* Année 1966. — N° 54 A. N. Vendredi 24 Juin 1966 *

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Edition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(*Compte chèque postal :* 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, RUE DESAIX, PARIS 15e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

2e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

COMPTE RENDU INTEGRAL — 54e SEANCE

1re Séance du Jeudi 23 Juin 1966.

SOMMAIRE

1. — Sociétés commerciales. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2260).

2. — Déclaration de l'urgence d'un projet de loi (p. 2261).

3. — Mise au point au sujet d'un vote (p. 2261).

MM. Var, le président.

4. — Régime fiscal des tabacs dans les départements d'outre-mer. — Discussion d'un projet de loi (p. 2261).

M. Pierre Bas, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Discussion générale : MM. Héder, Sablé, Bouiin, secrétaire d'Etat au budget. — Clôture.

Art. 1er.

Amendement n° 2 de M. Héder : MM. Héder, le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Rejet.

Amendements nos 3 et 4 de M. Héder : M. Héder. — Devenus sans objet.

Amendement n° 1 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat au budget, le rapporteur, Cerneau. — Adoption.

Adoption de l'article 1er modifié.

Art. 2.

Amendement n° 5 de M. Héder. — Devenu sans objet.

Adoption de l'article 2.

Art. 3.

Amendement n° 6 de M. Héder : MM. Héder, le secrétaire d'Etat au budget. — Rejet.

Adoption de l'article 3.

Art. 4.

Amendement n° 8 du Gouvernement : M. le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption

Adoption de l'article 4 modifié.

Titre.

Amendement n° 7 de M. Héder : MM. Héder, le secrétaire d'Etat au budget. — Devenu sans objet.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. — Intégration fiscale des communes fusionnées. — Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2267).

M. Vallon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Discussion générale : MM. Denis, Boulin, secrétaire d'Etat au budget ; Lamps, Bord, secrétaire d'Etat à l'intérieur. — Clôture.

Art. 1er à 4. — Adoption.

Article additionnel.

Amendement n° 1 de M. Jallon : MM. Jallon, le rapporteur général, le secrétaire d'Etat à l'intérieur, de Tinguy. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. — Assurance automobile. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2268).

M. Boulin, secrétaire d'Etat au budget.

Art. 1er.

Adoption du premier alinéa.

Art. 12-1 de la loi du 27 février 1958 :

Amendement n° 20, deuxième rectification, du Gouvernement tendant à une nouvelle rédaction de l'article et sous-amendement n° 29 de M. Bustin : MM. Delachenal, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; le secrétaire d'Etat au budget.

Suspension et reprise de la séance.

MM. le secrétaire d'Etat au budget, Lamps, Brousset, rapporteur de la commission des lois.

Rejet du sous-amendement n° 29.

Sous-amendement n° 30 de la commission. — Adoption.

Adoption de l'amendement n° 20, deuxième rectification, modifié.

Art. 12-2 :

Amendement n° 5 de la commission : M. le rapporteur. — Retrait.

Amendement n° 21 du Gouvernement tendant à une nouvelle rédaction de l'article : MM. le secrétaire d'Etat au budget, le rapporteur. — Adoption.

Art. 12-3 :

Amendement n° 18 de la commission : M. le rapporteur. — Retrait.

Amendements nos 6 de la commission, 22 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption.

Amendement n° 16 de M. Bustin : MM. Lamps, le secrétaire d'Etat au budget. — Retrait.

Amendements nos 7 de la commission, 28 de M. Le Lann : M. le rapporteur. — Adoption.

Amendements nos 8 de la commission, 23 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption.

Adoption de l'article 12-3 modifié.

Art. 12-4 :

Amendement n° 24 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat au budget, le rapporteur. — Adoption.

Amendements nos 9 de la commission, 25 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption.

Adoption de l'article 12-4 modifié.

Art. 12-5 :

Amendements nos 10 de la commission, 26 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption.

Adoption de l'article 12-5 modifié.

Art. 12-6 :

Amendement n° 27 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat au budget, le rapporteur. — Adoption.

Adoption de l'article 12-6 modifié.

Adoption de l'ensemble de l'article 1er.

Art. 2. — Adoption.

Après l'article 2.

Amendement n° 11 de la commission : MM. de Grailly, le secrétaire d'Etat au budget. — Rejet.

Art. 3.

Amendement n° 12 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Réserve.

Amendement n° 17 de M. Bustin : MM. Lamps, le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Retrait.

Amendement n° 13 de la commission : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Retrait.

Amendement n° 12 de la commission (*suite*). — Retrait.

Amendement n° 14 de la commission : M. le rapporteur. — Retrait.

Adoption de l'article 3.

Art. 4 et 5. — Adoption.

Après l'article 5.

Amendement n° 1 rectifié de M. Denis : MM. Denis, le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Retrait.

Amendement du Gouvernement : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat au budget. — Adoption.

Art. 6. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

7. — Interdiction de la vente des produits de la pêche sous-marine. — Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 2278).

M. Bourdellès, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

Art. 2. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

8. — Création de corps de fonctionnaires de l'Etat en Polynésie française. — Discussion d'un projet de loi (p. 2278).

MM. Krieg, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Billotte, ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.

Art. 1er et 2. — Adoption.

Art. 3.

Amendements nos 1 et 2 de la commission : MM. le rapporteur, Boulin, secrétaire d'Etat au budget ; Weinman, au nom de la commission des finances. — Déclarés irrecevables.

Adoption de l'article 3.

Art. 4.

Amendement n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer. — Adoption.

Adoption de l'article 4 modifié.

Art. 5. — Adoption.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

9. — Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie. — Retrait de l'ordre du jour d'une proposition de loi (p. 2281).

MM. Zimmermann, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Billotte, ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.

Retrait de l'ordre du jour de la proposition de loi.

10. — Organisation de la région de Paris. — Discussion d'un projet de loi (p. 2281).

M. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Wagner, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

Discussion générale : M. Riblère.

Renvoi de la suite du débat.

11. — Demande de constitution d'une commission spéciale (p. 2285).

12. — Ordre du jour (p. 2285).

PRESIDENCE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

SOCIETES COMMERCIALES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire.

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 22 juin 1966.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi sur les sociétés commerciales.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Je vous prie de trouver ci-joint le texte de ce projet de loi adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale dans sa séance du 10 juin 1966, ainsi que le texte adopté en deuxième lecture par le Sénat dans sa séance du 22 juin 1966, en vous demandant de bien vouloir les remettre à la commission mixte dès qu'elle sera constituée.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : Georges POMPIDOU. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Le délai de 24 heures prévu par l'article 111 du règlement expire demain vendredi 24 juin, à une heure trente.

La nomination de la commission mixte paritaire aura donc lieu, conformément à l'ordre du jour, le vendredi 24 juin 1966, à 15 heures.

— 2 —

DECLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 23 juin 1966.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées (n° 1938 A. N.).

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : Georges POMPIDOU. »

Acte est donné de cette communication.

— 3 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Var, pour une mise au point au sujet d'un vote.

M. François Var. Dans le scrutin n° 268 du 21 juin sur l'amendement n° 1 présenté par M. Coste-Floret tendant à modifier le délai de garde à vue ramené à cinq jours, je suis indiqué comme ayant voté contre, alors que j'ai entendu voter pour cet amendement.

Je vous demande, monsieur le président, de me donner acte de ma rectification.

M. le président. Très volontiers je vous donne acte de votre déclaration.

— 4 —

REGIME FISCAL DES TABACS DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant réforme du régime fiscal particulier des tabacs consommés dans les départements de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion (nos 1725, 1957).

La parole est à M. Pierre Bas, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Pierre Bas, *rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, contrairement à ce que l'on pourrait croire, le projet de loi soumis à notre examen et portant réforme du régime fiscal des tabacs consommés dans trois départements d'outre-mer — la Martinique, la Guyane et la Réunion — n'est pas animé par des préoccupations d'ordre fiscal.

En réalité, il s'agit d'abord de parvenir à une unification du prix des cigarettes et des tabacs dans les quatre départements, ensuite et surtout de rendre possible l'alignement progressif des tarifs douaniers locaux sur le tarif extérieur commun prévu par le traité de Rome.

Le régime fiscal actuel des tabacs dans les départements d'outre-mer est d'une effarante complexité, pour des raisons historiques.

Il existe en Guadeloupe un système de monopole pratiquement analogue à celui de la France continentale bien qu'il n'aille pas jusqu'au stade du détail. Dans les autres départements, c'est au contraire un régime de liberté qui prévaut.

La fiscalité indirecte varie d'un département à l'autre. La taxe sur la valeur ajoutée est perçue dans trois départements sur quatre, celui qui en est exempté étant la Guyane ; mais les taux varient de 14 p. 100 en Guadeloupe à 212 p. 100 à la Martinique.

Le droit d'octroi de mer varie également ; il est dans un département de 7 p. 100, dans un autre de 12 p. 100, dans un troisième de 20 p. 100 et dans un quatrième de 73 p. 100.

La taxe locale s'applique à la Martinique et à la Guadeloupe, mais non à la Guyane. A la Réunion, il existe une taxe départementale spéciale dont le taux est de vingt centimes par paquet.

La même disparité se retrouve au niveau des droits de douane. Analogues à ceux de la métropole et conformes aux décisions de Bruxelles en Guadeloupe et en Guyane, à la Martinique et à la Réunion, au contraire, ils s'écartent très sensiblement du tarif métropolitain et communautaire.

Les critiques que l'on peut adresser au système actuel se situent à des niveaux différents : celui des principes et celui de la pratique.

Sur le plan des principes, tout d'abord, on peut à bon droit s'étonner de la coexistence d'un régime de monopole dans les départements métropolitains et celui de La Guadeloupe et d'un régime de liberté dans les autres départements d'outre-mer.

On pourrait donc concevoir des solutions radicales telles que la suppression du monopole ou, au contraire, sa généralisation. Mais le projet de loi ne traite pas ce problème. Il maintient dans leur intégralité les structures actuelles de distribution.

Je voudrais cependant signaler au passage, monsieur le ministre, que le monopole du S. E. I. T. A. en Guadeloupe a fait l'objet de certaines critiques particulièrement vives ces derniers mois à la suite de la rupture des approvisionnements qui s'est produite à la fin de l'année dernière et qui s'est prolongée pendant plusieurs mois.

Je sais que des ennuis divers, parmi lesquels la grève du port de New York a joué un rôle, expliquent, pour une bonne part, cette situation. Mais je souhaiterais très vivement, me faisant l'écho des doléances que j'ai recueillies au cours des études faites en vue de ce rapport, que le ministère des finances veuille bien se pencher sur ce problème et donner, le cas échéant, les directives adéquates pour éviter le retour d'une situation de ce genre.

Sur le plan pratique, d'autre part, il est bien évident que des systèmes de taxation aussi différents ne permettent pas d'obtenir des prix identiques sur l'ensemble des quatre départements. Prenons l'exemple du paquet de gauloises. Son prix de revient est de 28 centimes au départ de Marseille et de 32 centimes à l'arrivée dans les départements d'outre-mer.

A la Réunion, les divers prélèvements fiscaux représentent un peu plus de 40 centimes — 14 centimes de T. V. A., 6 centimes 5 pour l'octroi de mer et 20 centimes pour la taxe spéciale. Compte tenu de la marge du distributeur, qui est de 15 centimes, et des frais divers — débarquement, dédouanement, etc. — on arrive ainsi au prix de 90 centimes.

A la Martinique, les prélèvements fiscaux, s'ils s'opéraient sur les mêmes bases qu'à la Réunion, s'élèveraient à environ 85 centimes, dont 60 centimes pour la T. V. A. et 20 centimes d'octroi de mer.

On aboutirait ainsi à un prix de vente de l'ordre de 125 centimes. Pour maintenir le prix actuel qui est de 80 centimes, le S. E. I. T. A. a été amené à facturer le prix du paquet à destination de la Martinique non plus à 28 mais à 14 centimes.

Cela signifie que la taxation actuelle oblige le S. E. I. T. A. à vendre au-dessous de son prix de revient, c'est-à-dire à pratiquer un prix de dumping.

De leur côté, les autres producteurs de cigarettes à grande vente, par exemple Job-Bastos, sont obligés de s'aligner sur le prix de la gauloise et doivent, eux aussi, recourir à un dumping que nos partenaires européens peuvent à bon droit critiquer.

D'autre part, en ce qui concerne les cigarettes étrangères, le système de taxation, tel qu'il existe à la Martinique et à la Réunion, interdit de relever les droits de douane sous peine d'aboutir à des prix prohibitifs. Or, des relèvements sont nécessaires pour adapter progressivement les tarifs douaniers locaux au tarif extérieur commun.

Un effort s'imposait donc, à la fois pour harmoniser les doses fiscales incluses dans le prix des cigarettes et pour modifier la répartition actuelle de cette dose entre les droits de douane et la fiscalité proprement dite.

C'est l'objet du projet de loi qui prévoit, tout d'abord, l'unification de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux tabacs sur la base du taux de droit commun, égal à 60 p. 100 du taux normal métropolitain, soit un taux de 12 p. 100, taxe sur la valeur ajoutée incluse, ou, si l'on préfère, de 14 p. 100 hors T. V. A. Ce taux devrait, d'ailleurs, être réduit à compter du 1er janvier 1968, dans le cadre de la réforme générale de la taxe sur la valeur ajoutée qui a prévu pour les départements d'outre-mer un taux normal de 8 p. 100, T. V. A. incluse.

Il est créé, d'autre part, un droit de consommation qu'on pourrait qualifier de droit « différentiel ». En effet, ce droit, variable selon les départements et les différentes marques, sera égal à la différence entre le prix de vente au consommateur et les différents éléments constitutifs de ce prix : prix de revient, fret, marge commerciale, T. V. A. et octroi de mer, et, éventuellement, droits de douane.

En somme, alors qu'actuellement il existe un système de taxation dont la comptabilité avec le système des prix n'est obtenu

qu'en comprimant les droits de douane ou en réduisant artificiellement le prix de vente du fabricant-fournisseur, dans le régime nouveau on partira d'un prix d'objectif pour l'obtention duquel on modulera, en tant que de besoin, le droit de consommation.

Ces prix d'objectif seront égaux aux deux tiers ou aux 85 centièmes du prix de vente au détail en France continentale, selon qu'il s'agit de cigarettes ou de cigares. Par exemple, pour la gauloise, le prix de vente d'objectif dans les D. O. M. sera de 90 centimes par paquet. Compte tenu de la part du fabricant de 32 centimes et de la part du commerce local d'environ 18 centimes, la part de la fiscalité ne devra pas dépasser au total 40 centimes. Sur ces 40 centimes, la T. V. A. représentera environ 4,50 centimes, l'octroi de mer continuera à être perçu au taux en vigueur dans chaque département et le droit de consommation viendra combler la différence.

La fixation de ces nouveaux prix va se traduire pour le consommateur par un certain enchérissement des tabacs, notamment pour les cigarettes à bon marché. Le paquet de gauloises, par exemple, subira une augmentation de 15 centimes en Guadeloupe et de 10 centimes en Martinique. Mais c'est en Guyane que le relèvement du prix, qui atteindra 40 centimes, sera le plus sensible, ce relèvement devant d'ailleurs s'effectuer progressivement et par étapes.

Il convient de remarquer que les proportions retenues par le projet sont plus satisfaisantes pour les firmes que les textes précédemment adoptés, puisque les décrets de 1948 prévoyaient comme objectif l'alignement complet des prix outre-mer sur lea prix métropolitains.

Les finances de l'Etat ne devraient pas être affectées par la réforme. En effet, la perte de recette consécutive à l'abaissement du taux de la T. V. A. devrait être compensée, et au-delà, par divers éléments de ressources supplémentaires : c'est d'abord le produit du nouveau droit de consommation qui, mis à part le cas de la Réunion, bénéficiera au Trésor ; c'est ensuite l'alignement des droits de douane qui se traduira par des plus-values de recette ; c'est enfin, l'abandon des pratiques du dumping qui, pour la cigarette gauloise, permettra au S. E. I. T. A. d'obtenir un prix rémunérateur, et c'est tout à fait normal. Le S. E. I. T. A. doit pouvoir, lui aussi, faire des affaires commerciales normales et ne pas être obligé, par des droits locaux, d'avoir des pratiques de dumping qui lui sont préjudiciables sur le plan financier et qui ne sont pas admissibles dans une économie saine. Quant aux finances départementales, elles devraient également y trouver leur compte. En Martinique, par exemple, le relèvement du prix de fabrication des cigarettes à grande vente, Job-Bastos et gauloises, aboutit à élargir l'assiette du droit d'octroi de mer. Pour la gauloise, par exemple, cette assiette passerait de 14 à 28 centimes par paquet. En l'absence d'une réduction de l'octroi de mer, pourtant souhaitée par l'exposé des motifs du projet, c'est donc un doublement du produit de la fiscalité locale sur la gauloise qui serait obtenu, le même résultat étant également atteint pour les cigarettes similaires.

J'avoue personnellement que je ne souhaite pas que le conseil général de la Martinique maintienne des taux d'octroi de mer qui sont, à mon sens, je le dis très franchement comme je le pense, excessifs. On arrive à tuer la consommation et l'impôt par des droits de cette importance.

D'autre part, l'unification des prix devrait aboutir à supprimer la fraude sur les tabacs. Or, cette fraude, il suffit de consulter les statistiques d'importation pour s'en convaincre, est génératrice d'importantes pertes de recettes en Martinique. La suppression de la fraude ne peut donc qu'être profitable au budget de ce département. Pour la Réunion, le projet de loi, en vue de compenser la disparition de la taxe spéciale, que notre projet supprime, avait prévu l'affectation au département du produit du droit de consommation sur les tabacs de fabrication locale.

Un examen plus attentif, sollicité par notre collègue M. Cerneau, a fait apparaître que, compte tenu du déclin relatif des fabrications locales dans l'ensemble de la consommation, le produit de la nouvelle recette pouvait être inférieur à la recette supprimée. C'est pourquoi un amendement gouvernemental a prévu l'affectation au budget local de la totalité du droit de consommation frappant les tabacs de toute origine. Une telle disposition devrait assurer à la Réunion des ressources supérieures à celles qu'elle recevait jusqu'ici, ou tout au moins égales.

En ce qui concerne les ressources locales de la Guadeloupe et de la Guyane, le projet ne modifie rien à la situation actuelle. Il semble cependant qu'un supplément de recettes pourrait être obtenu par ces départements, dans le cadre de l'unification ou de l'harmonisation du droit d'octroi de mer, harmonisation que nous souhaitons très vivement. Il semble que le Gouvernement serait bien inspiré en demandant aux préfets d'agir auprès des assemblées locales pour tenter d'obtenir une telle harmonisation. Il est évident que le texte que nous étudions a pour but une unification de prix, mais il serait bon que les assemblées locales adoptent la même politique que celle que nous préconisons ici.

Dans ces conditions, mesdames, messieurs, votre commission des finances, après une discussion exhaustive, a conclu à l'adoption de ce projet qui, s'il ne règle pas tous les problèmes, réalise cependant une œuvre d'harmonisation et permet à notre pays de tenir ses engagements européens. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Héder. (*Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.*)

M. Léopold Héder. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, voici cinq ans, le 13 juin 1961, le Gouvernement écrivait dans l'exposé des motifs d'un projet relatif au département de la Guyane, et déposé sur le bureau du Sénat : « La loi de programme des territoires d'outre-mer n° 60-776 du 30 juillet 1960 dispose en son article 6 : le Gouvernement devra, avant le 31 décembre 1960, soumettre au Parlement un projet de loi tendant à accorder à la Guyane, dans le cadre départemental, un statut spécial, unique pour l'ensemble de ce territoire et en application des articles 72 et 73 de la Constitution. Ce statut spécial définira une collectivité territoriale nouvelle répondant aux nécessités du développement économique guyanais.

