

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 30

Du lundi 29 novembre au jeudi 2 décembre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Retraites des maîtres de l'enseignement privé
Examen du rapport..... 10205
- Informations relatives à la Commission 10219

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Protection inventions biotechnologiques
Examen des amendements (art. 88)..... 10221

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de M. Jean-Pierre Landau,
*conseiller financier à la Banque européenne
pour la reconstruction et le développement (BERD),
sur le rapport du groupe de travail
sur « les nouvelles contributions internationales »* 10223
- Accord France-Belgique coopération transfrontalière
Examen du rapport..... 10233
- Audition de M. Michel Barnier,
ministre des affaires étrangères 10237

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Statut général des militaires
Examen du rapport..... 10245
- Statut général des militaires
Examen du rapport (suite) 10252
- Statut général des militaires
Examen du rapport (suite) 10266
- Loi de finances rectificative pour 2004
Examen de l'avis 10281

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- « Fiscalité, croissance économique et délocalisations d'entreprises »
Rencontre avec des députés de la Commission des finances du Bundstag..... 10285
- Implantations et cessions de locaux diplomatiques en Allemagne
Communication 10291

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA REPUBLIQUE

- Application loi 2003-119 maîtrise de l'immigration
Examen du rapport..... 10295
- Haute Autorité lutte contre les discriminations
Examen du rapport (deuxième lecture)..... 10302
- Compétences tribunal d'instance, juridiction de proximité et tribunal de grande instance
Examen du rapport..... 10317
- Informations relatives à la Commission 10326

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

- Financement de la sécurité sociale pour 2005 10327

MISSION D'INFORMATION**SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

- Auditions 10345
- Information relative à la Mission d'information..... 10345

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES

- La place des biotechnologies en France et en Europe 10347

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Mercredi 1^{er} décembre 2004

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
puis de M. Pierre Morange, vice-président*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Yves Censi**, sa proposition de loi visant à **améliorer les retraites des maîtres de l'enseignement privé sous contrat (n° 1757)**.

M. Yves Censi, rapporteur, a indiqué que la proposition de loi n° 1757 a pour ambition d'améliorer, sur deux points, la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sans modifier les équilibres de la législation en vigueur. Il s'agit de :

– clarifier le statut des maîtres contractuels enseignant dans des établissements privés, qui fait l'objet d'une interprétation divergente du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation ;

– rapprocher la situation des maîtres agréés et contractuels des établissements privés sous contrat de celle des maîtres enseignants dans des établissements publics en mettant en place un nouveau régime public de retraite additionnel obligatoire prolongeant l'actuel régime temporaire de retraite de l'enseignement privé.

Ces deux mesures traduisent, en fait, des principes figurant dans le code de l'éducation.

Concernant le statut des maîtres, la proposition de loi tend à réaffirmer – et non pas à instituer – le rattachement à l'Etat des maîtres contractuels des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association. Les appréciations divergentes du Conseil d'Etat, qui leur reconnaît le statut d'agent public contractuel de l'Etat, et de la Cour de cassation, qui les considère comme des salariés de droit privé, rendent nécessaire l'intervention du législateur pour inscrire explicitement dans le code de l'éducation leur statut d'agent public qui résulte des intentions mêmes du législateur de 1959. Il s'agit donc de confirmer une volonté du Parlement qui permet de sécuriser les établissements. La multiplication des contentieux

depuis une douzaine d'années commence en effet à affecter la bonne gestion des établissements.

Les maîtres conserveront les droits sociaux et économiques qui sont les leurs. Cette mesure de clarification ne touche en aucune manière à l'enseignement dispensé, ni au fonctionnement des établissements d'enseignement privés.

Le code de l'éducation est très elliptique sur cette question du statut contractuel des maîtres puisque la dernière phrase du deuxième alinéa de son article L. 442-5 dispose seulement que l'enseignement dans les classes faisant l'objet d'un contrat d'association entre l'Etat et l'établissement d'enseignement privé *« est confié, en accord avec la direction de l'établissement, soit à des maîtres de l'enseignement public, soit à des maîtres liés à l'Etat par contrat. »*

Il ressort clairement que le statut de ces enseignants est d'ordre contractuel. Ceux-ci ne relèvent aucunement du statut de la fonction publique qui place les fonctionnaires dans une position de subordination statutaire légale et réglementaire excluant toute existence de contrat entre ces agents et l'Etat. L'article 911-1 du code de l'éducation dispose en effet que *« sous réserve des dispositions du présent livre, les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat s'appliquent aux membres des corps de fonctionnaires du service public de l'éducation. »*

La proposition de loi ne vise aucunement à fonctionnariser les maîtres contractuels. Elle clarifie leur statut d'agent public contractuel de l'Etat, qui est un statut particulier dans l'enseignement.

Du point de vue du droit, le contrat provisoire comme le contrat définitif lie chaque maître à l'Etat. Cependant sa nature a donné lieu à débat pour ceux liant les maîtres enseignant dans les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association.

Dans les établissements privés sous contrat simple, les personnels enseignants sont, sans ambiguïté, liés à leur école ou à l'organisme de gestion collective par un contrat de droit privé régi par le code du travail. La proposition de loi ne concerne pas les écoles sous contrat simple pour ce qui est de ses dispositions relatives au statut des maîtres.

Par ailleurs, dans tout contrat, l'Etat est employeur et peut rompre le lien. Cependant, dans le cas des maîtres des établissements privés sous contrat d'association, pour le Conseil d'Etat, ce lien est celui unissant un agent contractuel de droit public à l'Etat car le maître contractuel enseignant dans un établissement privé n'exerce pas une activité privée ; il exécute une mission de service public. Il faut souligner, à ce titre, que la loi ne reconnaît qu'un

enseignement public : au plan juridique, les termes d'enseignement privé sont un abus de langage lorsqu'ils s'appliquent aux établissements sous contrat.

Pour la Cour de cassation, le contrat est de droit privé car l'employeur direct du maître est l'établissement privé ; le contrat relève donc du code du travail et les contentieux entre signataires relèvent donc de la juridiction des prud'hommes. Pour la Cour de cassation, le fait que l'Etat soit recruteur, rémunérateur et contrôleur n'emporte pas la compétence exclusive de la juridiction administrative : par sa signature du contrat le recteur ne fait que consacrer le choix de recrutement d'un chef d'établissement ; ce contrat a donc un pur caractère « de rémunération et de classement ». La Cour de cassation considère donc que le lien de subordination du maître au chef d'établissement emporte le caractère privé du contrat. D'où l'ambiguïté que la proposition souhaite lever.

Si cette divergence d'appréciation des deux ordres de juridiction ne s'est pas traduite par des conflits de jurisprudence matériellement préjudiciables aux enseignants, il trouble néanmoins le bon fonctionnement des établissements et il convient de clarifier une situation que les commentateurs signalent comme une des zones majeures de difficultés de l'édifice législatif.

Cette double facette juridique dans l'environnement pédagogique de l'enseignement général, que tous les pères de la législation sur l'enseignement dans les établissements privés ont voulu libre mais unique, n'est pas satisfaisante. Elle a donné lieu ces dernières années à un contentieux croissant, majoritairement devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Elle pénalise les établissements et les gestionnaires du régime des maîtres contractuels.

La proposition de loi sort le contrat des maîtres du cadre du code du travail. Leurs titulaires doivent cependant pouvoir continuer à bénéficier des institutions sociales et des droits qui sont les leurs à ce jour. Au même titre que les enseignants titulaires de la fonction publique travaillant dans une classe sous contrat d'association, les maîtres contractuels pourront bénéficier de la représentation syndicale, de la protection des délégués du personnel, des avantages des comités d'entreprise et de la sécurité des comités d'hygiène et de sécurité. En effet, comme les fonctionnaires détachés, l'exercice de leur activité professionnelle dans un établissement privé justifie qu'ils bénéficient de ces dispositions à défaut de dispositions équivalentes ou de réglementation établie sur ces points dans l'enseignement public.

Le rapporteur a ensuite précisé certaines des conséquences juridiques de la proposition de loi.

Concernant les comités d'entreprise, les maîtres contractuels doivent pouvoir continuer à être électeurs et éligibles. Les inspecteurs du

travail pourront être amenés à intervenir en cas de réclamation concernant les élections puisque cette attribution d'ordre technique ne concerne pas le statut d'agent public ou l'Etat employeur. En outre, comme pour l'élection des délégués du personnel, les tribunaux d'instance ne peuvent que rester compétents pour connaître des litiges.

Une obligation de versement de contributions par les établissements privés devrait toutefois être prévue afin de préserver le financement des comités d'entreprise, l'Etat ne pouvant pas apporter un tel financement à ces structures privées. C'est le seul point auquel il convient de veiller particulièrement ; un amendement sera présenté en ce sens lors de la réunion de la Commission en application de l'article 88 du Règlement.

Par ailleurs, en matière de compensation du temps de représentation des enseignants délégués syndicaux, délégués du personnel, ou membres d'un comité d'entreprise, les règles explicites du droit public s'appliqueront.

En matière de convention collective, la situation actuelle peut perdurer. Il n'existe pas de tels accords concernant les maîtres contractuels. Il ne peut en exister compte tenu de leur qualité d'agent public. On peut d'ailleurs ainsi observer que cette qualité a toujours prévalu depuis 1959. Les conventions collectives sont conclues avec les syndicats représentatifs des personnels travaillant dans les établissements privés et concernent l'ensemble des maîtres du primaire, professeurs du secondaire des classes hors contrat, services administratifs, techniques et économiques, documentalistes des classes hors contrat, animateurs, psychologues, *etc.*

Par ailleurs, dès lors que les maîtres contractuels ne sont pas régis par les dispositions du code du travail, le financement de leur indemnité de départ en retraite ne sera pas à la charge des établissements privés, qui ne peuvent plus être assimilés à leur employeur. Le dispositif législatif mettant en place un régime public additionnel de retraite, assorti d'un financement de l'Etat, fera l'objet d'un amendement du gouvernement pour la discussion en séance publique. Ce nouveau régime compensera largement la disparition de l'indemnité de départ en retraite, mais pour les maîtres devant partir dans les prochaines années en retraite un dispositif transitoire leur accordant une indemnité dégressive est en cours de finalisation.

En matière de prévention, une différence majeure existe en effet entre le régime des maîtres contractuels qui permet de servir un capital décès équivalent à trois années de salaire alors que les enseignants titulaires ou contractuels de l'Etat ne disposent que d'une somme équivalente à un an de traitement. Ce régime favorable résulte d'un cumul des avantages de l'assurance de base et d'une affiliation au régime de prévoyance de l'AGIRC.

Cette affiliation a été réalisée alors même que les agents publics ne peuvent relever d'une convention collective. Il convient en tout état de cause de veiller à conserver l'acquis des deux années de capital décès pour les maîtres ayant cotisé. Plusieurs options sont envisageables ; un dispositif pourrait ainsi être étudié avec l'AGIRC, ou éventuellement avec la Mutualité générale de l'éducation nationale (MGEN), ou à partir du régime temporaire de retraite des maîtres des établissements d'enseignement privés, mais ces questions doivent relever en priorité de la négociation sociale.

Une négociation est donc nécessaire, ce que permet la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} septembre 2005.

Concernant l'institution d'un régime de retraite additionnel, la proposition de loi vise à donner une traduction supplémentaire à l'exigence d'équivalence des situations dans lesquelles sont placés les maîtres titulaires de l'enseignement public et les maîtres des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat. Ce principe de traitement social équitable résulte de la loi n° 77-1285 du 25 novembre 1977, dite loi Guerneur. Ce point, qui s'intègre dans le processus attendu de revalorisation des retraites des maîtres agréés et contractuels, ne fait pas l'objet de difficulté particulière.

La montée en puissance du nouveau régime s'accompagnera d'une dégressivité de l'indemnité de départ en retraite. Ce point est en cours de discussion et de finalisation. Il fera l'objet d'un amendement examiné en article 88. La dégressivité devra être définie par voie réglementaire.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Morange, président, a tout d'abord remercié celui-ci pour la qualité de son intervention.

Après avoir déclaré souhaiter en être également signataire, **M. Pierre Hellier** a estimé qu'il s'agit d'une très bonne proposition de loi, qui permettra de lever les ambiguïtés actuelles liées au statut des maîtres contractuels et de verser aux enseignants des établissements privés sous contrat des pensions de retraite plus proches de celles des maîtres de l'enseignement public, ce qui est tout à fait justifié dans la mesure où il s'agit en réalité d'agents publics contractuels. Cette proposition de loi préserve la liberté qui doit être celle des établissements privés.

M. Pierre-Christophe Baguet a posé les deux questions suivantes :

– Comment sera appliquée la proposition de loi aux directeurs d'établissement qui n'enseignent plus et qui seraient de ce fait exclus du dispositif proposé par ce texte ? Pour avoir le statut de maître contractuel il

est en effet prévu que les enseignants doivent assurer au minimum une heure de cours par semaine.

– Il semble y avoir une certaine forme de « chantage », en particulier dans le rectorat de Versailles, concernant la dotation versée par l'Etat aux établissements privés : est-il réellement envisagé de diminuer son montant, en contrepartie des dispositions de la proposition de loi par ailleurs tout à fait justifiées ?

M. Dominique Richard a également jugé bienvenue cette proposition de loi étant donné le nombre de contentieux auxquels cette question a donné lieu, même si le tribunal des conflits a contribué à clarifier la situation des enseignants du privé en 1999. Ce texte permet par ailleurs d'opérer un rapprochement entre la situation des enseignants des établissements publics et des établissements privés sous contrat, dont le principe est posé par la loi du 25 novembre 1977, dite loi Guerneur, mais qui n'est pas réellement entré en vigueur à défaut de parution du décret d'application. Il faut enfin saluer l'existence d'un très large consensus parmi les organisations syndicales sur cette question, puisque la FEP-CFDT, le SNEC-CFTC, le SPELC et le SNPEFP-CGT ont signé le relevé de conclusions du 21 octobre dernier.

Il importe par ailleurs de garantir une réelle sécurité juridique quant à l'interprétation des dispositions prévues par ce texte mais le rapporteur a d'ores et déjà apporté des réponses à l'ensemble de ces questions dans son rapport, qui fait partie des débats préparatoires auxquels il sera possible de se référer pour appliquer la future loi.

Plusieurs points méritent néanmoins d'être précisés :

– Quelles seront les conséquences fiscales de ce texte pour les établissements d'enseignement s'agissant en particulier du « versement transport » en zone périurbaine qui est versé pour le transport des personnels par l'Organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) ?

– Les dispositions relatives aux droits sociaux des enseignants seront-elles appliquées avant ou après les prochaines élections prud'homales ?

– Alors que le relevé de conclusions prévoit une montée en charge du régime de retraite additionnel, qui commencera par le versement d'un droit de 5 %, et progressera d'un point par palier de cinq ans, serait-il possible d'accélérer ce rapprochement entre les enseignants du public et du privé, en fixant par exemple à quinze ans, au lieu de vingt-cinq, l'échéance de l'entrée en vigueur effective d'un régime de retraite équivalent ?

Après avoir regretté que le gouvernement ait dans une certaine mesure manqué de courage politique en n'allant pas jusqu'au bout de sa démarche par le dépôt d'un projet de loi sur cette question, **M. Yvan Lachaud** a déclaré partager les propos tenus par le rapporteur s'agissant de la nécessaire clarification du statut des enseignants. Un problème demeure cependant : celui du financement des comités d'entreprise car l'OGEC conserve la charge du financement de leur fonctionnement, qui représente 0,2 % de la masse salariale. Il ne paraît pas possible de faire prendre en charge par l'Etat ce financement via le *forfait d'externat*.

Il semble par ailleurs un peu indécent de fixer une échéance aussi tardive pour l'alignement des prestations de retraite de ces personnels sur celles des maîtres titulaires de l'enseignement public. En effet, dans dix ans, il y aura encore environ 10 % d'écart entre le montant des pensions de retraite versées aux enseignants du public et du privé, contre 25 % actuellement. Ainsi les enseignants du secteur privé titulaires du CAFEP acquitteraient en moyenne 1 400 euros de cotisations supplémentaires par rapport à leurs homologues du public titulaires du CAPES alors que leurs prestations de retraite seraient inférieures de 800 euros à celle de leurs homologues du secteur public. Il apparaît donc nécessaire d'accélérer la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les enseignants du public et du privé car ces derniers ont trop longtemps été insuffisamment considérés.

En réponse aux propos tenus par M. Yvan Lachaud, **M. Lionnel Luca** a estimé que l'on ne peut pas tout à la fois déplorer le fait qu'une très grande majorité de lois soit d'initiative gouvernementale et critiquer le manque de courage du gouvernement lorsque le Parlement a la possibilité de débattre d'une telle proposition de loi inscrite à l'ordre du jour prioritaire.

Ce texte attendu constitue en tout état de cause un progrès majeur, qui recueille un très large soutien non seulement des organisations syndicales mais surtout de l'ensemble des enseignants. Il importe cependant de rappeler que seul l'enseignement privé sous contrat, qui est soumis aux mêmes règles que celles applicables au service public de l'éducation, est concerné par les dispositions prévues par la présente proposition de loi. Cette précision est importante, car il ne s'agit en aucun cas de faire en quelque sorte « un cadeau » à l'ensemble des établissements privés mais, au contraire, de procéder à la nécessaire correction des inégalités actuelles entre les enseignants du public et du privé sous contrat, puisqu'ils sont soumis aux mêmes obligations mais ne bénéficient pas des mêmes avantages. A cet égard, on peut également regretter que le traitement de ces personnels soit encore parfois scandaleusement inégalitaire. Ce texte

constitue donc un premier pas très important pour remédier à une situation injuste qui perdure depuis plusieurs années.

Mme Corinne Marchal-Tarnus a également salué cette initiative très attendue par les enseignants des établissements privés sous contrat qui représentent plus de 15 % de l'ensemble des enseignants. Des précisions pourraient-elles être apportées concernant le problème de la validité restreinte des concours afin notamment de permettre aux enseignants du privé d'intégrer, s'ils le souhaitent, la fonction publique ?

Après avoir indiqué souhaiter également co-signer cette proposition de loi, qui permettra d'apporter enfin des réponses à une question ancienne, **Mme Martine Aurillac** s'est interrogée sur la conformité de certaines de ses dispositions avec les règles de recevabilité financière posées par l'article 40 de la Constitution. Il semble par ailleurs impensable que les enseignants des établissements privés sous contrat ne bénéficient pas de droits réellement équivalents à ceux des enseignants publics avant environ vingt-cinq ans : il est donc nécessaire d'accélérer l'entrée en vigueur du rattrapage proposé avec le secteur public par ce texte. Enfin, les dispositions du volet retraite concernent-elles l'ensemble des établissements privés, qu'ils soient ou non sous contrat ?

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– Les dispositions sur les retraites contenues dans la proposition de loi s'appliquent à tous les maîtres agréés ou contractuels des établissements privés sous contrat .

– S'agissant des signataires de la proposition de loi, les commissaires sont invités à consulter le texte disponible en ligne sur le site de l'Assemblée nationale, qui est régulièrement mis à jour, plutôt que le document mis en distribution le 1^{er} octobre 2004.

– S'agissant du problème des directeurs d'établissement qui n'enseignent plus, leur statut sera celui des employés de droit privé mais ils bénéficieront des nouvelles prestations de retraite en proportion du montant des cotisations qu'ils auront versées, selon les règles habituelles en matière d'assurance vieillesse, s'ils décident d'enseigner au moins une heure dans la semaine.

– Il semble que la présentation qui en a été faite lors de certaines discussions syndicales ne corresponde pas à la réalité de ce texte, qui n'est pas encore voté et qui ne saurait, en tout état de cause, justifier un quelconque chantage, s'agissant notamment des dotations versées aux établissements privés. Le rapport contient des précisions sur les

conséquences emportées par ce texte en matière de droits syndicaux. Mais il faut souligner que la proposition de loi n'entend pas revenir sur les droits existants. Un amendement en cours d'élaboration les confortera.

– Il est exact qu'un réel consensus politique et syndical existe sur la nécessité d'améliorer la situation des maîtres de l'enseignement privé et qu'il est urgent de profiter de cet élan ;

– Au 1^{er} septembre 2005, tous les maîtres des établissements privés sous contrat d'association élus aux conseils prud'homaux ne pourront plus y siéger.

– Les maîtres contractuels ne seront plus électeurs et éligibles aux conseils des prud'hommes et ne relèveront plus de leur juridiction mais de celle des tribunaux administratifs.

– L'accord syndical du 21 octobre 2004 n'est qu'un relevé de conclusions à l'issue de discussions. Il constitue un cadre général rendant nécessaire la poursuite des négociations. Les écarts constatés entre les différents niveaux de retraite qui ont été présentés constituent des données moyennes, qui ne reflètent pas toujours les situations individuelles. Il est difficile pour le législateur de se substituer pour toutes les précisions techniques aux partenaires sociaux.

M. Pierre Morange, président, a précisé que l'examen de la proposition de loi est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du 21 décembre et a fait observer qu'il faudra interroger en séance publique le ministre sur le calendrier prévisible des négociations à venir et sur les intentions du gouvernement.

Puis **le rapporteur** a poursuivi ses réponses aux intervenants :

– Après son vote par l'Assemblée nationale, la proposition de loi aura le même impact qu'un projet de loi qui aurait été présenté par le gouvernement. Il faut d'ailleurs se réjouir de l'intérêt que le gouvernement a immédiatement manifesté sur le sujet et des garanties qu'il entend apporter pour satisfaire les demandes des députés que l'article 40 de la Constitution ne permet pas de traduire par des amendements parlementaires.

– Il faut garantir et consolider l'accord de financement dans les entreprises et faire confiance aux partenaires sociaux pour accélérer le processus de régularisation et d'amélioration des retraites.

– S'agissant de la validité restreinte des concours du privé au regard de l'accès à l'enseignement dans les établissements publics, ce problème n'entre pas dans le cadre de la proposition de loi qui se limite au statut du contrat des maîtres des établissements privés, mais c'est un sujet majeur.

– Il faut clarifier les conséquences juridiques liées à la nature du contrat et à la singularité de ce type d'enseignement, mais le dispositif d'ensemble assure une véritable sécurisation financière. L'esprit général de la loi sur l'enseignement consiste à donner le libre choix de l'école et du type d'enseignement pour chaque famille. Il ne faut pas qu'un barrage financier ou des distorsions de carrière des enseignants viennent limiter ce choix entre l'enseignement – qui reste toujours l'enseignement public – dans un établissement public ou dans un établissement privé.

M. Yvan Lachaud a salué le courage politique du rapporteur et des co-signataires de la proposition de loi. On doit cependant regretter l'absence d'initiative du gouvernement depuis deux ans sur ce problème malgré les demandes réitérées des responsables de l'enseignement catholique. Une initiative gouvernementale aurait été préférable car elle aurait évité les écueils de l'article 40 de la Constitution et les inquiétudes actuelles liées aux délais de pleine application du dispositif sur les retraites qui pourraient prendre plus de vingt ans, ce qui n'est pas tenable. Quant aux chefs d'établissements, qui ont un statut de droit privé, ils peuvent se placer sous le statut d'agent contractuel de droit public s'ils assurent un enseignement d'une heure par semaine. Il est toutefois opportun que les chefs d'établissement restent en principe des agents de droit privé, et donc rémunérés par l'OGEC pour les établissements d'enseignement catholiques, afin de garantir la liberté d'enseignement. L'obligation pour l'OGEC de financer les comités d'entreprise pose un problème en raison de la lourdeur de cette charge. Pourquoi la masse salariale servant au calcul du versement de la contribution de 0,2 % due par l'OGEC inclut-elle des salaires qu'elle ne verse pas ? il serait logique que l'Etat ou les agents publics contribuent aux comités d'entreprise dont ils bénéficient.

Par ailleurs, pour des maîtres ayant une qualification correspondant au CAPES, on constate une différence de 1 400 euros entre les cotisations des maîtres titulaires de l'enseignement public et les maîtres contractuels des établissements privés, au détriment de ces derniers. Serait-il possible de proposer un amendement permettant d'accélérer le rattrapage de l'écart entre les deux situations ?

M. Dominique Paillé a remercié à son tour le rapporteur pour son initiative. Cette capacité à agir sans attendre une initiative du gouvernement est un signe de la vitalité du Parlement. On doit cependant s'inquiéter des délais annoncés pour le rattrapage des retraites ; il faut souhaiter que le texte à venir soit reçu comme un cadre avec une date butoir, laissant ouverte la possibilité pour les partenaires sociaux de réduire les délais.

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

Article 1^{er} : *Statut des maîtres des établissements privés sous contrat d'association*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur précisant le statut contractuel des maîtres liés à l'Etat par contrat.

Le rapporteur a précisé que l'amendement ajoute trois éléments à la proposition de loi qu'il a déposée :

– il précise que les maîtres contractuels enseignant dans des établissements privés sous contrat d'association sont, et ont toujours été, des agents publics contractuels de l'Etat ;

– il rappelle que l'enseignement est confié à ces agents publics dans le respect du caractère propre de l'établissement privé ;

– il indique que, nonobstant l'existence du caractère propre de chaque établissement privé, l'enseignement s'exerce dans le respect de la liberté de conscience de tous les maîtres enseignants.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Michel Dubernard tendant à supprimer le dernier alinéa de l'article.

Le rapporteur s'est déclaré favorable à l'amendement qui vise à écarter le risque d'irrecevabilité de la proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

M. Pierre Christophe Baguet a proposé avant de procéder à cette suppression d'attendre de connaître la position du gouvernement qui envisage de déposer un amendement organisant le financement des mesures contenues dans la proposition de loi.

Le président ayant précisé qu'il faut néanmoins se prononcer sur l'amendement, le rapporteur a communiqué le texte du projet d'amendement élaboré par le gouvernement.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à sécuriser la situation des maîtres contractuels dans tous les cas de figure, qu'ils disposent d'un contrat définitif sans avoir d'affectation, qu'ils disposent d'un contrat provisoire à l'issue du concours d'admission ou qu'ils soient à la recherche de leur premier poste.

Le rapporteur a indiqué que son amendement vise à reconnaître par la loi les droits attachés au recrutement par concours des maîtres contractuels enseignant dans des établissements privés sous contrat

d'association. Il sécurise leur droit à bénéficier en priorité des contrats et services d'enseignement disponibles dans les établissements.

Cette disposition est utile en raison du système d'affectation des maîtres. Les lauréats du concours d'accès au certificat d'aptitude aux fonctions de maître dans les classes du second degré sous contrat bénéficient du droit à être inscrits sur une liste d'aptitude à l'enseignement, mais doivent chercher un poste

L'amendement vise trois situations :

- celle des maîtres qui, bien que disposant d'un contrat définitif, n'ont plus de service d'enseignement en raison de la décision du chef d'établissement de supprimer leur classe ou leur service d'enseignement : ces maîtres sont reversés au rectorat et doivent trouver un nouvel établissement d'accueil ;

- celle des maîtres titulaires d'un contrat provisoire accordé par le rectorat à l'issue du concours d'admission et qui recherchent des services d'enseignement ;

- celle des lauréats du concours qui recherchent pour leur premier poste, afin de disposer d'un contrat provisoire, un établissement d'accueil.

Les services vacants visés sont ceux correspondant à des contrats définitifs ou provisoires et non aux services attribués aux maîtres délégués qui sont des auxiliaires assurant le remplacement de maîtres dont le service d'enseignement est protégé, à la suite d'un arrêt maladie ou d'un congé maternité par exemple.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1^{er} : *Extension des droits aux personnels enseignants et aux documentalistes des établissements agricoles privés sous contrat*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur portant article additionnel et visant à étendre aux personnels enseignants et aux documentalistes des établissements d'enseignement agricole sous contrat les mêmes droits que ceux proposés pour les établissements privés d'enseignement général.

Le rapporteur a précisé que les personnels enseignants et les documentalistes, dont le régime est identique, des établissements d'enseignement agricole sous contrat doivent pouvoir bénéficier des clarifications utiles apportées à la situation des maîtres contractuels des

établissements d'enseignement privés sous contrat d'association apportées par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

A l'exception de quelques dispositions spécifiques d'une portée limitée, les maîtres de l'enseignement agricole dispensé dans les établissements sous contrat avec l'Etat sont en effet dans une situation comparable à celle des maîtres contractuels des établissements privés d'enseignement général et technique. Toutefois, le recrutement des maîtres de l'enseignement agricole est effectué sur titre, sans concours. Le concours est nécessaire seulement pour l'inscription sur l'échelle indiciaire de rémunération des maîtres certifiés.

Les maîtres de l'enseignement agricole ayant perdu leur emploi bénéficient déjà d'une priorité d'accès aux services d'enseignement vacants en application du troisième alinéa de l'article L. 813-8 du code rural.

L'amendement supprime en outre une disposition transitoire devenue sans objet figurant à la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 813-8 du code rural.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 2 : Gage financier

La Commission a examiné un amendement de coordination de M. Jean-Michel Dubernard tendant à supprimer l'article.

Le rapporteur a indiqué qu'il s'agit là aussi d'éviter l'application de l'article 40 de la Constitution.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a donc *supprimé* l'article 2.

Article additionnel après l'article 2 : Extension des dispositions aux collectivités d'outre-mer à statut particulier

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur portant article additionnel visant à transposer, par ordonnance, les mesures prévues par la proposition de loi aux législations et aux réglementations existantes dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Après l'article 2

M. Yvan Lachaud a présenté un amendement prévoyant qu'en 2007 le gouvernement déposerait au Parlement un rapport évaluant la possibilité d'une égalité des cotisations et des pensions de retraite pour les enseignants de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable pour des motifs rédactionnels, le terme d'égalité n'étant pas approprié en la matière. En outre, la loi Guerneur de 1977 n'a pas prévu de mettre en place une égalité ou une parité de situation entre les maîtres du public ou du privé, qui conduirait à fonctionnariser ces derniers, mais seulement d'appliquer aux maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat les mesures qui seraient accordées en matière de rémunération et d'avantage social aux maîtres titulaires de l'enseignement public.

M. Lionnel Luca tout en partageant l'appréciation du rapporteur sur l'inadaptation du terme égalité, s'est déclaré favorable au dépôt d'un rapport afin de donner un signe fort au personnel concerné de l'urgence de réduire les disparités existantes entre les enseignants de l'enseignement public et ceux de l'enseignement privé sous contrat. Un rapport d'évaluation paraît indispensable. Il a proposé que l'on utilise le terme d'harmonisation plutôt que celui d'égalité.

M. Pierre-Christophe Baguet s'est interrogé sur la pertinence de la date de 2007 et a proposé de retenir l'expression « *évaluer la poursuite du rapprochement* » entre la situation des enseignants du public et ceux du privé sous contrat.

Le rapporteur estimant que la précision de la terminologie était très importante, il a suggéré à M. Yvan Lachaud de revoir la rédaction de ses amendements pour la réunion de la Commission en article 88.

L'auteur de l'amendement a *retiré* son amendement.

Article additionnel après l'article 2 : *Date d'entrée en vigueur de la proposition de loi*

Le rapporteur a présenté un amendement portant article additionnel et indiquant que les dispositions de la présente loi entreraient en vigueur le 1^{er} septembre 2005. Il a précisé que ce délai permettra d'harmoniser le début de l'année scolaire et le début de la mise en application des nouvelles dispositions et donnera le temps nécessaire à la négociation sociale.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Titre

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rédigeant comme suit le titre de la proposition de loi : « *Proposition de loi relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat* ». Ce nouveau titre vise à prendre en compte les dispositions relatives à la nature des contrats liant les maîtres à l'Etat. Il supprime la référence à la notion

d'enseignement privé, le code de l'enseignement ne visant à donner une base légale qu'à l'enseignement public ou l'enseignement au sens large.

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

Informations relatives à la Commission

I – *M. Patrick Bloche* a donné sa démission de membre de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Marc Dolez* pour siéger à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J. O.* du 30/11/2004).

II – La Commission a désigné *Mme Janine Jambu* candidate à la Commission au conseil d'administration de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, en remplacement de *Mme Muguette Jacquaint*, démissionnaire.

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE**

Lundi 29 novembre 2004

Présidence de M. Yves Coussain, vice-président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné sur le rapport de **M. Claude Gatignol**, les **amendements** au projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la **protection des inventions biotechnologiques (n° 1884)**.

La Commission s'est réunie sous la présidence de M. Yves Coussain pour examiner l'amendement n° 1 de M. François Brottes, indiquant que « la présente loi respecte les principes de gratuité, de bénévolat et d'anonymat des dons de toutes matières issues du corps humain qui peuvent notamment servir au développement des inventions biotechnologiques ».

M. Claude Gatignol, rapporteur, après avoir noté que cet amendement faisait état de préoccupations qui honoraient son auteur, a rappelé que le projet de loi visait à modifier le droit des brevets, plus particulièrement en vue de définir les conditions de la brevetabilité des inventions biotechnologiques relatives aux animaux et aux végétaux, la question de la brevetabilité des inventions biotechnologiques relatives au corps humain ayant été traitée par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

A cet égard, il a rappelé que l'article L. 611-17 du code de la propriété intellectuelle, confirmé sur ce point par la loi n° 2004-800 relative à la bioéthique, déclarait non brevetable toute invention contraire à l'ordre public. Il a observé que le code civil, en ses articles 16 et 16-1 à 16-9, affirmait déjà les principes de gratuité (article 16-6), de bénévolat (article 16-2) et d'anonymat (article 16-8), de tout prélèvement sur un corps humain, et que ces principes avaient été déclarés d'ordre public (article 16-9). Il a ajouté que ces dispositions avaient été introduites dans le code civil par la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain.

