée opposé à un étranger en application de l'article 5 de la Convention du 19 juin 1990), elle a, après les interventions de **MM. Charles Lederman et Paul Masson**, rejeté deux amendements n°s 20 et 21 présentés par **M. Charles Lederman**.

A l'article 3 (obligations et responsabilité du transporteur), après les interventions de **MM. Guy**

**Allouche, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Paul Masson, rapporteur, et Jacques Larché, président**, elle a rejeté trois amendements n°s 22, 23 et 24 présentés par M. Charles Lederman et trois amendements n°s 11, 12 et 13 par M. Claude Estier.

A l'article 5 (reconduite à la frontière), après les interventions de **MM. Guy Allouche, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Paul Masson, rapporteur, et Jacques Larché, président**, elle a rejeté quatre amendements n°s 25 et 26 présentés par M. Charles Lederman et n°s 14 et 15 présentés par M. Claude Estier.

Après l'article 5 elle a, après les intervention de **MM. Charles Lederman et Paul Masson, rapporteur**, rejeté trois amendements n°s 27, 28 et 29 présentés par M. Charles Lederman tendant à l'insertion de trois articles additionnels sur la procédure d'examen de la requête d'admission sur le territoire du demandeur d'asile.

A l'article 6 (reconduite à la frontière de l'étranger répertorié au système d'information central Schengen), elle a rejeté un amendement n° 16 présenté par M. Claude Estier et un amendement n° 30 présenté par M. Charles Lederman.

Elle a procédé de même à l'article 7 (obligation de rapatriement pesant sur le transporteur), relativement à deux amendements n°s 31 et 32 présentés par M. Charles Lederman.

Puis, la commission a examiné l'avis de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme relatif à l'article 7 bis du projet de loi (affectation en zone de transit de l'étranger non admis et du demandeur d'asile).

Après que **M. Paul Masson, rapporteur**, eut rappelé l'économie générale du dispositif, **M. Charles Lederman** a développé les critiques formulées contre l'article 7 bis, rappelant que le Conseil d'Etat n'avait pas été saisi par le Gouvernement de cet article.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a observé que cet avis soulignait à juste titre que l'article avait été élaboré selon une procédure conduite avec une précipitation critiquable.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé que le Gouvernement restait maître de la procédure d'examen du projet de loi et pouvait, s'il le désirait, tenir compte de l'avis formulé par la Commission nationale.

**M. Paul Masson, rapporteur**, a exposé qu'il proposait à la commission de ne pas prendre en considération l'avis de la Commission nationale.

Approuvant le rapporteur, la commission a rejeté, après l'argumentation présentée par **M. Paul Masson, rapporteur**, et ses observations en réponse à **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, l'amendement n° 34 de suppression présenté par M. Charles Lederman et l'amendement n° 17 présenté par M. Claude Estier ainsi que les amendements n°s 35 et 36 de M. Charles Lederman.

**Vendredi 17 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a procédé, sur le rapport de **M. Jacques Thyraud, rapporteur**, à l'examen des amendements au projet de loi n° 183 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'exercice des mandats locaux.

Elle a tout d'abord émis un avis défavorable à un amendement n° 104 présenté par M. Paul Girod tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier.

A l'article premier, pour le texte proposé pour l'article L.121-36 du code des communes (autorisations d'absence), elle a émis un avis défavorable à un amendement n° 135 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste. Elle a également émis un avis défavorable aux amendements n° 155, 156 et 157 présentés par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste. De même, elle a émis un avis défavorable à un amendement n° 158 présenté par les mêmes auteurs tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé pour l'article L.121-36 du code des communes.

La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 159 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à supprimer le texte proposé pour l'article L.121-37 du code des communes (compensation des pertes de revenu) était satisfait par l'amendement n° 27 qu'elle avait adopté. Par voie de conséquence, elle a émis un avis défavorable aux amendements n° 107 et 108 rectifié présentés par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à modifier l'article L.121-37. Pour les mêmes motifs elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 160 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste.

Dans le texte proposé pour l'article L.121-38 du code des communes (crédits d'heures) la commission a émis un avis défavorable aux amendements n° 133 rectifié présenté par M. Marcel Lucotte et les membres du groupe de l'U.R.E.I. et n° 109 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste. Dans le texte proposé pour l'article L.121-40 du code des communes (plafonnement des heures d'absence autorisées) elle a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 187 présenté par M. Etienne Dailly tendant à faire entrer dans le nombre maximum d'heures d'absence autorisées pour un même salarié les heures relatives à l'exercice de son mandat local et celles qui correspondent à l'exercice d'un mandat syndical ou de représentation du personnel. Dans le texte proposé pour l'article L.121-41 du code des communes (modalités d'application), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 161 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste. De même, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 162 présenté par les mêmes auteurs tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé pour l'article L.121-41. Elle a ensuite émis un avis également défavorable aux amendements n° 163, 164 et 165 présentés par les mêmes auteurs et tendant à modifier le texte proposé pour l'article L.121-44 du code des communes (protection du salarié dans l'exercice de son

mandat local). Elle a également émis un avis défavorable à un amendement n° 166 présenté par les mêmes auteurs et tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé pour l'article L.121-44.

La commission a en revanche émis un avis favorable, sous réserve d'une rectification rédactionnelle, à l'amendement n° 167 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à modifier le texte proposé pour l'article L.121-45 du code des communes (affiliation au régime général de la sécurité sociale des maires ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat).

A l'article 6, la commission a tout d'abord rejeté les amendements n° 168, 169 et 170 présentés par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à modifier la rédaction proposée pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871 (autorisations d'absence des élus départementaux). Elle a ensuite émis un avis également défavorable à un amendement n° 110 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à modifier la rédaction du texte proposé pour l'article 3 de la loi du 10 août 1871 (crédits d'heures des élus départementaux). En revanche, elle a émis un avis favorable, par cohérence, à l'amendement n° 188 présenté par M. Etienne Dailly tendant à compléter le texte proposé pour l'article 4 de la loi du 10 août 1871 (plafonnement des heures d'absence autorisées des élus départementaux). La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 171 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé pour l'article 6 de la loi du 10 août 1871 (protection de l' élu départemental salarié). De même, elle a émis un avis également défavorable à un amendement n° 172 présenté par les mêmes auteurs tendant à modifier le texte proposé pour l'article 7 de la loi du 10 août 1871 (affiliation au régime général de la sécurité sociale du président de

conseil général ayant cessé son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat).

A l'article 9, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 17 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe R.P.R. tendant à étendre aux membres des comités économiques et sociaux régionaux le bénéfice des dispositions des titres premier et II du projet de loi.

La commission a en revanche émis un avis défavorable à un amendement n° 173 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après l'article 9. En revanche, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 18 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe R.P.R. tendant également à insérer un article additionnel après l'article 9 pour créer un fonds destiné à financer la formation des élus locaux.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 143 présenté par M. Jacques Rocca-Serra tendant à insérer un article additionnel après l'article 9 bis.