« Ce texte, qui traduit les particularités de la Guyane, non seulement par rapport aux départements métropolitains, mais aussi par rapport aux autres départements d'outre-mer, appelle pour ce département des dispositions spéciales, dispositions qui restent cependant inscrites dans le cadre départemental. »

J'ai beaucoup de plaisir, en lisant cette phrase, à dire à son signataire — qui n'est autre que M. Michel Debré, alors Premier ministre — combien je partage son opinion sur mon département et combien je suis heureux de voir que les particularités guyanaises ne lui ont pas échappé.

Mon département est, de tous les départements métropolitains et de tous les départements d'outre-mer, tout à la fois le plus vaste, le moins peuplé, le moins équipé et le plus en retard économiquement. D'une superficie de 90.000 kilomètres carrés, il ne compte guère que 50.000 habitants, dont plus de la moitié sont établis à Cayenne.

Cette particularité a été reconnue par le Parlement en 1960, lorsqu'il a adopté la loi de programme sur les départements d'outre-mer. Elle a été également reconnue par votre Gouvernement et, si le projet auquel j'ai fait allusion tout à l'heure a été inexpliquablement retiré par M. Jacquinot, j'ai bon espoir que M. Billotte le reprendra.

Cette particularité a été reconnue aussi et depuis très longtemps sur le plan fiscal par de nombreuses dispositions qui dérogent au droit commun. Bien plus, monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai vu que plusieurs élus de la majorité, parmi lesquels MM. Palewski, Terrenoire, Mondon, Dusseaulx et Capitant, avaient, dans une proposition de loi du 16 mai 1950, déjà demandé que la Guyane soit totalement exonérée d'impôts en attendant que se crée une matière imposable.

Cette attention des pouvoirs publics pour mon département se justifie amplement. Longtemps, en effet, la Guyane a été considérée comme une terre d'expiation, une terre maudite, dans laquelle on ne faisait pour toutes dépenses d'équipement que celles qui étaient nécessaires à l'administration pénitentiaire.

Les entreprises venaient rarement s'installer en Guyane. Celles qui s'y trouvaient prospéraient à peine par suite de l'éloignement du territoire et de sa dépopulation accélérée.

Les temps ont bien changé, surtout depuis la suppression du bagne. On s'est aperçu que la Guyane n'était pas le pays insalubre et malsain où l'imagerie populaire faisait périr les condamnés de droit commun et, au siècle dernier, les exilés et les condamnés politiques. On a compris que ce département pouvait devenir une terre d'accueil, riche de promesses par son climat et ses sites, favorables l'un et les autres au tourisme, par son sol qui contient tant de produits minéraux nécessaires à la civilisation industrielle et à une grande puissance économique, sans oublier l'extraordinaire richesse de sa forêt.

Depuis quelques années, la Guyane connaît un mouvement sans précédent qui devra encore s'amplifier au cours des prochaines années. Les équipements, qui nous font cruellement défaut, commencent à se construire. La venue de la base spatiale aurait pu entraîner l'expansion si les responsables de cette coûteuse opération avaient accepté de jouer le jeu. Les entreprises s'installent pour exploiter les mines, la forêt, tandis que le tourisme se développe, surtout avec l'ouverture de la route reliant les Guyanes française et hollandaise. Non seulement la population commence à rester dans le pays, mais encore certains de mes compatriotes expatriés demandent à y revenir et même s'empressent d'y retourner, compte tenu des résultats

économiques intéressants obtenus au cours de ces dernières années et de la fin de la mauvaise réputation qui planait sur le pays.

Rien ne doit faire obstacle à ce développement économique qui se dessine avec des difficultés de tous ordres, et surtout pas la fiscalité. Bien que le régime fiscal appliqué en Guyane soit encore une copie trop fidèle du régime métropolitain, ses différences avec la fiscalité de droit commun n'en sont pas moins appréciables.

C'est ainsi que les taxes sur le chiffre d'affaires ne sont pas perçues en Guyane. La loi du 12 juillet 1965 sur l'imposition des sociétés tend à exonérer une partie des bénéfices imposables, partie plus importante encore que dans les trois autres départements d'outre-mer, dans l'espoir que les capitaux ainsi recueillis seront réinvestis sur place. Je n'oublierai pas non plus de mentionner le régime particulier des droits d'enregistrement et la spécificité des recettes affectées aux collectivités locales, les plus caractéristiques étant l'octroi de mer et une patente spéciale, bien qu'encore très critiquable.

Cette fiscalité particulière, bien qu'insuffisante, existe et il n'est pas question, que je sache, d'accroître pour l'instant les charges fiscales qui pèsent déjà trop lourdement sur les citoyens guyanais, ce qui éloignerait irrémédiablement les industriels souhaitant s'installer dans mon département.

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, quelle est, à mon sens, la ligne générale de la politique suivie par le Gouvernement à l'égard de la Guyane, malgré les lacunes qu'il me faut souvent déplorer. Vous imaginez donc mon étonnement de voir que mon département était visé par ce projet de loi ayant tout simplement pour objet de faire augmenter, par suite de la taxation, les prix des tabacs vendus en Guyane. Je crois devoir préciser que ce projet est en contradiction totale avec la politique des prix poursuivie dans mon département depuis l'entrée en vigueur du marché commun agricole.

En effet, en raison des taxes de prélèvement décidées par la Communauté, les prix guyanais, dans le domaine des produits agricoles de consommation courante et populaire, ont subi une très forte augmentation.

C'est pourquoi le Gouvernement a engagé plusieurs dizaines de millions d'anciens francs de subventions compensatoires pour atténuer cette hausse des prix à la consommation. Je dois dire qu'en l'absence de ces subventions, cette augmentation, déjà très importante, serait devenue insupportable. Il n'en demeure pas moins que ses conséquences sociales sont très nettes. Une hausse supplémentaire concernant les tabacs n'améliorerait pas le niveau de vie général déjà très bas et que le Marché commun a paradoxalement contribué à faire diminuer.

Bien plus, vous placez la Guyane dans une situation semblable à celle des trois autres départements d'outre-mer, alors que tout les sépare : ils sont des îles, alors qu'elle appartient à un continent, ils sont peuplés, alors qu'elle est encore trop sous-peuplée ; ils sont équipés, alors qu'elle manque de tout.

Il y a là un aspect de votre politique que je comprends difficilement.

J'ajoute que cette taxation aura, dans mon département, trois conséquences.

D'abord, elle va entraîner une importante contrebande entre les Guyanes française et hollandaise, semblable à celle, très vive, qui existe entre les Antilles françaises et britanniques, par suite des différences importantes existant dans les prix de vente des tabacs, au détriment de la France.

Ensuite, la taxation appliquée ne tiendra aucun compte du fait que le fret est plus élevé pour la Guyane que pour les trois autres départements d'outre-mer et qu'il frappe très inégalement les tabacs selon leur provenance et leurs prix.

Enfin, la taxation va s'appliquer à une matière imposable déjà très faible. Les difficultés étaient si grandes que vos services ont dû, à la fin de 1965, envoyer dans mon département un haut fonctionnaire de la direction générale des impôts pour surseoir à l'application du régime de la patente, par suite des augmentations survenues d'une année sur l'autre sur cet impôt local dont les contribuables ne pouvaient se libérer que par la faillite ou en cessant leurs activités commerciales ou industrielles.

Conscient des difficultés économiques du département, le conseil général s'est prononcé, dans sa séance du 12 juin 1964, conformément au décret du 26 avril 1960, contre l'harmonisation qui lui a été présentée par décret.

A l'unanimité, notre assemblée départementale a rejeté le projet qui lui était soumis. A quoi sert donc exactement l'avis du conseil général puisque, une fois cet avis émis, l'administration n'en tient aucun compte ? Je crois en fin de compte que les services administratifs consultent nos assemblées locales pour se donner bonne conscience, mais passent outre à leurs avis.

Quoi qu'il en soit, étant donné la situation économique et sociale de la Guyane qui se débat encore dans de multiples difficultés, l'adoption d'un tel projet aurait de graves conséquences.

Sur le plan budgétaire, en revanche, je pense que les conséquences sont minimes : je ne puis faire à la métropole l'injure de penser qu'elle a besoin des quelques deniers des misérables consommateurs guyanais pour financer ses dépenses publiques.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les consommateurs métropolitains qui paient des taxes sur les tabacs trouvent, dans les équipements publics mis à leur disposition, une intéressante contrepartie à leurs dépenses.

Or, quelle contrepartie reste-t-il aux Guyanais dont le pays est sous-équipé et ne possède ni ports, ni routes, ni équipements collectifs semblables à ceux que l'on trouve en France ?

Votre projet de loi, pour ce qui concerne la Guyane, est inopportun et inutile. Il n'apportera pratiquement aucune recette au Trésor. Il créera la contrebande qui est actuellement ignorée. Il augmentera les charges pesant sur l'économie du pays et sur ses habitants et il va dans une direction contraire aux grandes lignes de la politique du Gouvernement.

Je crois qu'il vaut mieux attendre. Dans cinq ans, par exemple, il sera possible de réexaminer la question. Compte tenu de la modeste recette résultant de cette taxation, il serait préférable, me semble-t-il, d'envisager à ce moment-là l'affectation de son produit au budget départemental voté par le conseil général.

Je suis persuadé que M. le ministre des finances qui, en 1961, a reconnu les difficultés de mon département et qui, quelques années plus tard, a fait l'expérience des problèmes d'outre-mer à travers ceux de la Réunion, accepterait, s'il assistait à ce débat, de différer la mesure proposée aujourd'hui par le Gouvernement en ce qui concerne la Guyane française.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de prendre aussi cette décision. C'est pour toutes ces raisons que je prie le Gouvernement de bien vouloir accepter les amendements que j'ai présentés au texte en discussion et l'Assemblée nationale de bien vouloir les voter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Sablé.

M. Victor Sablé. Monsieur le ministre, le projet de loi en discussion répond aux vœux que j'avais formulés dans une question écrite du 5 juin 1965 par laquelle j'attirais l'attention de M. le ministre des finances sur les inconvénients résultant de la disparité des réglementations et des taux des droits et taxes en vigueur dans les départements d'outre-mer, ainsi que sur les contradictions qui ne manqueraient pas d'apparaître lorsque les dispositions du traité de Rome seraient enfin mises en application.

En ce qui concerne la Martinique, je ne peux qu'approuver les mesures d'harmonisation qui, dans un cadre fiscal commun, tendent à unifier les tarifs en tenant compte de l'éloignement géographique, des frais d'acheminement et aussi du pouvoir d'achat des consommateurs. Il est temps de normaliser le commerce des tabacs en rétablissant les règles d'une concurrence équitable, en éliminant le dumping et la contrebande provoqués par la différence des prix pratiqués dans nos départements d'outre-mer.

L'article 4 du projet prévoit toutefois que des arrêtés ministériels fixeront le montant des droits de consommation et les modalités d'application de cette loi qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1967.

Ma brève intervention n'a d'autre objet que d'attirer l'attention de M. le ministre des finances sur l'importance capitale que nous attachons aux ressources budgétaires de nos départements et de nos communes, provenant de l'importation des tabacs et de demander qu'elles ne soient pas méconnues lors de l'élaboration des décisions qui relèvent exclusivement du pouvoir réglementaire.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous prie de nous donner des assurances très précises sur ce point, car il ne faudrait pas qu'une loi, bonne en son principe, se révèle pernicieuse dans son application. Il ne faudrait pas, en effet, qu'à la faveur de cette réforme fiscale, ces ressources indispensables et irremplaçables risquent de diminuer, alors que nous attendons encore la grande réforme des finances locales qui doit permettre de gérer avec plus d'aisance et plus d'autonomie les affaires départementales et communales. (*Applaudissements sur plusieurs bancs.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. Robert Boulin, *secrétaire d'Etat au budget.* Monsieur le président, mesdames, messieurs, je voudrais intervenir brièvement sur ce texte qui peut apparaître un peu ésotérique, sauf aux initiés des départements d'outre-mer.

Il faut en réalité envisager ce projet de loi dans une double perspective.

D'une part, dans la perspective du Marché commun, qui nous intéresse au premier chef, il s'agit de créer sur le marché des départements d'outre-mer des conditions de prix et de fiscalité qui rendent possible l'exécution de nos engagements internationaux, en particulier à l'égard de la Communauté économique européenne.

Je rappelle en passant que la commission de la Communauté économique européenne a autorisé notre pays à différer, d'abord du 1er avril 1962 jusqu'au 30 juin 1963, puis dans un nouveau délai — non renouvelé actuellement — jusqu'au 30 juin 1964, le relèvement des droits de douanes des tarifs spéciaux pour la Guyane, la Martinique et la Réunion, applicables aux tabacs fabriqués et importés de pays tiers dans ces départements pour y être consommés.

Le rapprochement des droits des tarifs spéciaux des départements d'outre-mer n'a pas été effectué pour les tarifs spéciaux de la Martinique et de la Réunion. Et si nous ne voulons pas transgresser les règles de la Communauté économique européenne, il est urgent pour nous de réaliser cette harmonisation.

D'autre part, il s'agit aussi — et c'est un élément qui a été excellement souligné par M. le rapporteur dans son rapport préliminaire — d'harmoniser les prix des tabacs, principe qui avait été admis dès 1948, lors du classement des départements d'outre-mer comme départements français.

Quelle est la technique de ce projet de loi ?

Il modifie d'abord la fiscalité de l'Etat applicable aux tabacs, en ramenant pour les tabacs les taux de la taxe sur la valeur ajoutée au niveau de ceux qui sont en vigueur dans ces départements pour les autres produits.

Pour les cigarettes, par exemple, le taux de la T.V.A. passerait à 14 p. 100 à la Martinique et à la Réunion, au lieu de 212 et 52 p. 100. En revanche, ce taux demeure nul en Guyane, la T.V.A. n'étant pas en vigueur dans ce département.

Par un deuxième mécanisme, il institue sur le tabac un droit de consommation dont le taux, fixé par arrêté du ministre de l'économie et des finances, sera modulé selon les départements et selon les produits. Pour les produits des espèces fabriquées et vendues en France continentale, ce droit de consommation sera fixé à des taux permettant la vente au détail à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de tabac à fumer, à mâcher, à priser, et aux 85 centièmes des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigarettes ou de cigarillos.

Voilà, mesdames, messieurs, l'économie de ce texte.

Je précise simplement qu'il n'intéresse, comme son intitulé l'indique, que les départements de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion et laisse inchangées les dispositions qui sont applicables en Guadeloupe. Il ne modifie en rien les dispositions applicables en ce qui concerne l'étendue du monopole qui présentement n'est en vigueur que dans les départements de la Guadeloupe et il ne touche pas davantage aux ressources que les collectivités locales de ces départements peuvent tirer de ce que l'on appelle l'octroi de mer.

Ce texte prévoit un certain nombre de dispositions spéciales sur lesquelles je passe rapidement.

Les ressources provenant du nouveau droit de consommation, dans le département de la Réunion, seront affectées au département et non à l'Etat, comme on l'a fait remarquer tout à l'heure, en remplacement des ressources particulières que ce département tirait précédemment du droit de consommation sur les produits fabriqués.

En Guyane, le nouveau droit de consommation, au lieu d'être appliqué au 1er janvier 1967, comme à la Martinique et à la Réunion, sera introduit par fraction d'un tiers chaque année, afin d'éviter dans ce département un relèvement de prix immédiat qui serait trop brutal.

Je voudrais maintenant répondre aussi brièvement que possible à M. Héder et à M. Sablé.

M. Héder s'est préoccupé fort légitimement, en sa qualité de député de la Guyane, des problèmes propres à ce département. Il a souligné — et je crois que c'est tout à fait conforme aux vues du département — que la Guyane n'est plus l'endroit insalubre et malsain qu'elle était dans le passé, et que d'importants efforts ont été entrepris et seront poursuivis afin de maintenir son activité économique et même, si besoin était, de l'accentuer.

Vous le savez, monsieur Héder — vous l'avez vous-même souligné — un effort important est accompli dans la forêt, et le centre d'études spatiales qui va être installé en Guyane posera à ce département des problèmes de « surchauffe » plus que de récession économique.

Je souligne en passant que le revenu moyen par tête d'habitant y est plus élevé que dans les autres départements d'outre-mer, mais je reconnais que la population est peu importante en Guyane.

Je crois que cet effort doit être poursuivi et que le sort de ce département, du point de vue des charges fiscales ou autres qui peuvent peser sur lui, ne doit pas être systématiquement différent de celui des autres départements d'outre-mer.

Vous avez, monsieur Héder, exprimé des craintes au sujet de l'augmentation du prix du tabac.

Je vous dis tout de suite — en plein accord, croyez-le bien, avec M. le ministre de l'économie et des finances — que je ne pourrai accepter les amendements qui tendent à exclure la Guyane du champ d'application de la loi. S'agissant d'un texte d'harmonisation applicable aux départements d'outre-mer, il est impossible d'en écarter systématiquement la Guyane.

Comme vous, nous sommes convaincus que les problèmes propres à la Guyane rendent nécessaire un échelonnement dans le temps. Vous avez fait état, en particulier, du prix de vente du paquet de gauloises, qui est actuellement de 0,55 franc en Guyane et qui atteindra 0,90 franc comme dans tous les autres départements d'outre-mer. Mais ce chiffre ne sera atteint, par paliers, qu'au 1er janvier 1969, à raison d'une majoration d'un tiers chaque année. Etant donné que le prix appliqué en Guyane était le plus bas, la différence avec celui qui est perçu dans les autres départements d'outre-mer ne sera comblée qu'au terme d'un délai beaucoup plus long, par exemple à la Martinique, où le prix de 0,90 franc sera atteint dès le 1er janvier 1967.

Par conséquent, vos craintes à cet égard ne sont pas fondées.

Enfin, vous avez parlé de la taxe de consommation qui pouvait peser sur le département que vous représentez ici. En réalité, le prix du tabac constitue le butoir.

La taxe de consommation est un élément qui, précisément, sera modulé en fonction des circonstances. De ce fait, là encore, vos craintes ne me semblent pas fondées.

Telles sont les précisions que je voulais fournir à M. Heder.

Je ne crois pas qu'on puisse exclure le département de la Guyane du champ d'application de la loi, bien que je sois parfaitement conscient qu'il faudra atteindre par paliers successifs les chiffres que j'ai indiqués.

Je me tourne maintenant vers M. Sablé qui est intervenu en sa qualité de député de la Martinique.

Je me réjouis personnellement que le texte qui est soumis à l'Assemblée réponde au vœu qu'il avait formulé antérieurement.

J'ai d'ailleurs noté avec un grand intérêt que, à l'inverse de l'opinion de M. Héder, M. Sablé a indiqué que ce texte, à ses yeux, semblait éliminer à la fois le dumping et la contrebande. Je crois que c'est M. Sablé qui a raison.

D'ailleurs, soyez-en assurés, nous serons vigilants en ce qui concerne la contrebande.

Je me suis déjà expliqué au sujet des droits de consommation.

Il y aura, en effet, une modulation et je puis apaiser la crainte exprimée par M. Sablé, quant aux ressources des budgets locaux. En effet, les différentes taxes qui sont perçues dans le cas d'espèce sont fixées par le département. Mais, ainsi que M. le rapporteur l'a fait remarquer, il est souhaitable que ces différentes taxes soient harmonisées.