Constatant que l'amendement se trouvait ainsi déjà pleinement satisfait en l'état du droit, il a préconisé son rejet, position sur laquelle la Commission l'a suivi.

10222

L'amendement n° 1 a donc été *repoussé*.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mercredi 24 novembre 2004***Présidence de M. Edouard Balladur, président***Audition de M. Jean-Pierre Landau, Conseiller financier à la
BERD**

Le Président Edouard Balladur a dit tout l'intérêt que la Commission des Affaires étrangères portait à la présentation, par son auteur, du rapport sur les diverses possibilités de financement de l'aide au développement. Cette étude qui vient d'être remise au Président de la République constitue d'ores et déjà une référence dans les enceintes internationales aux Nations unies, comme en Europe. Elle a mis en évidence la nécessité de dégager des ressources supplémentaires stables et durables pour financer le développement et permettre ainsi de traduire en actes les intentions généreuses exprimées par les responsables politiques en matière de développement et de réaliser les objectifs du Millénaire.

Le Président a demandé à M. Jean-Pierre Landau quelles avaient été les réactions suscitées par les réflexions du groupe de travail qu'il avait dirigé et si ce dernier avait désormais l'espoir d'être entendu.

M. Jean-Pierre Landau a remercié le Président Edouard Balladur de lui donner la possibilité d'intervenir devant la Commission des Affaires étrangères. Il a indiqué que le groupe de travail, souhaité en novembre 2003 par le Président de la République, était composé de membres venant d'horizons multiples – dirigeants d'entreprises, fonctionnaires, économistes, représentants syndicaux ou d'associations proches des altermondialistes... – et que ces derniers avaient mené leurs réflexions parallèlement aux travaux entrepris sur le même sujet par un groupe international quadripartite (Brésil, Chili, France puis Espagne), créé en janvier 2004 à l'initiative des présidents du Brésil et du Chili. Le 20 septembre dernier le rapport de ce groupe international a été présenté à New York lors d'une réunion de chefs d'Etat et de Gouvernement qui se déroulait en marge de l'Assemblée générale des Nations unies. Sur le fond, les analyses des deux groupes de travail sont convergentes et il convient désormais de faire progresser les choses.

M. Jean-Pierre Landau a toutefois reconnu que la question du financement du développement demeurerait une affaire difficile et une source de tensions entre les différents acteurs. Mais, alors que le risque étant grand de voir cette préoccupation faire à nouveau l'objet d'une indifférence générale, on observait désormais une volonté d'évoluer. Or une telle dynamique aurait été totalement inespérée il y a de cela tout juste un an.

Après avoir souligné qu'un consensus général avait été obtenu sur ce rapport, à une exception notable près sur laquelle on reviendra, M. Jean-Pierre Landau a considéré que ce résultat remarquable, obtenu par un groupe de personnalités très diverses, venait de la démarche et des principes adoptés dès le départ.

Estimant qu'il convenait de partir du monde tel qu'il est, fait de l'existence d'Etats souverains démocratiques pour la plupart, qui seuls ont le pouvoir de lever des ressources, le groupe de travail a d'emblée écarté toute idée de création d'institutions internationales ou tout recours à un mécanisme de redistribution internationale du revenu à l'échelle de la planète. En effet il n'existe aujourd'hui ni structures de décisions adaptées à un tel schéma ni de volonté politique au niveau mondial pour consentir à un tel mécanisme.

M. Jean-Pierre Landau a indiqué que par conséquent les réflexions s'étaient concentrées sur les besoins en matière de développement et plus spécifiquement les besoins de financement des objectifs du Millénaire. Définis à l'unanimité en l'an 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies, ces objectifs quantitatifs, peu connus en France visent principalement à réduire de moitié la pauvreté absolue dans le monde, à donner accès à l'eau potable, à réduire la mortalité infantile et à faire bénéficier tous les enfants d'une éducation. A ce sujet M. Jean-Pierre Landau a précisé qu'au regard des critères de l'extrême pauvreté – moins de un dollar par jour et par personne – 1,2 milliard de personnes sur une population mondiale de 6 milliards d'habitants se trouvaient actuellement dans cet état et 2,5 milliards vivent avec 2 dollars par jour soit 730 dollars annuels à comparer avec la situation de la France où les revenus moyens annuels se situent entre 22 000 et 24 000 dollars.

Ces objectifs du Millénaire (ODM) exprimant une volonté politique internationale, le groupe de travail a considéré qu'il était donc légitime de réfléchir aux moyens de les atteindre. En effet, même si certains notamment aux Etats-Unis ne partagent pas ce constat, beaucoup pensent que l'on ne parviendra pas à réaliser les ODM avec le niveau actuel de l'aide au développement. Une augmentation de l'ordre de 50 milliards de dollars par an serait donc nécessaire qui viendrait compléter les 58 à 63 milliards de dollars annuels que représente, tout compris actuellement, l'aide internationale au développement. Sur ce total, les versements en « cash », aux pays en développement ne représentent que 30 milliards de dollars, le solde étant

constitué par des annulations de dettes, de l'assistance technique et des frais administratifs (3 à 4 milliards de dollars par an).

M. Jean-Pierre Landau a ensuite insisté sur le fait que l'analyse, selon laquelle les objectifs du développement ne seraient pas atteints au travers des moyens classiques de financement n'était pas universellement acceptée, non plus que la nécessité de mécanismes innovants.

En effet, si la France s'est fixé pour objectif d'augmenter son aide au développement (APD) à 0,5 % du PNB en 2007 et à 0,70 % du PNB en 2012, il faut se souvenir que certains pays, du Nord de l'Europe en particulier, sont déjà parvenus à ce niveau et que les acteurs engagés dans les actions pour le développement estiment que si cette aide atteignait pour tous les donateurs 0,70 % de leur PNB, la question du financement du développement serait résolue. L'idée d'un financement complémentaire est donc accueillie avec suspicion par ceux qui voient dans cette proposition un moyen pour les Etats de se soustraire à leur engagement concernant le niveau de l'APD.

Cette critique est sérieuse et le rapport y répond.

A cet égard, M. Jean-Pierre Landau a cité certains chiffres : pour donner à tous les enfants dans le monde une éducation primaire, il faudrait 3 milliards de dollars par an pendant dix ans, et un peu moins de 2 milliards de dollars par an suffiraient à l'éducation primaire des enfants de l'Afrique subsaharienne. Or, on ne trouve pas ces sommes. Le programme de la Banque mondiale « Education pour tous » ne dispose que d'environ 60 à 80 millions de dollars par an.

De la même façon, il serait possible, avec un milliard de dollars par an, d'assurer les trente opérations chirurgicales de base qui permettent de faire face aux principaux besoins de la population mondiale. On ne trouve pas non plus les financements pour réaliser cet objectif, pas plus qu'on ne trouve les fonds nécessaires pour alimenter le Fonds global pour la santé. On pourrait multiplier ces exemples.

Ainsi, un article de presse récent traite-t-il des effets prometteurs d'une plante médicinale pour lutter contre le paludisme, qui affecte 30 millions de personnes dans le monde. Environ 250 à 300 millions de dollars par an seraient nécessaires pour en développer les dérivés. On ne les trouve pas davantage.

C'est donc bien de ressources garanties, stables et affectées à des actions ciblées dont le système d'aide au développement a besoin et qu'il n'est pas en mesure de produire.

En effet, l'aide publique au développement est soumise dans chaque Etat aux contraintes budgétaires, en même temps qu'elle est, en tant

qu'instrument de la politique d'intervention extérieure d'un pays, affectée à certaines priorités définies par lui. De ce fait, les grandes actions communes et reconnues comme prioritaires par la communauté internationale ne sont pas financées. C'est là, selon M. Jean-Pierre Landau, l'argument essentiel qui doit permettre de plaider en faveur de la mise en place de mécanismes nouveaux de financement de l'aide au développement, pour réaliser les objectifs du millénaire qui, de surcroît, ne sont guère coûteux, puisque 50 milliards de dollars supplémentaires par an sont l'équivalent de quinze jours de croissance mondiale.

Il faut ainsi pouvoir garantir aux Etats qui s'engagent dans des programmes spécifiques (éducation, formation de médecins, infirmières...) une stabilité des ressources sur une période longue pour procéder aux investissements et aux recrutements nécessaires.

Sur ce point M. Jean-Pierre Landau a souligné le déséquilibre entre le secteur public et la philanthropie privée dans la sphère de l'aide au développement notamment quand on considère les très grandes fondations anglo-saxonnes. Ainsi, la première d'entre elles, la fondation Bill and Melinda Gates, dotée de 27 milliards de dollars, se consacre exclusivement au développement en redistribuant chaque année, 1,35 milliard de dollars – et ces nouveaux acteurs disposent, eux, de financements stables et assurés. Ils peuvent garantir aux bénéficiaires la stabilité et la pérennité de la ressource puisque cet engagement n'est soumis à aucune contrainte d'ordre politique ou budgétaire. La philanthropie privée représente actuellement aux Etats-Unis quelque 220 milliards de dollars par an, dont aujourd'hui 3 % seulement vont à l'aide au développement.

C'est donc une question essentielle de principe qui est posée au système public : comment peut-il être présent et s'engager en offrant une ressource publique pour le développement présentant les mêmes qualités que les financements privés ?

En partant de cet impératif – la nécessité de trouver une ressource stable – le rapport a inventorié de très nombreuses possibilités assorties d'une évaluation en termes d'avantages et d'inconvénients, mais aucun choix n'a été opéré par le groupe de travail.

M. Jean-Pierre Landau a ensuite présenté les principales solutions envisagées.

La solution la moins contraignante serait une contribution volontaire, à l'instar de l'impôt d'église allemand, qui, quoique facultatif, rapporte 9 milliards d'euros par an.

La deuxième solution serait un système sophistiqué d'ingénierie financière. Le gouvernement britannique, vigoureusement soutenu par le gouvernement français, propose ainsi l'instauration d'une « facilité financière internationale », qui permettrait de financer de nombreuses interventions, à hauteur de plusieurs dizaines de milliards de dollars, en bénéficiant d'une garantie d'emprunt particulière des États.

Troisième solution, les taxes internationales, que l'on peut classer en trois catégories : les taxes de solidarité internationale – le prélèvement systématique, par exemple, d'un centième de point de TVA –, une taxation des armements, ou une taxation des transactions financières. Sur ce dernier point, le groupe de travail a volontairement laissé de côté la question de la stabilisation des taux de change et de la lutte contre la spéculation. Il préconise une taxe minuscule, pratiquement sans effets perturbateurs sur les marchés financiers, mais qui permettrait tout de même de lever des ressources significatives – de l'ordre de 10 milliards de dollars par an.

Les taxes environnementales, enfin, paraissent une solution d'avenir. La planète dispose en effet de ressources limitées qui sont exploitées gratuitement, ce qui n'est pas économiquement rationnel. Le Protocole de Kyoto ne suit certes pas cette logique de la tarification pour préférer celle des quotas, mais on pourrait fort bien faire payer un prix pour l'utilisation de certains de ces biens communs et en affecter la recette aux actions en faveur du développement. Ainsi, par exemple, en droit international, les États doivent assurer la liberté de passage des détroits. Ceux-ci, d'une certaine façon, sont des biens communs puisqu'ils sont à la fois rares et gratuits et sont exposés à un risque de surutilisation. Si les navires passant le détroit du Pas-de-Calais ou celui de Malacca payaient ne serait-ce que l'équivalent du tiers du coût que représenterait le détournement sur un autre itinéraire, on en tirerait des recettes de l'ordre de 1,5 milliard de dollars par an pour chacun d'entre eux.

Au terme de son exposé, M. Jean-Pierre Landau est revenu sur le point de divergence qui est apparu au sein du groupe de travail. Il s'agit de la question d'un prélèvement au niveau régional, et notamment européen. Plusieurs membres du groupe se sont déclarés partisans d'une taxe européenne, l'Europe pouvant exercer un effet d'entraînement, tandis que d'autres estiment que l'Europe, zone à haute pression fiscale, ne doit pas l'être encore davantage au risque de dissuader un peu plus les investisseurs. Il faut par conséquent étudier si une taxe régionale est possible dans des conditions non pénalisantes pour la compétitivité européenne de manière à renforcer l'influence de l'Europe en matière de politique étrangère et de développement.

Le Président Édouard Balladur a insisté sur la qualité exceptionnelle du rapport. Il s'est réjoui que l'idée d'une taxation des transactions financières ait été retenue et que la question de ses effets sur la

spéculation ait été évacuée. Il a rappelé que sa propre absence d'hostilité envers la taxe Tobin, parfois mal perçue par certains, se justifiait essentiellement par l'objectif de financement de l'aide au développement.

Il y a quinze jours, à New York, les représentants de la Commission des Affaires étrangères ont interrogé M. James Wolfensohn, directeur général de la Banque mondiale, à propos du rapport : il l'a jugé intéressant, mais a estimé que rien ne pourrait se passer si les Américains n'en voulaient pas. La seule voie réaliste serait donc l'augmentation de la contribution des États. Comment organiser l'affaire en Europe et, pour commencer, à l'échelle de l'Union européenne ? Comment répondre à l'objection relative au risque d'aggravation de la fiscalité européenne ?

M. Jean-Pierre Landau a constaté qu'en effet les Américains avaient une attitude en retrait vis-à-vis de l'aide publique au développement, dont ils contestent aussi bien l'utilité que le montant de 50 milliards de dollars complémentaires qu'exigerait la réalisation des objectifs du Millénaire. En outre, on observe depuis quelques années une opposition extrêmement forte à l'idée même de taxation, à tel point qu'un sénateur a défendu un amendement interdisant de contribuer à tout organisme qui proposerait de taxer une entreprise ou un citoyen américain.

Cette position n'est pas totalement incompréhensible, notamment au regard du principe « *no taxation without representation* », que l'on ne peut contester. C'est bien pourquoi le rapport insiste sur le fait que tout dispositif doit être fondé sur un traité international librement négocié, signé et ratifié par les États. Il ne s'agirait alors que de la conjonction de différents dispositifs nationaux au service d'objectifs communs et les parlements nationaux ne seraient donc pas privés de leur pouvoir de contrôle

S'agissant des perspectives d'une taxation européenne, il faut avoir conscience que toutes les taxes ne se prêtent pas à une application régionale. Ainsi, appliquer une taxation sur les transactions financières en Europe seulement serait suicidaire. En revanche, même si cela poserait des problèmes en droit international, on pourrait plus facilement envisager de percevoir un droit de passage dans le détroit du Pas-de-Calais, ou encore une taxe sur le carburant consommé par les avions, sujet largement laissé de côté jusqu'ici par les dispositifs de protection de l'environnement.

M. Jacques Myard a souhaité savoir si le groupe de travail avait réfléchi aux questions démographiques, et en particulier à l'indispensable maîtrise de la natalité. En effet, le sous-développement est actuellement dû, pour l'essentiel, à une croissance démographique trop forte, ce qui ne signifie pas pour autant que le déclin démographique soit une perspective souhaitable pour ces pays. La prospérité de l'Europe s'est construite, au sortir du Moyen

Age, au lendemain d'une catastrophe qui a vu la France perdre la moitié de sa population et l'Allemagne les deux tiers. Pour autant, ainsi que l'a écrit Claude Bernard, « *tout est poison, rien n'est poison, tout est affaire de mesure* »...

Par ailleurs, le rapport suggère un mécanisme géré au niveau planétaire par une instance neutre, alors que l'aide publique au développement est, à part entière, un élément très important de la politique étrangère des Etats. Il est donc légitime de se demander si les fonds ainsi collectés, plutôt que d'alimenter un organisme multinational, ne devraient pas plutôt abonder les budgets des Etats à des fins - tout à fait louables - de politique étrangère.

Enfin, un mécanisme de taxe sur les billets d'avion paraît intéressant, dans la mesure où cette taxe, ayant un taux très bas, serait quasi indolore, comme le sont les variations du taux de la TVA.

M. Jacques Godfrain a jugé très intéressant l'apport du groupe de travail présidé par M. Jean-Pierre Landau à la réflexion menée sur ces sujets, mais il a déploré qu'aucune place n'ait été réservée, au sein dudit groupe, à des spécialistes venus du Sud, alors qu'il en est de nombreux qui sont de grande qualité et auraient eu beaucoup à dire. Il a par ailleurs regretté que le rapport ne se soit pas plus longuement interrogé sur l'organisation administrative de l'aide publique au développement. Il a pris l'exemple de la France, où le système administratif en la matière est pour le moins flou : qui est responsable du ministère des Affaires étrangères ou du MINEFI ? Le Royaume-Uni a un tout autre système, remarquablement efficace, de même que les Etats-Unis, qui misent beaucoup sur le privé.

Enfin, alors que l'Assemblée travaille beaucoup, depuis trois ans, sur les flux d'épargne des migrants, cette question est absente du rapport. Il faudrait pourtant que les deux propositions de loi qui ont été déposées aboutissent à quelque chose de satisfaisant pour les migrants, d'autant que les organismes financiers pratiquent des prélèvements sur ces sommes sans qu'aucune règle ait été fixée.

M. Axel Poniatowski a observé que, dans sa lettre de mission, le Président de la République avait demandé à M. Jean-Pierre Landau de « *formuler des recommandations sur les procédures d'affectation et de gestion de ces ressources pour en assurer un usage efficace, démocratique et transparent* ». Cela renvoie à la problématique de la corruption, hélas courante dans les pays en développement. L'aide au développement est ainsi freinée parce que l'opinion publique craint que les subsides accordés soient mal utilisés, voire détournés. Le groupe de travail a-t-il réfléchi à des procédures de contrôle, d'autant plus indispensables que le *cash* représente 30 des quelque 60 milliards de l'APD ?

Par ailleurs, pour apprécier la capacité de l'Europe à se lancer seule sur la voie de la taxation, il conviendrait de comparer ce que cela lui coûterait avec ce qu'il lui coûterait de ne pas le faire.

M. Michel Delebarre a été très intéressé par le travail fourni et par les conclusions du rapport, mais a craint que l'on ne parvienne néanmoins pas à le traduire en actes. Faisant écho aux propos de M. Jean-Pierre Landau, selon lesquels le dispositif Tobin n'était pas opportun, il a néanmoins rappelé qu'il avait eu les faveurs de la presse ainsi que le mérite de permettre une certaine prise de conscience dans l'opinion. Compte tenu des réticences américaines, peut-on imaginer que les grandes institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale ou les Nations unies se saisissent de ce rapport ? Pourquoi, par ailleurs, son auteur semble-t-il ne pas croire à une démarche dans laquelle l'Europe serait un relais pour faire avancer les choses ? Il a jugé qu'en tout état de cause, l'objectif était d'éviter la construction d'une « usine à gaz » dans laquelle on consacrerait plus d'argent à faire avancer les choses qu'à aider les pays qui en ont besoin.

Enfin, il a déclaré qu'un élu de Dunkerque ne pouvait qu'être sensible à l'idée séduisante et facile à mettre en oeuvre d'une taxe sur les détroits.

Le Président Edouard Balladur s'est dit persuadé que la seule façon efficace de progresser était de traiter la question du financement du développement au niveau européen sans quoi existait, sur le plan international, un risque d'enlisement. Une proposition sur laquelle les vingt-cinq Etats membres se déclareraient d'accord aurait en outre valeur d'exemple pour le reste du monde.

M. Jean-Pierre Landau a souligné à la suite de M. Jacques Myard, que c'est bien le croisement entre la croissance démographique et le taux d'épargne qui fait la performance économique d'un pays. Dans la plupart des pays africains, la pauvreté interdit l'épargne, tandis que le sida est en train de commencer à provoquer un choc démographique négatif.

Par ailleurs, les auteurs du rapport n'ont pas eu à l'esprit de « multilatéraliser » toute l'APD. Ils reconnaissent qu'elle est un instrument de politique étrangère, que les Etats veulent légitimement conserver comme tel. Pour autant, sur un certain nombre d'actions prioritaires, comme l'éducation primaire pour tous ou l'accès à une eau potable saine, il y a de bonnes raisons de mettre en commun, sur plusieurs années, des moyens qui pourraient représenter 10 à 15 % du total. L'IFF, telle que proposée, couvre 50 milliards de dollars, mais le gouvernement britannique a bien compris que les Etats n'accepteraient jamais de déléguer à des organisations internationales

l'utilisation d'une telle somme, et il a donc prévu que chaque Etat garderait le contrôle sur les fonds qu'il garantit.

Il est vrai aussi que le rapport ne traite pas des flux financiers des migrants qui posent principalement le problème du fonctionnement des circuits bancaires. On a vu au moment de la création de l'euro combien il était difficile de transférer à l'étranger de petites sommes à faible coût ; il en est de même, a fortiori, lorsqu'il s'agit de très petites sommes et de destinations plus lointaines. Il faut également éviter que l'argent n'échappe à ses destinataires en raison de l'évasion fiscale et de la corruption. Quant au financement des investissements publics, on peut se demander comment il est possible de l'assurer avec l'argent des migrants.

Le rapport dit des choses fortes sur l'évasion fiscale et le secret bancaire. Certains des membres du groupe de travail étaient même partisans d'aller plus loin et de proposer de taxer les flux à destination des pays qui pratiquent le secret bancaire. Les sorties de capitaux privent chaque année les pays en développement de 50 milliards, soit à peu près la somme nécessaire pour financer leurs objectifs de développement. Mettre un terme à ces flux illicites résoudrait donc nombre de leurs difficultés. En outre, les réticences de l'opinion publique vis-à-vis d'un accroissement de l'aide publique au développement, et qui tiennent surtout au manque de confiance dans la façon dont cette aide sera dépensée, pourraient être en partie levées.

A titre personnel, M. Jean Pierre Landau a estimé qu'il serait bon d'en destiner une partie à des fonds spécialisés – par exemple dans les vaccins, l'éducation ou la lutte contre le sida –, ce qui permettrait de contrôler assez facilement les actions menées. Le public comprendrait mieux ainsi à quoi servirait ce nouvel impôt.

Le groupe de travail ne s'est pas montré sceptique vis-à-vis de l'idée d'une taxation européenne. Il recherche au contraire un consensus à l'échelle du continent, notamment par des contacts avec les Allemands et les Italiens. Aussi n'est-il pas irréaliste d'envisager que l'on parvienne à quelque chose dans les mois qui viennent.

Le Président Edouard Balladur a demandé quelles étaient les chances de voir progresser les idées britanniques.

M. Jean-Pierre Landau a répondu que la proposition de « facilité financière internationale » était accueillie avec beaucoup d'intérêt, parfois même avec enthousiasme, le recours à l'emprunt permettant de financer sans attendre des actions d'envergure dont l'efficacité ne fait aucun doute, telles que, par exemple, des campagnes de vaccination. Cela dit, ce mécanisme pose à certains pays des problèmes de comptabilité budgétaire : ainsi, le système en vigueur en Allemagne est une comptabilité en engagements et non en

versements, c'est-à-dire que tout engagement de dépense future est comptabilisée comme si elle était une dépense immédiate ; pour ces pays, le mécanisme IFF ne présente donc guère d'avantages visibles.

Le Président Edouard Balladur a demandé si, au-delà de ce problème de pure technique comptable, le dispositif proposé par les Britanniques avait soulevé des objections de principe.

M. Jean-Pierre Landau a rappelé que, dans l'esprit des concepteurs de l'IFF, les emprunts seraient remboursés au bout de cinq, six ou sept ans par les contributions d'aide publique au développement, contributions dont on suppose qu'elles auront augmenté à cette date. Toute la question est de savoir si cette hypothèse sera réalisée ou non... Si elle ne l'est pas, en effet, il ne restera plus d'argent dans dix ans pour financer l'aide au développement. Or, si l'on peut considérer que la pauvreté aura alors très largement disparu en Inde, ce ne sera pas le cas de l'Afrique, qui aura toujours besoin d'être aidée.

Le Président Edouard Balladur a souligné que le mérite de l'éradication de la pauvreté en Inde revenait à l'Inde elle-même, au dynamisme dont sait faire preuve ce grand pays, davantage qu'à l'aide de la communauté internationale.

M. Jean-Pierre Landau a observé que l'Inde pourrait même dépenser plus qu'elle ne le fait pour le développement de ses secteurs les plus déshérités, car elle dispose d'infrastructures importantes et ne souffre pas de handicaps géographiques graves.

Le Président Edouard Balladur a remercié M. Jean-Pierre Landau pour son exposé très enrichissant, qui lui a paru, tout comme son rapport, d'un intérêt tout à fait exceptionnel. Parmi les nombreuses questions soulevées, la principale est, lui semble-t-il, de savoir si l'on veut confier la gestion et le contrôle de l'aide au développement à une organisation internationale - qu'elle soit européenne ou mondiale - ou si l'on entend que les Etats conservent un rôle prépondérant en la matière.

* *
*

Mercredi 1^{er} décembre 2004

Présidence de M. Édouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Bruno Bourg-Broc, **le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la communauté française, le Gouvernement de la région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (n° 1331).**

M. Bruno Bourg-Broc, Rapporteur, a tout d'abord indiqué que le présent projet de loi avait pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord portant sur le principe et l'application de la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux. Cet accord a été signé le 16 septembre 2002 par cinq Parties qui sont le Gouvernement français, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française de Belgique, le Gouvernement de la Région wallonne de Belgique et le Gouvernement flamand de Belgique, commun à la Communauté flamande et à la Région flamande. Il répond à une demande déjà ancienne des responsables locaux, tant belges que français, de disposer d'un outil fonctionnel pour faciliter leurs activités communes. A cet égard, il convient de souligner que ce texte a été adopté par le Sénat le 6 janvier 2004 sur le rapport de M. Pierre Mauroy. L'objet du présent accord est de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière franco-belge en complétant le cadre juridique offert par la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, dite « Convention de Madrid ».

Préférant s'attacher au commentaire de quelques articles de ce projet jugés délicats et renvoyant au rapport pour l'examen détaillé de l'ensemble des articles de la convention, le Rapporteur a indiqué que l'article 3 reconnaissait aux collectivités territoriales et organismes publics locaux français la capacité juridique de conclure des conventions de coopération avec leurs homologues belges afin de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun. Ne peuvent faire l'objet de telles conventions l'exercice de compétences qui relèvent de l'Etat, comme l'état-civil par exemple, ou qui touchent aux pouvoirs de police et de réglementation. De même, de telles conventions ne peuvent avoir pour effet de modifier le statut, ni les compétences des collectivités territoriales ou des organismes publics locaux qui y sont parties.

Le Rapporteur a souligné qu'un certain nombre de problèmes lui étaient apparus qu'il avait traités de façon détaillée dans son rapport. Tout d'abord, il s'agit d'un texte qui contient des stipulations à la fois nombreuses et riches et d'un niveau juridique complexe, qui ne sont pas rédigées clairement et risquent d'être mal interprétées par les responsables locaux qui devront les appliquer. Malgré les nombreuses questions posées par le Rapporteur aux différents ministres compétents, les réponses qui lui ont été faites sont restées insuffisamment explicites.

En outre, cette convention, pour être mise en œuvre, doit être articulée avec les principes constitutionnels de libre administration des collectivités locales et de contrôle administratif exercé par les préfets, avec le droit communautaire et avec les lois et règlements nationaux.

Par ailleurs, les collectivités territoriales et les organismes publics locaux français, mais également les administrés français, pourront être amenés à se soumettre au droit de l'autre partie contractante, en l'occurrence soit le droit fédéral belge, soit le droit wallon, soit le droit flamand. En effet, l'article 4, paragraphe 6, stipule qu'il reviendra à la convention de coopération transfrontalière qui sera signée entre les collectivités de définir le droit applicable aux obligations qu'elle contiendra.

Enfin, un nouvel instrument juridique est créé qui est porteur d'interrogations. L'article 11 stipule que les collectivités françaises et belges pourront créer un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et soumis au droit interne de la Partie où il aura son siège : soit en Belgique, soit en France. S'agissant du droit interne applicable lorsque le siège sera situé en France, un premier problème apparaît qui est lié aux modifications successives du Code général des collectivités territoriales. Ces modifications ont conduit à la coexistence dans ce code de deux articles consacrés aux organismes publics de droit étranger auxquels peuvent adhérer ou participer les collectivités françaises. Il s'agit des articles L1115-4 et L1115-4-1 qui prévoient les différents cas de figure possibles et que le rapport tente de récapituler sous la forme d'un tableau figurant en annexe. A la lecture de ce tableau, force est de constater que la règle de détermination du droit interne applicable pour créer un GLCT dans le cadre de la présente convention n'est pas claire. Le deuxième problème est celui du droit au recours de l'administré français et du contrôle de légalité exercé par le préfet, mais également du contrôle budgétaire par les Chambres régionales des comptes, lorsque le GLCT sera basé en Belgique et donc soumis au droit belge. Enfin, un troisième problème apparaît s'agissant de la dissolution du GLCT. Aux termes de l'article 15, hormis les cas où le GLCT peut être dissous de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été

institué ou à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, dans tous les autres cas il faudra recueillir l'unanimité de ses membres.

Pour tenter de résoudre ces difficultés plusieurs solutions se présentent. La solution consistant à rédiger un protocole additionnel à la présente convention sous forme d'échange de lettres qui modifierait et expliciterait les articles les plus délicats de la présente convention présentant une certaine lourdeur eu égard aux nombreuses parties prenantes en Belgique, la solution la plus satisfaisante consisterait sans doute pour la France à la fois à émettre, à l'attention des parties signataires, des réserves d'interprétation portant sur les points les plus délicats et à clarifier par ailleurs son droit interne applicable en procédant à une modification du code général des collectivités territoriales.

Enfin, il serait de bonne méthode qu'une circulaire puisse être rédigée par le Gouvernement à destination de tous les élus locaux susceptibles de faire application de la présente convention, mais également à destination des services départementaux et régionaux chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, qui expliciterait clairement le contenu des articles de ce texte et l'interprétation qui doit en être faite.

Au vu de ces observations et considérant que la procédure d'ajournement était lourde et pénalisante pour les collectivités territoriales concernées par ce texte, M. Bruno Bourg-Broc a proposé d'adopter le présent projet de loi en émettant des réserves de principe consistant à suggérer au Gouvernement français de rédiger la circulaire précitée afin de minimiser le risque que la mise en application de la présente convention par les collectivités territoriales n'aboutisse, à plus ou moins long terme, à accroître le contentieux administratif.

Après avoir souhaité savoir si la France disposait d'une frontière commune avec les différentes parties signataires de l'accord, **le Président Edouard Balladur** a fait observer que l'adoption de ce projet de loi par la Commission, assorti d'une recommandation au Gouvernement de résoudre les difficultés soulevées par l'accord, permettrait d'avancer et de répondre à l'attente des collectivités territoriales concernées.

M. Bruno Bourg-Broc a répondu que la France avait une frontière commune avec la Communauté française de Belgique, dont fait partie la Région wallonne à l'exception de la partie germanophone, et avec le Gouvernement flamand de Belgique qui est commun à la Communauté flamande et à la Région flamande.

M. Patrick Delnatte a précisé que le fédéralisme belge prévoyait l'attribution de compétences aux régions et aux communautés linguistiques. Dans les Flandres, ces deux entités ont fusionné. Hormis Bruxelles, qui

constitue la Région de Bruxelles-Capitale, toutes ces entités sont concernées et cinq départements français sont frontaliers avec la Belgique. Il a ensuite fait observer que la France avait déjà signé des accords de coopération transfrontalière avec tous ses voisins et que la Belgique faisait figure d'exception. Les assemblées belges concernées et le Sénat français ont d'ores et déjà autorisé l'approbation de cet accord, seule l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée à ce jour. La Communauté urbaine de Lille est très intéressée par cet accord et elle envisage de créer un district européen avec quatre groupements intercommunaux belges. Le Premier ministre a pour sa part annoncé qu'un tel projet pouvait être mis en œuvre dans le cadre de l'expérimentation prévue par la dernière réforme de la décentralisation. Il a par ailleurs décidé de mettre en place un groupe de travail parlementaire franco-belge, qui serait chargé du suivi de la mise en œuvre de l'accord. A ce titre, il pourrait faire des propositions pour aplanir les difficultés posées par les différences des systèmes juridiques français et belges. Les collectivités concernées étant prêtes à appliquer l'accord, il serait regrettable que la Commission des Affaires étrangères en freine la mise en place.

Mme Martine Aurillac a émis le souhait que la Commission des Affaires étrangères soit représentée au sein du groupe de travail interparlementaire.

M. Patrick Delnatte a indiqué que, d'après ses informations, la mission interparlementaire devait comporter du côté français cinq membres, dont trois députés, un sénateur et un membre du Parlement européen. Compte tenu de la nécessité de représenter les différentes sensibilités politiques, il n'a pas été prévu qu'un membre de la Commission des Affaires étrangères participe au groupe de travail.

M. Bruno Bourg-Broc a déclaré qu'il n'avait pas été informé de la mise en place de ce groupe de travail. Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur de la présente convention, la Commission des Affaires étrangères pourrait toutefois adopter le présent projet de loi en insistant sur la nécessité de l'assortir d'une circulaire interprétative.