A l'article 10, la commission a observé que les amendements n° 144 et 145 respectivement présentés par MM. André Vallet et Jacques Rocca-Serra étaient satisfaits par les dispositions de l'article 33 bis du projet de loi. Elle a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 174 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à insérer un article additionnel après le texte proposé pour l'article L.121-46 du code des communes. Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 175 présenté par les mêmes auteurs tendant à modifier le texte proposé pour l'article L.121-47 du code des communes (compensation des heures d'absence pour la formation des élus municipaux). Elle a émis le même avis pour les amendements n° 176 et 111 rectifié respectivement présentés par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste et M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste

tendant également à modifier le texte proposé pour l'article L.121-47. Elle a ensuite rejeté l'amendement n° 177 proposé par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à modifier le texte proposé pour l'article L.121-48 du code des communes (durée du congé de formation).

A l'article 13, la commission a tout d'abord émis un avis défavorable à l'amendement n° 178 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à compléter le texte proposé pour l'article 10 de la loi du 10 août 1871 (droit à la formation des élus départementaux). Elle a de même émis un avis défavorable à l'amendement n° 179 présenté par les mêmes auteurs et à l'amendement n° 112 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à modifier le texte proposé pour l'article 11 de la loi du 10 août 1871 (financement de la formation). Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 180 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à modifier le texte proposé pour l'article 12 de la loi du 10 août 1871 (congé de formation).

A l'article 16 (agrément des organismes de formation des élus locaux), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 181 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste. Elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 19 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du R.P.R. tendant à insérer un article additionnel après l'article 16 pour préciser que chaque année le ministre de l'intérieur présentera un rapport au Parlement sur l'application des titre premier et II du projet de loi. Elle a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 182 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant également à introduire un article additionnel après l'article 16.

A l'article 17, la commission a tout d'abord émis un avis défavorable à l'amendement n° 121 présenté par M.

Henri Goetschy et les membres du groupe de l'union centriste tendant à modifier le texte proposé par le paragraphe I pour l'article L. 123-4 du code des communes (indemnités de fonction des maires et adjoints). Elle a également émis un défavorable à l'amendement n° 146 présenté par M. Jacques Rocca Serra tendant à supprimer le texte proposé par le paragraphe II pour l'article L. 123-4 précité (régime des indemnités de fonction de certains conseillers municipaux). Elle s'est ensuite interrogée sur l'objet des amendements n°s 136 et 137 présentés par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste. Puis elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 113 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à supprimer le texte proposé par le paragraphe III (fiscalisation des indemnités). Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 183 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à une nouvelle rédaction de ce paragraphe. Elle a en outre émis un avis également défavorable aux amendements n°s 184 et 185 présentés par les mêmes auteurs tendant à modifier le texte de ce paragraphe. En revanche, sous réserve d'aménagements rédactionnels, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 138 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à instituer un prélèvement libérateur sur les indemnités versées aux élus locaux. Elle a ensuite constaté que l'amendement n° 106 présenté par M. Jacques de Menou et les membres du groupe du R.P.R. était satisfait par les propositions de la commission.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 191 présenté par M. Jacques Carat tendant à modifier le barème de calcul de l'indemnité des maires proposé à l'article 18 bis. Elle a en revanche constaté que l'amendement n° 120 présenté par M. Jean Faure et les membres du groupe de l'union centriste était satisfait par l'amendement n° 66 de la commission puis elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 134 présenté par M. Marcel Lucotte et les membres du groupe

de l'U.R.E.I. Enfin, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 114 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste dont l'objet est toutefois satisfait par les propositions adoptées par la commission.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 122 présenté par M. Henri Goetschy et les membres du groupe de l'union centriste tendant à insérer un article additionnel après l'article 18 bis.

A l'article 19 (majoration des indemnités de certains conseillers municipaux), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 147 présenté par MM. Jacques Rocca Serra et André Vallet puis elle a constaté que l'amendement n° 115 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste était satisfait par l'amendement n° 71 de la commission des lois.

Elle a ensuite rejeté l'amendement n° 123 présenté par M. Henri Goetschy et les membres du groupe de l'union centriste tendant à insérer un article additionnel après l'article 19.

A l'article 21 (indemnité des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Marseille et de Lyon), elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 148 présenté par M. Jacques Rocca Serra et André Vallet tendant à majorer l'indemnité maximale perçue par les adjoints aux maires de Paris, Lyon et Marseille.

La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 124 présenté par M. Henri Goetschy et les membres du groupe de l'union centriste tendant à insérer un article additionnel après l'article 21. Elle a, en revanche, estimé que l'amendement n° 125 présenté par les mêmes auteurs pourrait être discuté en commun avec l'amendement de la commission qui prévoit la rémunération des présidents de syndicats intercommunaux et de districts.

La commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 116 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à supprimer le texte proposé par l'article 24 pour l'article 14 de la loi du 10 août 1871 (indemnité de fonction des conseillers généraux). Elle a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 20 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du R.P.R. tendant à compléter le paragraphe I de cet article. Puis elle a estimé que l'amendement n° 131 présenté par M. Henri Goetschy tendant à modifier le tableau figurant dans le paragraphe II de cet article était satisfait par l'amendement n° 74 de la commission. Elle a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 126 présenté par le même auteur tendant à une nouvelle rédaction du premier alinéa du paragraphe III de cet article. En revanche, elle a émis un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié présenté par M. Yvon Bourges et les membres du groupe du R.P.R. tendant à modifier ce paragraphe. La commission a ensuite émis un avis défavorable à l'amendement n° 105 rectifié présenté par M. Paul Girod tendant à introduire un paragraphe additionnel avant le paragraphe IV du texte proposé par cet article pour l'article 14 de la loi du 10 août 1871. Elle a en revanche émis un avis favorable, sous réserve de modifications rédactionnelles, à l'amendement n° 139 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à compléter le paragraphe V du texte proposé pour l'article 14 de cette même loi.

La commission a ensuite estimé que les amendements n° 129 présenté par MM. Louis Moinard et Henri Le Breton tendant à modifier le texte proposé pour l'article 15 de la loi du 10 août 1871 (indemnité de déplacement des conseillers généraux) et n° 2 rectifié présenté par M. Yvon Bourges et les membres du groupe du R.P.R. étaient satisfaits par l'amendement n° 79 de la commission. Elle a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié présenté par les mêmes auteurs.

La commission a ensuite rejeté l'amendement n° 127 présenté par M. Henri Goetschy tendant à insérer un article additionnel après l'article 24.