Certaines distorsions sont actuellement trop fortes. Aussi, sans vouloir porter atteinte ni aux ressources des collectivités locales ni à l'initiative du préfet en ce domaine, il convient de s'orienter vers une certaine harmonisation.

Telles sont, mesdames, messieurs, les observations que je voulais formuler sur ce texte que je vous demande de bien vouloir adopter. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[*Article 1er.*]

M. le président. « Art. 1er. — 1. — Les cigarettes, les cigares et cigarillos, le tabac à fumer, le tabac à mâcher et le tabac à priser, destinés à être consommés dans les départements de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, sont passibles d'un droit de consommation.

« Pour les produits des espèces fabriquées et vendues au public en France continentale, le droit de consommation est fixé à des taux permettant leur vente au détail à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion à des prix égaux aux deux tiers des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigarettes et de tabac à fumer, à mâcher et à priser, et aux 85/100 des prix de vente au détail en France continentale, s'il s'agit de cigares et de cigarillos.

« Pour les autres produits les taux du droit de consommation sont ceux applicables aux produits visés à l'alinéa précédent et présentant la plus grande analogie avec les produits considérés.

« A la Guyane, le droit de consommation résultant des dispositions ci-dessus sera introduit par fraction d'un tiers chaque année de façon à ce que le droit plein soit applicable à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la mise en vigueur de la présente loi.

« 2. — Le droit de consommation est exigible à l'importation à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion des tabacs de toute origine. Il est exigible à la sortie des manufactures en ce qui concerne les produits fabriqués dans ces départements.

« 3. — Le droit de consommation exigible à l'importation est recouvré comme en matière de droit de douane. Les infractions sont constatées et réprimées et les instances instruites et jugées conformément aux dispositions du code des douanes.

« Sur les tabacs de fabrication locale, le droit de consommation est perçu, les infractions sont poursuivies et réprimées, selon les modalités et sous le bénéfice des sûretés prévues en matière de contributions indirectes.

« 4. — Le produit du droit de consommation perçu sur les cigarettes, cigares et cigarillos, tabac à fumer, tabac à mâcher et tabac à priser, fabriqués à la Réunion, est affecté au budget de ce département. »

M. Héder a présenté un amendement n° 2 qui, dans le premier et le second alinéa du paragraphe 1 de cet article, tend à supprimer les mots : « de la Guyane ».

La parole est à M. Héder.

M. Léopold Héder. Comme je l'ai indiqué dans mon intervention à la tribune, je défends la position adoptée par le conseil général du département de la Guyane qui a émis un avis défavorable sur le projet d'uniformisation qui lui a été présenté au mois de juin 1964.

Je précise que tous les amendements que j'ai déposés ont pour objet d'exclure purement et simplement la Guyane du champ d'application de la loi.

Je remercie M. le secrétaire d'Etat au budget d'avoir étudié attentivement le problème de mon département. Toutefois, j'ai été surpris d'apprendre que le revenu actuel des habitants de la Guyane serait aussi élevé qu'il a bien voulu le dire, car le chômage continue à sévir dans ce département. Nous vivons même un véritable drame avec le chômage féminin.

En ce qui concerne l'exclusion de la Guyane du champ d'application de la loi, j'indique à M. le secrétaire d'Etat au budget qu'une disposition semblable a été prise en d'autres circonstances au sein de cette Assemblée, sur ma proposition. Ce ne serait donc pas la première fois qu'une disposition particulière serait prise à l'égard de ce département.

C'est ainsi que, lorsqu'il s'est agi d'harmoniser la taxe sur l'alcool pur avec celle qui était appliquée à la Martinique et à la Guadeloupe, notre situation étant tout à fait différente en ce domaine, l'Assemblée, reconnaissant le bien-fondé de mes observations, a adopté un amendement que j'avais déposé, tendant au même objet.

En ce qui concerne la contrebande, c'est précisément à partir du moment où, du fait de cette uniformisation, les prix vont s'élever de trente centimes en Guyane, que les prix pratiqués par les Hollandais deviendront plus intéressants du point de vue des consommateurs. Jusqu'à présent, il n'y avait pas de contrebande en Guyane parce que nos prix étaient plus bas.

Comment empêcher cette contrebande au moment où, en accord avec nous, le Gouvernement réalise un courant d'échanges, encourage le tourisme qui nous vient de nos voisins hollandais, tourisme qui, s'il n'est pas important en qualité, est appréciable en quantité ?

Au cours du seul mois de décembre 1965, nous avons enregistré le passage de 10.000 Surinamois en Guyane. Pour un pays sous-peuplé comme l'est la Guyane, c'est fort intéressant, croyez-moi !

Vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, un bac reliera bientôt les rives hollandaise et française du Maroni. Les dispositions nécessaires sont prises, les crédits sont votés, le bac est commandé. Les voitures pourront ainsi franchir le fleuve et la contrebande continuera, par la force des choses.

Les arguments de M. Sablé, dont j'admets le bien-fondé, sont différents des miens, mais il faut reconnaître que la situation de la Martinique n'est pas celle de la Guyane. Notre collègue a donc eu raison de les exposer selon les réalités de son département.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je conclus en disant que les textes et la législation sont une chose, mais que les réalités de nos départements en sont une autre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement n° 2 de M. Héder n'a pas été soumis par notre collègue à la commission des finances qui n'a donc pu l'examiner.

Si toutefois, pour éclairer la religion des membres de l'Assemblée, je voulais dégager l'impression que m'ont laissée les discussions en commission, je dirai que le souci d'harmonisation a été manifesté à plusieurs reprises, et avec insistance, par plusieurs membres de la commission.

Il est évident que l'harmonisation à laquelle tend le texte qui nous est soumis disparaîtrait si l'un des trois départements visés par la loi était exclu de son champ d'application.

D'autre part, les problèmes économiques et fiscaux des départements d'outre-mer ont été abordés au cours de la discussion et je crois pouvoir dire que les problèmes économiques de la Guyane sont de ceux qui ont toujours préoccupé la commission des finances. Il suffit de se reporter aux procès-verbaux de nos débats, en particulier à l'occasion des discussions budgétaires, pour constater que la commission a toujours cherché à favoriser le développement économique de ce département.

Il faut dire aussi que les résultats actuels sont encourageants, et la commission ne se dissimule pas que son action a pu y avoir quelque part.

Cela dit, je conçois mal — bien que, je le répète, le problème n'ait pas été soulevé en commission — qu'un droit sur le tabac entrave le développement économique.

Il est évident que certains textes peuvent avoir des répercussions sur ce développement. La majoration du prix du paquet de gauloises, par paliers de dix centimes, ne me semble pas devoir porter au développement économique de la Guyane un coup tel qu'il en interrompe la progression satisfaisante.

M. le président. La parole est à M le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. M. Héder a, en effet, déposé une série d'amendements qui traduisent la position de principe qu'il vient d'exprimer, mais il commet une confusion.

On peut considérer que chaque département d'outre-mer a un caractère spécifique. C'est tout à fait naturel et je crois que des dispositions spécifiques peuvent être prises à son égard.

La politique menée par le Gouvernement depuis plusieurs années témoigne de son souci de tenir compte des réalités locales.

C'est pourquoi, tout en reconnaissant que l'argument avancé par M. Héder est valable en ce qui concerne le tarif extérieur commun, je dois dire qu'il est sans portée pour ce qui est du prix du tabac.

Je rappelle à nouveau à M. Héder et à l'Assemblée que, dans le département de la Guyane, précisément pour tenir compte des réalités locales, la progression du prix sera étalée sur trois ans, mais que le prix final sera atteint dès le 1er janvier 1967 à la Martinique et qu'il l'est déjà à la Réunion. En définitive, le prix du paquet de gauloises, dans les départements d'outre-mer, sera de 0,90 franc, contre 1,35 franc en métropole.

Cela traduit bien le souci du Gouvernement de tenir compte des niveaux de vie relatifs — soit dit en passant à M. Héder, à qui je demande de ne pas me faire dire ce que je n'ai pas dit — par rapport aux départements d'outre-mer.

La position de M. Héder, si elle était retenue par l'Assemblée, aurait pour effet de réduire à néant l'objet du texte du Gouvernement.

Certes, il faut tenir compte des réalités locales, et l'objet de ce texte est une harmonisation entre les divers départements d'outre-mer, selon des modalités différentes pour chacun d'eux, nécessité dont nous sommes conscients en ce qui concerne la Guyane.

Or, si l'on excluait la Guyane du champ d'application de la loi, ces modalités particulières ne pourraient y être appliquées. Elle serait alors un département à part.

C'est pourquoi je dis à M. Héder : Si vous n'êtes pas favorable à ce texte, je comprends que, lors du vote sur l'ensemble, vous vous prononciez contre ; mais vous ne pouvez pas, par le biais d'amendements, introduire une distorsion sur les problèmes d'harmonisation tels qu'ils ont été posés.

Je demande donc à l'Assemblée de bien vouloir repousser l'amendement n° 2 de M. Héder, ainsi que les amendements analogues qu'il a déposés.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(*L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Héder a présenté un amendement n° 3, qui tend à supprimer le quatrième alinéa (dernier alinéa du 1) de l'article 1er.

La parole est à M. Héder.

M. Léopold Héder. Cet amendement appelle les mêmes observations que l'amendement précédent, monsieur le président.

M. le président. Il n'a donc plus d'objet, ainsi que l'amendement n° 4 que vous aviez également déposé et qui tendait, dans le paragraphe 2 de l'article 1er, à supprimer les mots : « à la Guyane ».

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 1, qui tend à rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 1er :

« 4. Le produit du droit de consommation perçu à la Réunion sur les cigarettes, cigares et cigarillos, tabac à fumer, tabac à mâcher et tabac à priser, est affecté au budget de ce département. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Mesdames, messieurs, cet amendement a pour objet d'améliorer le texte initial du projet de loi au bénéfice du département de la Réunion.

Le projet de loi prévoit, en effet, tel qu'il est rédigé, la suppression de la taxe départementale qui est perçue à la Réunion sur les tabacs de toute origine et, pour compenser la perte de recettes ainsi provoquée, l'affectation au budget du département du produit du droit de consommation perçu sur les seuls tabacs qui y sont fabriqués.

Or il est apparu, comme l'ont fait remarquer M. Cerneau et M. le rapporteur, que l'affectation du produit de ce droit de consommation ne compensait pas intégralement la perte de recettes.

C'est pourquoi, dans le souci de ne provoquer ni distorsions, ni pertes de recettes au détriment du département, le Gouvernement vous propose d'adopter cet amendement, qui établit une compensation telle que les recettes seront, sinon supérieures, du moins équivalentes à ce qu'elles sont actuellement.

Cet amendement ne semble aller dans le sens souhaité par les représentants du département de la Réunion.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Lors de la discussion qui s'est instaurée en commission sur cet amendement, M. Cerneau, député de la Réunion, a précisé qu'à la suite de son intervention personnelle, le Gouvernement avait été amené à modifier son texte initial qui aurait eu pour effet de provoquer une perte de recettes pour le budget départemental de la Réunion. La commission a admis son point de vue et accepté l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Cerneau, pour répondre au Gouvernement.

M. Marcel Cerneau. Je remercie le Gouvernement, et tout particulièrement M. le secrétaire d'Etat au budget, d'avoir bien voulu, en adoptant mon point de vue, faire droit à une requête que j'avais présentée.

Comme viennent de l'indiquer M. le secrétaire d'Etat au budget et M. le rapporteur, l'adoption du texte initial du projet de loi aurait entraîné une perte très sensible de recettes pour le budget départemental de la Réunion.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par la commission.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1er modifié par l'amendement n° 1.

(*L'article 1er, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 2.*]

M. le président. « Art. 2. — 1. — Sont abrogés :

« — l'article 6 du décret n° 48-544 du 30 mars 1948 ;

« — l'article 5 du décret n° 48-546 du 30 mars 1948 ;

« — l'article 6 du décret n° 48-547 du 30 mars 1948 ;

« — l'article 16 du décret n° 52-152 du 13 février 1952 qui a institué au profit du département de la Réunion une taxe de consommation sur les tabacs fabriqués de toute origine.

« 2. — Cessent d'être applicables aux tabacs fabriqués visés au premier alinéa du 1 de l'article premier ci-dessus, les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article 2 et les dispositions contraires de l'article 3 des décrets n°s 48-544, 48-546 et 48-547 du 30 mars 1948 ; toutefois, dans les départements de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, ces tabacs sont passibles des taxes sur le chiffre d'affaires ou des taxes en tenant lieu aux conditions de droit commun applicables à ces départements. »

M. Héder a présenté un amendement n° 5 qui tend, dans le paragraphe 2 de cet article, à supprimer la référence « 48-546 » et, en conséquence, les mots « de la Guyane ».

La parole est à M. Héder.

M. Léopold Héder. J'ai déjà exposé les raisons de cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 5 devient également sans objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 3.*]

M. le président. « Art. 3. — Les dispositions de la présente loi concernant la Guyane sont applicables au territoire de l'Inini. »

M. Héder a déposé un amendement n° 6 tendant à rédiger ainsi cet article :

« Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables au département de la Guyane où le régime fiscal des tabacs consommés demeure conforme à celui fixé le 1er juillet 1964.

« Lorsque le développement économique aura été effectivement amorcé dans ce département, le Gouvernement déposera un projet de loi réformant le régime fiscal des tabacs en Guyane. Toutefois, ce projet de loi ne pourra pas être déposé avant l'expiration d'une période de cinq années à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi ».

La parole est à M. Heder.

M. Léopold Héder. J'ai déjà exposé l'objet de cet amendement, monsieur le président.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Héder ?

M. Léopold Héder. Oui, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement repousse l'amendement, pour les raisons qu'il a précédemment exposées.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(*Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, l'amendement, mis aux voix par assis et levé, n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 4.*]

M. le président. « Art. 4. — Des arrêtés du ministre des finances et des affaires économiques fixent le montant du droit de consommation résultant des dispositions de l'article premier et déterminent les modalités d'application de la présente loi qui entrera en vigueur le 1er janvier 1967. »

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 8 qui tend, au début de cet article, à substituer aux mots : « ministre des finances et des affaires économiques », les mots : « ministre de l'économie et des finances ».

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. C'est un amendement de pure forme.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4 modifié par l'amendement n° 8.

(*L'article 4, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

[*Titre.*]

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je dois faire connaître à l'Assemblée que je suis saisi d'un amendement n° 7, présenté par M. Héder, et tendant à supprimer, dans le titre du projet de loi, les mots : « de la Guyane ».

M. Léopold Héder. Je maintiens cet amendement.

M. le président. Monsieur Héder, si vous insistez je le mettrai aux voix. Cependant, je vous fais remarquer qu'il est devenu sans objet par suite du rejet de vos précédents amendements.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. En repoussant les amendements de M. Héder, l'Assemblée a décidé d'inclure la Guyane dans le champ d'application de la loi.

L'Assemblée ayant ainsi tranché la question au fond, il serait contradictoire de supprimer les mots « de la Guyane » dans le titre du projet de loi.

M. le président. C'est pourquoi j'ai dit que cet amendement était sans objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Hubert Ruffe. Le groupe communiste vote contre.

(*L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.*)

— 5 —

INTEGRATION FISCALE DES COMMUNES FUSIONNEES

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi tendant à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées. (N°s 1938, 1958.)

La parole est à M. Louis Vallon, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Louis Vallon, *rapporteur général.* Je m'efforcerai d'être bref.

Le Gouvernement, à juste titre, a demandé l'urgence pour ce projet de loi qui tend à encourager la fusion des communes.

La décision de fusion appartient aux assemblées communales. Ce projet a simplement pour objet d'encourager ces assemblées à prendre des décisions de fusion ou plus exactement de faciliter pour celles qui ont déjà pris cette décision l'application des mesures de fusion.

Je n'entrerai pas dans le détail, car il s'agit d'un problème de fiscalité locale. Il est certain que, transitoirement, la fusion peut présenter des inconvénients fiscaux pour l'une des communes qui participent à cette fusion. Il convient donc de permettre l'alignement des cotisations de la commune la moins imposée sur la charge moyenne de la nouvelle collectivité créée, cet alignement devant être opéré progressivement.

A cet effet, un certain nombre de mesures sont prévues dans le projet. Vous les connaissez si vous avez pris la peine de lire le rapport que j'ai présenté au nom de la commission des finances. La faculté est offerte, pour une période de trois ans, à compter de la fusion, au conseil municipal de la commune issue de la fusion de voter des quotités de centimes généraux différentes selon le territoire des communes préexistantes.

Cette faculté ne pourra être utilisée que lorsque le prélèvement fiscal, mesuré par le nombre de centimes additionnels mis en recouvrement et supporté par la commune la moins imposée, sera inférieur à 80 p. 100 de celui qui est constaté dans la commune la plus imposée. Telle est l'économie de la loi dont les conseils municipaux des communes issues d'une fusion depuis le 1er janvier 1965 pourront faire application s'ils le jugent opportun.

Le projet de loi comporte une dernière disposition de portée plus générale, relative à la composition et à la compétence de la commission communale des impôts directs. Il prévoit que l'acte qui consacre la fusion entraîne de plein droit la fusion des commissions communales des impôts directs des communes intéressées.

Toutefois les commissions communales des communes préexistantes continueront, au cours de cette période de transition, à connaître des impositions antérieurement établies.

Des observations ont été formulées par plusieurs de nos collègues au cours de la discussion en commission, notamment par M. de Tinguy. Ils en feront part à l'Assemblée s'ils le jugent utile.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances vous propose d'adopter le projet de loi sans modification.

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bertrand Denis.

M. Bertrand Denis. Monsieur le secrétaire d'Etat au budget, c'est à vous que je désire poser une question.

Les fusions de communes sont encouragées par l'Etat, et il faut avouer que les mutations de populations les rendent bien souvent utiles.

Or vos fonctionnaires des finances, notamment les percepteurs, sont rémunérés d'après le nombre de points correspondant à leur travail.

En fait, que se passe-t-il en cas de fusion de communes ? Le nombre de points des percepteurs diminue, cependant qu'augmente leur travail, momentanément tout au moins, de sorte que ces fusions vont à l'encontre des intérêts des percepteurs.

Peut-être, monsieur le secrétaire d'Etat, ne connaissez-vous pas la question.

M. Robert Boulin. Je la connais !

M. Bertrand Denis. Je vous demande alors de bien vouloir faire en sorte que les percepteurs ne soient pas pénalisés en cas de fusion de communes. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. Robert Boulin, *secrétaire d'Etat au budget.* Monsieur Bertrand Denis, vous me prenez au dépourvu, mais croyez que la préoccupation du Gouvernement, en particulier du ministère des finances, à l'égard des percepteurs, est constante. (*Sourires.*)

Dans le cas d'espèce, comme vous l'avez parfaitement indiqué, est appliqué un système de points dont le nombre est proportionnel au nombre des contribuables.

Je vous remercie de vous soucier des intérêts des percepteurs. Je précise que nous avons prévu, dans le cas de fusion de communes, certains moyens qui leur éviteront, à charge de travail équivalente, toute perte de rémunération. Les mouvements de populations sont d'ailleurs tels que ces pertes sont plus apparentes que réelles ; mais, à la suite de votre intervention, nous veillerons plus particulièrement à ce que la fusion de communes n'aille pas à l'encontre des intérêts des percepteurs.