Le Président Edouard Balladur a conclu en proposant à la Commission d'adopter le projet de loi et en indiquant qu'il adresserait au Ministre des Affaires étrangères une lettre récapitulant les interrogations de la Commission, afin qu'il puisse donner à l'Assemblée nationale toutes les explications nécessaires en séance publique lors de la discussion de ce texte.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1331).*

* *
*

Mercredi 1^{er} décembre 2004

Présidence de M. Edouard Balladur, président

Audition de M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères

Après avoir remercié le Ministre des Affaires étrangères pour sa venue, le **Président Edouard Balladur** lui a indiqué que la Commission souhaitait être informée des événements récents survenus en Ukraine, en Irak et en Côte d'Ivoire, et connaître l'état des discussions entre les membres de l'Union européenne, à quelques jours de la réunion du Conseil européen du 17 décembre prochain.

M. Michel Barnier, Ministre des Affaires étrangères, a indiqué qu'il dirait aussi quelques mots sur le Sommet de la Francophonie qui venait de s'achever à Ouagadougou.

En ce qui concerne la situation en Irak, la conférence de Charm el Cheikh répondait à une demande de conférence interrégionale formulée par la France depuis près d'un an. Cette réunion a permis d'amorcer un processus politique et de réunir pour la première fois tous les pays concernés directement ou indirectement par la situation en Irak, notamment l'ensemble des pays limitrophes, quelles qu'aient été leurs positions à propos de la guerre.

La France a beaucoup insisté pour éviter que la déclaration finale de la conférence ne se résume à des vœux pieux. Ainsi, celle-ci encourage le gouvernement irakien à engager le dialogue avec les responsables politiques de toutes les sensibilités représentées dans le pays, y compris aux groupes opposés au processus démocratique dès lors qu'ils renonceraient à la violence. Une conférence interirakienne devra se tenir avant les élections du 30 janvier 2005. Il est difficile de savoir si ces élections seront crédibles. Ce ne sera le cas que si plusieurs conditions sont réunies : tout le territoire et toutes les communautés devront y participer – en effet, il est encore à craindre que les sunnites choisissent de s'abstenir – et les élections devront être transparentes, impartiales et sereines, ce à quoi les opérations militaires en cours ne contribuent pas. Par ailleurs, la déclaration finale fait référence, en citant la résolution 1546, à l'échéance de décembre 2005 pour le retrait de la force multinationale du pays.

Si la France reste fidèle à sa décision de ne pas envoyer de troupes, elle fait également preuve d'une attitude constante dans sa volonté de participer à la reconstruction politique de l'Irak, comme en témoigne son action en faveur de l'allègement de la dette, dans le cadre du club de Paris.

Abordant la question de la Côte d'Ivoire, M. Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères, a salué le retour au calme à Abidjan, tout en exprimant ses inquiétudes quant à la situation dans l'Ouest du pays, où des affrontements ont eu lieu. Le travail des agents du ministère sur place est très difficile et doit être salué, tout comme l'action des membres de toutes les administrations qui ont été appelés à participer à l'accueil des Français rapatriés. Une liaison aérienne hebdomadaire entre Paris et Abidjan a pu être rétablie. A ce jour, 8 300 Français, parmi lesquels 1 500 enfants, ont quitté la Côte d'Ivoire et la plupart de nos concitoyens considèrent que leur retour est définitif. Le gouvernement a déjà consacré 5 millions d'euros à la gestion de cette crise. D'ores et déjà, plus de 500 personnes ont demandé à bénéficier d'une aide à la réinsertion et le déblocage de 5 millions d'euros supplémentaires permettra de leur venir en aide, ainsi qu'à ceux qui ont tout perdu et qui pourront bénéficier des dispositions de la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer.

La France ne souhaite pas rester seule en première ligne et appelle à un retour vers une gestion multilatérale de la crise. Cette dernière a accéléré la mise en œuvre de l'agenda prévu pour l'application des accords de Marcoussis et d'Accra. Ainsi, le Parlement ivoirien s'est engagé à adopter avant le 15 décembre prochain l'ensemble des dispositions prévues par ces accords, parmi lesquelles la modification de l'article 35 relatif à « l'ivoirité ». Le Ministre a enfin précisé que l'Assemblée s'apprêtait à voter la loi créant la Commission électorale indépendante, qui avait jusqu'à présent fait l'objet d'un sérieux blocage.

Le désarmement du Nord du pays, prévu par l'accord d'Accra, ne sera possible que si l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) s'engage pour obtenir, dans un premier temps, un cantonnement. Il convient par ailleurs de soutenir la diplomatie africaine, qu'elle passe par l'Union africaine ou par d'autres organisations régionales. Cette diplomatie multiplie actuellement les initiatives, qu'il s'agisse du Darfour, de la situation dans les Grands lacs ou de la Côte d'Ivoire. Le Président sud-africain Thabo Mbeki doit par exemple se rendre prochainement à Abidjan et à Bouaké pour plaider en faveur de l'application des accords. Enfin, les Nations unies ont pour mission de veiller au contrôle et à l'application effective par tous les Etats concernés de l'embargo sur les armes à destination de la Côte d'Ivoire.

Abordant la situation de l'Ukraine, le Ministre a estimé que la crise politique que connaît ce pays devait trouver une issue politique. Le Président Koutchma lui-même a demandé de nouvelles élections, tant les fraudes sont manifestes et avérées. Le Parlement vient de voter une motion de censure contre le Premier ministre, mais celui-ci refuse de démissionner. Il faudra suivre avec attention l'évolution des mouvements autonomistes dans les

provinces de l'Est, où l'influence russe est manifeste comme en témoigne la visite que le maire de Moscou vient de faire dans cette région. Alors que le référendum préalable à l'indépendance, organisé en 1991, s'était traduit par 90 % de voix favorables, et qu'il existe une conscience nationale, fondée sur une tradition de tolérance entre des populations d'origines, de langues et de religions différentes, les tendances séparatistes ne doivent pas être encouragées au mépris des aspirations à la modernité et à la démocratie. Le seul moyen pour éviter que le peuple soit privé de son vote est la tenue de nouvelles élections sous le contrôle étroit d'observateurs internationaux. La France s'est exprimée dans cette crise par la voix de l'Union européenne en la personne de M. Javier Solana, qui s'est rendu sur place à deux reprises et a joué un rôle de médiation.

Le X^e Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Ouagadougou au Burkina Faso a été marqué par la présence de plusieurs pays européens. A cette occasion, la Grèce et Andorre sont devenus membres de l'Organisation internationale de la Francophonie alors que l'Arménie, l'Autriche, la Géorgie, la Croatie et la Hongrie ont acquis le statut d'observateur. L'intérêt porté par des Etats européens non francophones à cette organisation est le signe d'un véritable basculement culturel. Ce sommet a été l'occasion d'aborder, entre autres, la question du développement durable ainsi que la situation en Côte d'Ivoire. Soutenant la position de la France face à la crise que connaît ce pays, l'ensemble des participants à ce sommet a réaffirmé que la seule issue possible était l'application des accords de Marcoussis-Accra. Le Président Chirac a également défendu à Ouagadougou les idées qu'il avait déjà eu l'occasion de développer à l'ONU en septembre dernier sur les nouvelles formes de financement de l'aide au développement. Ses propositions, ainsi que l'intérêt qu'il a porté aux micro-crédits pour soutenir des projets concrets dans les pays en développement, ont suscité un soutien de tous les pays présents au sommet. Il en a été de même concernant l'initiative de la France visant à transformer le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en une véritable organisation internationale à l'image de l'Organisation mondiale de la santé.

Après avoir dit qu'il lui semblait que les Etats membres pourraient indiquer, lors du Conseil européen du 17 décembre prochain, que les négociations avec la Turquie n'aboutiraient pas nécessairement à l'adhésion de ce pays à l'Union européenne, **le Président Edouard Balladur** a rappelé qu'il était favorable à l'organisation d'un débat à l'Assemblée nationale sur cette question après que le Conseil européen aura rendu sa décision. Il a insisté sur le fait qu'un tel débat devrait se conclure par le vote d'une résolution.

Sur l'Irak, le Président a constaté que les souhaits de la France, qu'il s'agisse des parties invitées à cette réunion ou de la question de la dette irakienne, n'avaient pas été retenus lors du sommet de Charm el Cheikh. Il s'est interrogé, face à la situation en Ukraine, sur l'utilité d'étendre à ce pays le

Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, dont l'idée a été lancée en 1994 et qui a été signé en 1995. Ce Pacte qui repose sur le principe de respect des frontières et des minorités pourrait aider l'Ukraine à sortir de la crise qu'elle connaît actuellement. Comment peut-on enfin expliquer le changement d'attitude du Président Koutchma observé depuis quelques jours ?

M. François Loncle a considéré que la conférence de Charm el Cheikh avait constitué un grand succès pour les Etats-Unis, tandis que la tonalité du langage de la diplomatie française s'était nettement atténuée, puisqu'il a été question successivement de « conditions françaises » à l'obtention d'un accord, puis d'« exigences », pour ne présenter finalement que « des idées françaises ». En revanche, il convient de se féliciter du résultat obtenu par la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne vis-à-vis de l'Iran en matière de prolifération et il est regrettable que les Etats-Unis fassent montre de scepticisme en la matière. Comment le Ministre explique-t-il cette attitude américaine ? Enfin, dans le dossier ukrainien, la France semble faire part de la même complaisance vis-à-vis des autorités russes, que celle qu'elle avait manifesté lors de la prise d'otage de Beslan.

M. François Rochebloine a souhaité savoir si le retour en Côte d'Ivoire des Français récemment partis était envisageable. A propos de l'Ukraine, il a estimé que si de nouvelles élections devaient s'y dérouler, il conviendrait de tirer les leçons des nombreuses fraudes constatées par les observateurs au rang desquels figuraient de nombreux parlementaires membres de l'assemblée du Conseil de l'Europe. S'agissant de l'adhésion de la Turquie, il a jugé regrettable que la proposition de résolution déposée par le groupe UDF n'ait pas été inscrite à l'ordre du jour de la séance publique de l'Assemblée nationale d'ici le 17 décembre prochain. Le motif invoqué d'une surcharge du calendrier laisse songeur, alors que le Gouvernement a décidé de faire, le 9 décembre, une déclaration suivie d'un débat sur l'avenir du spectacle vivant. Il conviendrait de rappeler l'exigence de la reconnaissance du génocide arménien à la Turquie. Enfin, pour quelles raisons le Gouvernement a-t-il retiré l'amendement au projet de loi de finances qu'il avait déposé au Sénat en vue de dégager trente millions d'euros en faveur de la chaîne internationale d'information ? Par ailleurs, le fait que cet amendement ne prévoit pas un financement de la future chaîne par la redevance n'est-il pas le signe que la future chaîne ne sera pas visible en France ?

Même si la présence de M. Javier Solana en Ukraine a été utile, **M. Hervé de Charette** a souhaité que la France et l'Europe n'entretiennent pas, par leurs prises de positions, de confusions qui laisseraient penser que l'Ukraine pourrait intégrer l'Union européenne. Il s'agit de l'une des conditions qui permettra à la Russie de conserver une attitude modérée dans cette affaire. Enfin, il a estimé qu'il était nécessaire que l'Assemblée nationale puisse voter

en janvier une résolution sur la décision du Conseil européen concernant l'adhésion de la Turquie. La décision du 17 décembre prochain est d'une très grande importance et il importe en la matière de ne pas élargir davantage le fossé entre la diplomatie et l'opinion publique. Enfin, les conditions d'ouverture des négociations importent plus que la question de leur date et le débat sur ce dernier point traduit une véritable hypocrisie.

M. Jacques Myard a estimé que les informations sur la situation irakienne n'étaient pas rassurantes et qu'elles laissaient craindre une extension du conflit. Il a par ailleurs souhaité avoir des informations sur le projet de réforme du Conseil de sécurité et a demandé s'il était exact que les Etats-Unis avaient décidé de diligenter une enquête sur le programme pétrole contre nourriture impliquant la France.

M. Richard Cazenave a souhaité savoir si les forces de l'ONUCI allaient accroître leur engagement pour permettre le désarmement des parties prenantes au conflit ivoirien et si ces forces se donnaient les moyens d'être efficaces.

M. François Guillaume a fait part de la situation difficile des Chrétiens d'Irak, avant de se demander si le fait que la ville de Bassora, tenue par les troupes britanniques, soit plus calme que les autres cités, s'expliquait par leur attitude différente de celle des Américains. Il a par ailleurs demandé si des erreurs avaient pu être commises en Côte d'Ivoire par l'armée française et s'il n'aurait pas fallu communiquer plus rapidement sur la gravité de la situation dans l'affaire de l'hôtel Ivoire ? Comment sortir de la crise ?

M. Didier Julia a indiqué que l'article 35 de la Constitution ivoirienne relatif à l'« ivoirité » ne pouvait pas, en vertu de l'article 48, être révisé à l'initiative du Président et qu'il fallait l'accord de l'ensemble des partis politiques ivoiriens pour engager une procédure de référendum. Si un tel accord était en vue permettant à M. Alassane Ouattara de présenter sa candidature, il a demandé au Ministre s'il considérait que l'on pourrait alors revenir à une situation normale.

Les bombardements en Irak auraient fait 200 000 victimes civiles, selon l'Institut de Baltimore : la France ne peut-elle pas demander avec plus de force l'arrêt de ces bombardements ?

Mme Geneviève Colot a indiqué que des témoignages avaient fait état de l'efficacité des services chargés de l'accueil des rapatriés de Côte d'Ivoire. Dans le même temps, nombre de ces rapatriés ont fait part de leur souhait de repartir dans ce pays le plus vite possible. Quelles mesures l'Etat envisage-t-il de prendre pour aider les petites entreprises à reprendre leur activité, alors même que la plupart d'entre elles ont été pillées ou détruites ? Une telle aide serait par ailleurs utile pour l'économie ivoirienne.

M. Loïc Bouvard a souhaité savoir si l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne pouvait être envisagée pour 2007.

Le Ministre des Affaires étrangères a apporté les éléments de réponse suivants :

— le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a montré dans la période passée tout son intérêt pour des pays comme la Roumanie ou la Hongrie où vivent de fortes minorités ; l'extension de ce Pacte à l'Ukraine pourrait contribuer à éviter la division de ce pays, même si la question du fonctionnement de la démocratie ne peut être résolue que par les Ukrainiens eux-mêmes ; c'est d'ailleurs parce qu'il est soucieux de l'unité de son pays que le Président Koutchma s'est opposé aux tentations séparatistes qui se sont fait jour récemment ;

— il n'est pas acceptable de dire que la France a eu une attitude complaisante à l'égard de la Russie lors de la prise d'otages à Beslan et dans la crise ukrainienne ; la France maintient son combat pour la démocratie et elle soutient pleinement les propos très clairs tenus par le Haut représentant du Conseil de l'Union européenne sur le rétablissement du processus démocratique en Ukraine ;

— si de nouvelles élections sont organisées en Ukraine, l'utilisation d'un « logiciel » de vérification sera nécessaire et l'Union européenne sera sans doute sollicitée ; il faut veiller à ce que les messages que l'on doit faire passer soient utiles et résoudre cette crise politique par des moyens politiques, en l'occurrence des élections ;

— un débat aura bien lieu au Parlement au début de 2005 sur les conclusions du Conseil européen du 17 décembre prochain ; la France et les autres Etats membres travaillent aujourd'hui en liaison étroite avec la présidence néerlandaise sur l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie, quatre points étant au centre de ces échanges : le principe même de l'ouverture des négociations, la date de cette ouverture qui pourrait être fin 2005 ou début 2006, les conditions liées à ces négociations, les options possibles pour la sortie de la négociation ;

— certains Etats membres ont déjà fait connaître les conditions qu'ils souhaitaient voir posées à l'adhésion de la Turquie à l'Union ; ainsi, la Grèce considère la reconnaissance de Chypre comme un préalable nécessaire, les modalités d'une telle reconnaissance restant cependant à déterminer ; la France serait pour sa part fondée à poser la question de la reconnaissance du génocide arménien à un moment ou à un autre de la négociation ;

— M. Hervé de Charette a raison, ce n'est pas la date d'ouverture des négociations qui est importante, mais leur contenu et les conditions

auxquelles elles pourront s'ouvrir ; à chaque ouverture de négociations, il y a ainsi une période importante d'évaluation qui consiste pour la Commission européenne à passer en revue tous les sujets et qui dure en général plusieurs mois ;

— le Conseil européen du 17 décembre aura également à statuer sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ainsi que sur les perspectives financières pour la période 2007-2013 ; on peut espérer l'accord du prochain Conseil européen pour leur adhésion en 2007 ;

— la Croatie peut faire état de réels progrès ; ses dirigeants, qui étaient auparavant nationalistes ont maintenant changé d'opinion et d'attitude et ont définitivement fait le choix de l'Union européenne ; c'est pourquoi ils sont impatients d'obtenir une date pour le début des négociations d'adhésion ; il leur appartient toutefois d'établir sans tarder une réelle coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ; la même demande a été formulée auprès des autorités Serbes ;

— le résultat de la conférence de Charm el Cheikh peut être interprété de différentes manières ; les Etats-Unis étaient initialement opposés à une conférence internationale, alors que la France et la Russie plaidaient en sa faveur ; la position française sur l'ouverture de cette conférence à l'ensemble des pays voisins, dont l'Iran et la Syrie, a par ailleurs été satisfaite ; la conférence a permis de consolider le processus politique en cours sans s'écarter des termes de la résolution 1546 du Conseil de sécurité ; la nécessité d'une expression plus large des forces politiques irakiennes a été prise en compte ; la France a donc joué son rôle dans ce processus et sa position a été bien reçue ;

— la présence de l'Iran à la Conférence de Charm el Cheikh est un élément important au vu de l'influence de ce pays dans la région ; il a signé, comme la Syrie, la déclaration, ce qui démontre l'engagement de tous ces pays à faciliter le processus politique en Irak, même s'ils n'entendent pas renoncer à jouer de leur influence politique ; à la suite des nombreuses rencontres avec les dirigeants arabes, il n'y a aucun doute dans ces pays sur l'attitude de la France dans la crise irakienne ;

— s'agissant de la situation sécuritaire en Irak, comme l'a souligné M. François Guillaume, il est vrai que les Chrétiens d'Irak ont beaucoup souffert mais comme malheureusement l'ensemble des Irakiens ; les attentats dont ils ont fait l'objet ont été largement condamnés par les mouvements irakiens ; les informations relatives à Bassora sont plus rares, moins à Falloudja, où l'offensive massive aurait tué près de 2 000 personnes ; la partie tenue par les Britanniques est un peu plus calme ; en tout état de cause, le peuple irakien subit un drame épouvantable qui justifie le maintien de la

position française en faveur d'un règlement politique du conflit qui ne peut être résolu par les armes ;

— il est erroné d'affirmer que, dans l'enquête sur l'opération pétrole contre nourriture, ce sont les Etats-Unis qui viennent enquêter à Paris ; il s'agit en réalité du représentant mandaté par le Secrétaire général des Nations unies sur la base d'une résolution du Conseil de sécurité ;

— l'accord obtenu avec l'Iran dans le domaine nucléaire constitue un indéniable succès européen et il prouve que les Etats européens peuvent peser en faveur de solutions de compromis, alors même que ni les Etats-Unis, ni la Russie n'étaient en mesure de le faire ; il n'en demeure pas moins que cet accord est fragile et qu'il faudra être très vigilant ;

— il semblerait que le rapatriement des Français de Côte d'Ivoire ait été perçu comme une rupture définitive pour beaucoup d'entre eux ; même si les liaisons aériennes ont repris, la situation reste fragile et il convient d'attendre un peu avant d'encourager des retours qui restent empêchés par la destruction de tous les établissements scolaires ; une application de la loi de 1961 sur les rapatriés d'Algérie est envisagée par le Premier ministre ; faute d'éléments suffisamment précis sur les mesures pouvant être mises en œuvre par les pouvoirs publics, une réponse écrite sera apportée à la question de Mme Geneviève Colot ;

— une évaluation de la situation en Côte d'Ivoire devrait être possible le 15 décembre prochain et pourrait constituer un signal important pour un éventuel retour ; il est essentiel que les élections présidentielles soient organisées et que soit reconnue à tous les responsables politiques ivoiriens la possibilité d'y participer ; la question du désarmement ne doit pas être oubliée ; la modification de l'article 35 de la Constitution ivoirienne contribuera à la sincérité du débat et à son objectivité ;

— il est erroné de parler d'un défaut de communication des autorités françaises à propos des morts ivoiriens occasionnés par l'armée ; les tirs ont eu lieu dans le but de protéger des ressortissants français et de la communauté internationale face à des manifestants armés ;

— le fait que l'amendement évoqué par M. François Rochebloine concernant la chaîne d'information internationale ait été retiré confirme qu'il n'y a pas actuellement dans le budget des Affaires étrangères de crédits pour cette chaîne ; sur le fond, plusieurs projets existent et la réflexion se poursuit ; les arbitrages devraient être rendus par le Président de la République et le Premier ministre dans quelques semaines ; la préoccupation du ministère des Affaires étrangères consiste à préserver les outils existants et à consolider l'effort de rénovation réalisé par TV5 qui rencontre un vrai succès, notamment dans les pays africains.

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 30 novembre 2004***Présidence de M. Yves Fromion, vice-président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, sur le rapport de **M. Guy Teissier**, le projet de loi relatif au **statut général des militaires (n° 1741)**.

M. Guy Teissier, rapporteur, a rappelé que l'actuel statut général des militaires avait trente-deux ans et qu'il était apparu opportun de procéder à sa révision. Les raisons de cette réforme sont multiples. La professionnalisation des armées, en remplaçant les appelés du contingent par un grand nombre de militaires sous contrat, a conduit à une transformation profonde de l'institution. Les missions des forces ont évolué. Elles sont devenues plus techniques, nécessitant l'emploi parfois ponctuel de spécialistes. Le développement des opérations extérieures a mis en évidence la nécessité d'améliorer les garanties offertes aux personnels. Enfin, la société française a beaucoup évolué : il convient de veiller à ce que le statut des militaires, nécessairement différent de celui des civils, ne soit pas en rupture avec le reste de la société.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement modernise le statut des militaires sans le bouleverser. Il réaffirme les principes qui font la spécificité de l'état militaire : la discipline, la disponibilité, l'esprit de sacrifice, le loyalisme, la neutralité. L'unicité du statut est maintenue : quelle que soit leur armée, qu'ils soient de carrière ou sous contrat, les militaires restent soumis aux mêmes sujétions et aux mêmes compensations.

Le nouveau statut se fixe pour objectif d'assouplir certaines restrictions, notamment en matière de droits civiques. Il fait disparaître des dispositions anachroniques, comme la nécessité de demander une autorisation avant d'épouser un étranger ou l'obligation de déclarer la profession de son conjoint. Il permet désormais aux militaires, soumis à l'obligation de réserve comme tous les fonctionnaires, de s'exprimer sans autorisation préalable. Il les autorise à exercer des responsabilités associatives.

La concertation est confortée par le nouveau statut : le projet de loi intègre les dispositions qui ont institué le conseil supérieur de la fonction

militaire (CSFM), complète la protection de ses membres et crée une instance indépendante chargée d'examiner l'évolution de la condition militaire.

La protection des militaires fait l'objet d'une avancée considérable : les accidents survenus au cours d'une mission opérationnelle, notamment lors d'une opération extérieure, feront l'objet d'une présomption d'imputabilité au service, même s'ils surviennent en dehors du service proprement dit. Les sanctions disciplinaires auxquelles sont soumis les militaires seront simplifiées et regroupées sur une échelle unique. Leur cumul sera rendu plus difficile et les droits de la défense seront renforcés.

Le projet de statut modernise les règles de gestion des personnels. Les limites d'âge, réduites à 34 au lieu de 137 dans l'ancien statut, seront relevées de trois ans en moyenne, ce qui permet de concilier une augmentation de la durée de l'activité similaire à celle des civils et la nécessité de conserver une armée jeune. La durée de service des militaires servant sous contrat sera également augmentée. Enfin, le conditionnalat, pratique à la légalité douteuse qui consiste à promouvoir principalement des officiers généraux en échange d'une lettre de démission non datée, sera supprimé.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Alain Bocquet et les membres du groupe des député-e-s Communistes et Républicains, la Commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : Missions de l'armée et caractéristiques de la fonction militaire

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Francis Hillmeyer, ayant pour objet de faire référence dans la loi à la dimension européenne de la politique de défense.

La Commission a *adopté* deux sous-amendements du rapporteur, le premier rédactionnel et l'autre supprimant le II de l'amendement. Puis elle a *adopté* l'amendement ainsi modifié.

La Commission a examiné en discussion commune trois amendements tendant à préciser que l'esprit de sacrifice peut aller jusqu'au sacrifice de la vie, ou sacrifice suprême, les deux premiers présentés par M. Charles Cova et le troisième par M. Jean-Louis Léonard. Après que M. Jean-Louis Léonard a *retiré* son amendement, la Commission a *adopté* le premier amendement de M. Charles Cova, évoquant le sacrifice suprême, et l'autre amendement du même auteur est *devenu sans objet*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

Puis, elle a examiné, en discussion commune, cinq amendements :

— le premier présenté par M. Jean-Louis Léonard tendant à créer un observatoire de la condition militaire, chargé d'adresser périodiquement un rapport au Président de la République ;

— le deuxième présenté par M. Jean-Claude Beaulieu visant à confier à un haut conseil d'évaluation de la fonction militaire la rédaction de ce rapport ;

— le troisième présenté par M. Charles Cova tendant à confier cette mission à un haut comité de la fonction militaire ;

— le quatrième présenté par M. Jean-Claude Viollet ayant pour objet de confier ce rapport à une Commission d'évaluation de la fonction militaire ;

— le cinquième présenté par M. Yves Fromion prévoyant que ce rapport périodique sera établi par une Commission d'évaluation.

M. Philippe Vitel a noté que ces amendements prévoyaient tous la création d'un organisme indépendant chargé d'établir un rapport sur la condition militaire et que la discussion de ce rapport devant le Parlement était indispensable, s'inscrivant dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

M. Michel Voisin a estimé que de nombreuses dispositions prévoyant la discussion de rapports devant le Parlement étaient restées sans traduction concrète et qu'on pouvait s'interroger sur la pertinence de l'organisation d'une telle discussion pour un rapport destiné au Président de la République.

M. Jean-Louis Léonard a souligné que, si de nombreux rapports n'étaient pas déposés, c'était précisément parce que le Parlement n'était pas associé à leur rédaction.

M. Yves Fromion, président, a observé qu'avec la professionnalisation des armées, le rôle du Parlement dans le maintien du lien entre l'armée et la Nation s'était considérablement renforcé.

M. Gilbert Le Bris a estimé que le Président de la République pouvait être destinataire de ce rapport à d'autres titres que seulement celui de chef des armées.

M. Yves Fromion, président, a souligné que c'était au titre de chef des armées que le Président de la République était destinataire du rapport, le Parlement se contentant de débattre.

Le rapporteur a présenté un amendement oral tendant à créer un haut comité d'évaluation de la condition militaire, chargé d'établir périodiquement un rapport adressé au Président de la République, chef des armées, et donnant lieu à un débat devant le Parlement ; la composition, l'organisation et les missions en seraient fixées par décret en Conseil d'Etat.

M. Jean-Louis Léonard s'étant interrogé sur la pertinence du recours à un décret en Conseil d'Etat, **M. François Huwart** a rappelé que la procédure du décret en Conseil d'Etat n'est qu'une des variantes de l'expression du pouvoir règlementaire, lequel appartient au Président de la République ainsi qu'au Premier ministre et, par délégation, aux ministres. Puis, **M. Yves Fromion, président**, a précisé que le décret en Conseil d'Etat définissait la composition de l'organisme, mais ne portait pas nomination de ses membres.

M. Charles Cova a souligné qu'il convenait de veiller à ce que la composition même de ce comité n'entraîne pas de dévalorisation du conseil supérieur de la fonction militaire, lequel constitue l'organe suprême de représentation des militaires.

Le rapporteur a indiqué que les membres du CSFM sont des militaires, alors que le comité qu'il est proposé de créer comporterait des membres civils. Ce comité n'aurait pas pour fonction de traiter des questions internes, propres aux militaires, mais d'être informé de leur condition. En tout état de cause, la représentation du Parlement dans ce comité apparaît essentielle.

A l'issue d'un débat auquel ont participé **MM. Philippe Vitel, Jean-Louis Léonard, Yves Fromion, président**, et **Jean-Claude Viollet, le rapporteur** a rectifié son amendement pour préciser que le Parlement est représenté au sein du haut comité d'évaluation de la condition militaire.

MM. Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu, Charles Cova, Jean-Claude Viollet et Yves Fromion ont *retiré* leurs amendements.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement rectifié du rapporteur.

Un amendement rédactionnel du rapporteur est en conséquence *devenu sans objet*.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 : *Catégories concernées par le statut, conditions de fixation des statuts particuliers militaires*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Philippe Vitel tendant à mettre en cohérence la référence de cet article aux militaires

réservistes avec la rédaction, plus précise, de l'article 86, après avis favorable du rapporteur.

Un amendement de M. Charles Cova visant à rendre obligatoire l'avis du conseil supérieur de la fonction militaire sur la rédaction des statuts particuliers des militaires a été *retiré* par son auteur, **le rapporteur** ayant fait valoir qu'il était satisfait par la rédaction de l'article 18.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Titre 1^{er}

DROITS ET OBLIGATIONS

Chapitre I^{er}

Exercice des droits civils et politiques

Article 3 : Droits et libertés des militaires

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 : Liberté de conscience, d'opinion, d'expression et d'information

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements, l'un de M. Charles Cova, l'autre de M. Jean-Louis Léonard, visant à affirmer la primauté de l'exécution du service sur le libre exercice du culte dans les enceintes militaires et à bord des bâtiments de la flotte.

M. Charles Cova a observé qu'il est difficilement admissible d'autoriser des dérogations à l'exécution du service en raison de la pratique d'un culte.

M. Jean-Claude Viollet a souligné qu'il était plus pertinent que l'amendement vise l'exercice des cultes, de manière à tenir compte de la diversité des convictions religieuses.

Le rapporteur a fait valoir que les amendements proposés comportaient des redondances avec d'autres dispositions des articles 4 et 7 et risquaient d'aboutir à la disparition des aumôneries au sein des unités. Au demeurant, le projet de loi ne fait sur ce point que reprendre la rédaction du statut de 1972, qui n'a pas donné lieu à des difficultés d'application. Certes, la professionnalisation a conduit la marine à recruter un temps des jeunes en difficulté, ce qui avait pu avoir des conséquences. Néanmoins, par le passé, la France a longtemps disposé d'une armée coloniale sans avoir à se plaindre de l'expression par les militaires de leurs convictions religieuses. La rédaction proposée par le Gouvernement est certainement la plus équilibrée.

M. Gilbert Meyer, estimant que la liberté des croyances est suffisamment protégée par les autres dispositions de l'article, a proposé la suppression de toute référence au libre exercice du culte dans les enceintes militaires. Cette position a été approuvée par **MM. Bernard Deflesselles, Jean-Louis Léonard et Gilbert Le Bris**.

M. François Huwart a attiré l'attention sur le fait que la République protège l'exercice des cultes. Il a estimé nécessaire de maintenir l'expression de cette tolérance républicaine, soulignant que le texte initial procédait d'une rédaction équilibrée. Il a ajouté que la liberté de célébration des cultes ne se confond pas avec la liberté d'opinion et d'expression.

M. Yves Fromion, président, a tenu à appeler l'attention de la Commission sur les conséquences des amendements, s'agissant notamment de la présence des chapelles dans les casernes et les bâtiments de la marine nationale. Rappelant que la loi de 1905 prévoyait l'existence d'aumôneries dans les lycées, il a estimé que la suppression de la notion de libre exercice du culte soulèverait d'énormes problèmes au sein des unités.

M. Jean-Claude Viollet a manifesté la crainte que cette mention n'oblige les forces armées à fournir à tous les cultes les moyens de leur exercice, notamment les locaux, ce qui risquerait de porter atteinte à la laïcité.

M. Yves Fromion, président, a rappelé l'importance des aumôniers, dont la présence se justifie au regard du sacrifice qui peut être demandé aux militaires. Disposer d'un lieu pour exprimer sa foi est nécessaire pour un soldat qui peut être envoyé à la mort. La République laïque tient compte de cette situation d'exception en salariant les aumôniers qui constituent un accompagnement indispensable dans les armées.

Le rapporteur a rappelé que les dispositions du statut de 1972, reprises dans cet article, donnaient toute satisfaction. Il a indiqué qu'il convenait de garder le singulier du mot « culte » pour avoir un terme générique et ne pas susciter des demandes de lieux de culte qui n'existent pas actuellement.

M. Yves Fromion, président, a souligné qu'il valait mieux que l'exercice du culte se déroule dans des lieux spécifiques au sein des enceintes militaires, plutôt que dans les locaux de service.

M. Jean-Louis Léonard a rappelé que la liberté de culte n'imposait pas aux communes la construction d'édifices religieux et qu'il convenait de faire la distinction entre l'expression d'une philosophie ou d'une opinion et la pratique du culte.