Elle a estimé que l'amendement n° 132 présenté par le même auteur tendant à une nouvelle rédaction du tableau figurant à l'article 26 (indemnités des conseillers régionaux) était satisfait par l'amendement n° 81 de la commission. Elle a ensuite émis un avis favorable à l'amendement n° 21 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du R.P.R. tendant à une nouvelle rédaction du 1° du paragraphe III de cet article (indemnité des membres du comité économique et social).

La commission a estimé que l'amendement n° 192 présenté par M. Jacques Carat tendant à une nouvelle rédaction de l'article 28 (retraite des élus municipaux), était pour l'essentiel satisfait par ses propositions instituant un régime de retraite autonome au bénéfice des élus locaux. Elle a en conséquence émis un avis défavorable à l'amendement n° 193 présenté par le même auteur tendant également à une nouvelle rédaction de cet article. La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 8 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la commission des affaires sociales tendant à supprimer le texte proposé pour l'article 123-11 du code des communes (retraite par rente) était satisfait par l'amendement n° 86 de la commission. De même, elle a estimé que l'amendement n° 118 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste était satisfait par l'amendement n° 90 de la commission autorisant le rachat des points de retraite correspondant aux indemnités antérieurement perçues par les maires ou leurs adjoints. Elle a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 117 rectifié présenté par les mêmes auteurs et tendant également à compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 123-11 précité.

La commission a ensuite estimé que l'amendement n° 9 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la

commission des affaires sociales tendant à une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article L. 123-12 du code des communes (affiliation des élus locaux à un régime de retraite), était satisfait par l'amendement n° 87 présenté par la commission. En revanche, elle a émis un avis favorable au sous-amendement n° 189 présenté par M. Etienne Dailly à l'amendement n° 87 de la commission pour préciser que le conseil de surveillance de la caisse autonome de retraite des élus locaux serait exclusivement composé d'élus affiliés. La commission a ensuite constaté que l'amendement n° 186 présenté par M. Paul Souffrin et les membres du groupe communiste tendant à compléter le texte proposé par cet article par un article additionnel après l'article L. 123-13 du code des communes était satisfait par les amendements adoptés par la commission sur l'article 28.

Après avoir observé que le dispositif retenu par la commission permettrait de servir un meilleur niveau de retraite selon un mécanisme différent de celui proposé par l'amendement n° 22 présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du R.P.R. tendant à introduire un article additionnel après l'article 28, la commission a émis un avis défavorable à cet amendement. La commission a ensuite estimé que l'amendement n° 194 présenté par M. Jacques Carat tendant à introduire un article additionnel après l'article 28 était satisfait par le dispositif retenu par la commission.

En revanche, la commission a rejeté l'amendement n° 195 présenté par le même auteur tendant à insérer un article additionnel avant l'article 30.

La commission a de même rejeté l'amendement n° 196 présenté par le même auteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 30. Elle a en revanche émis un avis favorable à l'amendement n° 10 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la commission des affaires sociales tendant à modifier le texte proposé par cet article pour l'article 16 de la loi du 10 août 1871 (affiliation de certains conseillers généraux au régime général d'assurance

vieillesse de la sécurité sociale). Elle a également émis un avis favorable à l'amendement n° 11 présenté par le même auteur tendant à supprimer le texte proposé pour l'article 17 de la loi du 10 août 1871 (retraite par rente des conseillers généraux). Elle a en revanche émis un avis défavorable à l'amendement n° 12 présenté par le même auteur tendant à modifier le texte présenté par l'article 18 de la loi du 10 août 1871 (régime complémentaire de retraite).

A l'article 31 (régime de retraite des élus régionaux), la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 13 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la commission des affaires sociales. Elle a également émis un avis favorable à l'amendement n° 14 présenté par le même auteur tendant à insérer un article additionnel après l'article 31 pour maintenir en vigueur les régimes conventionnels de retraite des élus locaux afin qu'ils puissent assurer le service des pensions des retraites liquidées et celles pour lesquelles des droits ont été acquis à la date d'aujourd'hui.

Elle a également émis un avis favorable à l'amendement n° 4 présenté par Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Croze, Charles de Cuttoli, Hubert Durand-Chastel, Jacques Habert, Charles d'Ornano, Olivier Roux et Xavier de Villepin, tendant à introduire un autre article additionnel après l'article 31 afin d'étendre aux membres du conseil supérieur des français de l'étranger le bénéfice des autorisations d'absence instituées à l'article premier du projet de loi. Elle a en revanche émis un avis défavorable à un amendement n° 5 présenté par les mêmes auteurs tendant également à introduire un article additionnel après l'article 31 puis elle s'en est remise à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 6 présenté par les mêmes auteurs tendant également à insérer un article additionnel après l'article 31 pour préciser les conséquences fiscales et douanières des séjours effectués en France par les

membres du conseil supérieur des français de l'étranger pour participer aux réunions de ce conseil.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'amendement n° 15 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la commission des affaires sociales tendant à introduire un article additionnel avant l'article 32 destiné à ouvrir aux collectivités locales la faculté de maintenir par une délibération les régimes conventionnels de retraite qu'elles ont créés. Elle a également émis un avis favorable à l'amendement n° 130 présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant également à insérer un article additionnel avant l'article 32 pour ouvrir aux maires délégués des communes associées la faculté de bénéficier des dispositions du code des communes relatives à l'honorariat.

A l'article 33 bis, la commission a ensuite émis un avis favorable, sous réserve de modifications rédactionnelles, à l'amendement n° 149 présenté par M. Jacques Rocca Serra tendant à instituer une indemnité de fonctions au bénéfice des maires et conseillers d'arrondissement des communes de Paris, Lyon et Marseille. Elle a en revanche rejeté l'extension de cette mesure aux conseillers d'arrondissement en émettant un avis défavorable à l'amendement n° 150 présenté par le même auteur. De même, elle a émis un avis défavorable à l'amendement n° 151 présenté par MM. Jacques Rocca Serra et André Vallet tendant à compléter le texte proposé par cet article pour l'article 25 de la loi du 31 décembre 1982.

La commission a ensuite émis un avis favorable à l'amendement n° 16 présenté par M. Jean Chérioux au nom de la commission des affaires sociales tendant à insérer un article additionnel après l'article 33 bis pour coordonner les dispositions du code de la sécurité sociale avec les nouvelles dispositions introduites dans le code des communes.

A l'article 34 (date d'entrée en vigueur de la loi), la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 7 présenté par Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-

Pierre Cantegrit, Pierre Croze, Charles de Cuttoli, Hubert Durand-Chastel, Jacques Habert, Charles d'Ornano, Oliviers Roux et Xavier de Villepin, dans la mesure où la commission a supprimé cet article.

La commission a également émis un avis défavorable à l'amendement n° 128 présenté par M. Henri Goetschy tendant à introduire un article additionnel après l'article 34.