M. Bertrand Denis. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. La parole est à M. Lamps.

M. René Lamps. Je présenterai une observation que j'ai déjà formulée en commission des finances.

Certaines communes très petites ont beaucoup de peine à vivre ; il est donc normal qu'elles songent à fusionner. Cependant, je dois dire que, dans certains cas, elles sont l'objet de la part des autorités préfectorales de pressions dans ce sens.

Faisant preuve d'un zèle assez particulier, les fonctionnaires en cause font valoir aux communes les avantages de la fusion, mais leur en cachent les inconvénients. Lorsque la fusion est accomplie, les contribuables s'aperçoivent, un peu tard il est vrai, qu'elle se traduit par une aggravation de leurs impositions, à telle enseigne, d'ailleurs, que le Gouvernement a déposé le projet de loi que nous discutons aujourd'hui.

En commission des finances, j'ai donc émis l'avis que le Gouvernement devrait donner des instructions afin que les communes qui désirent fusionner soient très exactement informées des conséquences de cette fusion, c'est-à-dire des avantages qu'elles peuvent en tirer, mais aussi des inconvénients qui peuvent éventuellement en résulter pour elles. Je le répète, l'intérêt de ces petites communes est sans doute, dans de nombreux cas, de fusionner. Même informées des inconvénients éventuels, elles n'hésiteront pas à le faire, mais elles le feront alors en toute connaissance de cause.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur.

M. André Bord, *secrétaire d'Etat à l'intérieur.* Monsieur le président, mesdames, messieurs, le rapport présenté par M. le rapporteur général, et dont je le remercie, est tellement clair et précis qu'il ne me semble pas nécessaire de commenter le projet de loi en discussion.

J'aurai tout à l'heure l'occasion de répondre à la question posée par M. Lamps, puisqu'un amendement présenté par M. Jaillon, tend au même objet.

Je m'en remets tout simplement à la sagesse de l'Assemblée, espérant qu'elle adoptera le texte qui lui est présenté.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[*Articles 1er à 4.*]

M. le président. « Art. 1er. — I. — Dans les communes issues d'une fusion de communes intervenue depuis le 1er janvier 1965, le conseil municipal peut voter, pour l'établissement des trois premiers budgets de la nouvelle commune, des quotités de centimes généraux différentes selon le territoire des communes préexistantes.

« En ce cas, les différences affectant les quotités de ces centimes devront être réduites progressivement au cours desdites années et supprimées à partir de la quatrième année.

« II. — Les dispositions du premier alinéa du I ci-dessus ne s'appliquent pas lorsque le total du nombre des centimes additionnels mis en recouvrement, en vertu des articles 1379 et 1507 *decies* du code général des impôts, dans la commune préexistante la moins imposée, était égal ou supérieur à 80 p. 100 du total correspondant de la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des trois budgets susvisés. »

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 1er.

(*L'article 1er, mis aux voix, est adopté.*)

« Art. 2. — Pour l'application de la présente loi aux contributions mises en recouvrement au titre de 1966, la délibération visée à l'article 1er devra intervenir avant le 15 août 1966 ». — (*Adopté.*)

« Art. 3. — Pendant une période de trois ans à dater de la fusion, la valeur du centime et celle du centime démographique à retenir pour le calcul de la participation de l'Etat à différents équipements collectifs ne peuvent être supérieures à la valeur atteinte par ces mêmes éléments au moment de l'acte de fusion, dans l'ancienne commune sur le territoire de laquelle doivent être implantés les équipements considérés ». (*Adopté.*)

« Art. 4. — 1. — L'acte qui prononce la fusion de deux ou plusieurs communes entraîne de plein droit, dès la date de sa publication et jusqu'à la date de sa prise d'effet, la fusion des commissions communales des impôts directs des communes fusionnées. La nouvelle commission ainsi constituée est compétente pour la fixation des bases d'imposition à retenir à compter de cette dernière date, et pour l'ensemble du territoire de la commune résultant de la fusion.

« La présidence de cette commission est assurée par le maire ou l'adjoint délégué de celle des communes fusionnées qui comptait le plus grand nombre d'habitants à la date de l'acte qui prononce la fusion.

« Cette commission est dissoute de plein droit dès l'entrée en fonction du nouveau conseil municipal ; il est institué alors une nouvelle commission dans les conditions de droit commun prévues par l'article 1650 du code général des impôts.

« II. — Nonobstant les dispositions du I ci-dessus et jusqu'à l'entrée en fonction du conseil municipal de la nouvelle commune, la commission communales des impôts directs de chacune des communes préexistantes reste compétente en ce qui concerne les impositions établies au profit de ces dernières communes ». — (*Adopté.*)

[*Article additionnel.*]

M. le président. M. Jaillon a présenté un amendement n° 1 qui tend à introduire un article additionnel ainsi conçu :

« Avant toute fusion de communes, les conséquences éventuelles de la fusion pour le calcul des impositions directes, et notamment les conséquences de la présente loi, seront portées par le préfet à la connaissance des conseils municipaux intéressés. »

La parole est à M. Jaillon.

M. Louis Jaillon. Cet amendement tend à donner l'assurance aux conseils municipaux des communes qui désirent fusionner qu'ils seront pleinement informés des répercussions financières consécutives à cette fusion.

Ils seront notamment renseignés sur l'importance des crédits d'incitation dont pourra bénéficier la commune issue de cette fusion. On sait en effet — M. le ministre de l'intérieur l'a officiellement annoncé — que des crédits spéciaux dits d'incitation sont prévus. Ils sont destinés à favoriser la vie des communes regroupées sous différentes formes : syndicats à vocations multiples, districts ou fusion.

Je vous serais donc reconnaissant, mes chers collègues, si vous vouliez bien accepter mon amendement.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. le rapporteur général. Je comprends parfaitement le souci de M. Jaillon, qu'il a d'ailleurs déjà exprimé devant la commission des finances ; celle-ci a toutefois repoussé sinon cet amendement, du moins son frère.

Je dois cependant signaler à l'Assemblée — et sans doute M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur confirmera-t-il cette indication — que l'autorité de tutelle a tout pouvoir, et même tout devoir, d'informer les communes intéressées de toutes matières utiles relatives à leur fusion. Ainsi, M. Jaillon reçoit-il satisfaction sans qu'il soit besoin d'amendement.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat à l'Intérieur.

M. le secrétaire d'Etat à l'intérieur. Le Gouvernement se rallie à la position prise par la commission des finances et son rapporteur.

Je voudrais tranquilliser M. Jaillon. La disposition qu'il propose répond à des intentions qui ne peuvent que recueillir mon accord, mais elle relève du domaine réglementaire. Je lui donne l'assurance que des instructions très précises seront adressées aux préfets et aux sous-préfets dans le sens qu'il a indiqué. Cette assurance me paraît de nature à lui donner satisfaction.

M. le président. La parole est à M. de Tinguy.

M. Lionel de Tinguy. Puisque nous sommes d'accord pourquoi ne pas inscrire une telle disposition dans la loi ? Ce qui va sans dire va encore beaucoup mieux en le disant. J'espère que l'Assemblée acceptera un amendement qui a l'accord du Gouvernement quant au fond. Pourquoi donc le refuser quant à la forme ?

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.*)

— 6 —

ASSURANCE AUTOMOBILE

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif aux contrats d'assurance et complétant la loi du 27 février 1958 instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur (nos 1692, 1940).

Dans sa séance du 21 juin 1966, l'Assemblée a commencé l'examen de ce texte dont la discussion générale a été close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. Robert Boulin, *secrétaire d'Etat au budget.* Mesdames, messieurs, M. le rapporteur ayant exposé tard dans la nuit de mardi à mercredi les différents éléments du projet de loi, il m'appartient, au nom du Gouvernement, de vous donner — très brièvement, rassurez-vous — quelques explications.

L'idée centrale de ce projet découle de l'importance que revêt l'assurance automobile à notre époque.

Je me permets de rappeler, en passant, qu'en France 174 sociétés — neuf sociétés nationales, 52 sociétés anonymes du secteur privé, 57 sociétés mutuelles ou à forme mutuelle et 56 succursales de sociétés étrangères — s'occupent d'assurance automobile.

Un chiffre me paraît intéressant : pour la seule année 1964, le montant des primes versées a dépassé 4.780 millions de francs.

La part prépondérante de l'assurance automobile est constituée, vous vous en doutez bien, par l'assurance de responsabilité civile qui garantit en fait les dommages corporels et matériels causés à des tiers.

Le fait que l'assurance automobile a été rendue obligatoire par la loi du 27 février 1958 a puissamment contribué à la couverture de ce risque.

Un problème qui n'est pas apparent mais qui est cependant intéressant à étudier est — contrairement à ce que l'on pourrait croire — la difficulté d'appréciation du risque automobile, aussi bien d'ailleurs sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

Sur le plan quantitatif, il faut que vous sachiez que le parc automobile français a, par rapport à 1953, doublé en 1958, qua-

druplé en 1964 pour atteindre actuellement 12 millions de véhicules à quatre roues et 6.500.000 véhicules à deux roues dont 5.600.000 cyclomoteurs.

En 1953, le montant des primes encaissées avait été de 700 millions de francs. Je vous ai donné tout à l'heure le chiffre de l'année 1964.

Voilà pour l'appréciation quantitative.

Mais il y a, bien entendu, une appréciation qualitative du risque. Du fait des données démographiques françaises actuelles, les jeunes gens, impulsifs par nature, circulent de plus en plus nombreux sur les routes et la courbe des accidents, singulièrement de ceux qui sont dus aux jeunes conducteurs, ne cesse de monter.

La rapidité des véhicules aggrave le risque et l'importance des lésions. Des travaux et des congrès sont consacrés à ce qui constitue aujourd'hui une branche clinique nouvelle.

Les risques augmentant, la charge des indemnités évolue aussi dans des proportions considérables.

Sur le plan matériel, d'abord, c'est évident. Le prix des véhicules, des pièces détachées et des réparations va croissant.

De leur côté les accidents corporels représentent une part de plus en plus importante des dommages. En définitive, pendant les dix dernières années, les sinistres ont cru deux fois plus vite que le parc automobile.

Mais, mesdames, messieurs, un problème est étroitement lié à cette évolution, c'est la difficulté pour les compagnies d'assurances d'apprécier le niveau du risque.

En matière d'accidents corporels et à l'inverse de ce qui se passe pour les accidents matériels, les indemnités ne sont liquidées qu'avec retard.

Pourquoi ?

D'abord pour des raisons de procédure. La plupart des accidents corporels, en effet, ont une suite judiciaire. Or les décisions de justice, compte tenu de la nécessaire minutie des procédures, requièrent des délais souvent longs. Ensuite — argument essentiel — la nature de l'invalidité ne peut être appréciée qu'après consolidation, ce qui peut exiger plusieurs années. Il en résulte que les compagnies d'assurances doivent constituer, chaque année, des réserves fort importantes pour être en mesure de faire face aux règlements futurs. Les prévisions sont à établir, parfois, sur plusieurs années.

Il peut donc arriver que des compagnies d'assurances, de très bonne foi, calculent mal leurs risques et se rendent compte seulement *a posteriori* du déséquilibre qui s'est établi entre leurs ressources et leurs charges.

On conçoit que la gestion de ces compagnies soit ainsi devenue plus difficile : les charges de l'assurance automobile ont été multipliées par 10 au cours des 10 dernières années alors que les recettes n'ont été multipliées que par le coefficient 7.

En dépit de contrôles financiers de plus en plus serrés, certaines sociétés se sont trouvées en difficulté.

Le contrôle doit être renforcé, c'est l'évidence, puisque l'assurance automobile est maintenant une assurance obligatoire et il faut éviter qu'une compagnie d'assurance soit brusquement à découvert par suite d'une défaillance de gestion. Une telle situation est, en effet, génératrice de difficultés sérieuses et M. le rapporteur a, très à propos, rappelé, par exemple, le retrait d'agrément prononcé, au mois de juin 1964, à l'encontre de la société La Mutuelle du Sud-Ouest.

Quelle est donc l'origine des difficultés qu'a connues cette société ?

La Mutuelle du Sud-Ouest avait été constituée pour couvrir, à l'origine, les risques d'incendie dans les landes de Gascogne. Or, à partir de 1960, elle a créé un portefeuille d'assurance automobile, qu'elle a exploité, en particulier, dans la région parisienne, mais en sous-tarifant les risques à assurer.

A plusieurs reprises, la direction des assurances a mis en garde cette mutuelle. Mais faute de moyens légaux — que précisément nous cherchons à créer par le texte en discussion — l'administration n'a pas été en mesure d'obtenir le redressement de la situation et, pour finir, l'affaire s'est soldée par le retrait d'agrément avec les complications que vous savez.

J'indique en passant, pour répondre aux préoccupations de la commission et de M. le rapporteur, que la direction des assurances a pu régler, avec le concours du fonds de garantie, cas par cas, l'essentiel des dossiers de la Mutuelle du Sud-Ouest. Mais le problème demeure difficile car, dans l'état actuel des textes, le fonds de garantie ne couvre que 70 p. 100 des dommages corporels causés par les assurés d'une société faisant l'objet d'un retrait d'agrément.

Il est donc apparu qu'un renforcement du contrôle de l'Etat était nécessaire et que, en conséquence, des textes devaient être mis à la disposition de l'exécutif. D'où le décret du 15 octobre 1962 et celui, plus récent, du 18 novembre 1965.

Ces deux textes, qui ont été analysés par votre rapporteur, prévoient que, avant la sanction extrêmement grave du retrait de l'agrément, un véritable plan de redressement doit être appliqué. Mais il faut aller plus loin dans la recherche d'une solution susceptible d'éviter la sanction très grave du retrait de l'agrément, laquelle a des conséquences qui sont préjudiciables à l'ensemble des assurés.

Différentes solutions ont été envisagées, tel le tarif minimum obligatoire, mais ce système a été écarté car il est apparu injuste et a d'ailleurs été abandonné par les pays européens qui l'avaient essayé.

Il a paru préférable d'imaginer d'autres dispositions ; ce sont celles prévues dans le texte qui vous est proposé.

Aux termes du texte primitif, lorsqu'une société d'assurance automobile se trouve dans une situation qui justifierait la procédure du retrait d'agrément, le ministre des finances doit réunir une commission composée de représentants de l'administration et de la profession pour examiner la situation de ladite société. Si cet examen fait apparaître que la gravité de la situation est due à la sous-tarification, le ministre des finances est habilité à décider un rappel de primes. Si cette mesure est insuffisante, le ministre des finances peut alors imposer un transfert du portefeuille et ce n'est qu'en dernière analyse que peut intervenir le retrait d'agrément.

Tel est, de façon schématique, le mécanisme prévu par le texte primitif.

Votre commission a critiqué certaines de ces dispositions. Je n'ai pas l'intention, à la tribune, de commenter les amendements déposés par le Gouvernement qui vont dans le sens des préoccupations de la commission. Je les exposerai au moment du dépôt de chaque amendement. Je crois cependant pouvoir dire que le Gouvernement a trouvé des mécanismes qui sauvegardent, à la fois, les intérêts des assurés et ceux de l'assurance en France, et sont de ce fait équitables pour les deux parties.

Telles sont, mesdames, messieurs, les brèves explications que je voulais vous fournir au seuil même de ce débat, me réservant, je l'ai dit, de m'expliquer sur les différents amendements qui viendront en discussion. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

[*Article 1er.*]

M. le président. L'article 1er du projet de loi tend à compléter la loi du 27 février 1958 par les nouveaux articles 12-1 à 12-6.

J'en donne lecture :

TITRE Ier

Dispositions particulières aux assurances contre des dommages causés par des véhicules terrestres à moteur.

« Art. 1er. — La loi n° 58-208 du 27 février 1958, instituant une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur, est complétée par les dispositions suivantes :

« *Art. 12-1.* — Lorsqu'une entreprise pratiquant les opérations d'assurances prévues à l'article 1er de la présente loi, se trouve dans une situation de nature à entraîner à son encontre l'ouverture de la procédure de retrait d'agrément, cette situation fait l'objet d'un examen par une commission composée de représentants de l'administration et de représentants de la profession des assurances, désignés par le ministre des finances.

« Lorsque cet examen révèle que la situation de l'entreprise résulte, totalement ou partiellement, de l'inadaptation des tarifs pratiqués aux risques assurés, le ministre des finances peut, par arrêté, enjoindre à l'entreprise de procéder au recouvrement, auprès des souscripteurs de contrats comportant la garantie des dommages visés à l'article premier de la présente loi, d'une contribution exceptionnelle dont le produit, exclusif de toutes commissions ou frais, sera intégralement affecté à l'indemnisation de ces dommages.

« Le ministre des finances peut, également, soit, à défaut d'un transfert amiable approuvé conformément aux dispositions de l'article 11 du décret du 14 juin 1938, imposer à l'entreprise en cause le transfert, à une autre entreprise agréée et avec l'accord de cette dernière, de la totalité de son portefeuille de contrats d'assurances, soit engager à son encontre la procédure de retrait d'agrément dans les conditions prévues à l'article 8 du même décret.

« *Art. 12-2.* — La contribution exceptionnelle prévue au deuxième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus qui est perçue et recouvrée comme une prime d'assurance, peut être exigée de tout souscripteur d'un contrat ayant été en vigueur à un moment quelconque, au cours de la période de douze mois précédant la date de l'arrêté du ministre des finances. Elle peut être fixée à des taux différents suivant la catégorie des véhicules assurés

et l'ancienneté des contrats, sans pouvoir excéder le montant annuel de la dernière prime ou cotisation échue, correspondant à la garantie des dommages visés à l'article premier de la présente loi.

« *Art. 12-3.* — Le transfert d'office prévu au troisième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus est prononcé par un arrêté du ministre des finances qui rend le transfert opposable aux assurés, souscripteurs, bénéficiaires de contrats ainsi qu'aux créanciers et écarte l'application du droit de surenchère prévu par l'article 5 de la loi du 17 mars 1909.

« Le transfert d'office entraîne la cession à la société cessionnaire de tous les éléments d'actif de la société cédante, et la prise en charge par la société cessionnaire de tous les éléments de passif de la société cédante à l'exception du capital social ou du fonds d'établissement et des réserves n'ayant pas le caractère de provision.

« La société cédante est dissoute par l'effet du transfert d'office. La liquidation de son actif et des éléments de son passif transférés est effectuée par la société cessionnaire sous le contrôle du ministre des finances.

« Si, à la clôture de la liquidation, l'actif de la société cédante, déduction faite, le cas échéant, du produit de la contribution exceptionnelle prévue au deuxième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus, se révèle supérieur au passif transféré, l'excédent fera l'objet d'une répartition entre les anciens actionnaires ou associés.

« Les membres du conseil d'administration de la société transférée n'acquièrent, du fait du transfert d'office, aucun droit dans la gestion de la société absorbante, ni aucun droit à indemnité.

« Le personnel de la société transférée n'acquiert aucun droit à reclassement dans le personnel de la société absorbante.

« Le transfert d'office met fin aux traités et conventions fixant les commissions et rétributions des personnes ayant apporté ou géré des contrats d'assurance transférés.

« Dans le cas de transfert d'office, le ministre des finances peut, après avis de la commission visée au premier alinéa de l'article 12-1 ci-dessus, imposer au fonds de garantie, institué par l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, le versement à l'entreprise cessionnaire d'une somme dont il détermine le montant, et destinée à compléter les ressources affectées à l'indemnisation des dommages visés à l'article premier de la présente loi.