A l'issue de ce débat, les amendements de MM. Charles Cova et Jean-Louis Léonard ont été *retirés* par leurs auteurs.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 1^{er} décembre 2004

Présidence de M. Yves Fromion, vice-président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a poursuivi, sur le rapport de **M. Guy Teissier**, l'examen du projet de loi relatif au **statut général des militaires (n° 1741)**.

Titre 1^{er}

DROITS ET OBLIGATIONS

Chapitre I^{er}

Exercice des droits civils et politiques

Article 5 : *Exercice de certains droits civils et politiques*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Claude Viollet tendant à permettre aux militaires en activité d'adhérer à des groupements ou associations à caractère politique.

M. Jean-Claude Viollet a estimé qu'au regard de l'évolution de la société, les articles 3 et 5 du projet de loi étaient trop restrictifs. Les partis politiques s'enrichiraient à accueillir des militaires en leur sein.

M. Yves Fromion, président, s'est interrogé sur les conséquences que pourrait avoir, dans le débat actuel sur la Côte-d'Ivoire, la présence de militaires dans des partis politiques.

Le rapporteur, rappelant que la rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi imposait une stricte neutralité, a émis un avis défavorable.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 5 sans modification.

Avant l'article 6

La Commission a examiné un amendement de M. Charles Cova proposant la création de Commissions extra-municipales composées de conseillers municipaux et de représentants militaires.

Le rapporteur a jugé l'amendement superflu puisque cette possibilité est déjà ouverte aux militaires, la question étant plutôt celle de l'information de ces derniers.

M. Yves Fromion, président, a rappelé l'existence des « correspondants défense » désignés par les délégués militaires départementaux.

M. Jean-Yves Hugon a indiqué qu'il présidait dans sa commune un conseil extra-municipal dont les travaux sont consacrés aux affaires internationales ; la présence de militaires au sein de ce cénacle ne pourrait qu'être bénéfique.

M. Philippe Vitel a évoqué l'existence, à Toulon, d'instances de concertation avec les militaires sur tous les sujets concernant la vie de la commune et leurs problèmes spécifiques.

Mme Bernadette Païx a signalé qu'à Toulouse, un adjoint au maire se consacre exclusivement aux relations avec les militaires.

Le rapporteur a considéré que les militaires en activité sont trop souvent en déplacement pour pouvoir siéger valablement au sein de Commissions à vocation locale.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 6 : Droits incompatibles avec l'état militaire

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Claude Viollet tendant à permettre aux militaires en activité d'adhérer à des groupements à caractère syndical ou interprofessionnel.

M. Jean-Claude Viollet a jugé qu'il convenait de prendre en compte l'évolution du droit syndical. Il existe une ambiguïté dans le statut des militaires, notamment à l'égard de la loi de 1901 sur les associations. Lors d'opérations extérieures, nos soldats sont parfois en contact avec des militaires étrangers syndiqués. Dans ces conditions, il vaut mieux prévenir plutôt que d'être confronté plus tard à des conflits.

Le rapporteur a signifié son opposition à l'amendement en rappelant que la grande majorité des militaires était défavorable à l'introduction de syndicats dans les armées. L'expérience montre que les armées syndiquées connaissent de graves problèmes de commandement.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Jérôme Rivière autorisant les militaires en activité à adhérer à tout groupement ou association n'ayant pas de caractère syndical et à permettre notamment l'adhésion des militaires en activité aux associations de militaires retraités qui s'engagent à conserver toute neutralité politique, philosophique ou religieuse.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles Cova ayant pour objet d'autoriser les militaires en activité à adhérer aux associations ayant signé une convention d'agrément avec le ministère de la défense.

M. Charles Cova a indiqué que la représentation des militaires était assurée par un certain nombre d'associations et qu'il n'était pas péjoratif d'assurer la défense des intérêts matériels des adhérents des associations.

Le rapporteur a considéré qu'il convenait d'éviter de transformer des associations de retraités en syndicats et que la rédaction de l'amendement apparaissait contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la liberté d'association.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a examiné trois amendements identiques, présentés par MM. Jérôme Rivière, Charles Cova et Jean-Louis Léonard, ayant pour objet d'autoriser les militaires en activité à adhérer aux associations de militaires retraités qui s'engagent à conserver toute neutralité politique philosophique ou religieuse et qui s'interdisent toute incitation à des manifestations de revendication ou à des actes de désobéissance.

M. Jean-Louis Léonard a jugé que les textes actuels étaient ambigus et qu'il convenait de préciser les droits de militaires en activité en matière d'association.

Le rapporteur a rappelé que l'interdiction portait sur l'adhésion aux groupements professionnels à caractère syndical et que rien n'interdisait aux militaires d'adhérer à toutes les autres associations.

M. Philippe Vitel a considéré que l'autorisation d'adhérer aux associations de retraités présentait trois avantages : la redynamisation de l'effort de mémoire, la stabilisation du fonctionnement de ces associations et la confirmation de leur rôle de solidarité.

M. Gilbert Le Bris a estimé que cette discussion n'avait pas lieu d'être, tout militaire en activité pouvant d'ores et déjà adhérer à une association amicale. Il n'est pas raisonnable de transformer les associations de retraités en quasi-syndicats.

M. Jean-Louis Léonard a considéré que le terme de groupement professionnel figurant à l'article 6 du projet de loi pouvait être équivoque. Il convient que soit bien précisé, au besoin par décret, que seuls sont visés par l'interdiction des groupements à vocation syndicale.

Après que **le rapporteur** eut noté que le dispositif proposé par le projet de loi fonctionnait correctement depuis trente-deux ans, puisqu'il reprend la rédaction du statut de 1972, la Commission a *rejeté* ces trois amendements.

La Commission a examiné un amendement de M. Charles Cova, ayant pour objet d'autoriser l'adhésion des militaires aux associations visant à défendre les droits moraux et sociaux de ces derniers.

M. Charles Cova a souligné l'importance du rôle joué par les associations en matière de défense des droits des militaires.

M. Yves Fromion, président, a précisé que l'actuel statut, aussi bien que le projet de loi, permettait l'action de telles associations.

M. Jérôme Rivière a regretté la contradiction existant entre la situation de fait, c'est-à-dire la participation de militaires à des associations de retraités, et les restrictions législatives applicables. Il convient que le présent projet de loi procède à la normalisation de cette situation.

M. Yves Fromion, président, a souligné qu'il appartenait aux autorités militaires de faire appliquer les textes en vigueur.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7 : *Sujétions particulières à l'état militaire*

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

Chapitre II

Obligations et responsabilités

Article 8 : *Devoir d'obéissance et responsabilité*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Claude Viollet visant à définir les dispositions relatives à la responsabilité pécuniaire des militaires, compte tenu des spécificités de celle-ci. **M. Jean-Claude Viollet** a rectifié son amendement, afin de préciser les conditions d'engagement de cette responsabilité.

Le rapporteur a souligné que le rétablissement de ces dispositions, présentes dans la loi du 13 juillet 1972, n'apparaissait pas opportun, compte tenu de l'évolution de la législation et de la volonté de rapprocher le statut des militaires de celui des fonctionnaires civils. De surcroît, l'absence de référence à cette responsabilité pécuniaire n'emporte nullement la suppression de la prime allouée à certains personnels en raison de leurs responsabilités particulières.

La Commission a *rejeté* l'amendement rectifié de M. Jean-Claude Viollet.

Puis, elle a *adopté* l'article 8 sans modification.

Après l'article 8

Un amendement de M. Yves Fromion, ayant un objet analogue à l'amendement de M. Jean-Claude Viollet à l'article 8, a été *retiré* par son auteur.

Article 9 : Interdiction d'exercice d'une activité privée lucrative

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, puis a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Chapitre III

Rémunération, garanties et couverture des risques*Section 1***Rémunération****Article 10 : Modalités de rémunération**

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles Cova tendant à préciser la place et le rang des militaires dans la grille de la fonction publique de l'Etat.

Le rapporteur a indiqué que de telles dispositions apparaissaient techniquement complexes et difficilement applicables, et s'est dit défavorable à l'adoption de cet amendement.

M. Charles Cova a fait valoir que cet amendement avait notamment pour objet de garantir l'égalité de traitement et de rémunération des policiers et des gendarmes.

M. Jérôme Rivière a souligné la spécificité militaire du métier de gendarme.

Le rapporteur a rappelé que cet article dispose que toute mesure de portée générale affectant la rémunération des fonctionnaires civils est appliquée avec effet simultané aux militaires.

M. Charles Cova a alors *retiré* son amendement.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

Elle a ensuite examiné deux amendements identiques, présentés respectivement par M. Yves Fromion et M. Jean-Claude Viollet, visant à préciser les conditions d'allocation aux militaires de l'indemnité de logement.

Le rapporteur ayant émis un avis favorable, la Commission a *adopté* les deux amendements.

M. Jean-Louis Léonard a indiqué souhaiter présenter un amendement visant à supprimer toute référence aux résultats obtenus, dans l'attribution des indemnités.

M. Yves Fromion, président, a répondu qu'un tel amendement pourrait être examiné à l'occasion de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Section 2

Garanties et couverture des risques

Article 11 : Régimes de pension et de prestations sociales, droit au service de santé des armées

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, la Commission a également *adopté* trois amendements identiques présentés par MM. Jean-Claude Beaulieu, Jean-Claude Viollet et Yves Fromion, prévoyant l'accès aux soins du service de santé des armées des anciens militaires titulaires d'une pension militaire d'invalidité.

La Commission a ensuite examiné deux amendements identiques de MM. Jean-Louis Léonard et Charles Cova, spécifiant le caractère prioritaire de l'accès des pensionnés au titre de l'article L. 115 du code des pensions militaires d'invalidité aux soins prodigués par le service de santé des armées.

M. Jean-Claude Viollet a souligné qu'il ne relevait pas de la loi de préciser avec autant de détails les priorités médicales du service de santé des armées.

Après avis défavorable du rapporteur, les amendements ont été *retirés* par leurs auteurs.

M. Philippe Vitel a ensuite *retiré* un amendement fixant un délai de 60 jours pour la constatation des pathologies des militaires participant aux opérations extérieures qui peuvent être considérées comme imputables au service, puis il a *retiré* un amendement imposant un contrôle médical approfondi pour les militaires revenant d'opérations extérieures, **le rapporteur** ayant fait valoir qu'il était préférable d'aborder cette question à l'article 95.

La Commission a alors *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12 : *Affiliation à des fonds de prévoyance et modalités de fonctionnement de ces fonds*

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements de MM. Yves Fromion et Jean-Claude Viollet sur l'élargissement des possibilités d'allocations par les fonds de prévoyance militaire et de l'aéronautique.

M. Yves Fromion a fait valoir que la situation financière de ces fonds permettait d'ouvrir des possibilités de versement d'allocations complémentaires de solidarité découlant des risques de blessures, d'invalidités et d'accidents imputables au service, qui sont normalement couverts par ces fonds.

Estimant que de tels amendements modifieraient sensiblement la nature des fonds de prévoyance, **le rapporteur** a exprimé un avis défavorable.

M. Jérôme Rivière a souligné que les conditions de versement des allocations de ces fonds bénéficiant déjà d'une interprétation particulièrement libérale, les amendements présentés sont donc satisfaits dans la réalité et, en cas de conflit, leur adoption pourrait rendre nécessaire une augmentation des cotisations. Compte tenu du nombre de militaires français engagés en opérations extérieures, on peut craindre, si l'un de ces amendements est adopté, que le nombre d'allocataires n'augmente et n'obère l'équilibre du fonds de prévoyance.

M. Jean-Claude Viollet a rappelé que ces fonds avaient été créés après la seconde guerre mondiale pour couvrir des risques imputables au service, hors état de guerre. La situation financière des fonds de prévoyance permet d'envisager une ouverture de leurs prestations, conformément aux attentes de la communauté militaire, qui déplore également des délais de versement relativement longs.

La Commission a *adopté* l'amendement de M. Yves Fromion et *rejeté* celui de M. Jean-Claude Viollet.

Tenant compte de l'avis défavorable du rapporteur, M. Jean-Claude Viollet a ensuite *retiré* un amendement visant à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat l'application de l'article 12.

La Commission a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

Article 13 : *Attribution d'un revenu de remplacement en cas de privation involontaire d'emploi*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 : Dossier individuel

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*Section 3****Protection juridique et responsabilité pénale*****Article 15 : Protection juridique**

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

Article 16 : Responsabilité pénale

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

Article 17 : Recours à la force en zone de défense hautement sensible et en opérations extérieures

La Commission a examiné en discussion commune trois amendements de MM. Jean-Claude Viollet, Jean-Claude Beaulieu et Yves Fromion visant à inclure le respect des règles d'engagement fixées par l'autorité nationale parmi les conditions requises pour exclure la responsabilité pénale du militaire en opération extérieure.

M. Jean-Claude Viollet a indiqué qu'il n'était pas possible de dissocier le droit international des règles d'engagement qui doivent être approuvées nationalement et qui sont plus accessibles aux militaires.

Le rapporteur a fait valoir que la rédaction actuelle de l'article représentait déjà une avancée considérable dans l'amélioration de la protection des militaires et que ces amendements, bien qu'animés par le souci d'encadrer la responsabilité pénale des militaires, aboutiraient à l'effet inverse. La protection pénale des militaires en opération extérieure en cas d'usage de la force serait subordonnée à la réunion de trois et non plus deux conditions : usage de la force nécessaire à l'accomplissement de la mission, respect du droit international, respect des règles d'engagement. Il est évident que si le militaire peut apporter la preuve qu'il a respecté les règles d'engagement approuvées par l'autorité nationale, cet élément jouera en sa faveur ; il convient cependant de ne pas en faire une contrainte supplémentaire, d'autant plus que ces règles ne sont pas forcément définies avec précision au début d'une opération, qu'elles font rarement l'objet d'une publication et sont souvent couvertes par le secret défense. L'expression « autorité nationale » est par ailleurs très vague : s'agit-il du chef de l'Etat, du ministre de la défense ou du chef d'état-major des armées ?

M. Yves Fromion a déclaré préférer les termes de « conventions internationales », figurant à l'article 8 du projet de loi, à la référence abstraite au droit international.

M. Jérôme Rivière a fait remarquer que le respect des règles d'engagement devait suffire à protéger pénalement le militaire lorsque l'usage de la force était nécessaire à la mission, dans la mesure où ces règles sont conformes au droit international.

M. Jean-Louis Léonard a indiqué que l'hypothèse d'une contradiction entre ces deux normes n'était pas purement théorique et que ce problème s'était déjà posé à des pilotes de chasse sur un théâtre d'opération.

Le rapporteur a souligné qu'il était dangereux de remettre en cause l'équilibre de la rédaction actuelle, qui avait fait l'objet de discussions interministérielles. Par ailleurs, le droit international ne se limite pas aux seules conventions internationales, mais inclut la coutume et les usages attachés au droit de la guerre.

M. Jean-Michel Boucheron s'est inquiété d'une éventuelle judiciarisation des opérations extérieures. Il est nécessaire de viser dans l'article 17 les règles d'engagement de l'autorité dont relève le militaire, sachant que c'est cette dernière qui assumera la responsabilité en cas de contradiction avec le droit international.

M. Yves Fromion a indiqué que le droit international était peu accessible au militaire et que les ordres venant de sa hiérarchie devaient être sa référence.

M. Jérôme Rivière a rappelé son attachement à la suppression de la référence au droit international. Les règles d'engagement définies par les organisations internationales sont retranscrites par l'autorité nationale, et c'est à ces règles édictées par les autorités nationales que le militaire doit se référer. Les autorités politiques ne doivent pas s'exonérer de leur responsabilité propre.

M. Yves Fromion a *retiré* son amendement et M. Jean-Louis Léonard a également *retiré* l'amendement de M. Jean-Claude Beaulieu.

Puis, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Claude Viollet.

Après avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Jean-Claude Beaulieu visant à étendre les cas d'irresponsabilité pénale aux opérations intérieures a été *retiré* par son auteur.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 17 sans modification.

Avant l'article 18 :

La Commission a *adopté* trois amendements identiques présentés par le rapporteur, MM. Charles Cova et Jean-Louis Léonard, tendant à compléter l'intitulé du chapitre IV, relatif aux organismes consultatifs, par les mots « et de concertation ».

Chapitre IV

Les organismes consultatifs**Article 18 : Architecture de la concertation**

La Commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur proposant une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de cet article, afin d'intégrer dans le statut général des militaires le CSFM et les différents conseils de la fonction militaire (CFM).

M. Charles Cova a exprimé ses craintes de voir le syndicalisme s'imposer, à terme, au sein des armées et il a regretté que les avis du CSFM ne soient pas suivis d'effets.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Trois amendements présentés par MM. Jean-Claude Viollet, Charles Cova et Jean-Louis Léonard, insérant le terme de « concertation » dans le premier alinéa sont *devenus sans objet*.

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Claude Viollet supprimant la mention du tirage au sort comme un des moyens de désignation des membres des conseils.

La Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Titre II**DISPOSITIONS STATUTAIRES RELATIVES
AUX DÉROULEMENTS DES CARRIÈRES**Chapitre I^{er}**Hiérarchie militaire****Article 19 : Hiérarchie et grades militaires**

La Commission a examiné en discussion commune trois amendements de M. Charles Cova, Mme Marguerite Lamour et M. Jérôme Rivière tendant à rétablir la mention des grades spécifiques de la marine et des grades d'officiers généraux de l'armée de l'air dans la loi, alors que le projet renvoie cette mention aux différents statuts particuliers.

A l'issue d'un débat auquel ont participé **MM. Charles Cova, Philippe Vitel, Jean-Louis Léonard, Jean-Claude Beaulieu, Jérôme Rivière, Gilbert Le Bris et le rapporteur**, l'amendement de Mme Marguerite Lamour a été *retiré* par M. Philippe Vitel et M. Jérôme Rivière a également *retiré* son amendement.

La Commission a adopté l'amendement de M. Charles Cova.

Elle a ensuite *adopté* l'article 19 ainsi modifié.

Chapitre II

Recrutement

Section 1

Dispositions communes

Article 20 : *Conditions de recrutement des militaires*

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

Section 2

Dispositions applicables aux militaires de carrière

Article 21 : *Militaires de carrière*

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

Article 22 : *Recrutement des officiers de carrière*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 23 : *Admission à l'état de sous-officier de carrière*

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

*Section 3****Dispositions applicables aux militaires
servant en vertu d'un contrat****Sous-section 1****Dispositions communes***

Article 24 : *Militaires ne relevant pas de la catégorie des militaires de carrière*

La Commission a examiné en discussion commune trois amendements présentés par MM. Jean-Louis Léonard, Yves Fromion et Jean-Claude Viollet tendant à prendre en compte les réservistes en activité.

M. Jean-Louis Léonard a souligné l'importance de la réserve dans le système français de défense ainsi que la considération à laquelle ont droit ceux qui servent sous ce statut.

Le rapporteur a fait observer que l'adoption de cet amendement risquait d'étendre aux réservistes l'ensemble des dispositions du projet de loi, telles celles relatives aux congés de reconversion et à l'assurance chômage.

La Commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-Louis Léonard.

Les deux amendements de MM. Yves Fromion et Jean-Claude Viollet sont *devenus sans objet*.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 25 : *Militaires sous contrat*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 26 : *Militaires étrangers sous contrat*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

*Sous-section 2****Dispositions particulières***

Article 27 : *Recrutement initial des officiers sous contrat*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Fromion ayant pour objet de permettre aux officiers sous contrat recrutés parmi les aspirants de pouvoir bénéficier d'une durée de service maximale de vingt ans, quelle que soit leur carrière militaire antérieure.

Après que **le rapporteur** eut indiqué que l'article 89 du projet de loi répondait à ce souci, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

Article 28 : *Engagés*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 29 : *Militaires Commissionnés*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Article 30 : *Volontaires*

La Commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur ayant pour objet d'empêcher le fractionnement du contrat de volontariat.

Le rapporteur a estimé que la réduction à six mois de la durée minimale du contrat de volontariat, associée à la possibilité de le fractionner, présentait le risque d'une dérive vers une forme d'intérim.

M. Yves Fromion, président, a considéré qu'une durée minimale de trois mois serait plus pertinente, approuvé en cela par **M. Philippe Vitel** et par **le rapporteur**, qui y a vu la possibilité de créer un vivier de recrues potentielles.

Le rapporteur ayant rectifié en ce sens son amendement, celui-ci a été *adopté* par la Commission.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur supprimant une référence redondante par rapport à l'article 89 du projet de loi.

La Commission a *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

Article 31 : *Volontaires stagiaires du service militaire adapté*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

Chapitre III

Changements de corps et/ou d'armée

Article 32 : *Changements de corps et/ou d'armée et permutation de corps*

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

Chapitre IV

Nomination**Article 33** : *Procédures de nomination*

La Commission a successivement *adopté* trois amendements présentés par M. Jean-Louis Léonard, visant à tenir compte de l'importance de la réserve, en mentionnant explicitement les réservistes dans les procédures de nomination.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Fromion, tendant à revenir sur l'interdiction des nominations à titre honoraire.

M. Yves Fromion a souligné qu'un ensemble de facteurs, dont la diminution du format des armées et la fin des nominations à titre conditionnel, rendait désormais l'accès au grade supérieur plus difficile. Il est donc nécessaire d'autoriser l'honorariat dans le grade supérieur au moment de la retraite, afin de ne pas faire peser sur les seuls militaires l'interdiction de l'honorariat, largement pratiqué dans les administrations civiles.

Après que **M. Charles Cova** eut rappelé que l'honorariat existait déjà dans le statut des officiers de 1830, **le rapporteur** a souligné que la loi de 1972 avait supprimé l'honorariat en raison de l'ampleur des abus constatés. Le maintien de cette prohibition est d'autant plus justifié qu'il est possible d'accéder à l'honorariat en rejoignant la réserve à l'issue de la carrière active.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

Article 34 : *Nominations à titre temporaire*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Chapitre V

Notation**Article 35** : *Périodicité et modalités de la notation*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

* *
*

Mercredi 1^{er} décembre 2004

Présidence de M. Yves Fromion, vice-président

La commission de la défense nationale et des forces armées a poursuivi, sur le rapport de **M. Guy Teissier**, l'examen du projet de loi relatif au **statut général des militaires (n° 1741)**.

Chapitre VI

Avancement

Article 36 : *Conditions de promotion*

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 36 ainsi modifié.

Article 37 : *Modalités d'avancement à l'ancienneté*

La commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

Article 38 : *Modalités de l'avancement au choix*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 38 ainsi modifié.

Article 39 : *Dispositions diverses relatives à l'avancement*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 39 ainsi modifié.

Chapitre VII

Discipline

Article 40 : *Classification des sanctions, règles de cumul des sanctions et droits de la défense*

La commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41 : *Echelle des sanctions disciplinaires*

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur tendant à transférer du deuxième au troisième groupe de sanctions, d'une part, l'abaissement définitif d'échelon et, d'autre part, la radiation du tableau d'avancement.

La commission a ensuite *adopté* l'article 41 ainsi modifié.

Article 42 : *Consultation préalable d'un conseil avant le prononcé de certaines sanctions*

La commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

Article 43 : *Autorités prononçant les sanctions*

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 43 ainsi modifié.

Article 44 : *Régime de la suspension*

La commission a *adopté* cet article sans modification.

Chapitre VIII

Positions statutaires

Article 45 : *Positions statutaires des militaires*

La commission a examiné quatre amendements identiques présentés par le rapporteur, MM. Charles Cova, Jean-Claude Viollet et Philippe Vitel, afin de rétablir la position de retraité qui existe dans le statut général de 1972.

M. Gilbert Le Bris a souligné l'intérêt de ces amendements qui apportent des garanties sur le maintien des avantages des retraités militaires, population qui joue un rôle important pour le lien entre les armées et la Nation ainsi que pour le fonctionnement de la réserve.

M. Charles Cova a fait valoir que le rétablissement de la position de retraité était parfaitement cohérent avec la présence de retraités militaires au conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM).

M. Jean-Claude Viollet a rappelé que c'est à l'initiative du Parlement, en 1969, que la composition du CSFM a été étendue aux retraités. En adoptant ces amendements, la commission ferait ainsi œuvre de continuité. Les retraités participant activement à la promotion du lien entre les armées et la Nation et à la diffusion de l'esprit de défense, il est légitime d'apporter des assurances sur la pérennité des avantages acquis.

La commission a *adopté* les quatre amendements.

Elle a ensuite *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Section 1

Activité

Article 46 : Caractéristiques de la position d'activité

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Claude Viollet visant à préciser la liste des congés dont peuvent bénéficier les militaires et à leur autoriser l'octroi de congés parentaux d'éducation.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Claude Viollet visant à introduire l'engagement à servir dans la réserve opérationnelle ou au titre de la disponibilité parmi les positions d'activité des militaires.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, l'amendement a été *retiré* par son auteur.

La commission a ensuite *adopté* l'article 46 sans modification.

Article 47 : Congé de maladie

La commission a *adopté* l'article 47 sans modification.

Article 48 : Congé pour maternité, paternité, ou d'adoption

La commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

Article 49 : Permission et congé de fin de campagne

La commission a *adopté* l'article 49 sans modification.

Article 50 : Congé d'accompagnement d'une personne en fin de

vie

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 50 ainsi modifié.

Section 2

Détachement

Article 51 : Principes généraux du détachement

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 51 ainsi modifié.

Article 52 : Réintégration du militaire détaché

La commission a *adopté* un amendement de précision du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 52 ainsi modifié.

Section 3
Hors cadre

Article 53 : *Position hors cadre*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Elle a ensuite *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Section 4
Non activité

Article 54 : *Caractéristiques de la position de non-activité*

La commission a *adopté* trois amendements identiques du rapporteur, de M. Charles Cova et de M. Philippe Vitel visant à pérenniser les dispositions de la loi n°75-1000 du 30 octobre 1975 relatives au congé spécial en les intégrant dans le statut général des militaires.

La commission a ensuite *adopté* l'article 54 ainsi modifié.

Article 55 : *Congé de longue durée pour maladie*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur, visant à préciser la durée maximale du congé de longue durée pour maladie, lorsque l'affection est liée au service.

La commission a *adopté* l'article 55 ainsi modifié.

Article 56 : *Congé de longue maladie*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à préciser la durée maximale du congé de longue maladie, lorsque l'affection est liée au service.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Claude Viollet, tendant à permettre au militaire de carrière de conserver l'intégralité de sa solde jusqu'à ce qu'il soit en état de reprendre son service ou jusqu'à sa mise à la retraite.

Le rapporteur a estimé que cet amendement dissociait le sort des militaires de carrière et celui des militaires sous contrat, alors que tous sont soumis aux mêmes risques. Il pose en outre un problème de cohérence avec les autres alinéas de l'article 56, car il ne fait plus la distinction entre les affections liées au service et celles qui ne le sont pas.

M. Jean-Claude Viollet a fait valoir que la rédaction du deuxième alinéa, telle qu'elle figure dans le projet de loi, constituait une régression par rapport à la situation actuelle issue du statut de 1972 et qu'il convenait de ne pas réduire la couverture des risques courus par les militaires.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* un amendement du rapporteur tendant à préciser la durée maximale du congé de longue maladie dans les cas autres que ceux visés précédemment. Puis la commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

La commission a ensuite *adopté* l'article 56 ainsi modifié.

Article 57 : Congé parental

La commission a *adopté* l'article 57 sans modification.

Article 58 : Congé de présence parentale

La commission a *adopté* l'article 58 sans modification.

Article 59 : Retrait d'emploi

La commission a *adopté* l'article 59 sans modification.

Article 60 : Congé pour convenances personnelles

La commission a *adopté* l'article 60 sans modification.

Article additionnel après l'article 60 : Définition de la position de retraite

La commission a examiné en discussion commune un amendement du rapporteur et deux amendements identiques de M. Charles Cova et de M. Philippe Vitel, visant à définir la position de retraite rétablie à l'article 45.

Le rapporteur a fait valoir que la rédaction de son amendement semblait plus pertinente, dans la mesure où elle ne faisait pas référence aux seuls militaires de carrière et ne qualifiait pas de définitive la position de retraite. Les amendements de M. Charles Cova et de M. Philippe Vitel ayant été *retirés*, la commission a *adopté* l'amendement du rapporteur.

Article additionnel après l'article 60 : Congé spécial

La commission a *adopté* un amendement de conséquence du rapporteur, qui définit le congé spécial introduit à l'article 54 du projet de loi.

Article additionnel après l'article 60 : Calcul de la pension de retraite des lieutenants-colonels et colonels

La commission a également *adopté* un amendement du rapporteur intégrant dans le statut général des militaires un dispositif d'aide au départ défini par la loi n°75-1000 du 30 octobre 1975.

Chapitre IX

Dispositifs d'accès à la fonction publique civile**Article 61** : Réussite à un concours administratif

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis a *adopté* l'article 61 ainsi modifié.

Article 62 : Accès à la fonction publique sans concours

La commission a *adopté* l'article 62 sans modification.

Article 63 : Emplois réservés

La commission a *adopté* l'article 63 sans modification.

Article 64 : Modalités d'intégration à une fonction publique

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 64 ainsi modifié.

Chapitre X

Dispositifs d'aide au départ*Section 1***Dispositions communes****Article 65** : Reconversion

La commission a examiné un amendement présenté par M. Charles Cova rétablissant l'accès au dispositif spécifique de reconversion des officiers sous contrat du corps du personnel navigant.

M. Charles Cova a indiqué que le nombre des personnes concernées est peu élevé et qu'en 1998, une circulaire avait été prise les encourageant à bénéficier de ce dispositif.

M. Jean-Claude Viollet a souligné la particularité du statut des officiers pilotes au sein des personnels navigants pour qui les difficultés de requalification dans l'aviation sont réelles. Cet avantage particulier dont bénéficient les officiers navigants sous contrat fait partie de l'engagement que signent les futurs pilotes et une modification unilatérale des termes de ce contrat pourrait créer des difficultés juridiques.

Le rapporteur s'est montré défavorable à l'adoption de l'amendement en considérant qu'il créerait une inégalité entre officiers des diverses armes devant la reconversion. Le projet de loi ne remet pas en cause le congé du personnel navigant, mais interdit son cumul avec le congé de

reconversion. Ce cumul avait été encouragé au moment de la professionnalisation des armées à un moment où il convenait de favoriser les départs. Il s'agissait d'une mesure à caractère temporaire dont le maintien ne trouverait aucune justification.

La commission a *adopté* l'amendement, ainsi qu'un amendement de conséquence présenté par M. Charles Cova.

La commission a ensuite *adopté* l'article 65 ainsi modifié.

Article 66 : *Congé du personnel navigant des personnels blessés en service*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 66 ainsi modifié.

Après l'article 66

Deux amendements relatifs au congé spécial présentés par M. Charles Cova et devenus redondants ont été *retirés* par leur auteur.

Section 2

Dispositions applicables aux militaires de carrière

Article 67 : *Congé du personnel navigant des militaires de carrière*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 67 ainsi modifié.

Article 68 : *Pécule*

La commission a examiné deux amendements rédactionnels identiques présentés par le rapporteur et par M. Philippe Vitel.

Elle a *adopté* les amendements, puis l'article 68 ainsi modifié.

Article 69 : *Disponibilité*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur, puis deux amendements rédactionnels identiques présentés par le rapporteur et par M. Philippe Vitel.

La commission a *adopté* l'article 69 ainsi modifié.

*Section 3****Dispositions applicables aux militaires servant en vertu d'un contrat***

Article 70 : *Congé du personnel navigant des militaires sous contrat*

La commission a *adopté* l'article 70 sans modification.

Article 71 : *Prime de fin de contrat*

La commission a *adopté* l'article 71 sans modification.

Chapitre XI**Cessation de l'état militaire**

Article 72 : *Définition de la fin de l'état militaire*

La commission a *adopté* deux amendements identiques présentés par MM. Charles Cova et Philippe Vitel tirant les conséquences du rétablissement de la position de retraité.

La commission a *adopté* l'article 72 ainsi modifié.

Article 73 : *Démission et résiliation du contrat*

La commission a *adopté* deux amendements identiques présentés par MM. Charles Cova et Philippe Vitel tirant les conséquences du rétablissement de la position de retraité.

La commission a *adopté* l'article 73 ainsi modifié.

Article 74 : *Cessation d'office de l'état militaire*

La commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur dissociant, dans les situations de cessation d'office de l'état militaire, la situation des officiers généraux de celle des autres militaires et rappelant que les personnels titularisés dans une fonction publique civile perdaient leur qualité de militaire.

Un amendement de M. Charles Cova, relatif au congé du personnel navigant a été *retiré* par son auteur.

Le rapporteur a *retiré* un amendement relatif aux limites d'âge dans les grades.

La commission a *adopté* l'article 74 ainsi modifié.

Après l'article 74

Un amendement de M. Charles Cova définissant la position de retraité a été *retiré* par son auteur, le rapporteur en ayant fait valoir l'aspect redondant.

Article 75 : *Caractère législatif des mesures de radiation des cadres*

La commission a *adopté* l'article 75 sans modification.

Titre III

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

Chapitre I^{er}

Les officiers généraux

Avant l'article 76

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur portant sur l'intitulé du chapitre I^{er} du titre III.

Article 76 : *Première et deuxième sections*

La commission a *adopté* l'article 76 sans modification.

Article 77 : *Disponibilité spéciale*

La commission a *adopté* l'article 77 sans modification.

Article 78 : *Admission en deuxième section*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 78 ainsi modifié.