Elle a de même émis un avis défavorable à l'amendement n° 119 rectifié présenté par M. Henri Le Breton et les membres du groupe de l'union centriste tendant à une nouvelle rédaction du début de l'article 35 (financement des dépenses entraînées par la mise en oeuvre de la loi). Elle a en revanche émis un avis favorable au paragraphe B de l'amendement n° 140 présenté par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à prévoir que pour la première année le montant de la dotation instituée par le projet de loi serait fixé à un milliard de francs.

Elle a en revanche rejeté l'amendement n° 141 présenté par les mêmes auteurs tendant à introduire un article additionnel après l'article 35.

A l'article 36, la commission a émis un avis favorable à l'amendement n° 152 présenté par M. Jacques Rocca Serra tendant à instituer un prélèvement forfaitaire libérateur sur les indemnités parlementaires. En revanche, elle n'a émis un avis favorable à l'amendement n° 190 rectifié présenté par M. Etienne Dailly que dans le cas où l'amendement n° 152 ne serait pas adopté. Enfin, la commission a émis un avis défavorable à l'amendement n° 153 présenté par MM. Jacques Rocca Serra et André Vallet tendant à compléter cet article.

La commission a ensuite estimé que l'amendement n° 142 présenté par M. Jean-Pierre Bayle et les membres du groupe socialiste était satisfait par les amendements présentés ou acceptés par la commission pour étendre aux

membres du conseil supérieur des Français de l'étranger le bénéfice des dispositions du projet de loi.

Elle a enfin émis un avis favorable à l'amendement n° 154 rectifié présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt tendant à insérer un article additionnel après l'article 36 pour préciser qu'en cas de dommages résultant d'accidents survenus dans l'exercice de leurs fonctions, les élus locaux sont indemnisés par l'organisme de sécurité sociale auquel ils sont affiliés sans préjudice du recours que cet organisme pourra exercer à l'encontre de la collectivité responsable ou de son assureur.

Enfin, la commission a procédé à la désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux et du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Ont été désignés :

- MM. Jacques Larché, Jacques Thyraud, Jean Chérioux, Daniel Hoeffel, Etienne Dailly, Guy Allouche et Robert Pagès comme candidats titulaires, et MM. Charles de Cuttoli, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Lucien Lanier, Bernard Laurent et Louis Virapoullé comme candidats suppléants.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
ORGANIQUE MODIFIANT L'ORDONNANCE N° 58-  
1270 DU 22 DECEMBRE 1958 PORTANT LOI  
ORGANIQUE RELATIVE AU STATUT DE LA  
MAGISTRATURE**

**Jeudi 16 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Larché, président.** - La commission a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

**M. Jacques Larché, sénateur, président,**

**M. Gérard Gouzes, député, vice-président.**

La commission a ensuite respectivement désigné **M. Hubert Haenel, sénateur, comme rapporteur pour le Sénat** et **Alain Fort, député, comme rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

**M. Alain Fort, rapporteur pour l'Assemblée nationale,** a d'abord déclaré que les deux assemblées étaient déjà parvenues à se rapprocher sur un certain nombre de points importants : le détachement judiciaire, la nomination des procureurs généraux en Conseil des ministres, enfin, la question de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur les propositions de nomination des juges du siège.

Il a ajouté que trois points de divergence essentiels subsistaient : l'avancement à l'ancienneté à l'intérieur de chaque grade, la composition de la commission consultative du parquet, et les exceptions aux listes de transparence.

**M. Hubert Haenel, rapporteur pour le Sénat,** rappelant les désaccords subsistant entre les deux assemblées, a ensuite regretté que l'Assemblée nationale,

en deuxième lecture, ne se soit pas rapprochée davantage du Sénat en proposant, par exemple, de supprimer les groupes au sein du second grade. En ce qui concerne la commission consultative, **M. Hubert Haenel, rapporteur pour le Sénat**, a estimé que le texte adopté par les députés "banalisait" le parquet et qu'il conviendrait, à tout le moins, de prévoir que la nouvelle instance soit présidée par le procureur général près la Cour de cassation. S'agissant enfin de la transparence, il a déclaré qu'elle devrait concerner, en tout état de cause, le président du tribunal de grande instance de Paris et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris.

**M. Gérard Gouzes, vice-président**, a estimé que le projet de loi organique accordait globalement plus d'indépendance au corps judiciaire. Il a souligné que l'Assemblée nationale avait fait un pas, en deuxième lecture, en direction du Sénat tout en réaffirmant son attachement au principe de subordination du parquet à l'égard du garde des sceaux.

**M. Jacques Larché, président**, s'est félicité du climat dans lequel se déroulait cette commission mixte paritaire. Il a cependant exprimé à titre personnel sa réserve sur toute mesure prévoyant l'avancement à l'ancienneté des magistrats.

**M. Étienne Dailly** a appelé la procédure existant en matière de loi organique en mettant l'accent sur la nécessité pour chacune des délégations de faire preuve d'esprit de conciliation.

**M. Pascal Clément** a déclaré qu'il partageait les réserves exprimées par le Président Jacques Larché sur l'avancement à l'ancienneté. Il s'est ensuite interrogé sur le rôle des listes d'aptitude proposées par le texte adopté par la Haute Assemblée.

Après l'intervention de **M. Hubert Haenel, rapporteur pour le Sénat**, qui a notamment relevé qu'à Paris, à Versailles et pour les magistrats de

l'administration centrale du ministère de la justice, l'avancement à l'ancienneté existait de fait au sein du premier grade, **M. Jacques Toubon** et **Mme Nicole Catala** ont estimé qu'un rapprochement entre les deux assemblées était envisageable sur la base de la suppression des groupes au sein du second grade de la hiérarchie judiciaire.

Après un débat, au cours duquel sont notamment intervenus **MM. Hubert Haenel**, rapporteur pour le Sénat, **Alain Fort**, rapporteur pour l'Assemblée nationale, **Jacques Larché**, président, **Gérard Gouzes**, vice-président, **Pascal Clément**, **Jean-Pierre Michel**, **Michel Dreyfus-Schmidt**, **Mme Nicole Catala**, **MM. Jacques Toubon**, **Philippe de Bourgoing**, **Jean-Jacques Hyst**, et **Jean-Pierre Tizon**, la commission est parvenue aux conclusions suivantes sur les dispositions restant en discussion :

A l'article premier relatif aux niveaux hiérarchiques et à l'avancement, la commission a adopté un nouveau texte aux termes duquel seul le premier grade comporte deux groupes, l'accès du premier au second groupe s'y effectuant au choix. Tout en indiquant qu'il voterait l'article premier tel qu'il résulte du texte retenu par la commission, **M. Jacques Larché**, président, a exprimé à nouveau à titre personnel sa réserve sur toute mesure prévoyant l'avancement à l'ancienneté des magistrats. Sur sa proposition, la commission a enfin prévu que la durée des services effectués par tout magistrat nommé à une fonction qui ne peut être conférée qu'après inscription sur une liste d'aptitude spéciale est majorée pour le calcul de l'ancienneté requise pour l'avancement de grade et d'échelon. Après proposition de **M. Jean-Pierre Michel**, cette majoration a été fixée à une année.