« Dans le cas où le produit de la contribution exceptionnelle prévue au second alinéa de l'article 12-1 ci-dessus se révélerait supérieur au montant de l'indemnisation des dommages que ladite contribution est destinée à couvrir, l'excédent du produit de cette contribution est versé au fonds de garantie.

« Sont dispensés de tous droits d'enregistrement et d'hypothèques les transferts de portefeuilles de contrats et des réserves mobilières ou immobilières afférentes à ces contrats, lorsqu'ils sont faits en vertu des dispositions du présent article.

« *Art. 12-4.* — En cas de retrait d'agrément d'une entreprise pratiquant les opérations d'assurances de véhicules terrestres à moteur, le fonds de garantie, institué par l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, prend en charge, pour le compte de l'entreprise en liquidation, le règlement des dommages visés à l'article premier de la présente loi.

« Les dépenses correspondant aux dispositions du premier alinéa ci-dessus sont couvertes par une fraction du produit de la contribution versée par les sociétés ou assureurs au fonds de garantie, en exécution de l'article 15 précité de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951.

« Le fonds de garantie ne peut exercer aucun recours contre les assurés ou souscripteurs de contrats, pour le recouvrement des indemnités qu'il a versées en application du premier alinéa du présent article, mais il est subrogé, à concurrence du montant de ces indemnités, aux droits des victimes sur la liquidation de l'entreprise d'assurances ayant fait l'objet du retrait d'agrément.

« Au cas où une contribution exceptionnelle est exigée en application de l'article 12-1 ci-dessus, le produit de cette contribution est affecté à la couverture des dépenses supportées par le fonds de garantie, dont la créance éventuelle sur la liquidation est égale à la différence entre les indemnités versées par ledit fonds en application du premier alinéa du présent article et le produit de la contribution exceptionnelle qui leur a été affectée.

« *Art. 12-5.* — Lorsque le recouvrement d'une contribution exceptionnelle a été décidé, conformément aux dispositions des articles 12-1 et 12-2 ci-dessus, sur les assurés d'une entreprise faisant l'objet d'un retrait d'agrément, les personnes physiques ou morales exerçant le courtage d'assurances, par l'intermédiaire desquelles des contrats comportant la garantie de risques prévus à l'article premier de la présente loi ont été souscrits auprès de cette entreprise, doivent reverser à la liquidation le quart du montant des commissions encaissées, à quelque titre que ce soit, à l'occasion de ces contrats, depuis le 1er janvier de l'année précédant celle au cours de laquelle l'agrément est retiré.

« La même disposition s'applique aux mandataires non salariés de la même entreprise qui n'étaient pas tenus de réserver à celle-ci l'exclusivité de leurs apports de contrats.

« *Art. 12-6.* — Le président, les administrateurs, les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints, les directeurs ou les gérants d'une entreprise française d'assurances, pratiquant des opérations d'assurances contre des risques visés à l'article premier de la présente loi et, dans le cas d'une société étrangère, le représentant accrédité en France, sont passibles d'une amende de 2.000 à 40.000 francs, lorsque le défaut de production du plan de redressement exigé par le ministre des finances ou le défaut d'exécution des mesures de redressement énumérées dans le plan approuvé par le ministre des finances a été suivi du retrait d'agrément de l'entreprise. L'amende ainsi prononcée sera affectée d'une majoration de 50 p. 100 perçue au profit du fonds de garantie. Les dispositions du présent alinéa peuvent être appliquées aux personnes ayant exercé les fonctions considérées au cours du délai de trois ans précédant la date du retrait d'agrément. »

Personne ne demande la parole sur le premier alinéa de l'article 1er ?...

Je le mets aux voix.

(*Le premier alinéa de l'article 1er, mis aux voix, est adopté.*)

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 20 (2e rectification) qui tend à rédiger comme suit l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958 :

« Lorsque, dans une entreprise d'assurances, un déséquilibre est constaté dans le résultat des opérations prévues à l'article 1er de la présente loi ou lorsque cette entreprise se trouve dans une situation de nature à entraîner à son encontre l'ouverture de la procédure de retrait d'agrément, le ministre des finances peut faire procéder à un examen de la situation de l'entreprise concernée par une commission composée de représentants de l'administration et de représentants de la profession, désignés par lui, l'entreprise ayant été préalablement mise en demeure de présenter ses observations.

« Lorsque cet examen révèle que la situation de l'entreprise résulte, totalement ou partiellement, de l'inadaptation des tarifs pratiqués aux risques assurés, le ministre des finances peut, par arrêté, enjoindre à l'entreprise, de procéder à un relèvement de la tarification appliquée à la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi. Il peut également inviter le conseil d'administration de l'entreprise à procéder, après avis favorable des représentants qualifiés des assurés, à un recouvrement de rappels de prime ou cotisation dans la limite du tarif homologué par le ministre des finances, conformément aux dispositions des articles 8 modifié et 9 de l'ordonnance du 29 septembre 1945. Toutefois, le total des rappels de prime ou cotisation ne peut dépasser le montant d'une annuité de prime, telle qu'elle résulte du tarif homologué pour la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi.

« Le ministre des finances peut, également, faute d'un transfert amiable approuvé conformément aux dispositions de l'article 11 du décret du 14 juin 1938, imposer à l'entreprise en cause, qui a décidé les rappels de prime ou cotisation prévus à l'alinéa précédent, le transfert à une autre entreprise agréée, et avec l'accord de cette dernière, de la totalité de son portefeuille de contrats d'assuran. s. Il peut, à défaut, engager à l'encontre de l'entreprise la procédure de retrait d'agrément dans les conditions prévues à l'article 8 du même décret.

« Dans ce dernier cas, le ministre des finances peut prescrire un rappel de prime ou cotisation d'un montant au plus égal à la différence entre la prime annuelle résultant du tarif homologué et la dernière prime ou cotisation annuelle payée ou due à l'entreprise pour la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles doivent être désignés les représentants des assurés appelés à donner un avis sur les rappels de prime ou cotisation envisagés au deuxième alinéa du présent article. »

D'autre part, je suis saisi d'un sous-amendement n° 29 présenté par M. Bustin et tendant, dans l'amendement n° 20 rectifié, à supprimer le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

M. Jean Delachenal, *vice-président de la commission.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le vice-président de la commission.

M. le vice-président de la commission. Je demande, au nom de la commission, une suspension de séance.

En effet, la commission n'a pas eu connaissance du nouvel amendement déposé par le Gouvernement. Or il s'agit d'un texte très important — c'est sa troisième rédaction — et la commission doit en délibérer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Dans ces conditions, il me paraît très sage, en effet, de permettre à la commission de délibérer sur cet amendement qui me paraît une des pièces maîtresses de l'article 1er.

Le Gouvernement sera certainement d'accord pour que je suspende la séance pendant une demi-heure environ.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures trente minutes est reprise à dix-sept heures quinze minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget, pour défendre l'amendement n° 20, deuxième rectification, à l'article 1er.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement est, en effet, comme l'a précisé M. le président, une pièce maîtresse. Je m'en suis déjà expliqué à la tribune, mais je crois utile d'y revenir.

Le texte initialement déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée prévoyait, à l'article 12-1, un certain nombre de mécanismes, auxquels l'amendement tend à apporter quelques modifications.

Selon le texte primitif, et sous réserve de différents éléments résultant de textes antérieurs, notamment d'une remise en ordre de sa gestion, lorsqu'une compagnie se trouvait dans une situation justifiant le retrait d'agrément, une commission composée de représentants de l'administration et de la profession examinait les problèmes posés, à la demande du ministre de l'économie et des finances.

Voilà, si je puis dire, quelle était la première phase de l' « escalade » prévue par le texte initial.

Une deuxième étape était envisagée : s'il s'avérait, au vu des conclusions de la commission, que la situation de la compagnie d'assurances fût défavorable, et ce pour une raison bien précise, à savoir la pratique de bas tarifs, le ministre de l'économie et des finances procédait, par arrêté, au recouvrement d'une contribution exceptionnelle. Cette disposition avait, bien entendu, effet rétroactif.

L'escalade comportait enfin une troisième phase. Si, en dépit de cette contribution exceptionnelle, la situation de la compagnie d'assurances persistait à être franchement mauvaise, intervenait alors le mécanisme du transfert, voire le retrait de l'agrément.

Tel était — j'y insiste — le mécanisme prévu par le texte initial. La commission avait soulevé des objections importantes, en ce qui concerne notamment la contribution exceptionnelle, qui lui paraissait de nature à placer les assurés dans une situation d'autant plus difficile qu'elle était prise à la seule initiative de M. le ministre de l'économie et des finances.

C'est dans ces conditions que le Gouvernement a été amené à déposer l'amendement n° 20, deuxième rectification, qui vous est présentement soumis. Cet amendement reprend dans l'essentiel le texte initial du Gouvernement, mais il y introduit les modifications suivantes.

Tout d'abord, dans le premier alinéa, il est indiqué que le ministre « peut » faire procéder à un examen de la situation de l'entreprise. Simple nuance, me direz-vous. En réalité la faculté est laissée au ministre de provoquer cet examen.

Ensuite l'amendement prévoit que l'entreprise concernée est mise en demeure de présenter ses observations.

A l'alinéa suivant, l'amendement prévoit que lorsque la situation difficile de la compagnie d'assurances résulte du taux insuffisant de ses tarifs, le ministre des finances peut lui enjoindre de procéder à une relèvement de sa tarification. Sur ce point, il n'y a pas de difficulté. Mais pour le passé, question qui préoccupait votre commission, le principe des rappels de primes est maintenu, assorti toutefois de quelques précautions.

Tout d'abord, la décision du rappel de prime incombe au conseil d'administration qui ne pourra décider ce rappel qu'après avoir recueilli l'avis favorable des représentants qualifiés des assurés. Cette précaution est capitale et ce mécanisme est très différent de la disposition primitive qui prévoyait une décision autoritaire du ministre des finances.

Ensuite, toujours pour aller dans le sens souhaité par votre commission, il est prévu que le « total des rappels de prime ou de cotisation ne peut dépasser le montant d'une annuité de prime telle qu'elle résulte du tarif homologué pour la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi ». Autrement dit, la différence entre le tarif réel et le tarif défini par l'ordonnance de 1945 peut donner lieu à un rappel mais dans la limite d'une année de prime. Voilà une importante garantie donnée aux assurés dans l'hypothèse d'une situation financière désastreuse de l'entreprise d'assurance, situation qui doit devenir exceptionnelle puisque la direction des assurances toujours très attentive pourra, désormais, imposer un tarif d'autorité pour l'avenir.

Enfin sont prévus les mécanismes du transfert du portefeuille à une autre entreprise agréée et du retrait d'agrément.

La préoccupation du Gouvernement est d'éviter que, lorsque la situation de la compagnie d'assurances est désastreuse, celle-ci préfère sauter les premiers échelons de l'escalade que j'ai décrite tout à l'heure et recourir directement à la procédure du retrait d'agrément, le fonds de garantie couvrant finalement son déficit. Naturellement, il existe des sanctions contre les assureurs, mais le Gouvernement pour tenir compte des préoccupations exprimées par la commission a introduit un nouvel alinéa ainsi conçu :

« Dans ce dernier cas — c'est-à-dire le retrait d'agrément — le ministre des finances peut prescrire un rappel de prime ou cotisation d'un montant au plus égal à la différence entre la prime annuelle résultant du tarif homologué et la dernière prime ou cotisation annuelle payée ou due à l'entreprise pour la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi ».

Autrement dit le rappel de prime couvrira uniquement la différence. Cela me paraît être un élément de nature à obliger l'assureur à respecter la loi du marché et s'il est vrai que cela crée une sanction à l'encontre de l'assuré, celle-ci nous paraît très modérée.

Votre commission, qui s'est réunie pendant la suspension de séance et à qui j'ai exposé les modalités de cet amendement l'a, dans l'ensemble, accueilli favorablement. Toutefois, il semble que sa dernière partie n'aille pas dans le sens de ses vœux en raison de la pénalisation supportée par l'assuré dans l'hypothèse du retrait d'agrément. Je reconnais qu'il y a une certaine pénalisation de l'assuré puisque le retrait d'agrément oblige ce dernier à souscrire un nouveau contrat. Mais le Gouvernement a en même temps le désir d'éviter que des compagnies d'assurances qui, affrontées à la dure loi du marché, pratiquent des tarifs extrêmement bas pour gagner une clientèle, ne respectent pas les différentes procédures et recourent tout de suite au retrait d'agrément, se sachant couvertes par le fonds de garantie.

Le débat est d'importance, je n'ose pas dire cornélien. Après avoir bien réfléchi au problème, je pense que si l'Assemblée acceptait l'amendement du Gouvernement, celui-ci ne s'opposerait pas au sous-amendement de la commission tendant à supprimer le quatrième alinéa dudit amendement.

M. le président. Outre le sous-amendement n° 29, présenté par M. Bustin à l'amendement n° 20 (2e rectification) du Gouvernement, je suis saisi d'un sous-amendement n° 30 présenté par M. le rapporteur, qui tend à supprimer le 4e alinéa du texte proposé par l'amendement n° 20 (2e rectification) pour l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

Pour la clarté de la discussion, je vais d'abord donner la parole à M. Lamps pour soutenir le sous-amendement n° 29. Ensuite, M. le rapporteur pourra soutenir son sous-amendement et répondre à l'ensemble des observations relatives à l'amendement du Gouvernement.

M. René Lamps. Mesdames, messieurs, lorsqu'on compare les modifications apportées par le Gouvernement à son texte — je devrais même dire lorsqu'on compare les différents textes qu'il nous propose il est très difficile, en raison de leur cadence rapide, de suivre tous ces changements de position.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Ce ne sont que des changements de forme.

M. René Lamps. Ce sont aussi des changements de fond.

Certes, le texte qui nous est proposé maintenant est moins brutal et disons plus acceptable que le premier. Cependant, il maintient un principe contre lequel nous nous sommes déjà élevés au cours de la discussion générale, à savoir que lorsqu'une compagnie d'assurances est en difficulté c'est aux assurés que l'on demande de combler en quelque sorte le déficit ou de réparer les erreurs de gestion qui ont pu se produire.

Or les assurés n'ont jamais été consultés par cette société d'assurances, par exemple sur sa gestion ; à aucun moment non plus ils n'ont pu la contrôler, ni formuler aucune observation

lorsque cette gestion était mauvaise, puisqu'ils ignoraient même qu'elle fût mauvaise. Mais lorsque les choses se gâtent, on leur dit que c'est à eux de payer les frais.

C'est contre ce système que nous nous élevons et c'est pourquoi nous avons déposé un sous-amendement qui tend à faire disparaître cette disposition, même sous sa forme atténuée, du projet gouvernemental.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. La commission des lois a longuement examiné le texte de l'amendement rectifié proposé par le Gouvernement. Elle a estimé que la nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa pouvait être acceptée et elle a également donné son accord à la dernière phrase du deuxième alinéa qui dispose : « Toutefois, le total des rappels de prime ou cotisation ne peut dépasser le montant d'une annuité, telle qu'elle résulte du tarif homologué pour la garantie des dommages visés à l'article 1er de la présente loi. »

Mais ne perdant pas de vue le but poursuivi par le présent projet de loi, c'est-à-dire la défense de l'assuré en cas de déconfiture d'une société d'assurances, elle n'a pu finalement se rallier à la disposition prévue par le quatrième alinéa qui fait supporter à l'assuré le poids d'une mauvaise gestion, alors que l'alinéa 2 prévoit que les assurés — c'est l'une des meilleures dispositions de la nouvelle rédaction — pouvaient dire leur mot dans la discussion préalable relative au rappel de prime.

Pour cette raison, et pour les raisons d'ordre général exposées par M. le secrétaire d'Etat aux finances qui a clarifié définitivement la situation, la commission n'a pas accepté le sous-amendement présenté par M. Bustin mais a proposé le sous-amendement n° 30 qui tend à supprimer le 4e alinéa du texte proposé pour l'article 12-1.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. L'amendement présenté par le Gouvernement rend les objections de M. Lamps sans portée. Peut-être celles-ci pouvaient-elles être valables appliquées au texte initial du projet de loi, mais après les différentes modifications apportées par le Gouvernement, dont l'auteur du sous-amendement a d'ailleurs reconnu le bien-fondé, elles ne se justifient plus.

Dans l'hypothèse où une compagnie d'assurances se trouve en difficulté du fait d'une sous-tarification, il me paraît juste et équitable qu'une certaine responsabilité incombe aux assurés ; c'est ce qui se passe, par exemple, dans toutes les mutuelles et Dieu sait si, dans nos campagnes, les mutuelles ont un nombre d'adhérents très important. Le système mutualiste est tel qu'en fin d'exploitation, si un déficit apparaît, des contributions supplémentaires sont demandées aux mutualistes. C'est quelque chose d'analogue qui est prévu ici, mais assorti d'un certain nombre de précautions. D'abord la proposition de rappel de cotisation n'est plus le fait du ministre des finances, mais celui du conseil d'administration qui doit recueillir l'avis favorable des représentants qualifiés des assurés, ce qui est évidemment un élément capital. De plus, le rappel est limité au montant d'une annuité de prime. Donc toutes les précautions sont prises.

J'ajoute que si le sous-amendement défendu par M. Lamps était accepté par l'Assemblée nationale il aurait pour effet de détruire la portée de notre texte. Dans ce cas je me verrais dans l'obligation de retirer ce projet, car on instituerait alors un système déséquilibré que le Gouvernement ne peut accepter. Je ne dis pas cela pour faire peser une menace sur le sous-amendement de M. Lamps, mais parce qu'il s'agit là d'un pilier essentiel de l'institution que nous avons proposé et il est loyal de ma part d'avertir l'Assemblée des conséquences de son vote.

La commission s'étant ralliée au texte du Gouvernement, je demande à l'Assemblée de faire de même et dans ce cas j'accepte le sous-amendement proposé par M. le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Lamps.

M. René Lamps. M. le secrétaire d'Etat au budget vient de confirmer, comme nous l'avions indiqué lors de la discussion générale, qu'il s'agissait là effectivement de la pièce maîtresse du projet de loi. Or c'est précisément celle que nous combattons, parce que nous ne la voyons pas sous le même angle que lui.

Il a assimilé en quelque sorte les sociétés d'assurances aux mutuelles. Pour nous, cette assimilation n'est pas possible. Je suis personnellement adhérent d'une mutuelle et je trouve très normal que lorsque des difficultés ont pu se faire jour en fin de gestion, une surprime, une cotisation supplémentaire me soit réclamée. C'est le principe même de la mutuelle, qui par définition ne doit pas faire de bénéfices. Mais la société d'assurances fait des bénéfices et elle en fait d'ailleurs de sérieux, en général.

Le problème n'est donc pas du tout le même. Les assurés, membres d'une mutuelle, ont à tout moment leur mot à dire. On sollicite leur opinion et on les réunit en assemblée générale. Les conseils d'administration des sociétés d'assurances n'ont jamais convoqué leurs assurés à une assemblée générale afin de les associer à la gestion de l'entreprise et d'obtenir leur avis sur le montant des primes.

Les situations ne sont pas comparables. Aussi ne pouvons-nous accepter les explications fournies par M. le secrétaire d'Etat.

Nous maintenons donc notre sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Monsieur Lamps, le dispositif que nous proposons au vote de l'Assemblée prévoit la consultation des représentants des assurés. Il s'agit donc d'un système voisin de celui qui est pratiqué par les mutuelles, encore que subsistent des différences que je ne conteste pas.