Article 79 : *Dispositions applicables aux officiers généraux de deuxième section*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 79 ainsi modifié.

Article 80 : *Cas particulier du maintien en première section*

La commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* l'article 80 ainsi modifié.

Article 81 : *Avancement hiérarchique dans la deuxième section*

La commission a *adopté* l'article 81 sans modification.

Article 82 : *Dérogations au régime disciplinaire applicable aux généraux*

La commission a *adopté* l'article 82 sans modification.

Chapitre II

Militaires servant à titre étranger

Article 83 : *Dispositions générales relatives aux militaires servant à titre étranger*

La commission a *adopté* l'article 83 sans modification.

Article 84 : *Caractéristiques du contrat souscrit à titre étranger*

La commission a *adopté* l'article 84 sans modification.

Article 85 : *Officier étranger devenant français*

La commission a *adopté* l'article 85 sans modification.

Article additionnel après l'article 85 : *Autorisation par le ministre des mariages et pactes civils de solidarité pour les militaires servant à titre étranger*

La commission a examiné en discussion commune trois amendements, les deux premiers, présentés par M. Charles Cova et M. Philippe Vitel, ayant pour objet de maintenir le principe de l'autorisation du ministre pour le mariage des militaires servant à titre étranger pendant les cinq premières années du service actif, le troisième, présenté par M. Jérôme Rivière, étendant cette demande d'autorisation à la conclusion d'un pacte civil de solidarité et prévoyant une procédure de régularisation.

M. Philippe Vitel a souligné que la rédaction du dernier amendement présentait l'inconvénient d'une équivalence entre le mariage et le Pacs, alors que leurs effets juridiques ne sont pas identiques, notamment en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité française par le conjoint.

M. Yves Fromion, président, a rappelé que l'acquisition de la nationalité française était conditionnée par un délai de vie commune.

Le rapporteur a présenté un amendement oral prévoyant le maintien de l'autorisation du ministre tant pour le mariage que pour le Pacs et apportant une précision rédactionnelle.

MM. Philippe Vitel et **Charles Cova** se sont exprimés contre cette proposition, **M. Philippe Vitel** faisant valoir qu'il était nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le régime juridique du Pacs.

La commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. Les amendements de MM. Charles Cova et Philippe Vitel sont *devenus sans objet*.

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement de M. Jérôme Rivière.

Chapitre III

Militaires servant au titre de la réserve

Article 86 : *Dispositions applicables aux réservistes*

Après que le rapporteur eut *retiré* un amendement relatif à l'avancement hiérarchique des réservistes, la commission a *adopté* l'article 86 sans modification.

Chapitre IV

Fonctionnaires en détachement servant en qualité de militaire

Article 87 : *Dispositions applicables aux fonctionnaires servant en qualité de militaires*

La commission a *adopté* l'article 87 sans modification.

Titre IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 88 : *Diverses dispositions transitoires*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant les références législatives et réglementaires inscrites à cet article.

Elle a ensuite *adopté* trois amendements rédactionnels identiques présentés par le rapporteur, MM. Charles Cova et Jean-Louis Léonard, tirant les conséquences de la modification de l'intitulé du chapitre IV du titre I^{er}.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision ainsi que deux amendements rédactionnels du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 88 ainsi modifié.

Article 89 : *Limites d'âge*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Claude Beaulieu visant à repousser la limite d'âge des officiers médecins, pharmaciens, vétérinaires et chirurgiens-dentistes.

M. Jean-Claude Beaulieu a fait observer qu'une telle proposition ne faisait qu'aligner le régime des chirurgiens et des médecins militaires sur celui en vigueur dans le service public hospitalier civil.

Le rapporteur ayant émis un avis favorable, la commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements identiques de MM. Charles Cova et Jean-Louis Léonard visant à repousser la limite d'âge des officiers MITHA (militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées).

La commission a ensuite *adopté*, après avis favorable du rapporteur, un amendement de M. Charles Cova, alignant la limite d'âge des aumôniers militaires sur celle des officiers greffiers, chefs de musique, fonctionnaires détachés au sein de la poste interarmées et de la trésorerie aux armées.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision présentés par le rapporteur, dont l'un sur la dénomination du chef des orchestres de la garde républicaine et de son adjoint, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur.

Elle a également *adopté* deux amendements identiques de M. Charles Cova et de M. Jean-Louis Léonard mettant en cohérence la limite d'âge des sous-officiers MITHA avec celle des cadres de santé de la fonction publique hospitalière.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux musiciens de la garde républicaine d'être maintenus en service au-delà de la limite d'âge par période de deux ans renouvelable, puis un amendement du même auteur réduisant la durée maximale de service des militaires commissionnés de quinze à douze ans.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux militaires commissionnés des orchestres de la garde républicaine d'être maintenus en service au-delà de l'âge limite, à l'instar de leurs homologues de carrière.

La commission a *adopté* l'article 89 ainsi modifié.

Article 90 : *Evolution progressive des limites d'âge*

La commission a *adopté* trois amendements rédactionnels du rapporteur.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Louis Léonard, visant à repousser à 57 ans la limite d'âge des chefs d'escadron et des capitaines de carrière de la gendarmerie dès le 1^{er} janvier 2005.

M. Jean-Louis Léonard a indiqué que la limite d'âge actuelle pour le grade de major était de 56 ans alors que celle de capitaine était de 55 ans. Cette différence pénalise les sous-officiers promus capitaines, qui auraient pu rester un an de plus en activité en l'absence de promotion. Dans la

gendarmerie, ce problème de seuil ne concerne actuellement que 180 personnes.

Le rapporteur a fait valoir que, si les dispositions transitoires étaient modifiées au seul profit de la gendarmerie, les autres armées risquaient de se sentir lésées. En tout état de cause, la loi relative au statut général des militaires ne sera pas promulguée au 1^{er} janvier 2005. Il a proposé de remplacer, dans l'amendement de M. Léonard, les mots « les chefs d'escadron et les capitaines de carrière de la gendarmerie » par « les commandants et les capitaines de carrière ou dénominations correspondantes » et de substituer la date du 1^{er} juillet 2005 à celle du 1^{er} janvier 2005.

M. Jean-Louis Léonard a accepté de rectifier son amendement en ce sens.

La commission a *adopté* l'amendement rectifié.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel et deux amendements de précision du rapporteur.

La commission a *adopté* l'article 90 ainsi modifié.

Article 91 : *Abrogation de diverses lois*

La commission a *adopté* l'article 91 sans modification.

Deuxième Partie

Dispositions Diverses

Article 92 : *Identification des militaires décédés en opération par leurs empreintes génétiques*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur modifiant l'article 226-28 du code pénal pour tenir compte de la nouvelle rédaction de l'article 16-11 du code civil introduite par l'article 92 du projet de loi.

La commission a *adopté* l'article 92 ainsi modifié.

Après l'article 92

La commission a *rejeté* deux amendements de M. Jérôme Rivière, relatifs au mariage des légionnaires.

Article 93 : *Participation des militaires aux jurys d'assises*

La commission a *adopté* l'article 93 sans modification.

Article 94 : *Ouverture du droit à pension de retraite pour les militaires engagés radiés des cadres par suite d'infirmités*

La commission a examiné un amendement de M. Charles Cova, visant à mettre fin à l'assimilation de la pension des militaires à un avantage vieillesse après l'âge de 60 ans, tant qu'il n'est pas justifié du nombre de trimestres validés nécessaires pour bénéficier de la pension du régime général de la sécurité sociale à taux plein.

M. Charles Cova a expliqué que cet amendement reprenait une proposition de loi de novembre 2002 cosignée par 120 députés. Son adoption permettra de préserver les droits aux allocations chômage des militaires retraités.

Le rapporteur ayant émis un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du rapporteur, visant à réviser la pension des lieutenants admis à la retraite avant le 1^{er} janvier 1976.

Le rapporteur a indiqué qu'il s'agissait de remédier à une injustice dont sont victimes ces lieutenants, qui bénéficient d'une pension inférieure à celle du grade de major, créé le 1^{er} janvier 1976. Les militaires concernés sont aujourd'hui très peu nombreux.

M. Yves Fromion, président, a souligné que cet amendement risquait d'être déclaré irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution, mais il a indiqué qu'il n'entendait pas faire application des prérogatives que lui confère l'article 86, alinéa 4, du Règlement, afin de permettre à la commission de se prononcer.

La commission a *adopté* l'amendement.

Le rapporteur a *retiré* un amendement étendant aux militaires le bénéfice de la surcote pour les années de service accomplies au-delà de 60 ans.

La commission a *adopté* l'article 94 ainsi modifié.

Article 95 : *Modification des règles d'imputabilité au service des blessures et protection des magistrats participant à une opération extérieure*

La commission a examiné en discussion commune trois amendements présentés par M. Yves Fromion, M. Jean-Claude Viollet et M. Jean-Claude Beaulieu tendant à étendre le bénéfice de l'indemnisation aux maladies contractées en opération.

Le rapporteur a estimé que cette préoccupation était déjà satisfaite par la rédaction de l'article 95 qui modifie le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

M. Yves Fromion a relevé qu'aujourd'hui, la charge de la preuve revient à la victime et qu'il est plus opportun de renvoyer cette charge à l'administration.

M. François Huwart a souligné que les amendements introduisent une présomption d'imputabilité dans le code.

M. Jean-Claude Viollet a considéré que la notion de maladie ou de blessure contractée en opération, telle qu'elle est définie aujourd'hui, n'est plus adaptée à la réalité des opérations extérieures.

M. Jean-Claude Beaulieu a indiqué que son amendement proposait une rédaction plus simple.

Après que MM. Yves Fromion et Jean-Claude Viollet eurent *retiré* leurs amendements, la commission a *adopté* celui de M. Jean-Claude Beaulieu.

Un amendement de M. Yves Fromion alignant le code des pensions militaires d'invalidité sur le régime général de la sécurité sociale dans le domaine de la réversion a été *retiré* par son auteur.

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur, étendant de trente à soixante jours le délai ouvert pour faire constater une maladie contractée au cours d'une opération extérieure.

La commission a *adopté* l'article 95 ainsi modifié.

Article 96 : *Extension de certaines dispositions du code des pensions militaires d'invalidité aux militaires participant à des opérations extérieures*

La commission a *adopté* deux amendements identiques du rapporteur et de M. Jean-Claude Beaulieu permettant aux militaires ayant subi un dommage corporel grave en opération extérieure de bénéficier de la qualité de « grand mutilé de guerre ».

La commission a *adopté* l'article 96 ainsi modifié.

Article 97 : *Création d'un bureau d'enquête pour les accidents terrestres et les événements en mer*

La commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jérôme Rivière, élargissant à l'ensemble des activités opérationnelles militaires la couverture d'expertise fournie par le bureau enquête accidents, le rapporteur ayant émis un avis défavorable.

Le rapporteur et M. Jean-Claude Beaulieu ont ensuite *retiré* deux amendements identiques qui prévoyaient d'étendre les compétences du bureau enquête accident à l'ensemble des véhicules, y compris civils, du ministère de la défense.

La commission a *adopté* l'article 97 sans modification.

Article 98 : *Renvoi du code du service national au statut général des militaires pour les dispositions relatives aux volontaires*

La commission a *adopté* l'article 98 sans modification.

Article 99 : *Application des articles 92 et 93 aux collectivités d'outre-mer*

La commission a *adopté* l'article 99 sans modification.

Après que **M. Jean-Claude Violet** a indiqué que les commissaires du groupe socialiste émettaient une « abstention favorable » sur le projet de loi et que **le rapporteur** a conclu à un avis favorable, la commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

La commission a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Philippe Vitel, le projet de loi de finances rectificative pour 2004 (n° 1921)**.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi de finances rectificative pour 2004 ouvre 870,3 millions d'euros de crédits de paiement pour le budget de la défense, dont 209,8 millions d'euros au titre III et 660,5 millions d'euros aux titres V et VI. Ces dispositions doivent s'analyser en prenant en considération deux décrets publiés le 28 octobre 2004, l'un ouvrant 692,2 millions d'euros de crédits de titre III, afin principalement de couvrir les surcoûts résultant des opérations extérieures, l'autre permettant de gager le premier par l'annulation d'un montant identique de crédits de titres V et VI. Dans ce dispositif, similaire dans son principe à celui retenu en 2003, l'ouverture de crédits d'équipement en collectif budgétaire vient rétablir, dans leur quasi-intégralité, les crédits annulés par décret. Les surcoûts résultant des opérations extérieures ne sont donc pas financés, comme c'était l'usage jusqu'en 2001, par des annulations à due concurrence de crédits de titres V et VI, ce qu'on ne peut que saluer.

En 2004, les dépenses supplémentaires occasionnées par les opérations extérieures sont estimées à 649,4 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui enregistré en 2002 et 2003. Ces surcoûts se décomposent comme suit : 384,4 millions d'euros en rémunérations et charges sociales, 192,3 millions d'euros en fonctionnement et 72,7 millions d'euros en crédits

d'équipement. Pour ces différentes catégories de dépenses, 540,1 millions d'euros sont ouverts par le décret d'avance. Les surcoûts en rémunérations et charges sociales sont ainsi intégralement couverts, de même que la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement. En revanche, subsiste le principe du non-remboursement des surcoûts de titre V ; ces derniers, s'élevant à 72,7 millions d'euros, ne font l'objet d'aucune ouverture de crédits.

Au total, ce sont pour l'essentiel les dépenses de titre V qui restent à la charge du ministère de la défense ; pour autant, ce financement apparaît satisfaisant, au regard des années précédentes, d'autant plus que le décret d'avance et le collectif budgétaire comportent d'autres dispositions favorables au budget de la défense.

Ce constat ne doit pas masquer le caractère peu satisfaisant de la procédure de financement des opérations extérieures. La commission de la défense a déjà souligné à plusieurs reprises la nécessité de prévoir l'inscription de crédits à ce titre dès la loi de finances initiale. S'il est souvent allégué, pour justifier le principe de leur non-financement en construction budgétaire, le caractère imprévisible des opérations extérieures, cet argument n'apparaît guère convaincant désormais, au regard de leur durée et de leur importance. A cet égard, l'inscription dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 d'une provision de 100 millions d'euros pour ce financement constitue une véritable avancée, dont il convient de se féliciter ; pour autant, l'effort ainsi engagé doit être amplifié à l'avenir, en prévoyant une somme plus proche des montants effectivement déboursés.

S'agissant de la conduite et de l'évolution des opérations extérieures, 13 950 militaires français étaient déployés sur des théâtres extérieurs au 1^{er} juin 2004, contre 14 086 un an plus tôt. Comme en 2003, l'Afrique se trouve au cœur de l'action militaire de la France à l'étranger, essentiellement du fait de l'opération *Licorne* menée en Côte d'Ivoire ; celle-ci a été significativement renforcée à la suite des événements dramatiques survenus au début du mois de novembre. Les troupes déployées en Côte d'Ivoire comptent désormais 5 079 hommes et les surcoûts estimés pour l'année 2004 pour cette opération atteignent plus de 186 millions d'euros ; ils pourraient être revus à la hausse compte tenu de l'évolution de l'engagement des forces françaises. Les Balkans constituent le deuxième théâtre d'intervention de notre pays, représentant environ un tiers des effectifs déployés et des surcoûts ; si l'amélioration de la situation dans cette région a permis de réduire le nombre d'hommes qui y sont mobilisés, plus de 4 000 militaires français participent à la KFOR, au Kosovo, et à la SFOR, en Bosnie-Herzégovine. Enfin, les forces françaises restent fortement engagées en Afghanistan, au titre des missions Héraclès, Pamir et Epidote, avec 1 530 hommes déployés sur ce théâtre d'opérations.

152,1 millions d'euros de crédits de titre III sont ouverts par le décret d'avance sus-évoqué, hors financement des opérations extérieures, afin de permettre le versement de loyers de gendarmerie et d'accroître les dotations de rémunérations et charges sociales, d'alimentation et de carburant. Ces dispositions ont pour objet de répondre à des besoins du ministère, compte tenu notamment de la forte hausse du coût du pétrole ; le collectif budgétaire ouvre également des crédits destinés aux dotations en carburant et inscrit 12 millions d'euros au titre de la création d'un mécanisme de couverture de risque, lequel doit permettre au ministère de la défense de mieux gérer les brusques fluctuations du prix du pétrole. Le projet de loi de finances rectificative abonde également divers chapitres du titre III, afin notamment de permettre le remboursement de dettes auprès de l'OTAN et de couvrir des besoins de financement liés à des frais de contentieux.

Les mouvements de crédits en titres V et VI sont également considérables ; l'intervention successive du décret d'annulation et du projet de loi de finances rectificative fournit au ministère de la défense l'occasion de procéder à un redéploiement de ses crédits de titres V et VI entre différents chapitres, afin de mettre en adéquation ses ressources avec ses besoins.

Les annulations de crédits de paiement réalisées par décret, atteignant 692,2 millions d'euros, ont concerné pour l'essentiel les chapitres relatifs aux équipements interarmées et aux équipements de chacune des armées, à l'espace et au soutien des forces. Parallèlement, 660,5 millions d'euros de crédits de paiement sont rétablis en collectif ; toutefois, sur ce montant, 12,5 millions d'euros, correspondant au chapitre 54-41, c'est-à-dire les infrastructures, résultent de changements d'affectation d'immeubles entre ministères, et leur inscription s'avère neutre pour le budget de la défense. Dès lors, l'ouverture effective de crédits de paiement prévue par le projet de loi s'élève à 648 millions d'euros, et non à 660,5 millions d'euros.

Sur ce montant, 85 millions d'euros sont destinés à compléter le financement du volet fiscal de la réforme de DCN pour 2005 ; en effet, sur les 144 millions d'euros nécessaires, seuls 59 millions d'euros ont été inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances initiale pour 2005 ; la somme restante doit donc être apportée en collectif budgétaire au chapitre des forces nucléaires et à celui de l'entretien programmé des matériels. Ce dernier chapitre bénéficie également d'un fort abondement afin de compenser, au cours de la gestion de 2005, les reports de charges attendus de l'exercice 2004. Le chapitre des forces nucléaires est également abondé afin d'ajuster les dotations du programme M 51, compte tenu de l'entrée en phase de production de ce programme. Enfin, 95 millions d'euros sont destinés aux études-amont.

Le projet de loi prévoit l'annulation de 471 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 250 millions d'euros pour un chapitre

désormais supprimé, et 221 millions d'euros pour le chapitre relatif à l'espace. Dans le même temps, il ouvre 575,5 millions d'euros d'autorisations de programme : 233,5 millions d'euros afin d'abonder divers chapitres des titres V et VI, tandis que 342 millions d'euros sont destinés à assurer le financement de la neutralité fiscale de DCN pour 2005, les autorisations de programme nécessaires n'ayant pas été inscrites dans le projet de loi de finances ; au total, le financement de la neutralité fiscale de la réforme de DCN pour la marine est donc assuré pour 2005 par la voie du collectif budgétaire, comme ce fut le cas en 2003. Cependant, au-delà de ces mécanismes de remboursement, il serait souhaitable qu'une disposition permanente soit recherchée dans ce domaine : les navires de guerre français sont parmi les seuls en Europe à être assujettis, en droit, au paiement effectif de la TVA.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Yves Fromion, président, a souhaité savoir quel était précisément le chapitre supprimé sur lequel 250 millions d'euros d'autorisations de programme doivent être annulés.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis, a indiqué que ces autorisations de programme doivent être annulées sur le chapitre 34-20 de titre III concernant l'entretien programmé du matériel, ce chapitre ayant été mis en extinction par la loi de finances pour 2004.

M. Charles Cova s'est réjoui de la pérennisation du remboursement de la TVA pour DCN, tout en s'interrogeant sur les raisons conduisant la seule marine française à payer cette taxe. Il a ensuite demandé quel était le montant des dépenses issues des opérations extérieures restant à la charge du ministère de la défense.

M. Philippe Vitel, rapporteur pour avis, a précisé que, sur 649,4 millions d'euros de surcoûts liés aux opérations extérieures, environ 76 millions d'euros pèseraient sur le budget de la défense.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a *émis un avis favorable* à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2004.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 30 novembre 2004***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission des finances a procédé à une rencontre avec des députés allemands, membres de la Commission des finances du Bundestag : MM. Jörg-Otto Spiller (SPD), Joachim Poss (SPD), Stefan Müller (CDU-CSU), Klaus-Peter Flosbach (CDU-CSU) et Volker Wissing (FDP).

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité la bienvenue à ses collègues du Bundestag et leur a demandé quel jugement ils portent sur l'économie française.

M. Jörg-Otto Spiller a observé que la France et l'Allemagne doivent affronter une situation également difficile, s'agissant en particulier de l'avenir de leurs systèmes respectifs de sécurité sociale. C'est pourquoi l'Allemagne a engagé des réformes courageuses : celle du système des retraites d'abord, puis celle du dispositif d'indemnisation du chômage. Rien de tout cela n'a été facile mais, étant donné l'ampleur des déficits publics – supérieurs au seuil de 3 % du PIB prévu dans le Pacte de stabilité – l'accord s'est fait au Parlement sur la nécessité de mener ces réformes à bien. L'objectif est bien de parvenir, à l'avenir, à respecter ce seuil et aussi l'article de la Loi fondamentale selon lequel l'endettement nouveau ne peut excéder le montant des dépenses d'investissement.

M. Charles de Courson a fait valoir qu'il s'agissait d'une idée défendue de longue date, en France, par l'UDF.

M. Jörg-Otto Spiller a exposé que, sur le plan macro-économique, la reprise est un peu plus forte en France qu'en Allemagne, où la croissance s'établit à 1,5 %. La différence la plus marquante entre les deux pays tient à ce que la croissance allemande est tirée par les exportations, cependant que la demande intérieure reste stable : la consommation des ménages est invariable, les investissements des entreprises n'augmentent que faiblement, et depuis peu de temps.

M. Klaus-Peter Flosbach a indiqué que, comme l'on peut s'y attendre en démocratie, les opinions sur le Pacte de stabilité divergent selon

que l'on appartient à la majorité ou à l'opposition. De fait, la CDU-CSU considère que les critères du Pacte doivent être strictement respectés, mais qu'étant donnée la politique menée par le Gouvernement, il est fort probable qu'ils ne le seront pas l'année prochaine, pour le quatrième exercice consécutif. Pour le reste, les difficultés que connaît l'Allemagne sont similaires à celles de la France. Ainsi, 41 % des ménages, faute de revenus propres, dépendent des transferts sociaux. Par ailleurs, l'Allemagne compte 19 millions de retraités – et ce nombre ne cesse de croître – et 27 millions de travailleurs vivent des revenus de leur activité, sur une population totale de 82 millions de personnes. La différence majeure entre les deux pays tient à ce que l'économie allemande est fortement tributaire du commerce extérieur : les exportations constituent 37 % de l'activité économique, et la part des importations dans la valeur ajoutée est à peu près équivalente.

La CDU/CSU considère enfin qu'un débat de fond doit avoir lieu sur le fédéralisme et le partage des compétences. Actuellement, 60 % des projets de loi doivent être adoptés par le Bundesrat, où l'opposition est majoritaire, avant d'entrer en vigueur, de sorte que la population ne sait pas exactement qui endosse la responsabilité des politiques menées. Il ne faudrait pas croire que tous les sujets soient cause d'affrontements parlementaires. Ainsi, la récente loi sur le contrôle des assurances a fait l'objet d'un consensus.

M. Philippe Auberger a souhaité savoir quelle appréciation porte l'Allemagne sur les cours respectifs de l'euro et du dollar, dont le cours est un frein à l'activité exportatrice. La définition d'une stratégie commune franco-allemande, qui tendrait à inverser une tendance très préjudiciable à la croissance européenne, est-elle envisagée ? Quels devraient être les rôles respectifs de M. Jean-Claude Juncker et du gouverneur de la BCE, M. Jean-Claude Trichet ?

Enfin, les membres de la Commission des finances du Bundestag considèrent-ils que le Traité constitutionnel devrait préciser le rôle de la BCE et spécifier qu'elle a aussi mission de favoriser la croissance et l'emploi ?

M. Michel Bouvard a demandé si l'Allemagne connaît, comme la France, des délocalisations. Si oui, se font-elles des Länder de l'ouest vers ceux de l'est, ou bien vers la Pologne et la République tchèque, et dans quelles proportions ? A-t-on pu, d'une façon générale, quantifier le phénomène ?

M. Joachim Poss a rappelé que, selon l'OCDE, tant le prix du pétrole que la baisse du dollar pèseront sur la croissance mondiale en 2005. L'Allemagne, jusqu'à présent épargnée par ces remous, pourrait avoir quelque difficulté à maintenir ses performances à l'exportation. Les responsables de l'Union européenne, et au premier chef ceux de la France et de l'Allemagne, doivent prendre les mesures nécessaires pour contrer cette évolution. Le

chancelier Schröder a d'ailleurs fait valoir aux Américains, avec plus de vigueur que de diplomatie, que la parité actuelle crée des distorsions de concurrence.

M. Jean-Claude Juncker, qui connaît parfaitement ce dossier, sera à la hauteur de sa tâche. Mais, sans nier l'importance du Pacte de stabilité pour l'Europe, il convient de rappeler qu'au moment où celui-ci a été élaboré, absolument personne ne prévoyait qu'il y aurait trois années consécutives de stagnation, encore moins un krach boursier et le 11 septembre 2001... La situation de la France est un peu meilleure que celle de l'Allemagne en matière de croissance, mais l'un et l'autre pays sont également menacés par le niveau élevé de l'euro. La stabilité passe par la croissance, et l'on ne peut accepter que la consommation et l'investissement soient entravés par des critères devenus inadéquats.

M. Stefan Müller a expliqué que les délocalisations ne sont pas uniquement le fait des grandes entreprises, mais aussi celui des PME. Lorsque l'on évoque ce phénomène – qui préexistait à l'élargissement de l'Union européenne – avec les dirigeants de ces entreprises, ils expliquent être contraints de délocaliser pour préserver leur compétitivité et, partant, l'emploi en Allemagne même.

M. Jörg-Otto Spiller a souligné qu'avant la chute du Mur de Berlin, les entreprises qui envisageaient de délocaliser leur production devaient prendre le risque de transférer celle-ci dans des pays lointains, aux mentalités et aux systèmes juridiques très différents, et aux traditions industrielles souvent peu affirmées, ce qui n'est pas du tout le cas de la République Tchèque ou d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Pour autant, le jeu en vaut la chandelle, puisque la production globale augmente, comme le montre l'exemple de l'automobile. Et selon le dernier rapport du Conseil allemand des experts en économie, les avantages des délocalisations dans les nouveaux Etats membres l'emportent sur les inconvénients : si ces pays n'arrivaient pas à se développer en dépit de leur tradition industrielle, il y aurait matière à s'inquiéter de l'avenir de l'Union européenne dans son ensemble. Reste que les régions les moins dynamiques de l'Europe des Quinze souffrent des conséquences des délocalisations.

Le Président Pierre Méhaignerie a conclu :

– que les deux pays font face à des problèmes similaires, même si les aspects démographiques diffèrent fortement ;

– que les représentants du SPD disent vouloir surmonter ces problèmes par des réformes « courageuses », dont il serait d'ailleurs intéressant de comparer l'ampleur à celle des réformes conduites en France, tandis que les

représentants de la CDU-CSU insistent avant tout sur le nécessaire respect du Pacte de stabilité ;

– que l'on semble, en Allemagne, moins soucieux qu'en France d'adresser des injonctions à la BCE, que l'on compte davantage sur le verbe, en revanche, pour amener les Etats-Unis à pratiquer une politique monétaire unilatérale, et que l'on fait confiance à M. Jean-Claude Juncker pour animer l'Eurogroupe ;

– que les délocalisations paraissent perçues, outre-Rhin, comme nécessaires, dans certains cas, pour sauvegarder l'emploi.

M. Joachim Poss a tenu à souligner qu'il a aussi la plus grande confiance en M. Jean-Claude Trichet.

M. Volker Wissing a indiqué que majorité et opposition ont, en Allemagne, des appréciations radicalement divergentes sur l'application du Pacte de stabilité. L'opposition considère en effet que les critères du Pacte doivent être impérativement respectés et que l'on doit résoudre les problèmes économiques et sociaux autrement qu'en reniant les engagements souscrits. Son parti, le FDP, juge insuffisantes les réformes engagées, celle des retraites en particulier, et considère qu'il faudrait remplacer l'assurance-maladie obligatoire par des caisses privées et réviser de fond en comble la fiscalité. Enfin, une difficulté propre à l'Allemagne est qu'elle n'a toujours pas entièrement digéré sa réunification : de fortes disparités, y compris démographiques, subsistent entre les Länder de l'ouest et ceux de l'est, disparités qui influent sur les comportements électoraux, et dont on ne peut pas ne pas tenir compte.

M. Jean-Pierre Brard a dit souvent entendre ses collègues de l'UMP citer en exemple, en séance, la politique du chancelier Schröder, et cela lui rappelle la phrase historique d'August Bebel : « Quand l'adversaire me félicite, je me demande quelle bêtise j'ai pu commettre »... Force lui est de constater que des politiques comparables sont actuellement menées en Allemagne et en France, et qu'elles mènent toutes deux à l'échec : croissance faible, chômage persistant, montée préoccupante de l'extrême-droite. En son temps, le gouvernement de Lionel Jospin avait conduit une tout autre politique qui, parce qu'elle n'était pas fondée sur des critères monétaristes, a permis de créer 2 millions d'emplois et de réduire d'un million le nombre de chômeurs.

M. Hervé Novelli a exprimé le sentiment que, même si certains en Allemagne jugent les réformes insuffisantes, toutes les forces politiques allemandes font peu ou prou la même analyse de la situation économique, et a demandé si ce consensus relatif, qui se traduit aussi par une meilleure acceptation des réformes, ne devait pas être attribué à la puissance et à la modération des syndicats allemands.

M. Yves Bur s'est interrogé : s'agit-il bien d'acceptation des réformes, ou simplement de résignation ? Quant à la difficulté qu'éprouve l'Allemagne à retrouver la croissance, ne s'explique-t-elle pas, pour partie, par le vieillissement de sa population ? Enfin, la réforme de l'assurance-maladie, adoptée par consensus, suffira-t-elle à garantir la maîtrise durable des dépenses de santé, alors que les prix des médicaments semblent s'emballer ?

M. Charles de Courson a souhaité savoir si les partis politiques allemands considèrent que les récentes réformes des retraites, de la santé et de l'indemnisation du chômage à la hauteur des enjeux, notamment au regard du vieillissement de la population, et comment l'on peut expliquer que la droite française semble se situer à la gauche du SPD.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé si l'expérience des 32 heures chez Volkswagen et celle des 35 heures en France ont donné envie aux Allemands de les généraliser.

M. Joachim Poss a répondu que les positionnements politiques sont chose très relative. La coalition de gauche au pouvoir en Allemagne a mené les réformes qui lui semblaient nécessaires pour résoudre des problèmes structurels, et notamment le problème démographique, mais elle a tenu à le faire dans un esprit de responsabilité, c'est-à-dire en modernisant le système de sécurité sociale et non en le supprimant, contrairement à ce que souhaite l'opposition, du moins telle qu'elle s'est exprimée par la voix de M. Stefan Müller. Que ce soit en France ou en Allemagne, les partis au pouvoir éprouvent les mêmes difficultés à conduire des réformes – et pourtant, ces réformes sont nécessaires ! Les objectifs fixés demeurent valables, et la coalition s'y tiendra, car elle souhaite à la fois réformer ce qui doit l'être et maintenir la cohésion sociale. Pour ce qui est de l'impact de la réforme de l'assurance maladie, il est encore trop tôt pour l'évaluer, mais l'on sait déjà qu'elle a aussi permis de stabiliser les coûts accessoires du travail. S'agissant de la réduction du temps de travail, le pragmatisme doit prévaloir – ce qui est le cas en Allemagne, où l'on travaille plus de 40 heures dans certains secteurs – sur le dogmatisme ou le manichéisme.

M. Stefan Müller a précisé que, contrairement à ce que vient d'affirmer son collègue, il n'est pas favorable au démantèlement de la sécurité sociale, mais qu'il estime irréalistes les objectifs affichés. On ne doit pas promettre ce qu'on ne peut tenir ! Depuis que l'actuelle coalition est au pouvoir, le nombre de personnes qui ne bénéficient plus de l'assurance-maladie a déjà doublé. Le moral des ménages comme celui des chefs d'entreprises est morose, ainsi que le montrent les chiffres de la consommation et de l'investissement. Il y a de toute évidence un manque de confiance dans les réformes, et le chancelier Schröder a beau tenter de dissimuler cet échec par des appels au « patriotisme », il n'y parvient pas. Les libéraux considèrent qu'il

faut, en matière de retraite, réduire la part de la répartition au profit de la capitalisation, et faire appel, d'une manière générale, à la responsabilité de chacun plutôt qu'à l'État.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que les réformes engagées en France étant encore loin de celles que l'Allemagne avait menées à leur terme et que le FDP estime pourtant insuffisantes. Bien du chemin reste encore à parcourir de ce côté-ci du Rhin...