A l'article 4, relatif à l'évaluation des magistrats, la commission a adopté le texte retenu par l'Assemblée nationale qui prévoit notamment une évaluation tous les deux ans de l'activité professionnelle de chaque magistrat.

A l'article 6, relatif aux présentations en vue de l'avancement et au droit de réclamation des magistrats non présentés, la commission a adopté un nouveau texte qui prévoit, comme le souhaitait le Sénat, que les listes des magistrats sont présentées par ordre de mérite en précisant que ces listes seraient notifiées auxdits magistrats.

A l'article 8, relatif à l'ancienneté au sein du second grade, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article.

A l'article 9, relatif aux formes des nominations, la commission a adopté, par coordination, le texte retenu par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture.

A l'article 9 bis, relatif aux conséquences de la suppression des groupes, la commission a adopté, par coordination, un amendement de suppression de l'article.

A l'article 10, relatif aux exceptions aux listes de transparence, la commission a adopté un nouveau texte réintroduisant «dans la transparence» le président et le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris.

A l'article 21 bis, relatif au recrutement direct des auditeurs de justice, la commission a adopté un nouveau texte ouvrant le recrutement direct à toutes les personnes qui, titulaires d'une maîtrise en droit et remplissant les autres conditions fixées à l'article 16, peuvent faire valoir quatre années d'activité les qualifiant pour l'exercice de fonctions judiciaires dans le domaine juridique, économique ou social.

Sur proposition de Mme Nicole Catala, elle a également ouvert le recrutement direct aux docteurs en droit, qui possèdent, outre les diplômes requis pour le doctorat, un autre diplôme d'études supérieures, ainsi qu'aux allocataires d'enseignement et de recherche en droit ayant exercé cette fonction pendant trois ans après l'obtention de la maîtrise en droit et possédant un diplôme d'études supérieures dans une discipline juridique.

La commission a, enfin, prévu que le nombre des auditeurs nommés au titre du présent article ne pourrait dépasser le cinquième du nombre des auditeurs issus des concours prévus à l'article 17 et figurant dans la promotion à laquelle ils seront intégrés.

A l'article 21 ter, relatif aux limites d'âge et à la scolarité des auditeurs de justice, la commission a adopté le texte retenu par le Sénat en deuxième lecture qui reprend les dispositions existantes du statut en la matière.

A l'article 23, relatif à l'intégration directe, la commission a adopté un texte tirant la conséquence du texte adopté à l'article premier et apportant des améliorations d'ordre rédactionnel. Elle a également adopté une disposition permettant aux personnes appartenant à certaines professions juridiques et judiciaires, intégrées directement dans la magistrature avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique, et qui n'ont pas obtenu la prise en compte, pour la constitution de leurs droits à pension de retraite de l'Etat, des années d'activité professionnelle antérieure, de bénéficier des nouvelles dispositions.

A l'article 25, relatif aux pouvoirs de la commission d'avancement, la commission a adopté par coordination le texte retenu par le Sénat en deuxième lecture.

A l'article 26, relatif à la composition de la commission d'avancement, la commission a adopté le texte retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture qui permet notamment à l'inspecteur général des services judiciaires et au directeur chargé des services judiciaires de se faire représenter.

A l'article 28, relatif à la condition de mobilité territoriale, la commission a adopté le texte retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, selon lequel, en particulier, nul ne peut être inscrit au tableau d'avancement s'il n'a été nommé dans deux juridictions ou, après avoir exercé des fonctions juridictionnelles, s'il n'a

été nommé à l'administration centrale du ministère de la justice ou en service détaché.

A l'article 29, relatif à la commission consultative du parquet, la commission a adopté un nouveau texte qui prévoit que cette nouvelle instance, composée des douze membres prévus par le texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture serait en outre présidée par le procureur général près la cour de cassation. D'autre part, la commission a précisé qu'un des représentants des magistrats du parquet -l'avocat général à la Cour de cassation- serait élu ainsi que son suppléant par l'ensemble des magistrats hors hiérarchie appartenant au parquet de ladite cour.

A l'article 37, relatif à la commission de discipline du parquet, la commission a retenu le texte adopté par l'Assemblée nationale en seconde lecture en réduisant de quinze à douze le nombre de représentants du parquet des cours et tribunaux en conséquence de la suppression des groupes au sein du second grade.

A l'article 38, relatif à la durée du mandat des membres de la commission de discipline et aux vacances de siège, la commission a adopté le texte retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

A l'article 39 B, relatif à l'accès des juges du livre foncier aux autres fonctions du second grade de la hiérarchie judiciaire, la commission a adopté le texte retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture qui prévoit notamment qu'en ce qui concerne les juges qui ne sont pas licenciés en droit, la commission d'avancement pourra, avant de prononcer son avis conforme, subordonner son avis à l'accomplissement d'un stage probatoire en juridiction et soumettre l'intéressé à une période de formation préalable à l'installation dans ses nouvelles fonctions.

A l'article 43, relatif à l'entrée en vigueur des dispositions ayant trait à l'avancement à l'ancienneté au

sein du second grade, la commission a adopté par coordination le texte retenu par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

**Puis la commission a adopté l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi organique dans le texte issu de ses délibérations.**

## COMMISSION D'ENQUETE SUR LE SYSTEME TRANSFUSIONNEL FRANCAIS EN VUE DE SON EVENTUELLE REFORME

**Mardi 14 janvier 1992 - Présidence de M. Jacques Sourdille, président** - La commission a tout d'abord entendu le **Docteur Louis René, président du Conseil de l'Ordre des médecins**.

Le **Docteur Louis René** a commencé par souligner combien, en 1985, les notions sur le sida étaient incomplètes et erronées. Il a rappelé que l'Ordre des médecins, dès le 15 avril 1985, avait préconisé le dépistage des sérologies positives chez les donneurs de sang, mesure adoptée par le Gouvernement et annoncée en juin 1985.

Le président du Conseil de l'Ordre a ensuite regretté que l'Ordre n'ait plus été interrogé sur ce sujet jusqu'en 1988, ce qui lui aurait peut-être permis de jouer un rôle d'information auprès du corps médical.

Interrogé par **M. Jacques Sourdille, président**, sur le secret médical, le **Docteur Louis René** a précisé que si celui-ci avait pu être levé dans le passé pour des raisons de santé publique, dans certaines circonstances -notamment après les découvertes pastoriennes-, la lutte contre l'épidémie de sida n'appelait pas les mêmes réponses : le mode de transmission du virus et l'absence de traitement ne permettent pas la prise de mesures prophylactiques autres que coercitives, ce qui paraît difficilement admissible. Il paraît donc préférable d'agir dans le cadre du "colloque singulier" entre le médecin et le patient afin de convaincre ce dernier de se montrer vigilant quant au risque de sa propre contamination ou de dissémination.