M. René Lamps. Elles sont essentielles !

M. le secrétaire d'Etat au budget. Mais l'adoption de votre sous-amendement peut avoir des incidences graves et pas seulement sur l'équilibre financier des sociétés.

En effet, il existe un marché de l'assurance et dans la mesure où l'on permet aux compagnies d'assurances de pratiquer une sous-tarification systématique non assortie de sanctions à l'encontre de leurs assurés, on encourage une orientation catastrophique pour les assurés, ce que nous voulons précisément empêcher.

L'objet même du projet qui vous est soumis est d'éviter une telle situation et d'imposer un certain nombre de précautions, notamment sous la forme de relèvements de tarifs applicables non seulement à l'avenir, mais aussi au passé. Nous pensons assurer ainsi le respect de la loi du marché.

Sans cette précaution, nous verrions des compagnies d'assurances pratiquer systématiquement, pour étendre leur clientèle, une sous-tarification que se retournerait finalement contre cette dernière.

Dans ces conditions, cette précaution constitue, pour les assurés, malgré sa relative sévérité, une garantie telle qu'elle peut être adoptée sans regret, voire avec enthousiasme, par l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 29.

(*Le sous-amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 30 de la commission, accepté par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20 (2e rectification), modifié par le sous-amendement de la commission.

(*L'amendement, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

Du fait de cette adoption, il m'apparaît que les amendements n° 2 rectifié de la commission, n° 3 de la commission, n° 15 de M. Bustin, n° 4 rectifié de la commission et n° 19 de M. Bustin deviennent sans objet.

Qu'en pensez-vous, monsieur le rapporteur ?

M. le rapporteur. C'est bien mon avis, monsieur le président.

M. le président. Le rapporteur et MM. Hersant et Ithurbide ont présenté un amendement n° 5 qui tend à supprimer le texte proposé pour l'article 12-2 de la loi du 27 février 1958.

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement est retiré à la suite de l'adoption de l'amendement n° 20 rectifié du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Le Gouvernement a présenté un amendement n° 21 qui tend à rédiger comme suit l'article 12-2 de la loi du 27 février 1958 :

« Le relèvement de tarification prévu au deuxième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus est applicable aux contrats souscrits à partir de la date de l'arrêté du ministre des finances et, en ce qui concerne les contrats en cours à cette date, à la portion de prime ou cotisation restant à courir entre cette date et la prochaine échéance de prime ou cotisation. Le relèvement de tarification peut être fixé à des taux différents suivant la catégorie des véhicules assurés, sans pouvoir excéder la prime ou cotisation résultant du tarif homologué par le ministre des finances conformément aux dispositions des articles 8 modifié et 9 de l'ordonnance du 29 septembre 1945. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement tend à préciser le champ d'application et les limites du relèvement de tarif que le ministre des finances pourrait imposer en application des dispositions de l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

Il va tout à fait dans le sens souhaité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. le rapporteur. La commission accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 12-2 de la loi du 27 février 1958.

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 18 qui tend, dans le premier alinéa de l'article 12-3 de la loi du 27 février 1958, à substituer aux mots : « troisième alinéa de l'article 12-1 », les mots : « deuxième alinéa de l'article 12-1 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 18 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 6, est présenté par MM. le rapporteur, Hersant et Ithurbide, le deuxième, n° 22, est présenté par le Gouvernement.

Ces amendements tendent à supprimer, dans le quatrième alinéa de l'article 12-3 de la loi du 27 février 1958, les mots : « déduction faite, le cas échéant, du produit de la contribution exceptionnelle prévue au deuxième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus. »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 6.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une modification de forme.

M. le secrétaire d'Etat au budget. En effet.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements nos 6 et 22.

(Ce *texte, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. M. Bustin a présenté un amendement n° 16 qui tend à supprimer le sixième alinéa du texte proposé pour l'article 12-3 de la loi n° 58-208 du 27 février 1958.

La parole est à M. Lamps, pour soutenir l'amendement.

M. René Lamps. Le personnel de la société transférée ne doit pas être privé de son droit à reclassement dans le personnel de la société absorbante.

Celle-ci a accepté en connaissance de cause la cession. Elle y gagne une clientèle qui dorénavant sera soumise à ses tarifs. La prise en charge du passif est allégée par la contribution exceptionnelle exigée des assurés — sous la forme que l'Assemblée vient de fixer — et, éventuellement, par le versement d'une contribution qui serait imposée au fonds de garantie.

Dans ces conditions, la responsabilité du personnel de l'entreprise transférée n'étant aucunement engagée, il apparaît comme particulièrement injuste de le priver de ses garanties d'emploi, alors que les anciens actionnaires ou associés de la compagnie défaillante recevraient leur quote-part de l'excédent éventuel de l'actif social sur le passif transféré.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Monsieur le président, pour la clarté du débat, j'indique tout de suite que la commission a déposé un amendement n° 7 qui, tout en répondant aux préoccupations exprimées par M. Lamps me semble mieux rédigé.

Autrement dit, le Gouvernement est prêt à accepter l'amendement n° 7 de la commission et demande à M. Lamps de retirer celui de M. Bustin.

M. René Lamps. Je le retire volontiers.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

M. le rapporteur a en effet présenté un amendement n° 7 qui tend à rédiger ainsi le sixième alinéa du texte proposé pour l'article 12-3 :

« Les possibilités de reclassement du personnel de la société transférée dans la société absorbante feront l'objet d'une convention entre les deux sociétés. A défaut d'accord entre les sociétés, les propositions de la société absorbante concernant ces possibilités de reclassement seront soumises à l'approbation du ministre des finances. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. La commission a accepté cet amendement qui, somme toute, donne des possibilités de reclassement au personnel de la société transférée.

M. le président. M. Le Lann a déposé un amendement n° 28 tendant à rédiger ainsi le sixième alinéa du texte proposé pour l'article 12-3 de la loi du 27 février 1958 :

« Les possibilités de reclassement du personnel de la société transférée dans la société absorbante feront l'objet d'une convention particulière passée entre la compagnie absorbée et la compagnie absorbante. »

Cet amendement ayant le même objet que celui présenté par la commission, acceptez-vous de vous y rallier, monsieur Le Lann ?

M. Jean Le Lann. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 28 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 7, accepté par la commission et auquel s'est rallié M. Le Lann.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 8, est présenté par MM. le rapporteur, Hersant et Ithurbide, le deuxième, n° 23, est présenté par le Gouvernement.

Ces amendements tendent à supprimer le 9e alinéa du texte proposé par l'article 12-3 de la loi du 27 février 1958.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 8.

M. le rapporteur. Ces amendements résultent du vote de l'amendement n° 20 rectifié à l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements nos 8 et 23.

(Ce *texte, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 12-3 de la loi du 27 février 1958, modifié par les amendements adoptés.

(*Ce texte, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 24 qui tend à supprimer le deuxième alinéa de l'article 12-4 de la loi du 27 février 1958.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Bien entendu, le Gouvernement demande la suppression de la contribution exceptionnelle, conformément au vœu de la commission.

Cette suppression, qui pouvait être mise à la charge des assurés dans les conditions prévues par le texte initial du Gouvernement ne justifie plus que les charges du fonds de garantie, substitué à l'assureur défaillant, soient financées uniquement par les assureurs.

Les dépenses du fonds à ce titre seront couvertes par l'ensemble des ressources de cet organisme.

Ainsi nous irons tout à fait dans le sens des préoccupations de la commission.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. le rapporteur. C'est exact, la commission est d'accord.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 24.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 9, est présenté par MM. le rapporteur, Hersant et Ithurbide ; le deuxième, n° 25, est présenté par le Gouvernement.

Ces amendements tendent à supprimer le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 12-4 de la loi du 27 février 1958.

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Ces amendements sont aussi une conséquence du vote de l'amendement n° 20 rectifié à l'article 12-1 de la loi du 27 février 1958.

M. le secrétaire d'Etat au budget. En effet.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements nos 9 et 25.

(*Ce texte, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 12-4 de la loi du 27 février 1958, modifié par les amendements adoptés.

(*Ce texte, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 10, est présenté par M. le rapporteur ; le deuxième, n° 26, présenté par le Gouvernement.

Ces amendements tendent à rédiger comme suit le début de l'article 12-5 de la loi du 27 février 1958 :

« Lorsqu'une entreprise a fait l'objet d'un retrait d'agrément dans les conditions visées à l'article 12-4 ci-dessus, les personnes physiques ou morales exerçant le courtage d'assurances... (le reste sans changement). »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. La commission a adopté ces amendements.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement s'en félicite.

M. le président. Je mets aux voix le texte commun des amendements n°s 10 et 26.

(*Ce texte, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 12-5 de la loi du 27 février 1958, modifié par le texte des amendements n°s 10 et 26.

(*Ce texte, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement n° 27 qui tend à compléter l'article 12-6 de la loi du 27 février 1958 par un deuxième alinéa ainsi conçu :

« Les personnes visées à l'alinéa précédent sont passibles de l'amende et de la majoration fixées au même alinéa, en cas d'inexécution de l'arrêté du ministre des finances instituant le relèvement de tarification prévu au deuxième alinéa de l'article 12-1 ci-dessus. Les mêmes personnes peuvent être frappées par le tribunal compétent, à la requête du ministre des finances, des interdictions prévues par le premier alinéa de l'article 30 du décret du 14 juin 1938, si des fautes lourdes sont relevées à leur charge. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement est important dans la clé du mécanisme que nous avons mis en place.

Vous vous rappelez, mesdames, messieurs, que nous avons proposé dans les différents textes déjà adoptés qu'en cas de difficultés d'une compagnie d'assurances, le ministre des finances pourrait fixer d'autorité un tarif de primes pour l'avenir.

C'est une mesure capitale, en plus du rappel de cotisation dont nous avons déjà parlé, qui permet au ministre des finances de proposer finalement — ce qui n'était pas possible dans le passé — un tarif rajusté pour supprimer les basses tarifications et donc d'intervenir avant que la compagnie d'assurances ne connaisse des difficultés insurmontables.

Mais notre texte comportait une lacune fondamentale. Nous prévoyions bien un tarif d'autorité fixant les cotisations pour l'avenir, mais aucune sanction en cas d'inapplication.

L'objet de l'amendement est d'instituer une sanction contre ceux qui refuseraient d'appliquer le tarif d'autorité fixé par le ministre des finances.

Cet amendement donnera plus de cohérence à un ensemble de dispositions qui me paraît moral et conforme aux intérêts des assurés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. le rapporteur. La commission a particulièrement apprécié cet amendement et l'a adopté.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 12-6, modifié par l'amendement n° 27 du Gouvernement.

(*Ce texte, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 1er.

(*L'ensemble de l'article 1er, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 2.*]

M. le président. « Art. 2. — Sont abrogés, l'article 38 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et l'article 30 de la loi n° 55-359 du 3 avril 1955. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2, mis aux voix, est adopté.*)

[*Après l'article 2.*]

M. le président. M. le rapporteur et M. de Grailly ont présenté un amendement n° 11 qui tend, après l'article 2, à insérer le nouvel article suivant :

« Le fonds de garantie, institué par l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, est substitué, dans les conditions prévues aux alinéas 1er et 3 de l'article 12-4 de la loi du 27 février 1958, aux entreprises d'assurances frappées d'une mesure de retrait d'agrément entre le 1er avril 1959 et la date de publication de la présente loi. »

La parole est à M. de Grailly, pour défendre cet amendement.

M. Michel de Grailly. L'Assemblée nationale vient d'adopter les dispositions du texte proposé pour l'article 12-4 de la loi du 27 février 1958, qui sont, vous l'avez compris, de très grande équité.

« En cas de retrait d'agrément d'une entreprise pratiquant les opérations d'assurances de véhicules terrestres à moteur, le fonds de garantie institué par l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951 prend en charge, pour le compte de l'entreprise en liquidation, le règlement des dommages visés à l'article 1er de la présente loi. »

Il s'agit de tous les dommages même non corporels, c'est-à-dire même ceux qui, conformément aux textes en vigueur, ne sont pas pris en charge normalement par le fonds de garantie automobile.

Par ailleurs, « le fonds de garantie ne peut exercer aucun recours contre les assurés ou souscripteurs de contrats, pour le recouvrement des indemnités qu'il a versées en application » de l'alinéa que je viens de lire.

Or, il m'est apparu, mes chers collègues, et la commission m'a suivi, que ces dispositions très équitables devaient être appliquées aux situations résultant des retraits d'agrément prononcés depuis l'institution de l'assurance automobile obligatoire, et notamment à l'affaire de la Mutuelle du Sud-Ouest.

Tel est l'objet de mon amendement qui préconise leur application rétroactive.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement ne peut se rallier à l'amendement présenté par la commission et soutenu par M. de Grailly.

Ce n'est pas à un juriste aussi éminent que M. de Grailly que j'expliquerai que le Gouvernement ne peut accepter la rétroactivité de la loi, et surtout à partir de 1959, car tel est bien l'objet de sa proposition. Les raisons de ce refus sont juridiques.

Il n'y a pas d'exemple dans cette Assemblée d'une rétroactivité portant sur un délai aussi long. Je ne dis pas que le principe de la non-rétroactivité des lois soit intangible — il suffit d'en décider par une disposition législative — mais la faire remonter à une date aussi éloignée serait incompatible, à mes yeux, avec la tradition de cette Assemblée.

Au surplus, des arguments de fait s'y opposent car la pensée de M. de Grailly, du moins je le suppose, tend à couvrir les risques supportés par les tiers ou les clients des compagnies d'assurances qui ont connu des difficultés depuis 1959.

M. Michel de Grailly. Les assurés !

M. le secrétaire d'Etat au budget. En fait, trois sociétés se sont trouvées dans ce cas. L'une, de nationalité hollandaise, a fait faillite en 1961. Jusqu'à présent, sa liquidation se déroule dans de bonnes conditions et les dividendes ont couvert à peu près 70 p. 100 des indemnités dues.

La deuxième société concernée par l'amendement de la commission, défendu par M. de Grailly, est une compagnie d'assurances américaine qui couvrait les militaires américains se trouvant sur le sol français. Les indemnités à la charge de cette société n'ont été actuellement réglées qu'à concurrence de 25 p. 100 ; la proposition de M. de Grailly tendrait à en assurer le règlement intégral.

Enfin, la troisième société visée — dont les assurés sont tout à fait dignes de sollicitude — est la Mutuelle du Sud-Ouest dont l'arrêté de retrait d'agrément a été pris le 26 juin 1964.

En réalité, notre attention et celle de la direction des assurances a particulièrement porté sur cette affaire, M. de Grailly le sait bien.

Un dividende de 30 p. 100 a, jusqu'à présent, été distribué ; un deuxième dividende de 20 p. 100 sera mis en paiement avant la fin de l'année ; la liquidation judiciaire de cette société s'effectue dans des conditions satisfaisantes, la direction des assurances s'étant penchée sur les cas difficiles en s'efforçant de les régler dans leur quasi-totalité.

Par conséquent, je ne crois pas, mesdames, messieurs, que vous puissiez être si sensibilisés sur l'affaire de la Mutuelle du Sud-Ouest.

Au surplus, si vous décidiez la rétroactivité depuis 1959, vous engloberiez le cas des deux compagnies hollandaise et américaine et c'est le fonds de garantie qui, en l'occurrence, en ferait les frais. C'est lui qui serait appelé à prendre en charge un ensemble de sinistres d'autant moins connus que certaines parties lésées ne se sont pas encore nécessairement fait connaître. Et le jour où elles apprendraient que la couverture du risque est totale, elles ne manqueraient pas de se révéler — d'ailleurs fort légitimement — provoquant une série de revendications nouvelles qui imposeraient au fonds de garantie des obligations considérables.

Or, ce fonds de garantie constitue la caisse commune des assurés. Il est alimenté, vous le savez, par un prélèvement individuel opéré sur les cotisations d'assurances. Si ce fonds se trouvait en déséquilibre, il faudrait reconsidérer, pour partie au moins, le taux des contributions qui servent à l'alimenter.

Voilà pourquoi le Gouvernement, tout en comprenant l'inspiration généreuse qui anime M. de Grailly, ne peut se rallier à une proposition aussi largement rétroactive. Je donne à l'Assemblée l'assurance que pour la Mutuelle du Sud-Ouest, des efforts importants ont déjà été accomplis, qu'ils se poursuivent et que la plupart des cas litigieux sont en voie de règlement. L'assemblée doit donc manifester son souci de ne pas déséquilibrer le fonds de garantie, tout au moins de ne pas faire peser sur lui une charge nouvelle.

M. le président. La parole est à M. de Grailly pour répondre au Gouvernement.

M. Michel de Grailly. Je ne reprendrai pas la discussion sur la rétroactivité.

Vous avez reconnu, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce principe n'avait pas un caractère absolu. Il n'est absolu qu'en matière pénale. Vous le savez comme moi. Mais en toute matière, la loi doit être juste.

Je crois qu'en l'espèce l'inspiration qui me guide est essentiellement juste. La question qui se pose, à vrai dire, et j'aurais été prêt à retirer mon amendement si vous y aviez répondu, est de savoir si un ou plusieurs assurés — car l'existence d'un seul suffirait pour que je maintienne mon amendement — ont eu à supporter, du fait de la déconfiture de la Mutuelle du Sud-Ouest, le règlement de dommages pour lesquels ils étaient couverts.

Si vous me répondez négativement, mon amendement devient inutile. Mais je crains que ce ne soit pas le cas et que plusieurs assurés n'aient vu jouer leur responsabilité et donc subl les conséquences de la déconfiture d'une compagnie d'assurances envers laquelle ils étaient parfaitement en règle.

Je me rallierais à toute autre solution juridique qui pourrait être proposée à l'Assemblée. Mais je crains, d'une part, que la situation qui m'a été signalée ne soit malheureusement réelle, d'autre part, qu'aucune autre solution, peut-être meilleure en droit mais jusqu'à présent imaginaire, ne puisse être proposée.

Au surplus, monsieur le secrétaire d'Etat, votre conclusion ne laisse de m'inquiéter. Si l'amendement était voté, dites-vous, des victimes qui ne se sont pas manifestées jusqu'à présent, sachant que la Mutuelle du Sud-Ouest était insolvable, ne manqueraient pas de se révéler dès qu'elles apprendraient que le fonds de garantie automobile pourrait les dédommager.

Je n'avais pas envisagé cette hypothèse. Je croyais que toutes les victimes avaient exercé leur action. S'il n'en est pas ainsi, c'est une raison supplémentaire pour que l'Assemblée adopte mon amendement car s'il est pénible pour un fonds de garantie de supporter des charges nouvelles, la vigilance de l'Assemblée nationale doit s'exercer beaucoup plus pour la protection des victimes des accidents d'automobiles que pour la sauvegarde des intérêts du fonds de garantie automobile.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Il est exact, monsieur de Grailly — je suis obligé de le dire puisque c'est la vérité — qu'un certain nombre d'assurés ont été obligés de payer les sinistres pour lesquels ils s'étaient assurés.

D'après les indications qui m'ont été fournies, leur nombre est limité car la plupart des cas ont été réglés dans les conditions amiables que j'ai rappelées, les litiges étant examinés avec beaucoup d'attention, j'en donne témoignage, par la direction des assurances.

Certes dans le cas de la Mutuelle du Sud-Ouest, en l'absence du garde-fou constitué par le texte qui vous est présenté, cette compagnie a pratiqué une large sous-tarification dans la région parisienne, suscitant ainsi un grand nombre de souscriptions de contrats. Mais les assurés ne pouvaient ignorer le risque qu'ils couraient, compte tenu de l'écart insolite entre les tarifs habituels et le montant des primes qui leurs étaient demandées.