M. Klaus-Peter Flosbach a tenu à rappeler qu'après la Deuxième Guerre mondiale, c'est un gouvernement CDU-CSU qui a instauré en Allemagne l'« économie sociale de marché », fondée sur la propriété et sur l'idée que celui qui gagne bien sa vie contribue à l'enrichissement général de la société. Ainsi que l'avait formulé Ludwig Erhard, un gros gâteau est plus facile à partager qu'un petit... Ce modèle a connu le succès, puis est venue la réunification, et l'intégration à grand-peine d'une économie, celle de la RDA, pourtant présentée, en son temps, comme la neuvième du monde ! Quant à l'ouverture des pays d'Europe centrale et orientale, elle a complètement changé la donne : ce ne sont pas les Allemands qui sont devenus moins bons, ce sont les autres qui sont devenus meilleurs ! Il faut donc travailler davantage si l'on veut sauvegarder les systèmes sociaux. En l'état, la réforme du système de santé ne va pas assez loin, et il est grand temps d'engager une réforme fiscale d'envergure. Si la population est honnêtement informée des enjeux, elle s'y ralliera, et l'extrême droite verra son influence se réduire à mesure que l'économie de marché fonctionnera mieux.

M. Gérard Bapt, revenant sur le statut de la BCE, a demandé à ses collègues allemands s'ils ne considèrent pas que ses missions devraient être étendues au soutien à la croissance et à l'emploi. Par ailleurs, au moment où les Etats-Unis s'emploient à faire fléchir le dollar pour reconquérir leur compétitivité, un partenariat dans le cadre de l'Eurogroupe ne serait-il pas plus adapté ? S'agissant d'autre part des délocalisations et de la réduction du temps de travail, l'honnêteté commande de dire que le coût du travail ne représente que 12 % du prix de revient total d'une automobile ; autant dire que travailler trois heures de plus revient à gagner de 2 à 3 %... Mais si Renault fabrique la Logan en Roumanie, c'est que le rapport des coûts salariaux entre Roumanie et France est de 1 à 10 ! Si l'on ne parvient pas à l'harmonisation fiscale et si l'on poursuit sur cette pente, toute la production finira délocalisée à l'Est de l'Union, les pays occidentaux ne conservant plus que la recherche et le développement. Où travailleront alors les ouvriers ? Déjà, la société Latécoère fait produire en République Tchèque les deux tiers des portes des Airbus !

M. Edouard Landrain a insisté sur le pragmatisme allemand, grâce auquel, dès lors qu'une réforme apparaît nécessaire, les forces politiques s'en emparent et la mènent à son terme, comme cela a été le cas pour

l'assurance maladie. Il s'est demandé quelle est l'influence des organisations syndicales dans l'élaboration de ces réformes.

M. Philippe Rouault a souligné l'impact de la hausse du prix du pétrole sur la croissance et demandé si, dans ce contexte, l'Allemagne ne va pas devoir reconsidérer l'abandon du nucléaire.

M. Jörg-Otto Spiller a répondu que les grandes organisations syndicales ont, traditionnellement, un rôle politique en Allemagne, où elles participent au processus de décision en matière économique et sociale. Pour autant, ce ne sont pas les troupes auxiliaires d'un parti, comme en témoignent les conflits qui ont opposé la coalition au pouvoir et le syndicat IG Metall. Mais dans l'ensemble, les partenaires sociaux s'attachent à favoriser des solutions pragmatiques qui permettent à la fois que les salariés soient traités correctement, y compris lorsqu'une entreprise est en difficulté, et que celle-ci puisse survivre.

Il a conclu en souhaitant que ce très intéressant échange de vues se renouvelle et invité la Commission à se « délocaliser » à Berlin au cours du premier semestre 2005.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé de quelle indépendance les partis de la coalition majoritaire jouissent, en Allemagne, à l'égard du Gouvernement.

M. Joachim Poss a répondu qu'en Allemagne comme en France, le soutien de la majorité au Gouvernement s'exerce au travers d'un dialogue permanent. Mais les avis peuvent diverger : il est ainsi arrivé que les partis de la coalition imposent leur point de vue au Gouvernement, comme ce fut le cas récemment pour le financement des collectivités locales.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié tous les participants.

*

Puis, **M. Jérôme Chartier**, Rapporteur spécial des crédits des Affaires étrangères, a présenté une communication sur les **implantations et les cessions de locaux diplomatiques en Allemagne**. Notre patrimoine immobilier en Allemagne est le quatrième par ordre d'importance après le Maroc, l'Algérie, et le Liban. Il couvre environ 180.000 m² sur 14 implantations. Il est assez caractéristique des problèmes généraux que peuvent rencontrer les implantations immobilières de la France à l'étranger. Les implantations sont très éclatées, et il y avait jusqu'à présent six consulats en Allemagne. Mais les opérations de cessions peuvent également se compliquer du fait de circonstances historiques. Tel est le cas du terrain de Manneheim, attribué à la France par le traité de Versailles, et pour lequel l'acte

de propriété de 1924 a subi plusieurs altérations, puisque il y a eu sur ce terrain une occupation sans titre. Les difficultés actuelles sont liées à la présence d'une grue de manutention mobile qui devrait également faire partie de la vente. Des difficultés comparables se retrouvent s'agissant des logements de fonctionnaires diplomatiques à Berlin. L'autorisation de vente date de novembre 2003, l'appel d'offres a été déclaré infructueux, mais ces logements s'avèrent trop petits pour des personnels avec leur famille, et le prix de cession de ce patrimoine a sérieusement diminué au fil du temps.

Il en va de même s'agissant de l'ancienne ambassade de Bonn, appréciée au moment de la décision, en juillet 1999, à hauteur de 12 millions de Deutschemark et dont le prix négocié se situe aujourd'hui aux environs de 9 millions de Deutschemark (4,5 millions d'euros).

Enfin, la valeur symbolique des lieux peut expliquer des conditions particulières de vente. Tel est le cas du château d'Ernich, ancienne résidence de l'ambassadeur, située à proximité de Bonn. La nature même de ce château, la symbolique qu'il représente dans les relations franco-allemandes, son implantation très privilégiée expliquent qu'il n'est possible de s'adresser, en l'espèce, qu'à un marché mondial.

On peut tirer de l'exemple allemand trois types d'enseignements. D'abord, le fait de vendre des implantations à l'étranger est un métier en soi, notamment parce qu'il s'adresse souvent au marché mondial et parce que les procédures sont très complexes. À cet égard, on peut remarquer, s'agissant de l'Allemagne, que la procédure d'appel d'offres préalable, qui n'aboutit jamais, fait perdre, très souvent, une année entière aux réalisations. Ensuite, il s'agit d'un métier double, auquel les ambassadeurs ne sont pas nécessairement préparés. Il faut en effet à la fois administrer des biens et prévoir des implantations en fonction de critères distincts des marchés immobiliers locaux. Le déplacement de la capitale de Berlin à Bonn explique, à lui seul, une bonne partie de nos réimplantations immobilières en Allemagne. Enfin, il conviendrait que les investissements français répondent à deux critères, d'une part des acquisitions sur des endroits hautement spéculatifs, comme les centres villes, mais d'autre part la nécessité d'avoir des logements suffisamment fonctionnels pour accueillir des familles de personnels diplomatiques.

En conclusion, il convient également d'insister sur le fait que les réimplantations de consulats ne manifestent aucune volonté de diminuer la présence diplomatique de la France en Allemagne. Si certaines implantations immobilières peuvent être cédées, pour autant, la présence, notamment consulaire, de la France n'est pas pour autant supprimée. Tel sera le cas à Düsseldorf, où une représentation consulaire sera maintenue.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la nécessité de diminuer le train de vie de l'État et d'améliorer la productivité du secteur public. Ceci, peut justifier des ventes de locaux immobiliers qui ne correspondent plus à des nécessités diplomatiques.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE**

Mercredi 1^{er} décembre 2004

*Présidence de M. Pascal Clément, président,
puis de M. Jean-Luc Warsmann, vice-président*

La Commission a procédé à l'examen d'un rapport de M. Thierry Mariani sur la mise en application de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

M. Thierry Mariani, rapporteur, ayant rappelé que le Parlement avait voté la loi du 26 novembre 2003 au terme d'un débat approfondi, au cours duquel pas moins de 410 amendements avaient été adoptés, portant le nombre des articles de 45 à 95 dans le texte promulgué, a fait valoir qu'après son vote, les parlementaires ne pouvaient pas se désintéresser d'un texte qui préoccupe les Français et qui accroît le rôle des maires.

Il a indiqué que, maire d'une ville où l'immigration est très forte, il avait souhaité pouvoir, dès que possible, valider des attestations d'accueil ou contrôler les conditions de logement et de ressources permettant le regroupement familial, mais que ces mesures n'étaient pas applicables, faute de textes d'application. Puis il a rappelé les nombreuses questions écrites posées, à partir du mois de mai 2004, au ministre de l'Intérieur et à ses collègues sur les perspectives de publication des décrets.

Il a constaté les limites de la procédure de questions dans une situation de cette nature : en octobre dernier, tous les textes prévus étaient en attente, sauf un arrêté énumérant des péages autoroutiers. Il a alors indiqué que la réforme récente de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée le 12 février 2004 sur la proposition de M. Jean-Luc Warsmann, avait rendu possible une initiative, en confiant un « droit de suite » au rapporteur de chaque loi dont la mise en œuvre exige des textes d'application.

Toutefois, cette procédure n'étant applicable qu'aux seules lois adoptées depuis la réforme du Règlement, il a rappelé que M. Jean-Louis Debré, soucieux de développer le contrôle parlementaire de la bonne application des lois, lui avait demandé, à l'issue de la conférence des présidents

du 5 octobre 2004, de présenter, en tant que rapporteur de la loi du 26 novembre 2003, un rapport rendant compte de son application.

Avant de dresser l'état des textes d'application au 26 novembre 2004, date anniversaire de la promulgation de la loi, il a précisé que dix-neuf de ses articles renvoyaient au moins une fois pour leur application à un décret, dont quinze à un décret en Conseil d'État, quatre autres prévoyant un arrêté, dont trois renvoient en fait au même arrêté. Il a signalé que le découpage des textes à prendre tenait compte de la structure des règlements existants, un inventaire complet ayant été établi par la circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets en date du 20 janvier 2004. Il a enfin noté que deux articles habilitaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour codifier le droit des étrangers.

Il a rappelé que la plupart des mesures-phares de la loi étaient d'application directe, dont en particulier : l'essentiel des règles relatives au droit au séjour en France ; l'allongement de la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement ; l'essentiel des règles d'acquisition de la nationalité française ; les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs ; l'ensemble des dispositions pénales renforçant les sanctions contre les filières d'immigration irrégulière, ainsi que les dispositions limitant les effets de la « double peine ».

Le rapporteur a ensuite indiqué qu'au 26 novembre 2004, avaient été publiés les deux ordonnances, cinq décrets et un arrêté, en ne tenant pas compte des divers décrets relatifs à l'asile et à la procédure contentieuse, même s'ils concourent à la politique de l'immigration. Il a notamment signalé la publication du décret relatif à l'attestation d'accueil et à l'obligation d'assurance, qui posait des problèmes complexes de coordination interministérielle, et de celui lançant une expérimentation pour le fichier des demandeurs de visa. Il a souligné l'importance des ordonnances, qui codifient les règles législatives d'entrée, de séjour et d'asile des étrangers sur le territoire de la République, en faisant valoir qu'elles permettraient à la loi d'être plus accessible dans une matière complexe, l'ordonnance de 1945 ayant subi pas moins de 70 modifications en 58 ans. Il a souligné que la partie réglementaire du code devait encore être adoptée.

Parmi les décrets en attente, il en a distingué cinq qui ne conditionnent pas l'application de la loi et treize qui sont le préalable de l'application des dispositions législatives en cause. Il a précisé que la plupart de ces textes étaient en phase finale d'élaboration, les uns ayant déjà été examinés par le Conseil d'État, les autres étant sur le point de l'être, plusieurs d'entre eux étant d'importance comparativement mineure. Il a conclu que les ordonnances et les principaux décrets d'application auront été publiés en novembre et décembre 2004, soit de onze à treize mois après la promulgation de la loi, ces

délais n'étant pas inhabituels au regard des précédents. Il a résumé ainsi le bilan des publications : une large partie des dispositions majeures de la loi étaient directement applicables, parmi les autres, ce sont les textes les plus importants qui ont été engagés par priorité, et parmi les textes encore inachevés, la plupart sont rédigés en quasi-totalité.

Le rapporteur a souhaité, pour terminer, tirer quelques leçons de l'exercice de suivi de l'application de la « loi immigration ». La première est que l'application de la loi n'est pas seulement la rédaction de textes, mais une volonté d'agir : pour répondre à la volonté politique du législateur, l'adaptation des moyens humains et matériels de l'État est au moins aussi importante que les actes réglementaires. Il a estimé que, si beaucoup a déjà été fait, la mise à niveau est encore loin d'être à la hauteur, qu'il s'agisse des centres de rétention, des services des étrangers dans les préfectures ou des services d'état-civil des consulats. Il a donc fait part de sa vigilance pour l'avenir.

Une deuxième leçon porte sur les facteurs de lenteur dans l'élaboration des textes d'application. Il en a identifié trois. L'innovation juridique, d'abord, qui suppose de définir des procédures de décision, des circuits administratifs et des autorités de gestion dotées des moyens nécessaires ; l'innovation technique, comme l'atteste l'exemple de l'ajout de données biométriques, c'est-à-dire des photos et des empreintes digitales, au fichier des demandeurs de visas ; le défaut de pilotage opérationnel de la coordination interministérielle, enfin, qui constitue la principale source de lenteur.

À cet égard, le rapporteur a d'abord regretté l'absence d'une instance de pilotage, le ministère de l'Intérieur étant chef de file sur une partie seulement des articles de la loi et se bornant à saisir les ministères « porteurs » des autres dispositions, sans être clairement chargé du suivi. Il a estimé qu'un organisme aurait vocation à assurer pleinement un rôle de coordination et de suivi : le Secrétariat général du Gouvernement, parce qu'il est interministériel et qu'il assure cette fonction avant le vote de la loi.

Il a également déploré le défaut de programmation opérationnelle, en estimant que, dès le vote de la loi, le Secrétariat général du Gouvernement devrait élaborer un tableau de programmation, rythmé par quelques étapes, en fonction des engagements pris par les ministères sur la préparation des décrets et des circulaires et sur leurs moyens.

Notant en troisième lieu que chaque ministre a ses priorités et, que, par fonction, les directeurs d'administration centrale étaient tenus de les privilégier, il a signalé que la loi organique relative aux lois de finances amènerait les responsables de programme à s'expliquer devant le Parlement sur leurs éventuels manquements aux obligations interministérielles.

Le rapporteur a conclu sur le rôle d'aiguillon irremplaçable que peut jouer le Parlement, et lui seul. Il a fait valoir que dans l'exercice de sa fonction législative, lors de l'adoption de la loi, le législateur devait, quand il avait le choix, préférer : les lois simples et d'application directe, les lois courtes, les lois qui seront financées sur des budgets prioritaires, enfin les lois qui clarifient les responsabilités des acteurs.

S'agissant de sa fonction de contrôle, il a estimé nécessaire un suivi de l'application des lois extérieur aux ministères, dans lequel l'implication des rapporteurs est une solution naturelle, trouvant un cadre bienvenu dans la nouvelle procédure du Règlement de l'Assemblée nationale. Il a constaté que la publication de rapports était de nature à surmonter les réticences compréhensibles des ministères à s'expliquer sur leurs difficultés et à assurer une vision d'ensemble qui fait parfois défaut au Gouvernement lui-même.

Il a jugé que six mois, puis un an, étaient finalement de bonnes échéances pour évaluer la mise en application des lois, le rendez-vous réaliste pour un bilan complet devant être pris sur une année dans le cas de textes lourds et complexes. Il a terminé en soulignant que, par le suivi de l'application des lois que le Parlement a votées, il ne s'agit nullement d'interférer dans les choix du Gouvernement, mais de veiller à l'effectivité du droit.

Après avoir souligné l'utilité du rapport de M. Thierry Mariani, établi à la demande du président de l'Assemblée nationale, **le président Pascal Clément** a estimé que, pour vives qu'elles soient, ses conclusions n'en étaient que plus stimulantes.

Puis, s'appuyant sur les enseignements des deux premiers rapports d'application, il a jugé indispensable d'améliorer la coordination interministérielle. Rappelant que le Secrétariat général du Gouvernement est chargé de cette mission, il a souhaité qu'il se préoccupe plus efficacement de l'adoption des décrets, notamment en ayant recours à un tableau de bord.

Après avoir jugé intéressant le rapport de M. Thierry Mariani, comme l'avait été la semaine précédente celui de M. Jean-Luc Warsmann sur la mise en application de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, **M. Jérôme Lambert** a estimé significatif que les problèmes d'application se rencontrent essentiellement au niveau interministériel et considéré que le Gouvernement devrait mettre en œuvre des procédures lui permettant de mieux suivre les textes.

Évoquant la hausse du nombre de mesures d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une application effective, il a souhaité en connaître les chiffres précis, en rappelant que si 10 % des mesures d'éloignement étaient mises en application auparavant, la hausse

constatée dans le rapport – de l'ordre de 30 à 40 % – ne constituait finalement qu'une légère amélioration, plus de 85 % des décisions restant inappliquées.

M. Jean-Luc Warsmann a félicité M. Thierry Mariani pour la qualité de son travail. S'en rapportant à sa propre expérience de rapporteur, il a émis l'espoir que, dans le futur, le questionnement effectué par les rapporteurs auprès des ministères chargés de prendre les mesures d'application soit mieux compris. Estimant nécessaire que tous les rapporteurs de projets ou propositions de loi adoptés fassent un rapport sur la mise en application de la loi au bout de six mois, sans masquer aucun manque ou aucune difficulté, il a considéré que de tels rapports devraient permettre d'améliorer la préparation et l'adoption des textes d'application, en précisant que les ministères peuvent prendre les textes d'application en quelques jours dès lors qu'ils les ont préparés en amont. Soulignant enfin que les délais entre la publication de la loi et la publication des textes réglementaires peuvent être moins pénalisants si, par exemple, des appels d'offre ont été lancés dans ce laps de temps, il a en conséquence émis le souhait que cette pratique soit généralisée.

M. Jean-Pierre Soisson a précisé qu'un tableau de bord avait déjà été tenu dans le passé au Secrétariat général du Gouvernement, à la demande du Premier ministre, mais que l'inflation législative avait pris une telle ampleur qu'il était devenu impossible d'établir un tel tableau.

M. Robert Pandraud a souligné la hausse du nombre de clandestins, en s'appuyant sur le nombre sans cesse croissant de ceux venant à sa permanence afin d'obtenir une régularisation, qui est passé de trois à quatre demandes par mois à une dizaine de demandes par semaine. Tout en regrettant que les difficultés de régularisation et les mesures d'éloignement concernent parfois les étrangers les plus qualifiés, il s'est demandé si les arrivées massives d'étrangers en situation irrégulière ne devaient pas suggérer un traitement massif des reconduites à la frontière.

Relevant par ailleurs que toute fermeture hermétique des frontières était impossible, il a proposé que soit créé, comme cela avait déjà existé, un ministère de la population, susceptible de réunir pour plus d'efficacité l'ensemble de compétences aujourd'hui éclatées entre divers départements ministériels. Il a souligné ensuite la nécessité de prendre en compte la difficulté, pour les fonctionnaires chargés d'appliquer les textes, de s'adapter en permanence à des changements incessants de réglementation. Enfin, il a demandé des précisions sur les missions et l'utilité du Haut Conseil à l'intégration.

Après avoir félicité le rapporteur pour la tonicité de son rapport, **M. Claude Goasguen** a déploré l'existence d'un décalage entre la publication

des textes législatifs et réglementaires et leur mise en œuvre, décalage que l'absence de statistiques fiables ne contribuait pas à expliquer.

C'est pourquoi il a vivement regretté que la disposition adoptée à son initiative dans la loi « Chevènement » et prévoyant la remise d'un rapport annuel chiffré n'ait donné lieu qu'à la remise d'un seul rapport et fait part de son souhait qu'une disposition semblable, introduite également sur sa proposition dans la loi de novembre 2003, donne prochainement lieu à la production de statistiques précises, permettant de cerner les contours de l'immigration clandestine et ceux de l'immigration légale, dont on mesure mal l'évolution tout en constatant la dérive sur le terrain.

À l'instar du directeur de l'Institut national d'études démographiques (INED), il s'est inquiété, de manière générale, de la multiplicité des définitions de l'immigration utilisées par les différents ministères et, en particulier, des doutes qui peuvent légitimement être émis sur celle retenue par l'INSEE dans son recensement général de la population. Il a précisé que le flou des définitions nationales s'ajoute à la diversité des définitions pratiquées par chaque pays de l'Union européenne, phénomène qui interdit toute comparaison solide. Il a souhaité que la Commission des lois se penche plus particulièrement sur cette question.

M. Christian Decocq a souligné qu'il convenait, comme l'avait fait le rapporteur, de distinguer la mise en œuvre de la loi de ses résultats proprement dits et que l'examen systématique de ces derniers pourrait conduire le législateur à s'interroger de plus en plus, non sans une certaine mélancolie, sur sa capacité à agir sur la réalité. Prenant l'exemple de l'exécution des mesures de reconduite à la frontière, il a demandé au rapporteur jusqu'où, dans le cadre de son rapport, il convenait d'aller dans les recommandations. Enfin, il s'est interrogé sur l'état d'avancement des contrats d'intégration.

Rappelant qu'il avait récemment eu l'occasion de visiter avec Mme Michèle Tabarot le centre de rétention de Nice, situé dans un département qui constitue, après l'aéroport de Roissy, la deuxième porte d'entrée des étrangers en France, **M. Christian Estrosi** a expliqué que la multiplication des réponses faites par les étrangers en situation irrégulière dans un but dilatoire, allant de l'usurpation d'identité à l'usurpation de nationalité, rend difficile l'exécution des mesures de reconduite dans les délais légaux, et ce malgré l'allongement de ces derniers. Il a précisé que de tels comportements sont encouragés par les associations présentes dans les centres de rétention et que l'attitude des consulats étrangers ne contribue pas toujours à améliorer la situation. Il a affirmé que seuls les moyens biométriques permettraient de pallier ces difficultés et regretté dans le même temps que les consulats français manquent de moyens pour les mettre en œuvre.

Puis, s'inquiétant des menaces que font peser sur la sécurité publique de nouveaux courants d'immigration, en particulier ceux en provenance de Tchétchénie, qui entraînent l'arrivée sur le sol français de mouvements mafieux « barbares », pour lesquels une vie humaine ne compte pas, il a demandé si ces personnes bénéficient d'un statut de réfugié politique.

Enfin, il a déploré que la destruction des immeubles dégradés prévue par la loi « Borloo » sur la rénovation urbaine, pour laquelle les offices départementaux ont réalisé d'importants efforts, soit contrecarrée par l'installation illégale dans ces bâtiments d'étrangers en situation irrégulière.

M. Xavier de Roux a tout d'abord estimé que les rapports d'application des lois doivent s'attacher à mesurer l'efficacité de ces dernières et non se limiter à un simple inventaire de leurs mesures d'application et s'est déclaré en faveur de proposition faite par M. Robert Pandraud de création d'un ministère de la population.

Il s'est ensuite offusqué du manque de moyens attribués aux consulats français, qui sont incapables *ipso facto* d'opérer une sélection entre les demandeurs des visas, ce qui peut conduire, comme dans le cas de la Chine, à imposer des délais d'instruction exorbitants à des demandeurs de bonne foi, inscrits dans des programmes d'échanges universitaires ou scientifiques, au détriment de l'image de la France.

M. Didier Quentin, confirmant les analyses de M. Xavier de Roux, a souligné la nécessité de conduire une politique de visas plus efficace à l'égard de pays tels que la Chine, dont les ressortissants pourraient à l'avenir visiter de manière massive la France au plus grand bénéfice de notre économie et de notre rayonnement culturel. En conséquence, il a proposé qu'une part plus importante des droits de chancellerie perçus à l'occasion de l'émission des visas par les services consulaires puisse être rétrocédée à ces mêmes services plutôt que d'être versés au budget général, afin d'accroître leurs moyens.

Saluant à son tour le travail du rapporteur, **M. Christophe Caresche** a regretté que la proposition faite dans le cadre de l'examen de la loi de novembre 2003 d'organiser un débat annuel sur l'immigration n'ait pas été retenue par le Gouvernement et ce d'autant plus que le récent rapport particulier de la Cour des comptes ou les analyses du Haut Conseil à l'intégration montrent l'urgence d'une telle discussion. En outre, il s'est dit réservé sur la place prépondérante accordée dans le rapport à l'immigration clandestine et a estimé tout aussi utile d'analyser l'évolution de l'immigration légale, pour laquelle on manque également de données fiables.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— malgré l'amélioration évidente du taux des mesures d'éloignement faisant l'objet d'une application effective, de grands progrès restent à accomplir. Le goulet d'étranglement que constitue l'insuffisance des places en centre de rétention administrative se desserre, comme le montre le rapport, mais trop lentement, compte tenu de l'allongement de la durée maximale de rétention par la loi du 26 novembre 2003 ;

— le rapport prévu par l'article premier de la loi sur le bilan de la politique d'immigration est à l'état de projet, muni de ses annexes. La loi implique sa publication avant la fin de l'année et cette date devrait être respectée ;

— les travaux de la délégation pour l'Union européenne montrent que, dans le secteur de la Justice et des affaires intérieures, les États-membres établissent leurs statistiques d'asile ou d'immigration sur la base de définitions disparates qui font échec aux comparaisons ;

— l'expérimentation conduite en matière de recueil d'informations biométriques pour les demandes de visa illustre le cas d'une disposition législative qui ne peut être mise en application en moins de dix-huit mois ;

— si la France n'a plus de ministère de la population, des pays étrangers, comme les États-Unis, en sont dotés, avec apparemment des résultats satisfaisants ;

— la France conduit, notamment avec l'Allemagne, des expériences de bureau commun des visas dans quelques postes consulaires, en particulier en Afrique. On pourrait envisager un corps de gardes-frontières commun, après l'adoption du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Puis la Commission a autorisé le dépôt du rapport d'application de la loi en vue de sa publication.

*

La Commission a examiné en deuxième lecture, sur le rapport de M. Pascal Clément, le projet de loi, modifié par le Sénat, portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (n° 1952).

Après avoir précisé qu'à l'issue des travaux du Sénat, 22 des 26 articles du projet de loi restaient en discussion, **M. Pascal Clément, rapporteur**, a rappelé que la création de la Haute autorité visait à doter la France de l'instrument de promotion de l'égalité et d'aide aux victimes qui lui

fait aujourd'hui défaut, afin notamment de répondre à une obligation communautaire et aux engagements pris, en octobre 2002, par le Président de la République. Le Sénat a apporté plusieurs modifications au texte de l'Assemblée. Il a, tout d'abord, modifié l'exigence de parité prévue dans la composition de la Haute autorité, en prévoyant l'obligation de respecter « *une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes* », afin de répondre aux risques d'inconstitutionnalité déjà soulignés lors de la première lecture à l'Assemblée, l'obligation de parité ne jouant de manière stricte qu'en matière électorale. Le Sénat a, en outre, introduit une seconde exigence : les pouvoirs publics chargés de nommer les membres de la Haute autorité seront soumis à l'obligation de respecter « *le pluralisme* ». Cette disposition vise à assurer l'expression de sensibilités différentes. Par ailleurs, les fonctions de membre de la Haute autorité ne pourront être exercées qu'à certaines conditions. Le Sénat a en effet prévu un régime de déport des membres de la Haute autorité qui ne pourront prendre part aux délibérations et aux investigations concernant un organisme avec lequel ils sont ou ont été liés par un intérêt, un mandat ou une fonction.

Les sénateurs ont également modifié les conditions de saisine de la nouvelle instance. En premier lieu, les victimes pourront la saisir par l'intermédiaire d'un député, d'un sénateur ou d'un représentant français au Parlement européen. D'autre part, les associations pourront participer à la saisine, conjointement avec la victime. Des garanties de procédure pour les personnes entendues par la Haute autorité ont été introduites : ces personnes pourront se faire assister du conseil de leur choix, et un procès-verbal contradictoire de leur audition leur sera remis. En outre, les avocats seront exclus du champ d'application de la levée des sanctions pénales liées à la révélation du secret professionnel. Les pouvoirs de la Haute autorité ont été également modifiés : lorsqu'il lui sera refusé de procéder à des vérifications sur place, son président pourra saisir le juge des référés, et, en outre, lorsque ses recommandations ne seront pas suivies d'effet, la Haute autorité pourra le faire savoir par la publication au *Journal officiel* d'un rapport spécial.

Le Sénat a également renforcé le rôle consultatif de la Haute autorité : le Gouvernement sera obligé de soumettre à son avis tout projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité. En outre, le Premier ministre pourra lui demander de contribuer à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales portant sur la lutte contre les discriminations. Par ailleurs, en dotant la Haute autorité de délégués territoriaux, les sénateurs ont fait figurer dans le projet de loi l'organisation territoriale que le Gouvernement prévoyait d'instituer par décret. Enfin, la gratuité du service d'accueil téléphonique des victimes a été supprimée, afin d'éviter que la nouvelle autorité ne soit assaillie d'appels fantaisistes.

Le rapporteur a ensuite rappelé que le texte adopté par l'Assemblée nationale transpose la directive du 29 juin, en prévoyant un droit à égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, et en instituant, à cet effet, un aménagement de la charge de la preuve. Le Sénat est allé au-delà de la transposition de cette directive : il a étendu le droit à un traitement égal et l'aménagement de la charge de la preuve à toutes les discriminations. Sont notamment visées les discriminations en raison des opinions politiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'apparence physique, de l'état de santé ou du handicap.

En dernier lieu, le rapporteur a présenté les dispositions relatives à la lutte contre les propos sexistes et homophobes, insérées dans le projet de loi, à l'initiative du Gouvernement. Tout en tenant compte de certaines critiques, ce volet reprend les principales dispositions du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 23 juin 2004, sur lequel, nommée rapporteure, Mme Brigitte Barèges a procédé à de nombreuses auditions.

Le texte adopté par le Sénat réprime d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ceux qui auront publiquement provoqué à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle ou qui auront provoqué, à l'égard de ces mêmes personnes, aux discriminations illicites et réprimées par le code pénal (articles 225-2 et 432-7). Cette dernière précision n'existe pas dans le cas de l'incitation à la discrimination à caractère racial religieux ou ethnique, et n'était pas prévue dans le projet de loi présenté en juin dernier : elle a été insérée suite notamment aux critiques du Conseil d'État, afin de s'assurer que la nouvelle incrimination ne permettra pas de poursuivre des propos qui relèvent du débat public, comme par exemple des prises de position contre le mariage entre personnes de même sexe.

En outre, il est proposé d'aggraver les peines encourues par les auteurs d'une diffamation ou d'une injure publique envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle. Les auteurs de tels propos diffamatoires encourront désormais une peine pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende, comme c'est le cas pour les diffamations ou injures publiques à caractère racial, religieux ou ethnique. Le texte proposé concerne à la fois les propos sexistes et homophobes, alors que le projet de loi présenté en juillet ne concernait que l'injure ou la diffamation fondées sur l'orientation sexuelle. Cette inégalité de traitement avait été fortement critiquée par les associations féministes.

Enfin, s'agissant de la procédure, le projet de loi aligne les règles de mise en mouvement de l'action publique pour les délits de presse de nature sexiste ou homophobe sur celles existantes en matière de racisme ou d'antisémitisme. En conséquence, le ministère public pourra déclencher

d'office une poursuite dans le cas d'une diffamation ou d'une injure sexiste ou homophobe, même sans plainte préalable de la victime, ce qui peut soulever certaines difficultés pour la victime, qui peut ne pas souhaiter qu'un procès public ait lieu. En outre, les associations de lutte contre les discriminations pourront se constituer partie civile pour l'ensemble des nouvelles infractions de sexisme ou d'homophobie. En revanche, contrairement à la solution retenue dans le projet de loi, il n'est plus prévu de faire passer le délai de prescription de trois mois à un an en matière de propos sexistes ou homophobes. En effet, la courte durée de prescription pour les délits de presse est considérée comme une garantie de la liberté d'expression.

En conclusion, le rapporteur a considéré que les dispositions relatives à la lutte contre les propos sexistes et homophobes s'intègrent utilement dans un texte visant à améliorer la lutte contre les discriminations.

M. Claude Goasguen a tout d'abord regretté que le Parlement cautionne, encore une fois, la création d'une autorité administrative indépendante dont la multiplication remet en cause l'autorité de la loi, en soulignant que ce type d'organismes avait tendance à se substituer de plus en plus au législateur alors qu'ils ne disposent d'aucune légitimité issue du suffrage universel et en rappelant que l'actualité récente, s'agissant du CSA, avait démontré leurs insuffisances.

Concernant l'ajout au Sénat, par des amendements gouvernementaux, des dispositions issues du projet de loi relatif à la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe, il a jugé qu'il s'agissait d'un procédé très critiquable, nuisant à la qualité du travail parlementaire et qu'il était donc indispensable qu'un débat réel ait lieu sur cette question à l'Assemblée nationale car les dispositions envisagées remettent gravement en cause les fondements même de nos principes juridiques.