Le président du Conseil de l'Ordre des médecins s'est encore prononcé en faveur d'une réforme de l'Ordre de telle sorte que les médecins chargés d'un service public relèvent de son autorité dans les conditions de droit commun ; il a

également souhaité l'institution d'une hémovigilance comme il existe une pharmacovigilance, afin de prendre en compte la complexité des produits dérivés du sang et les risques de transmission de virus.

Enfin, après avoir souligné le caractère dramatique qu'aurait une baisse du volontariat des donneurs de sang, le président du Conseil de l'Ordre des médecins s'est déclaré totalement opposé à l'institution d'un circuit commercial des produits sanguins qui pourrait constituer l'amorce d'une commercialisation d'organes ou de parties d'organes humains. Le **Docteur Louis René** approuve donc pleinement la position du comité consultatif national d'éthique.

En réponse aux questions de **M. Claude Huriet, rapporteur**, le **Docteur Louis René** a insisté sur le rôle de l'Ordre des médecins en matière d'information ; il a notamment cité les contaminations d'enfants hémophiles qui auraient pu être réduites si l'attention des médecins avait été attirée sur les risques des nouveaux traitements souvent réclamés par les parents, désireux d'assurer une vie normale à leurs enfants. Le président du Conseil de l'Ordre a insisté sur la longueur des délais observée entre une découverte et sa connaissance par les généralistes.

En réponse à **M. Jean-Pierre Fourcade**, le **Docteur Louis René** s'est déclaré peu favorable au dépistage systématique du virus de l'immuno-déficience humaine (V.I.H.) à l'occasion des examens pré-nuptiaux, pour trois raisons : le nombre d'enfants non contaminés est plus élevé que le nombre d'enfants contaminés, les mères qui se savent séropositives conservent cependant l'enfant, enfin le risque est grand d'une réaction de type eugéniste afin d'éviter les difficultés ultérieures.

En conclusion, le **Docteur Louis René, président du Conseil de l'Ordre des médecins**, s'est déclaré partisan d'une proposition systématique de dépistage chaque fois qu'un examen clinique peut laisser supposer la présence

du virus, disposition qui pourrait d'ailleurs figurer dans le code de déontologie.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition de **M. Jean-Marie Habouzit, président de la fédération française des donneurs de sang bénévoles.**

A l'occasion d'un exposé liminaire, **M. Jean-Marie Habouzit** a présenté la position officielle de la fédération française des donneurs de sang bénévoles en ce qui concerne l'organisation et l'avenir du système transfusionnel. Cette position, qui sera formalisée dans une charte actuellement en cours de rédaction, repose sur quatre principes fondamentaux, à savoir :

- l'affirmation de l'éthique et de l'indivisibilité de la personne humaine, qui constitue la règle première du respect de l'homme. Aucun élément du corps humain ne peut donc faire l'objet d'une activité commerciale, à quelque titre que ce soit, ni ne peut être assimilé à une "matière première" banalisée ou à un produit commercial. A ce titre, le sang et toutes ses composantes sont indissociables de l'entité à laquelle ils appartiennent et ne devraient pas faire l'objet de tractations commerciales visant à rémunérer des intérêts privés ou publics. L'affirmation des principes éthiques se traduit également par le bénévolat, le volontariat, et le refus du profit résultant d'activités liées au don du sang volontaire et non rémunéré ;

- le rôle irremplaçable du donneur bénévole et volontaire. Toutefois, l'anonymat, le bénévolat et le volontariat impliquent de la part du donneur un engagement moral quant à la qualité du sang offert et à la surveillance de sa santé. Cette responsabilisation du donneur nécessite donc, d'une part, une information argumentée, complète et adaptée, permettant à chacun des acteurs concernés de remplir son contrat moral et, d'autre part, une plus grande participation des donneurs

bénévoles et de leurs organisations représentatives à l'activité du service public de la transfusion ;

- le caractère national et l'unicité du service public de la transfusion sanguine. La fédération française des donneurs de sang bénévoles s'oppose ainsi formellement à la séparation, au sein de la transfusion sanguine, de la collecte du sang et du fractionnement du plasma humain. Elle préconise par ailleurs l'adaptation des structures actuelles du système transfusionnel français tout en réaffirmant l'exigence du monopole, seul garant, selon elle, de la qualité des produits. Cette adaptation des structures existantes pourrait notamment se traduire par une meilleure coordination des activités tant au niveau national que régional et le renforcement des contrôles. La fédération française des donneurs de sang bénévoles se prononce également en faveur du contingentement de l'importation, sur le territoire national, de dérivés sanguins humains. Dans le cadre de la recherche de l'autosuffisance nationale, les produits sanguins français devraient en effet être privilégiés. En toute hypothèse, seule l'importation de produits sanguins issus de prélèvements sur des donneurs de sang bénévoles et anonymes peut être autorisée.

- la tutelle de l'Etat favorisant, d'une part, une vision globale et cohérente du fonctionnement du système transfusionnel français et garantissant, d'autre part, l'unicité des structures et des procédures.

A l'issue de cet exposé, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a rendu hommage aux donneurs bénévoles de sang. Il s'est par ailleurs interrogé, d'une part, sur la compatibilité du principe du bénévolat et de la gratuité avec la réglementation communautaire et, d'autre part, sur les réactions actuelles des donneurs bénévoles quant aux investigations très précises, et parfois d'ordre personnel, qu'il convient désormais de mener afin d'éviter tout risque de contamination. **M. Claude Huriet, rapporteur**, a également demandé à **M. Jean-Pierre Habouzit** de bien vouloir préciser l'appréciation portée

par la fédération française des donneurs de sang bénévoles sur le fonctionnement actuel de la transfusion sanguine.

En réponse, **M. Jean-Pierre Habouzit** a principalement indiqué que :

- la fédération française des donneurs de sang bénévoles n'était pas favorable, en l'état actuel du dossier, à l'application en France de la directive communautaire de juin 1989 ;

- les donneurs de sang bénévoles, ayant pris conscience de la gravité du don volontaire du sang, se soumettaient de bonne grâce aux questionnaires détaillés auxquels ils sont d'ores et déjà soumis lors des prélèvements ;

- les principes de base du système transfusionnel français, définis en 1952, demeuraient toujours valables mais qu'il convenait aujourd'hui de les aménager afin, notamment, d'en renforcer la cohésion d'ensemble.