Telle est la remarque préliminaire que je fais.

En tout état de cause, est-il équitable, monsieur de Grailly, alors que nous prenons pour l'avenir des dispositions qui éviteront le renouvellement d'une telle situation, de pénaliser le fonds de garantie ?

L'argument que j'ai donné est peut-être vrai pour les assurés, mais il l'est certainement pour le fonds de garantie qui va se trouver en présence de sommes à payer rétroactivement au 1er avril 1959.

Il n'est pas possible d'appliquer une rétroactivité d'une telle durée couvrant non seulement la Mutuelle du Sud-Ouest, comme vous le dites, mais aussi d'autres compagnies que j'ai citées tout à l'heure.

Je reconnais qu'il existe des cas douloureux. Nous allons essayer de les régler mais nous ne les réglerons pas tous. Je précise que ceux qui ont dû payer des indemnités peuvent produire à la liquidation. Ils n'auront pas forcément tout perdu car les sociétés en voie de liquidation possèdent tout de même un certain actif. Il ne faut donc pas dramatiser la situation.

Telles sont les observations que je voulais faire à M. de Grailly en précisant fermement à l'Assemblée qu'il n'est pas possible d'accepter une aussi longue rétroactivité malgré les quelques cas douloureux qui peuvent se présenter. Je demande par conséquent à l'Assemblée de rejeter l'amendement défendu par M. de Grailly.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Michel de Grailly. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.*)

[*Article 3.*]

M. le président. Je donne lecture de l'article 3 :

TITRE II

Dispositions générales et diverses.

« Art. 3. — Le premier alinéa de l'article 26 modifié du décret du 14 juin 1938 est remplacé par les dispositions suivantes :

« En cas de retrait de l'agrément accordé à une entreprise visée au 5° de l'article premier du présent décret, tous les contrats souscrits par elle cessent de plein droit d'avoir effet le quarantième jour à midi, à compter de la publication au *Journal officiel* de l'arrêté prononçant ce retrait. Les primes ou cotisations échues avant la date de l'arrêté portant retrait de l'agrément, et non payées à cette date, sont dues en totalité à l'entreprise, mais elles ne sont définitivement acquises à celle-ci que proportionnellement à la période garantie jusqu'au jour de la résiliation. Les primes ou cotisations venant à échéance entre la date de l'arrêté portant retrait d'agrément et la date de résiliation de plein droit des contrats ne sont dues que proportionnellement à la période garantie. »

M. le rapporteur et M. Capitant ont présenté un amendement n° 12 qui tend, dans la première phrase du texte proposé pour remplacer le premier alinéa de l'article 26 modifié du décret du 14 juin 1938, à substituer aux mots : « le quarantième jour à midi » les mots : « le quarante-cinquième jour à midi ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a été longuement discuté par la commission des lois parce que l'article 3 a essentiellement trait aux délais ouverts par le retrait d'agrément.

M. le président Capitant et moi-même, en présentant cet amendement, avons estimé que le délai de quarante jours était bref et qu'il fallait accorder une possibilité plus importante, en particulier pour les raisons que j'ai exposées dans mon rapport écrit. Nous voudrions donc substituer un délai de quarante-cinq jours à celui de quarante jours.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement n'est pas favorable à l'allongement de ce délai. En effet, si une société se trouve en état d'insuffisance d'actif, les garanties qu'elle peut offrir à ses assurés ne sont pas complètes et les contrats ne doivent être maintenus en vigueur que pendant un délai très précis : celui qui est nécessaire pour prévenir les assurés du retrait d'agrément, c'est-à-dire trente jours, et pour leur permettre de souscrire éventuellement une nouvelle police d'assurance, soit dix jours supplémentaires. La proposition d'un délai de quarante jours paraît donc convenable au Gouvernement, d'autant plus que, lorsqu'une société fait l'objet de la procédure du retrait d'agrément, il n'y a certainement pas intérêt à prolonger une situation qui peut porter préjudice aux assurés.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. En fait, cette disposition est liée à l'amendement n° 13.

Je demande donc la réserve du vote sur l'amendement n° 12.

M. le président. Elle est de droit.

M. Bustin a présenté un amendement n° 17 qui tend à compléter le texte modificatif proposé pour le premier alinéa de l'article 25 du décret du 14 juin 1938 par les dispositions suivantes :

« Dans les dix jours de la publication au *Journal officiel* de l'arrêté prononçant le retrait de l'agrément, le liquidateur avertit par lettre recommandée les souscripteurs de contrat des conséquences de ce retrait telles que stipulées à l'alinéa ci-dessus. »

La parole est à M. Lamps, pour soutenir l'amendement.

M. René Lamps. L'article 3 prévoit certaines mesures de publicité de l'arrêté prononçant le retrait d'agrément.

Nous estimons que la publicité au *Journal officiel* n'est pas suffisante. Nous proposons donc que tous les intéressés soient prévenus directement par les soins du liquidateur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. le rapporteur. La commission a rejeté cet amendement, le décret du 18 novembre 1965 ayant déjà donné une solution à cette situation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Je comprends très bien les préoccupations manifestées par M. Bustin dans son amendement Mais les précautions qu'il tend à introduire sont déjà prévues dans un texte antérieur.

En effet, l'article 3 du décret du 18 novembre 1965 dispose qu'une notification individuelle par lettre recommandée doit être adressée à chaque assuré pour l'informer du retrait d'agrément dans un délai maximum de trente jours.

Cette disposition réglementaire répondant à la préoccupation de M. Bustin, son amendement peut être retiré.

M. René Lamps. Je remercie M. le secrétaire d'Etat des renseignements qu'il a donnés et qui étaient nécessaires ; ils confirment d'ailleurs que tout le monde ne lit pas le *Journal officiel*.

En conséquence, nous retirons notre amendement.

M. le président. L'amendement n° 17 est retiré.

M. le rapporteur et M. Capitant ont présenté un amendement n° 13, qui tend à compléter l'article 3 par un paragraphe II ainsi conçu :

« II. Après le deuxième alinéa de l'article 26 du décret du 14 juin 1938, tel qu'il a été complété par le décret du 18 novembre 1965, il est inséré un nouvel alinéa ainsi conçu :

« Par dérogation au premier alinéa, si l'avis prévu à l'alinéa précédent n'a pas été adressé à l'assuré dans le délai de trente jours susvisé, le contrat ne cesse d'avoir effet que le quinzième jour à midi suivant la date d'expédition de la lettre recommandée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. La commission des lois a accepté cet amendement pour les raisons suivantes :

Le système mis en cause présente en effet une lacune ; si, en dépit des précautions prises, l'entreprise en liquidation omet de prévenir individuellement un assuré, le contrat souscrit par ce dernier n'en cessera pas moins d'avoir effet quarante jours après le retrait de l'agrément.

Sans doute, pour des raisons pratiques évidentes, est-il souhaitable de maintenir le principe que tous les contrats cessent à la même date.

La solution contraire compliquerait certainement les opérations de liquidation. Il faut donner à chaque assuré la garantie d'un délai minimum entre la notification individuelle et la réalisation du contrat. Normalement, cette mesure de sauvegarde n'aura pas à jouer si les avis individuels sont envoyés dans les délais prévus par le décret du 18 novembre 1965. Elle ne s'appliquera que dans le cas d'une omission qui, il faut l'espérer, sera exceptionnelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le mécanisme que propose la commission des lois n'est pas très satisfaisant. Si, en effet, la lettre recommandée n'est pas adressée, le contrat continue d'avoir effet et devient donc un contrat d'une durée indéterminée.

Votre proposition consiste à dire que « si l'avis prévu à l'alinéa précédent n'a pas été adressé à l'assuré dans le délai de trente jours susvisé, le contrat ne cesse d'avoir effet que le quinzième jour à midi suivant la date d'expédition de la lettre recommandée. »

Si cette lettre n'est pas adressée, vous substituez, je le répète, aux contrats en cours des contrats d'une durée indéterminée, ce qui peut être préjudiciables aux assurés.

Le Gouvernement demande le retrait de cet amendement, étant entendu que, pour répondre partiellement à cette préoccupation, l'administration de contrôle veillera à ce que toutes les notifications soient bien adressées aux assurées dans le délai de trente jours prévu par le décret du 18 novembre 1965.

Le fait que l'administration veillera à l'application de cette formalité répond, je pense, à vos préoccupations, sans faire courir aux assurés les risques que j'ai indiqués.

M. le président. Etes-vous convaincu, monsieur le rapporteur ?

M. le rapporteur. Après les explications de M. le secrétaire d'Etat au budget, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Nous revenons à l'amendement n° 12, dont le vote avait été réservé.

M. le rapporteur. Je le retire également.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

M. le rapporteur et M. Capitant ont présenté un amendement n° 14 qui tend à compléter l'article 3 par un paragraphe III ainsi conçu :

« III. — Le dernier alinéa de l'article 26 du décret du 14 juin 1938, tel qu'il a été complété par la loi du 18 août 1942, est modifié comme suit :

« En ce qui concerne les contrats d'assurance maritime, un décret fixe les conditions dans lesquelles il peut être dérogé aux dispositions du présent article ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 14 est retiré.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3, mis aux voix, est adopté.*)

[*Articles 4 et 5.*]

M. le président. « Art. 4. — Toute infraction aux articles 6, deuxième alinéa, 8 *bis* et 26, deuxième alinéa, du décret du 14 juin 1938, modifié par le décret n° 65-982 du 18 novembre 1965, est punie des sanctions prévues à l'article 40, deuxième alinéa, dudit décret. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4.

(*L'article 4, mis aux voix, est adopté.*)

« Art. 5. — L'article 16 de la loi du 13 juillet 1930 relative au contrat d'assurance est remplacé par les dispositions suivantes :

« La prime est payable au domicile de l'assureur ou du mandataire désigné par lui à cet effet. Toutefois, la prime peut être payable au domicile de l'assuré ou à tout autre lieu convenu dans les cas et conditions limitativement fixées par décret en Conseil d'Etat.

« A défaut de paiement d'une prime, ou d'une fraction de prime, dans les dix jours de son échéance, et indépendamment du droit pour l'assureur de poursuivre l'exécution du contrat en justice, sous réserve des dispositions de l'article 75 ci-après, la garantie ne peut être suspendue que trente jours après la mise en demeure de l'assuré. Au cas où la prime annuelle a été fractionnée, la suspension de la garantie intervenue en cas de non-paiement d'une des fractions de prime, produit ses effets jusqu'à l'expiration de la période annuelle considérée. La prime ou fraction de prime est portable dans tous les cas, après la mise en demeure de l'assuré.

« L'assureur a le droit de résilier le contrat dix jours après l'expiration du délai de trente jours visé au deuxième alinéa du présent article.

« Le contrat non résilié reprend pour l'avenir ses effets à midi le lendemain du jour où ont été payés à l'assureur ou au mandataire désigné par lui à cet effet la prime arriérée ou, en cas de fractionnement de la prime annuelle, les fractions de prime ayant fait l'objet de la mise en demeure et celles venues à échéance pendant la période de suspension ainsi que, éventuellement, les frais de poursuites et de recouvrement.

« Toute clause réduisant les délais fixés par les dispositions précédentes ou dispensant l'assureur de la mise en demeure est nulle. »

« Les nouvelles dispositions de l'article 16 de la loi du 13 juillet 1930 seront applicables, nonobstant toutes dispositions contraires des contrats d'assurances en cours, à partir du premier jour du quatrième mois suivant la date de publication du décret prévu pour l'application de la présente loi. » — (*Adopté.*)

[*Après l'article 5.*]

M. le président. M. Bertrand Denis a présenté un amendement n° 1 rectifié qui tend, après l'article 5, à insérer un nouvel article ainsi rédigé :

« I. — Le premier alinéa de l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, instituant un fonds de garantie pour les victimes d'accidents corporels causés par les véhicules automobiles, est complété par les nouvelles dispositions suivantes :

« Il en sera de même pour les dommages matériels jusqu'à concurrence d'un plafond fixé par décret qui ne saurait être inférieur à 5.000 francs pour les dégâts causés aux biens mobiliers et 15.000 francs pour les dégâts causés aux biens immobiliers.

« II. — L'article 15 susvisé est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Un décret fixera la majoration des primes des assurances automobiles nécessaires pour alimenter le fonds de garantie et lui permettre de faire face à la charge résultant des dispositions de l'alinéa 1er *in fine*. »

La parole est à M. Bertrand Denis.

M. Bertrand Denis. Il a été question plusieurs fois dans la discussion du fonds de garantie qui, en cas de défaillance de la police d'assurance, couvre les dégâts occasionnés aux personnes, autrement dit les accidents corporels. Il n'en est pas de même pour les accidents matériels qui peuvent être d'une importance considérable pour les sinistrés. Je citerai deux cas.

Le premier est celui d'un jeune ouvrier ou d'une jeune ouvrière qui, ayant trouvé une situation correcte à une certaine distance de chez lui, ou de chez elle, achète une voiture pour son usage professionnel et subit la destruction de cette voiture par quelqu'un qui n'est pas assuré ou dont la prime d'assurance n'est pas payée. Il ne dispose plus alors des quelque 5.000 francs actuels nécessaires pour en acheter une autre.

Le deuxième cas, qui est un cas vécu, est celui d'un automobiliste mal assuré ou qui n'a pas payé sa prime et qui, avec sa grosse voiture, met pratiquement en ruine la maison d'un artisan. Les petites ressources dont dispose cet artisan ne lui permettent pas de remettre en état sa maison et il est obligé de demander l'hospitalité aux voisins sans savoir quand il pourra la faire réparer.

Ces deux faits précis m'ont amené à déposer un amendement tendant à étendre l'intervention du fonds de garantie à la réparation des dommages matériels mais en proposant de plafonner par décret cette garantie à 5.000 francs pour les dégâts mobiliers et à 15.000 francs pour les dégâts immobiliers. Ce faisant, on éliminera des cas sociaux vraiment regrettables.

L'adoption de l'amendement que je vous recommande constituerait, je crois, une bonne précaution.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. le rapporteur. La commission des lois, très sensible aux préoccupations de M. Bertrand Denis, a cependant repoussé son amendement.

En effet, elle n'a pu calculer les répercussions de ce texte sur le montant des primes d'assurance.

Aussi, la commission des lois accepterait-elle bien volontiers la discussion d'un projet répondant au souci exprimé par M. Bertrand Denis.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Je comprends très bien les préoccupations de M. Bertrand Denis. L'Assemblée connaît le fonctionnement du mécanisme actuel. Lorsque l'auteur d'un accident est inconnu ou non assuré et insolvable, le fonds de garantie intervient pour l'idemnisation de tous les dommages corporels.

La proposition de M. Bertrand Denis procède, certes, d'un esprit généreux. Le fonds de garantie n'intervient pas dans le cas de dégâts matériels, nous dit-il, et il convient de combler cette lacune.

A ce raisonnement j'opposerai tout de suite une objection importante que l'Assemblée comprendra. La fraude est très difficile en matière d'accidents corporels, du moins quand il s'agit d'accidents graves. Il n'est pas facile à qui s'est blessé de soutenir que la blessure a été causée par un inconnu qui a pris la fuite. En tout cas, ce ne peut être que l'exception.

En revanche, le danger est évident en ce qui concerne les dégâts matériels. On pourrait fort bien endommager sa voiture et déclarer que quelqu'un a provoqué l'accident avant de prendre la fuite. Son auteur étant alors inconnu, l'accident serait couvert par le fonds de garantie. Bien que, comme on le sait, les malhonnêtes gens ne soient qu'une minorité en France, il y aurait là un risque considérable pour le fonds de garantie.

Alors, pour essayer de rejoindre les préoccupations de M. Bertrand Denis, le Gouvernement lui demande de retirer son amendement et lui propose une rédaction différente que je vais faire remettre à M. le président dans un instant — si M. Bertrand Denis, bien sûr, en est d'accord. Cette rédaction serait la suivante :

« Le fonds de garantie peut également prendre en charge, dans les conditions et limites fixées par un décret en Conseil d'Etat » — qui pourra éventuellement fixer un plancher et un plafond, pour plus de sécurité — « les dommages matériels lorsque l'auteur identifié de ces dommages n'est pas assuré et se révèle totalement ou partiellement insolvable ».

Cette rédaction, M. Bertrand Denis le comprend bien, est capitale : il s'agit, cette fois, d'un accident causé par un auteur identifié, en présence de témoins qui pourront faire des dépositions et qui écarteront ainsi, dans une proportion considérable — sauf faux témoignage non décelé — les auteurs d'accidents qui voudraient frauder.

Si M. Bertrand Denis accepte cette rédaction je déposerai cet amendement sur le bureau de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Bertrand Denis.

M. Bertrand Denis. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie de votre proposition et je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur la proposition du Gouvernement ?

M. le rapporteur. La commission des lois n'a évidemment pas eu connaissance de ce texte. Mais, se référant à ses délibérations, elle s'effraie de la générosité soudaine de M. le secrétaire d'Etat au budget et souhaite qu'une étude plus approfondie soit faite.

J'en reviens donc à l'avis que j'ai précédemment exprimé, à savoir qu'un projet de loi soumis à notre Assemblée précise les intentions et les modalités.

M. le secrétaire d'Etat au budget. Que M. le rapporteur se rassure, je n'ai pas perdu le Nord !

M. le président. L'amendement du Gouvernement serait donc libellé comme suit :

« Après l'article 5, insérer un nouvel article ainsi rédigé :

« Le premier alinéa de l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, instituant un fonds de garantie pour les victimes d'accidents corporels causés par les véhicules automobiles, est complété par les nouvelles dispositions suivantes :

« Le fonds de garantie peut également prendre en charge, dans les conditions et limites fixées par un décret en Conseil d'Etat, les dommages matériels lorsque l'auteur identifié de ces dommages n'est pas assuré et se révèle totalement ou partiellement insolvable ».

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement est d'accord sur cette rédaction.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement du Gouvernement, ainsi rédigé.

(*L'amendement, ainsi rédigé, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article* 6.]

M. le président. « Art. 6. — Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du conseil national des assurances, fixera les modalités d'application de la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 6.

(*L'article 6, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.*)

— 7 —

INTERDICTION DE LA VENTE DES PRODUITS DE LA PECHE SOUS-MARINE

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant interdiction de la vente des produits de la pêche sous-marine (n°s 1918, 1956).

La parole est à M. Bourdellès, rapporteur de la commission de la production et des échanges.

M. Pierre Bourdellès, *rapporteur.* Monsieur le président, mesdames, messieurs, dans sa séance du 9 juin, le Sénat a cru devoir ajouter à la liste des personnes habilitées à relever les infractions à la loi portant interdiction de la vente des produits de la pêche sous-marine, les proposés des services des douanes.

M. Joseph Yvon, sénateur, auteur de l'amendement, a constaté que si le service des pêches maritimes ne dispose pas de vedettes garde-pêche ou en dispose dans des conditions assez réduites, le service des douanes, en revanche, se voit attribuer des vedettes ultra-rapides. Grâce à ces engins, les préposés des services des douanes pourront donc rechercher les infractions en matière de pêche sous-marine.

Cet amendement, accepté par la commission des affaires économiques et du plan et par le Gouvernement, a été adopté par le Sénat.

Au nom de la commission de la production et des échanges, votre rapporteur vous demande d'adopter ce projet de loi n° 1918 avec la modification proposée par le Sénat à l'article 2.