Considérant que si la rédaction de l'article 17 *bis*, qui fait référence explicitement aux seules discriminations interdites par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal, constituait un progrès par rapport au projet initial, il a en revanche estimé que l'incrimination spécifique de l'injure et de la diffamation à caractère sexiste ou homophobe, prévue par l'article 17 *ter*, n'était pas acceptable. Il a exposé qu'elle revient à priver le juge de toute marge de manœuvre dans la qualification de l'injure et de la diffamation alors que, selon une tradition qui remonte au droit romain, c'est à lui d'apprécier la réalité de l'infraction. Précisant qu'il est en effet probable que la jurisprudence en matière de racisme sera étendue aux nouveaux délits envisagés, il a rappelé que la cour d'appel de Paris, par un arrêt de la 11^e chambre du 18 septembre 1995, comme la Cour de cassation, par un arrêt du 16 mars 2004, avaient jugé que la preuve des faits diffamatoires n'est pas admise en matière de diffamation raciale. Il a craint dès lors que l'assimilation du dispositif de l'article 17 *ter* à

celui de l'article 32 de la loi de 1881 conduite à une forme dangereuse d'automatisme de la peine.

M. Claude Goasguen a ensuite estimé qu'il serait judicieux de prendre en compte les critiques exprimées par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'incrimination aggravée de la diffamation et de l'injure, notamment son rappel l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme stipulant que la liberté d'expression vaut aussi pour les informations ou idées « *qui heurtent, choquent ou inquiètent* ». Concluant son intervention, il a considéré qu'une telle atteinte à la liberté d'expression rendra bientôt nécessaire l'adoption d'un « code des injures » afin de savoir si tel ou tel propos est acceptable !

M. Patrick Bloche a considéré que le rapporteur avait eu raison de rappeler que la pénalisation de certains propos à caractère sexiste ou homophobe ne constituait en rien une révolution juridique mais permettait simplement, sans minimiser cet important progrès, de compléter la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881, grande loi de la République qui tout à la fois garantit la liberté de la presse et permet d'en sanctionner les abus.

Rappelant que le groupe socialiste s'était abstenu en première lecture car il estimait que le texte ne permettait pas à la Haute autorité de lutter efficacement contre les discriminations, notamment du fait de l'absence de pouvoir réel de régulation, il a précisé que, compte tenu des améliorations apportées par le Sénat sur la Haute autorité et de l'intégration dans ce projet de loi des dispositions de lutte contre les propos homophobes et sexistes, il pourrait s'acheminer vers un vote positif en deuxième lecture, puisque le texte reprend désormais une partie importante des dispositions de la proposition de loi du groupe socialiste discutée le 27 novembre 2003, même s'il serait souhaitable d'étendre le dispositif à toutes les discriminations interdites par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal.

Puis, soulignant que la simple mise à niveau législative des sanctions contre les propos discriminatoires, telle que prévue par le projet de loi qui opère par renvoi à la liste des discriminations énumérées dans le code pénal, ne peut être considérée comme attentatoire à la liberté de la presse, il a rappelé que les propos négationnistes ou racistes étaient déjà passibles de peines d'emprisonnement et que ceux qui s'opposent à toute peine privative de liberté en matière de délit de presse devraient alors prendre l'initiative de réformer en ce sens la loi de 1881.

Répondant aux observations de M. Claude Goasguen, M. Patrick Bloche a par ailleurs considéré qu'il était paradoxal de critiquer l'existence d'organismes indépendants comme la Haute autorité et, dans le même temps, d'invoquer l'avis de la CNCDH pour dissuader les élus du suffrage universel de

sanctionner les abus à la liberté d'expression. Il a enfin estimé que l'expression de « propos discriminatoires » n'était pas vague car, encadrée par la jurisprudence, elle ne relève en aucune façon du délit d'opinion et dire ainsi son opposition au mariage homosexuel ne saurait être considéré par exemple comme une injure ou une diffamation.

M. Michel Piron s'est enquis de la portée de l'article 2 du projet dans sa rédaction issue des travaux du Sénat, en ce qui concerne l'exigence de pluralisme dans la composition de la Haute autorité et s'est étonné de l'ajout d'une telle exigence qui incite à une discrimination des opinions dans un texte qui entend les condamner toutes. Il a ensuite fait part de ses doutes sur la pertinence de la nouvelle rédaction de l'article 17 qui prétend énumérer l'ensemble des discriminations prohibées.

Après avoir regretté la méthode cavalière suivie au Sénat pour insérer par amendement le contenu d'un projet de loi et déploré qu'une sorte de terrorisme intellectuel tende à condamner, sans les entendre, tous ceux qui s'opposent aux nouvelles dispositions, **M. Jean-Paul Garraud** a tenu à préciser que sa propre opposition était exempte de tout jugement de valeur sur l'homosexualité.

Rappelant que la majorité actuelle avait développé un arsenal juridique important en faveur de la communauté homosexuelle, notamment en améliorant le PACS et en faisant de l'homophobie une circonstance aggravante de certains délits, il s'est tout d'abord interrogé sur la nécessité de légiférer alors qu'il n'existe pas de vide juridique – lequel ne manquerait pas d'être souligné par la Cour de cassation dans son rapport annuel – et il a précisé que les propos portant atteinte à l'honneur et à la considération d'une personne peuvent déjà être sanctionnés. Il a ajouté que, si l'article 17 *bis* faisait référence à des infractions bien définies, l'article 17 *ter* réprimait la diffamation et l'injure, qui sont des notions dont la portée a été délimitée par la jurisprudence. Par ailleurs, il s'est étonné que le Parlement rétablisse des peines d'emprisonnement en matière de délit de presse, après les avoir supprimées pour être en conformité avec le droit européen.

Il a ensuite souligné que ce texte inutile était également dangereux en portant atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, et exprimé sa crainte d'une multiplication des procédures initiées par des associations, qui risque d'entraîner une sorte d'autocensure des journalistes. Il a rappelé que le projet avait ainsi suscité l'hostilité des fédérations de presse de même, d'ailleurs, que celle de personnalités connues pour leur combat en faveur du PACS. Enfin, il a regretté que des droits soient octroyés à des communautés, en contradiction avec l'universalité des droits de l'homme et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, récemment rappelée par la décision sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, et il a contesté qu'un

parallèle puisse être établi avec la législation contre le racisme qui répond à une exigence constitutionnelle.

Soulignant les fortes réserves que le projet de loi sur l'homophobie avait suscitées, y compris dans la majorité, **M. Jean-Pierre Soisson** s'est félicité que le Gouvernement ait finalement renoncé à des dispositions potentiellement dangereuses pour les libertés publiques, afin de procéder à une réforme prudente tout en respectant les principes généraux du droit.

Après avoir regretté que la pénalisation plutôt que de l'éducation constitue la solution ultime pour modifier les comportements, **Mme Valérie Pécresse** a souligné que le vote de la loi sur le racisme et l'antisémitisme, en isolant les communautés, avait rendu plus difficile la défense de l'universalisme des valeurs et conduisait naturellement à accorder à toute catégorie qui le demande une protection spécifique. Elle a cependant exprimé sa satisfaction devant l'amélioration du texte, qui fait référence à des notions juridiquement bien définies, ne porte pas d'atteinte frontale à la liberté de la presse et met au même rang le sexisme et l'homophobie. Elle a précisé que, dans sa rédaction issue de l'amendement du Gouvernement, l'article 17 *bis* ne réprimait que les discriminations à l'embauche ou pour l'accès aux biens et services, et qu'il serait toujours possible de se déclarer opposé, comme cela est son cas, au mariage homosexuel ou à l'adoption par des couples homosexuels.

Mme Brigitte Barèges a exposé que le projet de loi ne créait pas de nouveaux délits, mais alignait les sanctions réprimant la diffamation ou l'injure contre les femmes et les homosexuels sur celles prévues pour les propos de même nature à caractère raciste et antisémite. Soulignant que le texte protégeait les personnes et non les communautés, elle a considéré que d'éventuelles poursuites ne déboucheraient pas nécessairement sur des condamnations. Elle a ensuite déclaré que, si les fédérations de presse avaient pu se montrer inquiètes, tel n'était pas le cas des syndicats de journalistes, globalement satisfaits par le texte, et précisé que le retour au délai de prescription de droit commun en matière de presse rassurait la profession. Rappelant que l'intégration par voie d'amendement des dispositions relatives à l'homophobie et au sexisme dans le projet sur la Haute autorité permettrait le vote d'un texte définitif avant la fin de l'année, conformément aux engagements du Gouvernement, elle a conclu que le texte issu des travaux du Sénat était équilibré, évitait les dérives et répondait à une forte attente de l'opinion.

Après avoir souhaité que soient évités les propos disproportionnés, qu'ils soient excessifs ou qu'ils résultent d'une analyse trop hâtive, **M. Guy Geoffroy** a estimé que si le projet de loi soumis à l'Assemblée nationale regroupait désormais, compte tenu des amendements adoptés par le Sénat, deux

réponses distinctes au problème de la discrimination, ces dernières n'étaient cependant pas étrangères l'une à l'autre et répondaient toutes les deux à des engagements pris par le chef de l'État. S'agissant plus précisément des articles additionnels adoptés par le Sénat, il a considéré que l'article 17 *bis*, dans sa rédaction issue de l'amendement du Gouvernement, apparaissait maintenant incontestable dans son principe et que l'article 17 *ter* apportait une solution au problème posé par l'impunité inadmissible des propos homophobes ou sexistes dirigés contre un groupe de personnes. Il a, dès lors, indiqué que le nouveau titre II *bis* constituait une mise à niveau adéquate du dispositif pénal en matière de propos discriminatoires et qu'il voterait le texte sans réticence.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— contrairement à d'autres autorités administratives indépendantes, la Haute autorité ne disposera pas de pouvoirs de sanction, ni de pouvoir normatif. Conformément aux prescriptions communautaires, elle vise simplement à aider les plus faibles à valoir leurs droits ;

— il est vrai que l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) appelant au « retrait » du projet de loi réprimant les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe a provoqué une certaine émotion. Toutefois, consciente des engagements pris par le chef de l'État et le Premier ministre, la Commission a proposé, par pragmatisme, certaines modifications dans l'hypothèse où le Gouvernement viendrait à inscrire ce texte à l'ordre du jour du Parlement. Fort des suggestions de la CNCDH, et des nombreuses observations qui ont été faites par ailleurs sur ce projet de loi, le Gouvernement a opportunément décidé d'en préciser certaines des dispositions, notamment en matière de provocation à la discrimination à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle, en prévoyant que les propos publics ne pourront être incriminés que s'ils provoquent à la Commission d'un fait illégal pénalement réprimé et prévu par les articles 225-2 et 432-4 du code pénal. Ce faisant, la liberté d'expression et de débat est davantage assurée tout en permettant la répression des propos et écrits sexistes ou homophobes les plus excessifs car attentatoires à la dignité des personnes ;

— l'introduction de telles dispositions par voie d'amendement au Sénat peut, certes, être critiqué, mais nul ne saurait prétendre que le projet de loi tendant à la création d'une haute autorité de lutte contre les discriminations est dépourvu de tout lien avec la lutte contre l'homophobie et le sexisme ;

— l'article 17 *ter*, relatif à la diffamation et l'injure publiques à caractère homophobe ou sexiste, ne crée pas une nouvelle incrimination mais aggrave les sanctions d'ores et déjà encourues par les auteurs de telles déclarations. En effet, la diffamation et l'injure publiques, respectivement

définies aux articles 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881, sont punies d'une peine d'amende de 12 000 euros lorsqu'elles ne sont accompagnées d'aucune circonstance aggravante. En revanche, lorsque la diffamation ou l'injure publiques sont commises à raison de la race ou de la religion de la personne, les peines encourues sont alors respectivement portées à un an d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende et à six mois d'emprisonnement et 22 500 euros d'amende. Il est donc inexact d'affirmer que la loi de 1881 sur la liberté de la presse ne prévoit aucune peine d'emprisonnement et ceux qui s'opposent, par principe, à de telles peines devraient être conduits à proposer, par cohérence, la suppression des dispositions en vigueur en matière d'antisémitisme et de racisme, ce qui n'est fort heureusement envisagé par personne ;

— le souhait du Gouvernement d'aligner les quantums encourus en matière de sexisme ou d'homophobie sur ceux applicables aux diffamations ou injures à caractère raciste ou antisémite s'explique par sa volonté d'obtenir des changements dans le comportement des personnes grâce à la crainte de la répression et la menace de peines accrues. Cet effet pédagogique et dissuasif a déjà produit d'incontestables effets positifs par le passé, en matière de sécurité routière par exemple, et il pourrait en être de même en matière de propos homophobes ou sexistes. Toutefois, l'analyse de la jurisprudence et l'examen de la pratique judiciaire démontrent que les peines d'emprisonnement actuellement prévues par la loi de 1881 ne sont quasiment jamais prononcées en matière de propos racistes ou antisémites. Tel devrait donc être le cas à l'avenir en matière de propos sexistes ou homophobes ;

— la notion de propos homophobes ou sexistes, que chacun d'entre nous utilise par commodité de langage, n'est pas celle à laquelle se réfère le projet de loi et ne souffre donc d'aucune imprécision. En effet, les articles 17 *bis* et 17 *ter* se réfèrent aux provocations, diffamations ou injures « publiques » au sens de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 qui énumère les différents supports de cette publicité à l'instar des « *cris, discours, écrits, imprimés, images, affiches ou autres moyens de communication audiovisuelle* » ;

— l'objet des dispositions du projet renforçant la lutte contre les propos discriminatoires à caractère sexiste ou homophobe est de garantir le respect de celles et ceux qui, depuis des siècles, sont victimes de discriminations car considérés comme « inégaux » par la majorité de la population. A ce titre, il devrait recevoir l'assentiment d'une grande partie des représentants du peuple français nonobstant leur appartenance politique.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question n° 1 de Mme Christine Boutin, la Commission est passée à l'examen des articles.

TITRE I^{er}DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES
DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ**Article additionnel avant l'article premier :**

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** fixant les objectifs de la politique de lutte contre les discriminations et prévoyant la réalisation, tous les cinq ans, d'un bilan de cette politique.

Article 2 : Composition :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** modifiant la composition de la Haute autorité, afin d'y faire siéger des représentants des associations de lutte contre les discriminations.

Elle a également *rejeté* un amendement de **M. Philippe Vuilque** prévoyant que le Président de la République, le Premier ministre et les présidents des deux assemblées nomment chacun à la Haute autorité un homme et une femme, le **rapporteur** ayant considéré qu'une telle obligation de parité n'est pas conforme à la Constitution.

En réponse à une question **M. Michel Piron**, le **rapporteur** s'est déclaré favorable à l'obligation de pluralisme introduite par le Sénat, en considérant que, compte tenu de son objet, la Haute autorité doit représenter des sensibilités différentes. Il a néanmoins jugé qu'il serait inopportun d'étendre cette obligation de pluralisme aux autres autorités administratives indépendantes.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** soumettant les délibérations de la Haute autorité à une obligation de publicité, le **rapporteur** s'étant déclaré défavorable à toute disposition qui porterait atteinte à la confidentialité des dossiers soumis à la nouvelle instance.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3 : Saisine :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** soumettant la saisine de la Haute autorité par une association à l'accord de la victime.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

Article 3 bis : Délégués territoriaux :

La Commission a adopté un amendement du rapporteur supprimant cet article au motif que l'organisation territoriale de la Haute autorité ne relève pas de la loi.

Article 4 : Recueil d'informations auprès de personnes privées :

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** permettant à la Haute autorité de demander des explications à des personnes publiques, le **rapporteur** ayant précisé que cet amendement est satisfait par l'article 5 du projet de loi.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 5 : Concours des autorités publiques :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6 : Médiation :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7 : Vérifications sur place :

Le rapporteur a présenté un amendement supprimant la procédure de référé, introduite par le Sénat, en cas de refus de déférer à une demande de vérification sur place. Il a considéré que, compte tenu du fait que le pouvoir de vérification sur place donné à la Haute autorité reste soumis à l'accord des personnes intéressées, il est paradoxal de prévoir une procédure de référé qui, en pratique, donnerait à la nouvelle instance un pouvoir de police judiciaire.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 : Mise en demeure et saisine du juge des référés :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 (art. 226-13 du code pénal) : Secret professionnel :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 10 : Recommandations :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 11 : Relations avec l'autorité judiciaire :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 13 : *Information des autorités publiques détentrices du pouvoir disciplinaire :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 14 : *Actions de promotion de l'égalité et rôle consultatif :*

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** donnant au Gouvernement la possibilité de consulter la Haute autorité sur le recours à l'anonymat des *curriculum vitae*, le **rapporteur** ayant estimé cette précision inutile.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 15 : *Rapport annuel :*

Après avoir *rejeté* un amendement rédactionnel de **M. Patrick Bloche**, la Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 16 : *Budget et comptes :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 16 :

La Commission a examiné un amendement de **M. Patrick Bloche** visant à prohiber les discriminations fondées sur l'identité de genre dont peuvent être victimes les personnes transsexuelles.

Le **rapporteur** a fait observer que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes a étendu la notion de discriminations sexuelles à celles qui trouvent leur origine dans la conversion sexuelle. Il a donc estimé que les dispositions prohibant la discrimination sexuelle pourraient être appliquées au cas des personnes transsexuelles, et considéré par conséquent cet amendement inutile.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

TITRE II

MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES PERSONNES ET PORTANT TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE N° 2000/43/CE DU 29 JUIN 2000

Article 17 : *Transposition de la directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000 :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** limitant le principe d'égalité de traitement et l'aménagement de la charge de la preuve

aux discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique. Le rapporteur a, en effet, considéré que le Sénat, en élargissant l'article 17 à l'ensemble des critères de discrimination, était allé au-delà de la transposition de la directive, sans résoudre les difficultés juridiques que ne manquerait pas de soulever une application aussi large.

En conséquence, deux amendements de **M. Patrick Bloche** tendant à élargir l'aménagement de la charge de la preuve ont été déclarés sans objet.

La Commission a ensuite *adopté* cet article ainsi modifié.

TITRE II *BIS*

RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES PROPOS DISCRIMINATOIRES À CARACTÈRE SEXISTE OU HOMOPHOBE

Article 17 bis (article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) : *Provocation à la discrimination, à la violence ou à la haine à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle des personnes* :

M. Patrick Bloche a présenté un amendement visant à étendre l'aggravation des peines prévues par l'article 17 bis aux provocations à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes, non seulement à raison de leur sexe ou de leur orientation sexuelle, mais aussi à raison de leur état de santé ou de leur handicap.

Rappelant que l'article 17 bis ne jouera qu'en matière de presse, **le rapporteur** s'est interrogé sur l'existence et donc sur la nécessité de prévoir la répression des appels à la discrimination des handicapés, et a craint que, en énumérant différentes catégories, le texte en oublie certaines.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis elle a *adopté* cet article sans modification.

Article 17 ter (articles 32 et 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) : *Aggravation des sanctions en matière de diffamation et d'injures publiques à raison du sexe ou de l'orientation sexuelle des personnes*

M. Jean-Paul Garraud a présenté un amendement de suppression de cet article. Il a estimé que, malgré les discours bien-pensants, l'article 17 ter soulève de réelles difficultés juridiques en assimilant la lutte contre l'homophobie à une obligation de nature constitutionnelle. Citant l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 7 novembre 1989 qui considère que « les lois qui punissent la diffamation protègent tous les individus sans prévoir aucun cas d'exclusion fondé sur des éléments comme les conceptions

personnelles et subjectives ou l'opinion », il a estimé qu'il n'existe aujourd'hui aucun vide juridique.

Rappelant son engagement dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, **M. Claude Goasguen** s'est défendu de vouloir mettre en cause l'arsenal législatif prévu en la matière, qui doit précisément conserver un caractère spécifique. Il a fait observer que le Président de la République n'avait jamais demandé que soit créé un délit nouveau en matière sexiste ou homophobe.

Mme Brigitte Barèges a objecté que le texte ne crée pas un délit nouveau, mais se contente d'aggraver une sanction dans un but pédagogique, comme d'autres textes l'ont fait dans le passé en matière d'orientation sexuelle.

M. Pascal Clément, rapporteur, a confirmé l'absence de toute création d'un délit nouveau, le texte se limitant à aggraver un délit déjà prévu. Il a ajouté que, si le juge n'a jusqu'à présent pas appliqué les peines de prison en matière de droit de presse, le projet de loi vise, en renforçant les pénalités, à dissuader les délinquants potentiels.

La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de **M. Patrick Bloche** étendant l'article 17 *ter* aux diffamations et injures liées à l'état de santé et au handicap.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 17 quater (articles 24, 32, 33, 48-4 et 48-5 [nouveaux] et 63 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse) : *Mise en en mouvement de l'action publique - droit pour les associations de défense de se constituer partie civile - affichage ou diffusion des décisions - aggravation des peines en cas de récidive* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** limitant les poursuites d'office par le parquet en matière de diffamation et d'injure à caractère sexiste ou homophobe à celles qui sont commises envers un groupe de personnes. En conséquence, un amendement de coordination de **M. Jean-Paul Garraud** est devenu sans objet.

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Patrick Bloche** permettant aux associations combattant les violences ou les discriminations fondées sur l'état de santé et le handicap de se constituer partie civile.

La Commission a *adopté*, contre l'avis du **rapporteur**, un amendement de **M. Jean-Paul Garraud** limitant la constitution de partie civile aux seules associations reconnues d'utilité publique, **son auteur** ayant fait observer que, sur ce point, le texte va à l'encontre de la nécessité, mise en

évidence par le rapport Magendie, de réduire les constitutions de partie civile, et risque par conséquent de paralyser l'action de la justice.

La Commission a également *adopté* un amendement de **M. Patrick Bloche** autorisant les associations luttant contre les violences fondées sur l'orientation sexuelle à se constituer partie civile.

La Commission a enfin *adopté* un amendement du **rapporteur** maintenant l'aggravation des peines en cas de récidive d'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, et étendant ce régime de récidive aux délits de provocation et d'apologie des actes de terrorisme.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

TITRE III

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 18 : Entrée en vigueur et dispositions transitoires :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 19 (art. 9 de la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations) : *Service d'accueil téléphonique des victimes de discriminations* :

La Commission a *rejeté* deux amendement de **M. Patrick Bloche**, le premier supprimant cet article, le second rétablissant la gratuité du service d'accueil des victimes de discriminations.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet ainsi modifié.

* *

*

Jeudi 2 décembre 2004

Présidence de M. Pascal Clément, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Paul Garraud, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance (n° 1957).

Le président Pascal Clément a rappelé que le texte adopté par le Sénat, issu d'une initiative commune des deux assemblées, vise à autoriser une extension des compétences des juges de proximité, créés par la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002, tant en matière civile que pénale, et à mieux les intégrer encore au sein de l'institution judiciaire. Indiquant que le garde des Sceaux avait constaté l'existence de certains freins au développement de cette réforme, il a formulé le souhait que le Parlement le soutienne dans sa volonté de la conforter et d'en étendre la portée.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur, a tiré un bilan positif de la mise en place des premières juridictions de proximité. Faisant état de ses visites sur place, notamment au tribunal de police de Paris, il a estimé que, même si on manque encore de recul, ces juridictions fonctionnent bien, en règle générale, les magistrats se félicitant de l'arrivée de nouveaux juges chargés de traiter les « petits » litiges. La proposition de loi se situe dans le droit fil de la réforme engagée par le Gouvernement en 2002, dans la mesure où elle vise à rapprocher davantage la justice des citoyens. La faiblesse du volume des affaires aujourd'hui traitées par les juridictions de proximité impose en effet une extension de leurs compétences, les juges de proximité ne traitant aujourd'hui que 5 % du contentieux civil du tribunal d'instance. Au pénal, si les affaires traitées par les juges de proximité représentent 15 % du contentieux des contraventions, une clarification des compétences s'impose. La qualité des recrutements intervenus depuis 2003 autorise l'extension prévue par la proposition de loi. L'augmentation du nombre de dossiers qui seront renvoyés aux juges de proximité ne pourra qu'améliorer la qualité de leurs décisions. En outre, la nécessité de décharger les magistrats professionnels, notamment au pénal, milite en faveur d'une réorganisation des seuils de compétence.

La proposition de loi prévoit, à la fois, d'étendre la compétence générale de la juridiction de proximité et de simplifier la répartition de certains contentieux entre les juridictions de première instance. Au civil, elle confie à la juridiction de proximité toutes les actions personnelles ou mobilières rentrant dans son taux de compétence, au lieu des seules actions personnelles mobilières. Les personnes morales et les personnes physiques agissant pour

leurs besoins professionnels accèderont à la juridiction de proximité, alors que celle-ci était jusqu'à présent cantonnée aux seules actions des personnes physiques pour leurs besoins non professionnels. En outre, le taux de compétence de la juridiction de proximité passe de 1 500 à 4 000 euros. Consécutivement, le taux de compétence du tribunal d'instance passe de 7 600 à 10 000 euros. Cette réforme ne supprime pas les tribunaux d'instance : elle relève au contraire leur seuil de compétence, afin de décharger les tribunaux de grande instance et de recentrer les magistrats professionnels sur leurs tâches les plus importantes. Au pénal, il est prévu de donner aux juges de proximité accès aux formations collégiales du tribunal correctionnel. Très attendue par les chefs de cour, cette mesure est conforme à la jurisprudence constitutionnelle qui interdit à des juges non professionnels de prononcer des peines d'emprisonnement. Le juge de proximité n'aura en effet pas le pouvoir de prononcer de telles peines, mais se contentera de siéger avec voie délibérative dans une formation collégiale, le jugement des délits continuant à relever du tribunal correctionnel, et non de la juridiction de proximité. L'accès des juges de proximité à l'assessorat aura en outre un rôle éminemment formateur : en participant au jugement d'affaires correctionnelles, les juges de proximité pourront mieux appréhender la proportionnalité de l'échelle des peines.

Par ailleurs, la proposition de loi simplifie l'organisation judiciaire en clarifiant la répartition des compétences entre les trois juridictions de première instance. En premier lieu, elle réserve au tribunal d'instance les affaires relatives au crédit à la consommation, les actions aux fins d'expulsion des occupants sans droit ni titre, et les contestations sur l'application des locations soumises à la loi de 1948. La technicité de ces trois contentieux justifie en effet d'en réserver, quel qu'en soit l'enjeu financier, le jugement au tribunal d'instance, et de supprimer par conséquent la compétence de la juridiction de proximité. En outre, dans sa rédaction initiale, la proposition de loi donnait au tribunal de grande instance quatre blocs de compétence homogènes. En sa qualité de juge de l'exécution, le président du tribunal de grande instance aurait connu l'ensemble des procédures civiles d'exécution, y compris les procédures de paiement direct des pensions alimentaires pour lesquelles la compétence du tribunal d'instance serait supprimée. Le tribunal de grande instance aurait été également compétent pour toutes les actions civiles pour diffamation ou injure, qu'elles soient commises par voie de presse ou non, la compétence actuelle du tribunal d'instance pour les diffamations ou injures autres que par voie de presse étant supprimée. De même, les litiges de la copropriété des immeubles bâtis, aujourd'hui partagés entre les trois juridictions de première instance, auraient été regroupés au sein du tribunal de grande instance. En outre, le tribunal de grande instance aurait disposé d'une compétence exclusive pour l'ensemble des actions immobilières, le juge d'instance étant dessaisi des actions immobilières possessoires.

Enfin, au pénal, il est prévu de simplifier la répartition des compétences en matière contraventionnelle, en attribuant une compétence de principe à la juridiction de proximité pour les quatre premières classes, la cinquième étant exclusivement réservée au tribunal de police. La compétence actuelle de la juridiction de proximité sur certaines contraventions de cinquième classe complique en effet la répartition et a donné lieu à des annulations de citations.

Le rapporteur a ensuite présenté les modifications apportées par le Sénat. Celui-ci a, en premier lieu, maintenu la compétence de la justice de proximité pour le paiement direct des pensions alimentaires, les diffamations et injures et le contentieux de la copropriété. Les sénateurs ont justifié ce maintien par la nécessité de garantir l'accès à la justice. Les caractéristiques de ces contentieux requièrent en effet un traitement judiciaire adapté au plus près des justiciables, et le souci d'une simplification de la répartition des compétences entre les juridictions ne doit pas conduire à compliquer les démarches des citoyens. Le Sénat propose par ailleurs de donner au juge d'instance une compétence exclusive en matière de baux d'habitation. Il a en effet supprimé la compétence résiduelle de la juridiction de proximité pour les contrats de louage et les contrats portant sur l'occupation d'un logement. Le tribunal d'instance statuera désormais sur toutes les actions relatives à la location d'immeubles d'habitation, y compris celles aux fins d'expulsion. Cette modification est motivée par des considérations pratiques et par un souci de simplification. Le partage des compétences prévu par la proposition de loi aurait pu en effet soulever de réelles difficultés d'application, compte tenu du fait qu'une action en paiement de loyers est souvent associée à une demande d'expulsion du locataire. Enfin, les sénateurs ont précisé que le seuil de dernier ressort (soit désormais 4 000 euros) ne joue pas en matière d'expulsion : s'agissant des actions aux fins d'expulsion des occupants sans droit ni titre, le tribunal d'instance statuera dans tous les cas à charge d'appel.

Le rapporteur a enfin précisé que la proposition de loi a pour effet de porter le taux de dernier ressort de 3 800 à 4 000 euros. Comme aujourd'hui, le juge de proximité statuera en dernier ressort, mais aura toujours la possibilité de renvoyer au juge d'instance les affaires pour lesquelles il se heurte à une difficulté sérieuse. Pour sa part, s'agissant des litiges d'une valeur comprise entre 4 000 et 10 000 euros, le juge d'instance statuera dorénavant toujours à charge d'appel.

M. Guy Geoffroy, rappelant qu'il avait cosigné une proposition de loi identique à celle déposée au Sénat, a estimé que les légères modifications apportées par cette dernière assemblée n'entachent pas la philosophie générale du texte et que les déplacements qu'il avait eu l'occasion d'effectuer sur le terrain, notamment au tribunal de police de Paris, lui ont prouvé que les juges

de proximité, dont les formateurs ont un haut niveau de qualification, se montrent efficaces, à la plus grande satisfaction des chefs de juridiction.

Puis il a fait observer que les objectifs de réalisme et de proximité, adoptés dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, répondent parfaitement aux attentes de nos concitoyens, soucieux de bénéficier de décisions de justice idoines et rapides, y compris dans les « petites affaires », ce que l'accroissement des compétences des juges de proximité, tout comme les efforts réalisés en faveur des victimes, permettront de favoriser.

Relevant que les dysfonctionnements constatés dans certains ressorts et l'écart important qui existent entre les 185 recrutements réalisés et l'objectif de 3 500 juges s'expliquent à titre principal par la résistance du corps judiciaire à accepter des magistrats non professionnels, **M. Xavier de Roux** a estimé que la présente proposition va indéniablement conforter la position des juges de proximité en leur donnant plus d'autonomie. Il s'est ensuite interrogé sur la portée exacte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'interdiction faite aux juges de proximité de prononcer des peines d'emprisonnement.

M. Émile Blessig, après avoir fait remarquer que de très nombreux magistrats non professionnels participent déjà au fonctionnement du service public de la justice, a jugé que la longueur des procédures de recrutement des juges de proximité, qui peuvent atteindre jusqu'à dix-huit mois, est susceptible de décourager nombre de candidats, compte tenu notamment de la relative brièveté des fonctions. Il a souhaité que les résistances au changement de l'institution soient dépassées et a apporté son soutien ferme à une proposition qui permettra de clarifier les compétences.

Faisant état d'une lettre de la présidente de l'Association nationale des juges d'instance regrettant l'absence de bilan du dispositif et l'existence de dysfonctionnements, l'informant de l'envoi d'un questionnaire détaillé à l'ensemble des tribunaux d'instance et lui demandant un report de l'examen de la proposition de loi, **le président Pascal Clément** s'est déclaré surpris d'une telle réaction. Observant que les formations correctionnelles peuvent d'ores et déjà être complétées par des avocats, il a souligné la qualité du recrutement des juges de proximité, opéré parmi des personnes ayant très souvent une longue expérience des choses du droit, ce qui constitue une garantie déterminante. Il a en conséquence interrogé le rapporteur sur les éventuels dysfonctionnements constatés. Il a enfin estimé que la décision du Conseil constitutionnel soulignant l'impossibilité constitutionnelle pour les juges de proximité de prononcer une peine d'emprisonnement ne devait pas leur interdire de compléter les formations correctionnelles.

En réponse aux intervenants, M. Jean-Paul Garraud, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

— les critiques exprimées dans la lettre de l'Association nationale des juges d'instance sont étonnantes car les magistrats entendus à l'occasion de l'élaboration du rapport ne les ont pas confirmées. Le recrutement s'avère être de grande qualité, comportant notamment 40 % de professionnels libéraux et officiers ministériels, 10 % d'anciens magistrats et 40 % de personnes ayant un diplôme « bac + 4 » et 4 années d'expérience juridique. L'âge moyen des juges de proximité recrutés, de 53 ans pour les femmes et de 59 ans pour les hommes, plaide aussi en faveur de leur professionnalisme ;

— la formation des juges de proximité, pour règlementaire qu'elle soit, est une question essentielle et il paraît justifié qu'une extension des compétences s'accompagne d'une extension de la formation. Il est envisagé d'y procéder dans ses trois composantes : la formation initiale assurée à l'ENM, la formation en stage probatoire et la formation continue qui serait alignée sur celle des magistrats de carrière ;

— les mêmes personnes qui contestent la compétence des juges de proximité réclament dans le même temps le développement de l'échevinage et sont prêtes à accepter la présence de simples citoyens dans les formations correctionnelles. Loin de ce paradoxe, le juge de proximité apportera à l'institution judiciaire deux éléments précieux : une décharge des magistrats professionnels, une plus grande richesse du corps judiciaire. Le corps judiciaire a d'ailleurs commencé à s'ouvrir au-delà du recrutement classique avant même la création des juges de proximité ;

— en matière correctionnelle, la présence d'un juge de proximité comme assesseur dans la formation de jugement est conforme à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel qu'un juge de proximité ne prononce pas de mesures privatives de liberté.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, la Commission est passée à l'examen des articles.