Répondant enfin à **M. Jacques Sourdille, Président**, **M. Jean-Pierre Habouzit** a précisé que la prise de conscience, au sein de la fédération, du danger représenté par le virus du Sida s'était progressivement développée à partir des années 1983 et 1984.

La commission a ensuite entendu **M. Najib Duedari**, directeur par intérim du Centre national de transfusion sanguine (C.N.T.S.).

Interrogé par **M. Jacques Sourdille, président**, **M. Najib Duedari** a tout d'abord rappelé qu'il n'exerçait la direction du C.N.T.S. que depuis sept mois. Il a ensuite insisté sur le caractère récent de l'infection par le virus de l'immuno-déficience humaine (V.I.H.) et sur les progrès rapides accomplis depuis sa découverte, qui n'ont cependant pas levé toutes les incertitudes. Le rôle de la transfusion dans la contamination, notamment, n'a été perçu que progressivement, à partir de 1983.

**M. Najib Duedari** a souligné qu'il lui paraissait difficile de réagir plus rapidement que cela n'a été fait : si certaines firmes étrangères ont chauffé plus tôt les

produits sanguins, elles le faisaient pour éliminer le virus de l'hépatite, contre lequel le système transfusionnel français se considérait protégé et non pour tuer le V.I.H.. Dès que l'intérêt du chauffage a été connu, celui-ci a été adopté par les centres de transfusion sanguine (C.T.S.) avec cependant un délai qui correspond aux contraintes du transfert de technologie.

Interrogé sur l'origine du sang, le **Docteur Najib Duedari** s'est déclaré avant tout préoccupé de la qualité de la matière première, que celle-ci provienne de donneurs rémunérés ou non.

A propos des critiques formulées sur le C.N.T.S. par différents rapports de l'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.), il a précisé que la contamination d'un lot d'albumine en 1980 pouvait s'expliquer par le caractère artisanal des méthodes de fractionnement alors utilisées. L'I.G.A.S. a d'ailleurs observé sur ce point des progrès sensibles en 1985, tout en relevant certaines anomalies concernant l'utilisation des sommes perçues à l'occasion de la vente sur le marché français de produits importés : à l'exception de quelques avances de trésorerie peu importantes accordées au Fonds national de transfusion sanguine, toutes les dépenses réglées avec ces sommes ont été autorisées par le ministre de la santé.

Enfin, à propos des filiales commerciales qui, pour la plupart, sont en cours de dissolution, **M. Najib Duedari** a expliqué que leur but avait été de favoriser les financements extérieurs nécessaires à la recherche finalisée et au développement d'une industrie des produits sanguins.

En réponse à **MM. Claude Huriet, rapporteur, Jean-Pierre Fourcade, François Delga et Jacques Sourdille, président**, le **Docteur Najib Duedari** a apporté les précisions suivantes :

- il a observé que si la technique du chauffage avait été utilisée précocement par une entreprise étrangère, c'était à titre d'argument commercial ; mais, à cette époque, on

n'en connaissait pas véritablement les effets ; en revanche, si l'on se réfère aux connaissances scientifiques du moment, on constate que la France n'accusait aucun retard quant à l'utilisation de cette technique.

- le "poolage", qui consiste à mélanger le sang de plusieurs milliers de donneurs (et qui accroît les risques de contamination) constituait un progrès considérable et était partout utilisé. Le confort apporté par les produits issus de ces procédures de fractionnement était tel que les hémophiles avaient refusé de revenir aux produits anciens (cryo-précipités), imaginant d'ailleurs difficilement qu'ils puissent être victimes d'une autre maladie. Dans l'incertitude où les médecins se trouvaient, il leur était donc difficile de prescrire un retour aux méthodes anciennes.

- la décision de ne plus collecter le sang dans les prisons avait été très critiquée par l'administration pénitentiaire ; aussi n'a-t-elle pas été généralisée.

En conclusion, **M. Najib Duedari** s'est déclaré partisan de la directive européenne de 1989 sur la commercialisation des produits sanguins, dans la mesure où elle obligera à souscrire au code de pharmacopée européen, ce qui constituera une garantie de qualité des produits dérivés du sang. Selon lui, que les donneurs soient rémunérés ou non est secondaire, seule comptant la qualité du produit.

La commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition de **M. Jacques Ruffié, professeur au Collège de France.**

Après avoir rappelé les exigences et les principales étapes de l'organisation et du développement du système transfusionnel français, **M. Jacques Ruffié** a estimé que celui-ci s'avérait aujourd'hui inadapté, tant dans ses structures qu'en raison des rapides et importants progrès techniques accomplis dans ce domaine.

S'agissant tout d'abord de l'organisation de la transfusion sanguine française, **M. Jacques Ruffié** s'est

notamment prononcé en faveur d'un système de gestion unique et homogène, la généralisation des recrutements par concours et la transformation du C.N.T.S. en centre de transfusion à vocation uniquement régionale.

Il a, par ailleurs, indiqué que le mode actuel de tarification des produits sanguins, à savoir un prix unique et identique sur l'ensemble du territoire national, lui paraissait irréaliste compte tenu de la diversité des situations locales en matière d'approvisionnement.

Evoquant ensuite les progrès techniques récemment accomplis dans la production et le fractionnement des produits sanguins, **M. Jacques Ruffié** a souligné les possibilités désormais offertes par la biotechnologie en ce qui concerne, d'une part, la mise en oeuvre de processus industriels et automatisés de fabrication et, d'autre part, l'élaboration de produits de synthèse, adaptés aux différents besoins des malades.

**M. Jacques Ruffié** a ainsi estimé que la totalité des fractions sanguines sera fabriquée par biotechnologie d'ici cinq ans, et que, d'ici une dizaine d'années, la synthèse d'hémoglobine pourra être réalisée en laboratoire et rendra inutile, de ce fait, l'utilisation d'hématies d'origine naturelle.

**M. Jacques Ruffié** a ensuite rappelé les conditions dans lesquelles il exerça pendant trois mois la présidence du centre national de transfusion sanguine.

Accédant à la demande du professeur Jean Bernard, **M. Jacques Ruffié** lui succéda rapidement à ce poste et fut ainsi élu, le 18 novembre 1984, à l'unanimité du conseil d'administration. Dès le lendemain de sa nomination, le nouveau président entreprit de s'informer plus précisément sur le fonctionnement technique, administratif et financier du centre, compte tenu des inquiétudes exprimées à ce sujet par son prédécesseur.

Les premiers éléments d'information recueillis paraissant confirmer ces inquiétudes, **M. Jacques Ruffié** proposa au conseil d'administration du C.N.T.S., le 25

février 1985, de diligenter une enquête plus approfondie portant, d'une part, sur la qualité des produits sanguins distribués et, d'autre part, sur la gestion financière et les problèmes de trésorerie du centre. Certains membres du conseil d'administration intervinrent alors pour demander le renvoi immédiat de M. Jacques Ruffié dont les interrogations et les appréciations étaient susceptibles, selon eux, de discréditer gravement l'activité du centre national de transfusion sanguine. Cette demande fit l'objet d'un vote et fut finalement adoptée par 19 voix sur un total de 24 membres.