TITRE I^{er}
DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ORGANISATION
JUDICIAIRE
CHAPITRE I^{er}

Dispositions relatives au tribunal d'instance

Article premier (article L. 321-2 du code de l'organisation judiciaire) : *Compétence générale du tribunal d'instance en matière personnelle ou mobilière* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 2 (articles L. 321-2-1 à L. 321-2-4 du code de l'organisation judiciaire) : *Compétences spéciales du tribunal d'instance en matière civile* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** soumettant la compétence du tribunal d'instance en matière de location d'immeubles aux mêmes réserves que celles prévues pour sa compétence générale en matière civile.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la juridiction de proximité

Article 3 (article L. 331-2 du code de l'organisation judiciaire) : *Compétence générale de la juridiction de proximité en matière personnelle ou mobilière* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4 (article L. 331-2-1 du code de l'organisation judiciaire) : *Compétences particulières de la juridiction de proximité en matière civile* :

Le rapporteur a présenté un amendement visant à maintenir la compétence de la juridiction de proximité pour les litiges d'une valeur inférieure à 4 000 euros portant sur les dépôts de garantie des contrats de location. Il a craint que le transfert de ces affaires au tribunal d'instance, qui représente actuellement 80 % des affaires civiles traitées par la juridiction de proximité, prive cette juridiction d'un contentieux simple qui constitue l'essentiel de son activité actuelle, et aille par conséquent à l'encontre des objectifs de la réforme. Il a précisé que son amendement ne donne compétence

au juge de proximité que pour les dépôts de garantie, le juge d'instance restant compétent pour les litiges portant sur la validité du contrat.

En réponse à une question de **M. Jean-Luc Warsmann, le rapporteur** a précisé que, en l'état actuel du droit, la compétence en matière de baux d'habitation est partagée entre la juridiction de proximité et le juge d'instance, selon la valeur de la demande. Il a rappelé que c'est à l'initiative du Sénat que ce contentieux serait unifié au profit du juge d'instance.

Faisant état de la possibilité, pour le propriétaire, de formuler à l'occasion d'un litige portant sur le dépôt de garantie une demande reconventionnelle, **M. Xavier de Roux** a considéré qu'il n'est pas toujours possible de distinguer, au sein des litiges de la location d'immeubles, ce qui relève du dépôt de garantie et ce qui met en cause la validité du contrat. Il s'est déclaré en faveur du maintien du partage de compétence actuellement en vigueur, qui est fonction de la valeur de la demande.

M. Émile Blessig a considéré qu'il ne faut pas, sous prétexte d'améliorer l'efficacité de la justice, augmenter sa complexité, et estimé que, en réservant aux juges de proximité les dépôts de garantie, on risque d'instaurer une dualité de compétence.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 (article L. 331-5 du code de l'organisation judiciaire) : *Participation des juges de proximité aux formations collégiales du tribunal correctionnel :*

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

CHAPITRE III

Dispositions relatives au tribunal de grande instance

Article 6 (article L. 312-7 du code de l'organisation judiciaire) : *Extension de la compétence du tribunal de grande instance aux actions possessoires :*

M. Émile Blessig a présenté un amendement précisant que la compétence exclusive du tribunal de grande instance en matière d'actions possessoires ne portera pas atteinte à la compétence spécifique du tribunal d'instance en Alsace-Moselle pour connaître des actions immobilières possessoires ou pétitoires. Il a considéré que cet amendement aurait le mérite de la clarification, en dérogeant explicitement au transfert de compétence prévu par l'article 6 de la proposition de loi.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 6 ainsi modifié.

TITRE II

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

CHAPITRE I^{er}

Dispositions étendant la compétence de la juridiction de proximité pour le jugement des contraventions

Article 7 (Intitulé du chapitre I^{er} du titre III du livre II et articles 521, 522-1, 522-2, 523-1, titre XXIV du livre IV et article 706-72 du code de procédure pénale) : *Compétence de la juridiction de proximité en matière contraventionnelle – Coordinations* :

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** permettant que plusieurs contraventions connexes relevant pour certaines de la compétence de la juridiction de proximité et pour d'autres de celle du tribunal de police soient jugées par le tribunal de police.

La Commission a *adopté* cet article ainsi modifié.

CHAPITRE II

Dispositions relatives à la validation des compositions pénales par le juge de proximité

Article 8 (articles 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale) : *Compétence du juge de proximité en matière de composition pénale* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES DE COORDINATION,
RELATIVES À L'OUTRE-MER ET DE DROIT TRANSITOIRE

Article 9 (art. 131-13 du code pénal, art. 39, 44, 45, 46, 47, 48, 178, 179-1, 180, 213, 528, 528-2, 529-11, 530-2, 531, 533, 535, 538 à 544, 546, 549, 658, 677, 678, 706-71, 706-76, 706-109, 708 du code de procédure pénale, art. 21 de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945, art. 1018 A du code général des impôts et art. L. 121-3 du code de la route) :
Coordinations :

La Commission a *adopté* quatre amendements du **rapporteur**, les deux premiers corrigeant des dispositions de coordination législative erronées, les deux autres réparant des omissions.

La Commission a *adopté* ces quatre amendements et l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 : *Habilitation du Gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 11 : *Dispositions transitoires* :

Le rapporteur a présenté un amendement modifiant les conditions d'entrée en vigueur de certaines dispositions de procédure pénale. Précisant que l'application immédiate de la loi poserait au parquet des difficultés en matière de citations à comparaître car elle entacherait de nullité les citations déjà préparées mais signifiées par huissier après la publication de la loi, il a proposé d'instaurer un délai de trois mois préalable à l'entrée en vigueur de ces dispositions.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 11 ainsi modifié.

La Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

* *
*

Informations relatives à la Commission

I – *M. Marc Dolez* a donné sa démission de membre de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Patrick Bloche* pour siéger à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J. O.* du 30/11/2004).

II – La Commission a désigné *M. Gérard Léonard*, rapporteur de la proposition de loi qu'il a déposée avec *M. Pascal Clément* sur le traitement de la récidive des infractions pénales (n° 1961).

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2005

Mercredi 24 novembre 2004

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 s'est réunie au Sénat.

La Commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Nicolas About, sénateur, président**
- **M. Jean-Michel Dubernard, député, vice-président**
- **M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteur pour le Sénat**
- **M. Bernard Perrut, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.**

*

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

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a rappelé, en préambule, que le projet de loi de financement de la sécurité sociale comprenait initialement trente-cinq articles. Treize articles additionnels ont été introduits par l'Assemblée nationale. Sur ces quarante-huit articles, le Sénat en a adopté vingt-huit conformes et en a ajouté vingt nouveaux. Aussi quarante articles doivent faire l'objet d'un examen par la Commission mixte paritaire. Il a insisté sur le fait que ce nombre, en apparence élevé, ne reflète pas la réalité de l'accord existant entre les deux assemblées sur le projet de loi.

Il a tout d'abord constaté qu'au titre I^{er} *bis*, introduit par l'Assemblée nationale pour rassembler diverses dispositions relatives au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, le Sénat s'est borné à apporter quelques modifications ponctuelles, en précisant notamment le cadre de travail commun de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur les modes de gestion des établissements de santé ou en complétant le contenu des modifications apportées au socle juridique des conventions d'objectifs et de gestion (COG) des régimes de sécurité sociale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a ensuite expliqué que, dans le titre II relatif aux ressources, le Sénat a précisé la rédaction de l'article 2 *ter* relatif à la procédure de recours contre tiers, pour retenir la proposition formulée par l'Assemblée nationale de réévaluer annuellement les montants limites des indemnités de procédure perçues par les caisses à cette occasion, tout en écartant une majoration excessive de ces limites dès 2005. Le Sénat a également supprimé les dispositions relatives aux relations entre les assureurs et les organismes complémentaires, au motif qu'elles lui semblaient étrangères au champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Il a ensuite signalé qu'à la double initiative du groupe socialiste et du groupe de l'Union centriste, le Sénat a introduit deux articles additionnels, le premier fixant à vingt le nombre minimal de cigarettes contenues dans un paquet, le second étendant les dispositions du contrat « vendanges » à l'ensemble des activités de récolte.

Abordant le titre III relatif à l'assurance maladie, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat**, a détaillé les modifications apportées par le Sénat, consistant notamment à reporter la date de mise en œuvre de la tarification à l'activité (T2A) dans les établissements de santé privés, à compléter les dispositions régissant les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les centres de santé et à rétablir la dotation annuelle de financement de l'ONIAM.

Il a spécifiquement insisté sur deux mesures adoptées par le Sénat pour faciliter la réforme de l'assurance maladie : la délivrance d'un numéro d'identification aux médecins hospitaliers, afin de compléter la mise en œuvre du mécanisme du médecin traitant et de permettre le contrôle des prescriptions, et le renforcement du dispositif de lutte contre les fraudes et les abus d'utilisation de la carte Vitale.

Il a enfin signalé que le Sénat a maintenu pour l'État, dans le futur régime d'affiliation des maîtres et documentalistes de l'enseignement privé, les règles de cotisation actuellement en vigueur pour ces derniers afin

d'éviter une perte de recettes significative pour le régime général d'assurance maladie.

Sur le titre IV relatif aux autres politiques de sécurité sociale, **M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat**, a constaté que les modifications se limitent à quelques précisions, hormis la suppression de l'article 24 A, relatif à l'allongement du congé de maternité en cas d'accouchement prématuré, cette disposition figurant déjà, dans une rédaction plus précise, dans le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Enfin, sur le titre V relatif aux mesures diverses et à la trésorerie, il a justifié la suppression par le Sénat de l'article 34 *bis* prévoyant la généralisation des comités d'alerte à l'ensemble des branches de la sécurité sociale, par le souci de traiter ce sujet globalement dans le cadre de la réforme prochaine de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a alors présenté les propositions qu'il compte soumettre à la Commission mixte paritaire.

Il a en premier lieu souhaité que le rapport relatif à l'application du principe de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale prévu par l'article premier *ter* puisse également traiter des dispositifs ne faisant pas l'objet d'une compensation intégrale.

Sur l'article 5 *bis* A, il s'est déclaré très réservé sur l'extension du « contrat vendanges » – chacun reconnaissant l'intérêt majeur du dispositif actuel – à l'ensemble des activités de récolte.

S'agissant des dispositions relatives à l'assurance maladie, il a estimé utile de préciser par décret les conditions de l'identification individuelle des médecins hospitaliers prévue à l'article 6 A.

A l'article 6, relatif aux conditions d'application de la tarification à l'activité, il a proposé de réintroduire une disposition adoptée à l'Assemblée nationale prévoyant que le processus de convergence des tarifs entre secteurs hospitaliers publics et privés devra être réalisé à 50 % en 2008.

Concernant l'affiliation des enseignants et des documentalistes des établissements privés sous contrat au régime d'assurance maladie des fonctionnaires, il a partagé la préoccupation du Sénat d'une juste compensation à la sécurité sociale des coûts occasionnés par ce transfert mais s'est interrogé sur l'opportunité de la prévoir dans le présent projet de

loi, le Gouvernement ayant pris l'engagement d'en faire connaître les modalités dans les prochaines semaines.

Il a ensuite estimé nécessaire d'encadrer par un décret en Conseil d'État les conditions d'application du congé de maternité accordé à titre dérogatoire, à compter du premier jour de leur arrêt de travail, aux femmes dont la grossesse pathologique est reconnue imputable à l'exposition au Distilbène.

A l'article 18 *bis*, il s'est interrogé sur la pertinence de prévoir que l'État « favorise » la création de maisons médicales, indépendamment de l'utilité incontestable de ces structures.

S'agissant de la branche famille, il a souhaité que le principe de l'allongement du congé maternité en cas de naissance prématurée introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale puisse être réintroduit dans le texte par la Commission mixte paritaire sous la forme retenue par le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, afin que cette mesure entre plus rapidement en vigueur. Avec l'accord de Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la branche famille du projet de loi de financement au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, il formulera une proposition à la Commission mixte paritaire en ce sens.

Il a ensuite constaté l'existence d'un accord global sur l'essentiel des dispositions relatives à la branche vieillesse, suggérant simplement de supprimer l'article 28 A, qui soulève à nouveau le sujet des pensions de retraite des praticiens hospitalo-universitaires, pourtant déjà tranché lors de la réforme des retraites.

Il a enfin proposé le rétablissement de l'article 34 *bis* qui renforce le contrôle du Parlement sur l'évolution des dépenses de la sécurité sociale.

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

* *
*

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} BISCONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS DE
FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE*Article 1^{er} bis**(art. L. 132-3-2 du code des juridictions financières)*Modalités du contrôle de gestion des établissements de santé
par la Cour des comptes

La Commission mixte paritaire a *adopté* un amendement de précision présenté par **M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat**, puis l'article premier *bis* ainsi rédigé.

*Article 1^{er} ter**(art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)*

Rapport au Parlement sur les compensations d'exonérations par l'État

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement précisant que le rapport prévu à cet article doit également retracer l'évolution des mesures d'exonérations non compensées par l'État, soit parce qu'elles sont antérieures à 1994, soit parce qu'elles sont antérieures à 2004 et n'entrent de ce fait pas dans le champ des nouvelles règles de compensation.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article premier *ter* ainsi rédigé.

*Article 1^{er} quater**(art. L. 115-8, 227-1 et L. 228-1 du code de la sécurité sociale)*

Modernisation des conventions d'objectifs et de gestion

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement de précision rédactionnelle.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article premier *quater* ainsi rédigé.

*Article 1^{er} quinquies A**(art. L. 723-12 du code rural)*Modernisation de la convention d'objectifs et de gestion
de la mutualité sociale agricole

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

Article 2 A

(art. L. 3511-2 du code de la santé publique)

Contenance minimale d'un paquet de cigarettes

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement rédactionnel.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article 2 A ainsi rédigé.

Article 2

(art. L. 651-1, L. 651-3 et L. 651-5 du code de la sécurité sociale)

Assujettissement des institutions financières
à la contribution sociale de solidarité des sociétés

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 2 bis

(art. L. 256-5 du code de la sécurité sociale)

Modalités de recouvrement des indus
par les caisses de sécurité sociale

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter A

(art. L. 725-3-1 du code rural)

Modalités de recouvrement des indus
par les caisses de mutualité sociale agricole

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 2 ter

(art. L. 376-1 et L. 454-1 du code de la sécurité sociale)

Modification du régime de la procédure de recours contre tiers

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis**(art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale)**

Modification du taux de droit de consommation sur les tabacs affecté à l'assurance maladie

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 5 bis A**(art. L. 122-3-18 à L. 122-3-20 du code du travail)**

Extension du dispositif relatif au contrat vendanges

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé de supprimer cet article, l'extension du contrat vendanges à l'ensemble des activités de récolte paraissant insuffisamment précise et ne concernant plus une activité occasionnelle.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a confirmé cette analyse. Il a précisé que le travail saisonnier n'existe pas uniquement dans le domaine viticole et que l'extension de ces dispositions spécifiques devra être réexaminée ultérieurement dans un cadre législatif plus approprié.

En conséquence, la Commission mixte paritaire a *supprimé* cet article.

Article 5 bis**(art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale)**

Modification du taux de droit à la consommation sur les tabacs affectés à la caisse d'assurance maladie

La Commission mixte paritaire a *maintenu la suppression* de cet article.

TITRE III**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ASSURANCE MALADIE****Article 6 A****(art. L. 162-5-15 du code de la sécurité sociale)**

Identification des médecins hospitaliers et des médecins de centres de santé

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé un amendement prévoyant qu'un décret précise la liste des documents transmis à l'assurance maladie sur lesquels devra figurer le numéro d'identification des praticiens hospitaliers.

M. Jean-Pierre Door, député, a rappelé qu'il existe déjà des dispositifs d'identification des médecins hospitaliers. Le souci exprimé par cet article est logique : 20 % des dépenses de la médecine de ville sont prescrits à l'hôpital. Il convient cependant d'en encadrer les modalités.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article 6 A ainsi rédigé.

Article 6

*(art. L. 162-26 et L. 174-1-1 du code de la sécurité sociale,
articles 24, 33 et 34 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003
de financement de la sécurité sociale pour 2004,
article 36 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004
relative à l'assurance maladie
et art. L. 4311-13 du code de la santé publique)*

Tarification à l'activité

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement de précision rédactionnelle.

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement visant à prévoir une étape intermédiaire dans le processus de convergence des tarifs de prestations applicables aux établissements de santé publics et privés, afin de préciser qu'en 2008 cette convergence devra être assurée à au moins 50 %.

M. Jean-Pierre Door, député, a estimé que l'adoption de l'amendement est de nature à soutenir les efforts d'adaptation des établissements publics. Il faut une étape d'évaluation en 2008.

M. Yves Bur, député, a souligné la nécessité d'un processus progressif de convergence dès 2005. Il reste à régler la question de l'intégration des honoraires des médecins libéraux dans les tarifs des établissements privés. Se ralliant à l'amendement de M. Bernard Perrut, il a *retiré* un amendement précisant que le processus de convergence des tarifs est annuel à partir de 2005.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, s'est déclaré favorable à l'objectif poursuivi mais a souligné que les charges différentes que doivent assumer les hôpitaux publics et les cliniques constituent, à terme, un obstacle majeur. Le rapprochement posera un problème : on risque dans ce processus de devoir aborder la question du statut de la fonction publique hospitalière et donc de l'ensemble de la fonction publique.

M. Jean-Marie Le Guen, député, a exprimé une forte réserve sur la possibilité de mettre en œuvre un tarif unique, applicable à

l'ensemble des établissements de santé. Il s'agit d'un mythe qui relève de l'affichage idéologique.

La Commission mixte paritaire a *adopté* ces deux amendements puis l'article 6 ainsi rédigé.

Article 6 bis A

(art. L. 162-22-13 du code de la sécurité sociale)

Remise d'un rapport sur la détermination du périmètre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a proposé un amendement précisant que les critères d'attribution des dotations régionales de financement des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation feront l'objet d'un bilan annuel.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article 6 bis A ainsi rédigé.

Article 6 bis B

(art. L. 162-32-1 du code de la sécurité sociale)

Relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les centres de santé

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis C

(art. L. 162-47 du code de la sécurité sociale)

Dispositif d'aide à l'installation des centres de santé

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis D

Remise d'un rapport sur le financement de la télémédecine

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 6 bis

(art. L. 161-39 du code de la sécurité sociale)

Information de la Haute autorité de santé

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 7

Avances de trésorerie aux établissements privés
et aux professionnels exerçant à titre libéral dans ces établissements

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 9 bis

Remise d'un rapport au Parlement
sur la mise en œuvre du plan Hôpital 2007

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 9 ter

(art. L. 6154-3 du code de la santé publique)

Rémunération des praticiens radiologues hospitaliers

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 10 bis

(art. L. 162-47 du code de la sécurité sociale)

Attributions des missions régionales de santé

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 12

**(art. L. 712-10-1 et L. 712-9 du code de la sécurité sociale
et art. L. 722-24-1 du code rural)**

Affiliation des enseignants et documentalistes contractuels
ou agréés des établissements privés sous contrat
au régime d'assurance maladie des fonctionnaires

M. Jean-Pierre Door, député, a proposé de supprimer le paragraphe II *bis* de cet article visant à maintenir pour l'État les règles des cotisations patronales actuellement en vigueur pour les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat.

Après avoir déclaré souhaiter que la sécurité sociale ne soit pas lésée financièrement par les dispositions prévues par cet article, il a rappelé que le gouvernement s'est engagé à ce qu'il y ait effectivement une compensation de l'Etat, mais dans le cadre plus général de la réforme du statut et du régime de retraite des enseignants privés. Cette question fait d'ailleurs l'objet de la proposition de loi de M. Yves Censi, qui doit être examinée prochainement par l'Assemblée nationale.

Il a estimé que cette question ne doit pas être réglée dans le cadre du présent texte, mais au sein d'un texte législatif spécifiquement consacré à la situation des maîtres du privé au regard des régimes de retraite.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a considéré opportun de fixer les modalités de compensation des pertes de recettes subies par l'assurance maladie lors de l'examen du futur projet de loi réformant la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Le Guen, député, a déclaré partager les propos tenus par M. Alain Vaisselle, en estimant que l'Etat « se tire une balle dans le pied », en ne procédant pas à un effort réel de compensation des charges même si le traitement de cette question passe par une réforme globale de l'assurance maladie. On peut également s'interroger sur la cohérence de ce projet de loi, l'article 6 prévoyant un processus de convergence rapide des tarifs des établissements de santé publics vers ceux des établissements privés, tandis que le présent article propose de « nationaliser » la gestion des personnels.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article 12 ainsi rédigé.

Article 12 bis

Prise en charge des femmes
victimes d'une exposition au diéthylstilbestrol

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté deux amendements visant à préciser les conditions dans lesquelles les femmes bénéficient, à titre dérogatoire, d'un congé de maternité à compter du premier jour de leur arrêt de travail lorsque leur grossesse pathologique est liée à l'exposition au distilbène.

M. Jean-Pierre Door, député, a expliqué que bien que ce médicament ne soit plus prescrit depuis plusieurs années, sauf pour le traitement du cancer de la prostate, il s'agit toujours d'un problème douloureux et sensible pour les femmes, qui y ont été exposées *in utero*.

M. Jean-Michel Dubernard, député, vice-président, a souligné que l'utilisation de ce médicament est, en tout état de cause, contraire aux recommandations de bonne pratique.

M. Jean-Pierre Door, député, a proposé de préciser, par décret en Conseil d'État, les conditions dans lesquelles ces femmes bénéficient d'un congé maternité à compter du premier jour de leur arrêté de travail, afin de veiller à ce que ce régime dérogatoire bénéficie aux

seules femmes dont la grossesse pathologique est reconnue comme liée à l'exposition au distilbène.

M. Jean-Marie Le Guen, député, s'est interrogé, dans ce contexte, sur les conditions d'évaluation des médicaments mis sur le marché – de même que l'on pourrait s'interroger sur d'autres facteurs de risques comme l'amiante.

La Commission mixte paritaire a *adopté* ces amendements puis l'article 12 *bis* ainsi modifié.

Article 13

(art. 25 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999)

Dotation de financement du Fonds d'aide
à la qualité des soins de ville

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 13 bis

(art. L. 162-15-2 du code de la sécurité sociale)

Prolongation des conventions nationales, de l'accord-cadre et des accords conventionnels interprofessionnels avec les professions de santé

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a présenté un amendement visant à supprimer la mention de l'approbation des conventions par arrêté.

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet amendement puis l'article 13 *bis* ainsi rédigé.

Article 13 ter

(art. L. 161-31 et L. 162-16-3-1 du code de la sécurité sociale)

Lutte contre les fraudes et les abus d'utilisation de la carte Vitale

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 14

Dotation de financement de l'Office national d'indemnisation
des accidents médicaux, des affections iatrogènes
et des infections nosocomiales (ONIAM)

Après que **M. Yves Bur, député**, a voté contre, la Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 15 bis**(art. L. 133-4 et L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale)**Recouvrement des indus par les caisses d'assurance maladie
auprès des établissements de santé

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 15 quater**(art. L. 711-7 du code de la sécurité sociale)**

Contribution forfaitaire due par les assurés

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 18 bis**(art. L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale)**

Incitation à la création des maisons médicales de garde

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé de supprimer cet article, considérant que ces dispositions n'ont pas leur place dans une loi de financement de la sécurité sociale et qu'elles sont rédigées de façon imprécise.

M. Jean-Marie Le Guen, député, a rappelé qu'il incombe à l'assurance maladie et non à l'Etat de participer au financement des maisons médicales de garde ainsi qu'à toute opération visant à garantir l'égalité d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire.

M. Guy Fischer, sénateur, a rappelé le rôle pionnier joué par l'assurance maladie en matière de financement des maisons médicales de garde.

M. Gérard Bapt, député, a rappelé que l'Etat et l'assurance maladie constituent deux sources de financement distinctes. Il est préférable d'impliquer l'assurance maladie mais on peut aussi imaginer que le conseil général, par exemple, puisse intervenir.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a fait observer que cette mesure trouve plus naturellement sa place dans le texte relatif au développement des territoires ruraux dont plusieurs articles autorisent les collectivités locales à apporter, sous certaines conditions, une aide financière aux professionnels de santé ou aux maisons médicales de garde.

M. Bernard Cazeau, sénateur, s'est déclaré favorable au maintien de cette disposition, telle que le Sénat l'a adoptée, car elle vise à la fois les zones rurales et les zones urbaines sensibles.

M. Jean-Pierre Door, député, a considéré que si tous s'entendent sur sa nécessité, l'objectif de l'article introduit par le Sénat est déjà satisfait par le projet de loi relatif aux territoires ruraux. Il revient en outre à l'assurance maladie de financer ce type d'actions, comme le font par exemple les URCA, via le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville dont l'Assemblée nationale souhaite la prolongation et pour lequel elle a obtenu un doublement de la dotation. L'Etat doit assurer sa fonction de « garant » et non de « gérant ».

M. Nicolas About, président, s'est déclaré favorable aux principes posés par la rédaction actuelle de l'article 18 *bis*. Il a toutefois estimé que ces dispositions n'ont pas, en l'état, de caractère normatif et qu'elles devraient être examinées dans le cadre mieux adapté du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux.

La Commission mixte paritaire a donc *supprimé* cet article.

Article 18 ter (nouveau)
(art. L. 122-26 du code du travail)

Allongement de la durée du congé de maternité
en cas de naissance prématurée

La Commission mixte paritaire a introduit, sous la forme d'un article additionnel au titre III consacré à l'assurance maladie, le dispositif relatif à la durée du congé de maternité en cas de prématurité de l'enfant qui figurait précédemment à l'article 24 A au sein du titre IV.

Elle a en effet considéré que des dispositions relatives au financement des congés de maternité se rattachent logiquement à la branche assurance maladie et non à la branche famille de la sécurité sociale.

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'article 18 *ter* (nouveau).

TITRE IV**DISPOSITIONS RELATIVES AUX AUTRES POLITIQUES
DE SÉCURITÉ SOCIALE****Section 1****Branche accidents du travail et maladies professionnelles****Article 21**

Contribution des entreprises ayant exposé leurs salariés à l'amiante
au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
(FCAATA)

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la
rédaction du Sénat.

Article 21 ter

(art. L. 242-5 du code de la sécurité sociale)

Equilibre financier de la branche accidents du travail
et maladies professionnelles

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la
rédaction du Sénat.

Section 2**Branche famille****Article 24 A**

(art. L. 122-26 du code du travail)

Allongement de la durée du congé de maternité
en cas de naissance prématurée

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale,
a proposé de rétablir l'article 24 A introduit par l'Assemblée nationale et
supprimé par le Sénat, relatif à la durée du congé de maternité en cas de
prématurité de l'enfant.

Il a toutefois souhaité que sa rédaction reprenne les termes de
l'article premier *septies* du projet de loi pour l'égalité des droits et des
chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui
répond à la même préoccupation mais réserve le bénéfice de ce dispositif
aux mères des nouveaux-nés hospitalisés en raison de leur prématurité.

M. Nicolas About, président, s'est interrogé sur le bien-fondé
de l'introduction de cet article dans la section « Famille » du projet de loi.

Mme Marie-Françoise Clergeau, députée, s'est déclarée tout à fait favorable sur le fond à la disposition mais a relevé que la maternité ne peut être assimilée à la maladie et que d'autres dispositions relatives à la famille financées par la branche maladie comme le congé paternité ont figuré, en leur temps, dans la partie de la loi de financement relative à la branche famille.

M. Nicolas About, président, a considéré que ces dispositions relèvent de la branche assurance maladie et qu'elles doivent en conséquence être insérées au sein du titre III, sous la forme d'un article additionnel 18 *ter* (*nouveau*).

La Commission mixte paritaire a approuvé cette nouvelle rédaction et le déplacement de la disposition. Elle a donc *maintenu la suppression* du présent article.

Section 3

Branche vieillesse

Article 28 A

Remise d'un rapport sur les retraites
des praticiens hospitalo-universitaires

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé de supprimer cet article.

M. Georges Colombier, député, a rappelé que la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a déjà apporté des améliorations à la prise en compte des éléments de rémunération des fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux exclus jusqu'alors du calcul des pensions de retraite et proposé la suppression d'un rapport sur cette question.

M. Dominique Leclerc, sénateur, a approuvé cette analyse et s'est déclaré favorable à la suppression de cet article.

La Commission mixte paritaire a donc *supprimé* cet article.

Article 28

**(articles 18 et 19 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004
relative au service public de l'électricité et du gaz,
art. L. 135-6, L. 135-10 et L. 135-12
du code de la sécurité sociale)**

Modalités de versement de la soulte due par la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) en contrepartie de son adossement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV)

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 29 bis

(art. L. 732-35-1 du code rural)

Extension des possibilités de rachat
de périodes d'activités agricoles

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

TITRE VI**MESURES DIVERSES ET DISPOSITIONS
RELATIVES À LA TRÉSORERIE****Article 33**

**(art. L. 174-2, L. 174-2-1 et L. 174-18 du code de la sécurité sociale
et article 33 de la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003
de financement de la sécurité sociale pour 2004)**

Facturation par les établissements de santé
aux caisses d'assurance maladie

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 34

(art. L. 114-6 du code de la sécurité sociale)

Amélioration de la qualité des comptes sociaux

La Commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

Article 34 bis**(art. L. 114-7 du code de la sécurité sociale)**

Création d'un mécanisme d'alerte sur les dépenses de sécurité sociale

M. Bernard Perrut, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a proposé de rétablir l'article 34 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale et supprimé par le Sénat, relatif à l'alerte démocratique sur l'évolution des dépenses de sécurité sociale.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, ne s'est pas opposé à cette demande tout en soulignant que cette question devra être examinée à nouveau à l'occasion de l'examen du futur projet de loi portant réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rétabli* l'article 34 *bis* ainsi rédigé.

*

La Commission mixte paritaire a *adopté* l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

Informations relatives à la Commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le 19 novembre 2004 et par le Sénat dans sa séance du 18 novembre 2004, cette Commission est ainsi composée :

Députés

	Titulaires		Suppléants
MM.	Jean-Michel Dubernard Yves Bur Georges Colombier Jean-Pierre Door Bernard Perrut Gérard Bapt Jean-Marie Le Guen	MM.	Bertho Audifax Marc Bernier Denis Jacquat Philippe Vitel Jean-Luc Prél Marie-Françoise Clergeau N.

Sénateurs

	Titulaires		Suppléants
MM.	Nicolas About Alain Vasselle André Lardeux Dominique Leclerc Jean-Jacques Jegou Bernard Cazeau Guy Fischer	MM.	Gilbert Barbier Paul Blanc Mme Isabelle Debré MM. Gérard Dériot Jean-Pierre Godefroy Alain Gournac Roland Muzeau

**MISSION D'INFORMATION
SUR LES ENJEUX DES ESSAIS ET DE L'UTILISATION
DES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS**

Mardi 30 novembre 2004

– Audition de M. François Lucas, président de la Coordination rurale–Union nationale

– Audition de M. Benoît Lesaffre, président du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD, accompagné de M. Philippe Feldmann

*

Mercredi 1^{er} décembre 2004

– Audition de M. Guy Vasseur, membre de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), président de la Commission environnement et président de la Chambre d'agriculture du Centre

– Audition conjointe de M. Didier Marteau, vice-président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole (FNSEA), et de M. Bernard Layre, président de Jeunes Agriculteurs

Information relative à la Mission d'information

A la demande de M. Jean-Yves Le Déaut, Président de la Mission d'information sur les conséquences environnementales et sanitaires des autorisations d'essais d'organismes génétiquement modifiés, la Conférence des Présidents, lors de sa réunion du mardi 30 novembre 2004, a décidé d'en modifier l'intitulé.

Le nouvel intitulé est « *Mission d'information sur les enjeux des essais et de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés* ».

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Jeudi 2 décembre 2004

« La place des biotechnologies en France et en Europe »

• Table ronde « Santé » :

- *M. Christian Bréchet, directeur général – INSERM*
- *M. Jean-Claude Muller, Senior vice-président Administration & ressources. Opérations scientifiques et médicales - SANOFI AVENTIS*
- *M. Thierry Jean, président directeur général – CEREP*

• Table ronde « Agriculture » :

- *Mme Marion Guillou, présidente - INRA*
- *M. Philippe Kourilsky, directeur général - Institut Pasteur*
- *M. Pierre Pagesse, président – Limagrain*
- *M. Guy Kastler - Confédération Paysanne*

• Table ronde « Financement » :

- *M. Philippe Pouletty, président - France Biotech*
 - *M. Charles Woler, président - Neuro 3 D*
-