**M. Jacques Ruffié** a exprimé sa conviction personnelle que son éviction s'expliquait, d'une part, par sa volonté d'exercer pleinement ses attributions de président et, d'autre part, par l'importante hypothèque financière que représentait l'éventuelle destruction des stocks de produits sanguins, sur l'innocuité desquels il avait personnellement émis les plus grandes réserves.

**M. François Delga** précisa à ce sujet que les tests réalisés au printemps 1985 au centre de transfusion sanguine de Toulouse avaient permis de déterminer que 60 à 70 % des stocks de ce centre étaient contaminés par le virus du Sida.

Répondant enfin aux questions de **M. Jacques Sourdille, Président**, **M. Jacques Ruffié** a notamment indiqué :

- qu'il avait informé les autorités de tutelle sur les conditions de son éviction et sur ses interrogations concernant le fonctionnement du C.N.T.S. ;

- que les principes actuels d'organisation du système transfusionnel français lui paraissaient voués à l'obsolescence, compte tenu des progrès accomplis dans les techniques de fabrication et de traitement des produits sanguins ;

- que le monopole actuellement en vigueur en matière de transfusion sanguine présentait incontestablement un

caractère pernicieux et constituait, par là même, un facteur de risques ;

- que la prise de conscience, relativement précoce, du danger de la contamination par le virus du Sida ne s'était pas nécessairement accompagnée, à l'origine, d'une évaluation précise des caractéristiques et des risques de mortalité présentés par cette nouvelle maladie.

Enfin, la commission a entendu le **professeur Jean-Claude Imbert, président de la Fondation nationale de transfusion sanguine (F.N.T.S.)**.

**M. Jean-Claude Imbert** a tout d'abord observé qu'il n'était président de la F.N.T.S. que depuis avril 1991 avec pour mission la restructuration de cet organisme ; celui-ci, géré par un conseil d'administration hétérogène, rassemble le C.N.T.S. et l'Institut national de transfusion sanguine (I.N.T.S.).

L'I.N.T.S., dirigé par un universitaire, a pour rôle de conseiller l'Etat, de gérer la recherche épidémiologique et la recherche scientifique et de fixer les références. L'Institut, pour mener à bien ses recherches, a d'importants besoins de financement (de l'ordre de 40 millions de francs) qui lui sont fournis par le C.N.T.S.

Le C.N.T.S. a une double activité : il collecte le sang et distribue les produits sanguins ; il fractionne le plasma pour obtenir les produits dérivés. La première activité, comme pour la moitié des centres de transfusion sanguine, est déficitaire ; la seconde, qui se veut concurrentielle à l'échelon européen, est génératrice de revenus (40 millions) qui sont réinvestis. Alors qu'en 1984, le compte d'exploitation du C.N.T.S. était équilibré, il est en déficit en 1991, notamment en raison de l'échec de l'implantation des maisons du don (en cours de fermeture).

Aujourd'hui, les produits délivrés par le C.N.T.S. ne sont pas encore totalement fiables (1 sur 200.000), ce qui correspond à 30 ou 50 contaminations par an. Cela suppose que le public en soit averti ; il est en outre nécessaire de poursuivre les recherches.

Interrogé par **M. Jacques Sourdille, président**, **M. Jean-Claude Imbert** a rappelé le contexte d'incertitudes dans lequel avait été prises les décisions de chauffer les produits sanguins et de dépister les donneurs séropositifs : c'est ainsi que des publications avaient fait état de contaminations malgré le chauffage et que beaucoup de médecins s'interrogeaient sur les inconvénients d'utiliser des tests responsables de "faux négatifs" ou de "faux positifs". Faute d'éléments d'information incontestables, les décisions avaient dû être repoussées. Néanmoins, la France était le troisième pays à avoir réagi.

Le président de la F.N.T.S. a également constaté qu'en dépit des efforts de recherche faits en France sur les produits de substitution, subsistait un certain retard par rapport aux Etats-Unis.

Cette nécessité de développer la recherche avait conduit les responsables de la F.N.T.S. à mettre en place la holding "Espace-vie" regroupant de nombreuses sociétés commerciales : le président de la F.N.T.S. a fait observer que le contrôleur financier de l'Etat, appelé à donner un avis sur les décisions de la F.N.T.S., les avait toutes approuvées. Les difficultés récentes sont venues, non d'obstacles mis par le contrôleur financier, mais d'un recours excessif à la logique industrielle qui a mis l'ensemble du dispositif financier sous la dépendance des banques.

**M. Jean-Claude Imbert** a enfin souligné tout l'intérêt qu'il y aurait à adopter la logique commerciale et européenne, la seule qui permette, en faisant accéder le sang au statut de médicament, d'avoir des produits de bonne qualité, contrôlés et peu chers, tout en favorisant les investissements dans ce domaine.

Cependant, il a constaté que cette logique était contraire à la philosophie des donneurs de sang et à l'avis du comité consultatif national d'éthique ; ces positions ne pouvant être ignorées, la question se posera au

Gouvernement de demander un réexamen de la directive de 1989.

Le président de la F.N.T.S. a toutefois mis en garde contre toute solution protectionniste qui, malgré la qualité de l'outil dont dispose actuellement la France, notamment avec le centre des Ulis, affaiblirait sa position, ne permettrait pas de réaliser les investissements nécessaires et, à terme, rendrait le pays dépendant de l'étranger.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 20 AU 25 JANVIER 1992 (1)**

---

**commission mixte paritaire chargée de proposer un  
texte sur les dispositions restant en discussion du  
projet de loi portant modification de l'ordonnance n°  
45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux  
conditions d'entrée et de séjour des étrangers en  
france**

**Mardi 21 janvier 1992**

*à 9 heures 30*  
Salle n° 207

au Palais du Luxembourg

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

1. Sous réserve des convocations probables des commissions mixtes paritaires sur les dispositions restant en discussion des projets de loi relatifs aux mandats locaux et à l'indemnité des membres du Parlement et de réunions de commissions permanentes nécessitées par d'éventuelles nouvelles lectures.

**Commission d'enquête chargée de recueillir tous éléments d'information sur le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques**

**Mercredi 22 janvier 1992**

*à 14 heures 30*  
Salle n° 207

Auditions.

**Commission d'enquête sur le fonctionnement du marché laitier**

**Mercredi 22 janvier 1992**

Salle n° 261

*à 9 heures 15 :*

Auditions

*à 15 heures :*

Auditions.

**Mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de schengen du 14 juin 1985**

**Mercredi 22 janvier 1992**

*à 11 heures*  
Salle n° 213

Réunion constitutive