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article 2 pour lequel les deux Assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

[*Article* 2.]

M. le président. « Art. 2. — Les infractions à la présente loi sont recherchées et constatées par les administrateurs de l'inscription maritime, les syndics des gens de mer, les gardes maritimes, les gardes-pêche, les agents chargés du contrôle économique et les préposés des services des douanes ».

Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...
Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.*)

— 8 —

CREATION DE CORPS DE FONCTIONNAIRES DE L'ETAT EN POLYNESIE FRANÇAISE

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif à la création de corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (n°s 1867, 1950).

La parole est à M. Krieg, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* Mesdames, messieurs, l'Assemblée s'est déjà préoccupée du problème de la fonction publique en Polynésie française et elle a eu l'occasion de constater le malaise qui règne dans ce territoire à ce sujet.

Aussi est-ce avec intérêt qu'elle accueille ce projet de loi n° 1867. Je vous en entretiendrai brièvement, le rapport que j'ai déposé et qui a été enregistré sous le n° 1950 contenant, avec de nombreux détails, tous les éléments qui peuvent vous intéresser.

L'an dernier, au cours de la discussion budgétaire, M. Feuillard, rapporteur du budget des territoires d'outre-mer, avait attiré l'attention de l'Assemblée sur « l'urgence qu'il y avait à trouver une solution aux problèmes de la fonction publique en Polynésie en vue de mettre fin au malaise que crée une disparité de situation entre les fonctionnaires pris en charge par l'Etat et ceux des cadres territoriaux ».

Ce malaise incontestable résultait de la loi-cadre du 23 juin 1956 qui, élaborée dans l'optique de l'évolution des Etats africains et malgache, avait reçu dans certains territoires français une application qu'on pouvait qualifier de regrettable.

En effet, si, en vue de l'indépendance progressive à laquelle devaient parvenir les territoires africains, il était normal de créer une fonction publique territoriale devant constituer l'armature de leur fonction publique propre le jour où ils accéderaient à l'indépendance, la situation dans d'autres territoires, en particulier en Polynésie française, se présentait d'une façon toute différente.

Alors que certains territoires s'éloignaient progressivement de la métropole, la Polynésie française, elle, au contraire, s'en rapprochait par de nombreux points. Elle demandait successivement à la métropole de prendre en charge ses postes et télécommunications, son enseignement secondaire et son tourisme, qui sera, dans l'avenir, l'une de ses principales sources de richesse.

Il y avait donc deux situations différentes auxquelles on avait donné la même solution administrative. Chose regrettable, car les années passant, il s'en est suivi des disparités de traitement entre la fonction publique territoriale, la fonction publique rattachée à la métropole, et les cadres latéraux, de sorte que dans ce territoire de la Polynésie française, où la famille a un sens très large, et où beaucoup de gens « cousinent », on voit actuellement, dans les mêmes bureaux, occupant les mêmes fonctions et chargés des mêmes travaux, des parents qui, selon qu'ils appartiennent à l'un ou à l'autre des cadres de la fonction publique de ce territoire, perçoivent des rémunérations fort dissemblables. Cette situation ne pouvait manquer d'avoir des répercussions : en janvier 1965, une grève de la fonction publique territoriale intervenait, entraînant les difficultés que vous pouvez imaginer.

Il fallait donc prendre des décisions.

Plusieurs solutions étaient possibles. Le Gouvernement s'est attaché à celle qui crée un corps de fonctionnaires d'Etat pour la Polynésie française. C'est, je pense, la meilleure de toutes les solutions qui pouvaient être envisagées, car il ne pouvait être question pour la Polynésie d'assumer elle-même la charge de combler les disparités existant entre les traitements de ses fonctionnaires territoriaux et ceux des fonctionnaires rattachés à la métropole.

Un effort avait été fait dans le courant de l'année dernière pour tenter de rattraper le retard, mais il ne pouvait l'être qu'en tenant compte des conditions toutes particulières de l'économie de la Polynésie française. Ces conditions sont actuellement relativement bonnes, c'est-à-dire bien meilleures que ce qu'elles étaient il y a peu de temps et que ce qu'elles seront dans quelques années, car l'installation du centre d'essais du Pacifique a fait apparaître dans ce territoire, pour une durée limitée, des activités économiques importantes et des ressources non moins importantes.

L'assemblée territoriale de la Polynésie française a été saisie du texte du projet de loi qui nous est soumis et, après l'avoir fait étudier par une commission spéciale, l'a accepté à la majorité de 22 voix sur 30 votants.

J'indique toutefois — et c'est le fond du débat, monsieur le ministre — que l'assemblée territoriale a accepté ce texte, non pas avec un certain nombre de conditions, mais en formulant des demandes.

Toute la question est de savoir, l'assemblée territoriale ayant reçu satisfaction sur le principe, si vous comblerez également ses désirs.

Elle demandait, en effet, que les fonctionnaires de la Polynésie française aient la garantie de servir dans le territoire ; qu'ils bénéficient d'une faculté d'option ; qu'ils soient intégrés dans des corps homologues aux corps métropolitains ; qu'ils jouissent d'une gestion déconcentrée et, qu'enfin, ils bénéficient d'un recrutement local.

Le texte du projet de loi, monsieur le ministre, me paraît donner satisfaction, sinon à l'ensemble, du moins à l'essentiel de ces desiderata.

L'article 1er pose le principe de la création de ce corps de fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie et indique que les fonctionnaires appartenant à ce corps seront recrutés en priorité en Polynésie française et qu'ils auront vocation pour y servir. Deux problèmes sont donc déjà tranchés.

Le texte indique aussi — je crois que c'est heureux et que vous pourrez sur ce point, monsieur le ministre, nous donner des précisions — que des dérogations pourront être apportées au statut général des fonctionnaires. Je pense que c'est dans le cadre de ces dérogations que vous donnerez satisfaction à quelques-uns des désirs qui avaient été exprimés par l'assemblée territoriale.

L'article 2 du projet tire la conséquence de la création de ce corps de fonctionnaires d'Etat en mettant fin au recrutement des cadres territoriaux et en posant le principe de la faculté de l'option pour les fonctionnaires appartenant aux actuels cadres territoriaux.

C'est une question extrêmement importante. Il est urgent de la régler sans ambiguïté, car nous sommes obligés de constater que si l'ensemble des fonctionnaires n'ont pas des traitements de l'ordre de ceux que perçoivent les fonctionnaires des cadres métropolitains, il y a tout de même certains fonctionnaires, en particulier dans le cadre B, qui, en fin de carrière, connaissent des situations sinon plus intéressantes, du moins aussi intéressantes. Leur intégration d'office dans le corps des fonctionnaires de l'Etat aurait évidemment constitué pour eux un recul que nous ne pouvions pas admettre. Le Gouvernement nous donne satisfaction sur ce point.

A l'article 3, je défendrai deux amendements qui ont été acceptés par la commission des lois. Cet article tire la conséquence financière de la création de ce corps : la participation du territoire de la Polynésie française au coût des rémunérations du corps des fonctionnaires de l'Etat sera fixée chaque année par la loi de finances. La commission des lois souhaite sur ce point obtenir une modification.

Le même article indique que, dans les conditions fixées par la loi organique relative aux lois de finances, pourront être prévues chaque année des créations de postes utiles pour la bonne administration de la Polynésie française. Cela est très important. Il s'agit uniquement de créations de postes et non pas, comme le prévoit également la loi organique relative aux lois de finances, de créations ou de modifications de postes. On peut donc en conclure que les postes existants ne seront pas touchés et qu'ils demeureront intangibles.

L'article 4, d'un caractère traditionnel, abroge les textes qui n'ont plus de raison d'être. La commission des lois, dans un souci de purisme juridique, vous proposera un amendement énumérant ces textes.

L'article 5 dispose que la loi prendra effet du 1er janvier 1967, ce qui se justifie par des impératifs budgétaires.

Tel est, mesdames, messieurs, le projet qui nous est soumis par le Gouvernement. La commission des lois l'a adopté dans son ensemble et m'a chargé de vous demander de l'adopter également. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.

M. Pierre Billotte, *ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.* M. Krieg vient de présenter un excellent rapport sur ce projet de loi.

Je me contenterai donc d'apporter quelques précisions sur les points, peu nombreux d'ailleurs, à propos desquels M. le rapporteur, ne disposant pas de toutes les informations nécessaires, a laissé les choses au conditionnel.

S'agissant de la prise en charge par l'Etat de la fonction publique polynésienne, M. Krieg. indique à la page 6 de son rapport que « cette solution paraît actuellement souhaitée par les instances du territoire ». Il a précisé ce point dans son intervention, mais je veux y revenir.

Cette solution n'est pas seulement souhaitée ; elle est la suite d'un vœu explicitement exprimé par l'assemblée territoriale. Je rappelle que l'assemblée territoriale a reçu communication de ce présent projet de loi et qu'elle l'a adopté par 22 voix contre 2, avec 2 abstentions, c'est-à-dire à une majorité écrasante.

Bien entendu, après avoir été votée par le Parlement, comme je l'espère, cette loi sera suivie d'un décret pris en Conseil d'Etat après avis du conseil supérieur de la fonction publique. M. le rapporteur a d'ailleurs mentionné dans son rapport, au moins pour le principe, certaines des dispositions que j'entends faire figurer dans ce décret. Elles ne peuvent avoir dès maintenant leur forme définitive, puisque nous avons encore à recevoir l'avis du Conseil d'Etat et celui du conseil supérieur de la fonction publique. Je veux néanmoins apporter quelques précisions complémentaires.

A la page 7 de son rapport M. Krieg indique que « le Gouvernement pourrait ne pas créer de corps de fonctionnaires de catégorie « A ». Effectivement, le Gouvernement n'en a pas l'intention. Cinq fonctionnaires seulement de cette catégorie sont actuellement en poste en Polynésie et ils n'ont rien à craindre des dispositions de ce projet de loi. Ils resteront en fonctions comme prévu pour la durée de service qui leur conviendra.

A propos du recrutement prioritaire en Polynésie française, M. Krieg s'interroge sur le sens de l'expression « vocation à servir en Polynésie ».

Là encore, je désire le rassurer complètement. Les fonctionnaires seront recrutés, selon l'article 1er de ce projet de loi, par priorité en Polynésie. Leur vocation à servir en Polynésie est explicitement reconnue. Nous ne pouvons évidemment pas nous priver à l'avance de la possibilité de déplacer éventuellement un fonctionnaire de l'Etat, mais ce cas sera exceptionnel et extrêmement rare.

M. le rapporteur fait allusion au mutisme de la loi en ce qui concerne le reclassement des fonctionnaires qui n'auront pas choisi l'intégration.

Je confirme bien entendu que des corps d'extinction seront créés par voie réglementaire pour accueillir ces fonctionnaires et que les fonctionnaires anciens auront une option très ouverte devant eux. Ils pourront rester dans leur situation actuelle s'ils la trouvent plus favorable.

Le rapport fait enfin allusion aux conséquences financières et à la logique même du système proposé par le texte gouvernemental.

A l'occasion de la discussion des amendements de M. Krieg, le Gouvernement indiquera pourquoi il ne peut pas s'engager très exactement dans la voie souhaitée.

En résumé, je désire donner à M. Krieg, sauf sur certaines dispositions financières, mon plein agrément à tout ce qu'il a proposé et je crois pouvoir le rassurer complètement : c'est exactement dans l'esprit des déclarations qu'il a faites que le Gouvernement compte prendre son décret en Conseil d'Etat. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

[*Articles 1er et 2.*]

M. le président. « Art. 1er. — Des corps de fonctionnaires de l'Etat seront créés pour l'administration de la Polynésie française. Les fonctionnaires appartenant à ces corps sont recrutés en priorité en Polynésie française et ont vocation à y servir.

« Un décret en Conseil d'Etat fixera les dispositions communes applicables à ces corps, qui pourront, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, déroger au statut général des fonctionnaires pour l'application de la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1er.

(*L'article 1er, mis aux voix, est adopté.*)

« Art. 2. — Il est mis fin au recrutement dans les cadres territoriaux de la Polynésie française.

« Les fonctionnaires se trouvant à la date de la promulgation de la présente loi en position statutaire soit dans les cadres territoriaux de la Polynésie française, soit dans les corps latéraux métropolitains après avoir appartenu aux anciens cadres supérieurs polynésiens pourront être intégrés, sur leur demande, dans les corps visés à l'article 1er ». — (*Adopté.*)

[*Article 3.*]

M. le président. « Art. 3. — Les conditions de la prise en charge par le budget de l'Etat des rémunérations des fonctionnaires des corps visés à l'article 1er et de la participation du territoire de la Polynésie française au coût de ces rémunérations sont fixées chaque année par la loi de finances.

« Les emplois auxquels les fonctionnaires des corps visés à l'article 1er ont vocation sont créés dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances. »

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 1 qui tend, dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « prise en charge » à insérer le mot : « progressive ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. Si vous me le permettez, monsieur le président, je souhaiterais pouvoir soutenir en même temps l'amendement n° 1 et l'amendement n° 2 que j'ai déposés sur ce même article. Cela simplifiera les choses.

M. le président. Effectivement M. le rapporteur a présenté un amendement n° 2 qui tend, après le premier alinéa de l'article 3, à insérer le nouvel alinéa suivant :

« En tout état de cause, la participation du territoire de la Polynésie française ne pourra excéder 40 p. 100 des charges globales ».

La parole est à M. le rapporteur pour soutenir les amendements n°s 1 et 2.

M. le rapporteur. La commission des lois a estimé qu'il existait entre le texte de l'article 1er et celui de l'article 3, tels qu'ils nous sont présentés, une sorte de contradiction.

En effet, l'article 1er dispose que « des corps de fonctionnaires de l'Etat seront créés pour l'administration de la Polynésie française » et l'article 3 que « les conditions de la prise en charge par le budget de l'Etat des rémunérations des fonctionnaires visés à l'article premier et de la participation du territoire de la Polynésie française au coût de ces rémunérations sont fixées chaque année par la loi de finances ».

En bonne logique, il aurait fallu que ce corps de fonctionnaires de l'Etat chargés d'administrer la Polynésie française soit intégralement pris en charge par l'Etat français et ne dépende plus, même financièrement, des instances locales de la Polynésie. C'eût été, peut-être, aller un peu loin.

Les instances territoriales avaient elles-mêmes considéré qu'il leur était possible de participer, pendant un laps de temps donné mais qui n'est pas précisé, aux frais de financement de cette fonction publique dont elles conservent tout de même la jouissance intégrale, puisque ce corps de fonctionnaires a vocation pour servir la Polynésie.

Afin de bien préciser sa pensée, selon laquelle on doit tendre vers une prise en charge intégrale de ce corps de fonctionnaires par l'Etat français, la commission des lois constitutionnelles a adopté un premier amendement, qui porte le numéro 1, tendant à insérer le mot « progressive » après les mots « prise en charge », afin de bien montrer — si le mot « progressive » a un sens réel — qu'à partir d'une proportion donnée, on doit aboutir à une proportion tout aussi précise mais beaucoup plus simple, qui serait de 100 p. 100 pour l'Etat français et de 0 p. 100 pour le territoire de la Polynésie française.

Un peu dans la logique de cet amendement, la commission a ensuite adopté l'amendement n° 2 qui tend, après le premier alinéa de l'article 3, à insérer un nouvel alinéa ainsi conçu :

« En tout état de cause, la participation du territoire de la Polynésie française ne pourra excéder 40 p. 100 des charges globales. »

Pourquoi cet amendement et pourquoi ce chiffre ?

En ce qui concerne le chiffre, j'indique dès maintenant que la commission des lois pourrait accepter de le modifier si le principe de son amendement devait être retenu par le Gouvernement.

Elle a choisi cette proportion de 40 p. 100 parce que les renseignements recueillis sur place par ceux de nos collègues qui se sont rendus en Polynésie française ont révélé que c'était la base normale de départ qui correspondrait approximativement à la charge actuelle du territoire.

Le coût de la fonction publique polynésienne est actuellement de 22 millions de nouveaux francs métropolitains, et l'on estime que l'application de ce texte législatif entraînera chaque année, sauf erreur de ma part, une élévation assez sensible de ce coût, de l'ordre de 10 p. 100

La commission a été d'avis qu'il ne fallait pas, dans l'immédiat, courir le risque de faire supporter par les instances locales de la Polynésie, par le jeu de cette loi, une charge plus lourde que celle qu'elles assument déjà difficilement. En effet, malgré les facilités accordées, leur budget n'est pas florissant. S'il accusait un déficit, il faudrait le combler et, bien entendu, ce soin incomberait à l'Etat français.

C'est pourquoi la commission a retenu le chiffre de 40 p. 100, jugeant préférable d'éviter que chaque année, à l'occasion du débat budgétaire, ne s'instaure je ne sais quel marchandage qui aboutirait à l'introduction d'une disposition en vertu de laquelle l'Etat français s'engagerait à prendre en charge tel pourcentage et à faire supporter le reste de la dépense par la Polynésie française. Il faudrait alors rappeler chaque année les conditions dans lesquelles cette disposition aurait été prise, de même que les raisons — d'ordre administratif certes, mais aussi d'ordre budgétaire, pour ce qui concerne le territoire de la Polynésie française — qui l'aurait inspirée.

C'est pourquoi la commission a jugé plus simple et plus pratique pour tout le monde de préciser à la fois le principe de la prise en charge progressive et les bases retenues.

Telles sont, mesdames, messieurs, les conditions dans lesquelles les amendements n°s 1 et 2 ont été adoptés par la commission des lois.

Je demande au Gouvernement — sans grand espoir, d'ailleurs — de bien vouloir les accepter.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat au budget.

M. Robert Boulin, *secrétaire d'Etat au budget.* Mesdames, messieurs, excusez-moi d'intervenir pour justifier le manque d'espoir de M. le rapporteur. (*Sourires.*)

En réalité, le problème qui nous préoccupe est d'ordre budgétaire. En effet, l'article 3 du texte qui vous est proposé — et, sur ce point, je ne suis pas M. le rapporteur dans ses propositions — est ainsi conçu :

« Les conditions de la prise en charge par le budget de l'Etat des rémunérations des fonctionnaires des corps visés à l'article premier et de la participation du territoire de la Polynésie française au coût de ces rémunérations sont fixées chaque année par la loi de finances. »

Il est donc bien entendu que cette prise en charge ne sera jamais totale, puisqu'il est prévu une participation du territoire.

Dans la perspective de la loi de finances pour 1967, les propositions qui seront faites à l'Assemblée nationale consistent à prévoir à la charge de l'Etat une tranche de 20 p. 100 de la dépense pour aboutir, par exemple, en trois ans — je dis « par exemple » parce que, comme on l'a souligné, c'est chaque loi de finances qui en décidera — à un plafond de 60 p. 100.

Or, monsieur le rapporteur, la proposition que vous avez formulée au nom de la commission — vous avez d'ailleurs eu raison de lier les amendements n°s 1 et 2 et je comprends très bien votre raisonnement — aboutirait à une combinaison telle que, dès la première année, c'est-à-dire en 1967, la participation de l'Etat s'élèverait au moins à 60 p. 100 de la dépense.

Du fait de la notion de progressivité qui serait introduite par l'amendement n° 1, les 100 p. 100 seraient assez rapidement atteints lors de l'élaboration des lois de finances successives.

Le Gouvernement ne peut donc accepter un tel engagement de la dépense publique.

Il comprend très bien les problèmes qui lui ont été exposés. Il consentira un effort en 1967, mais il est évident qu'il ne peut accepter, pour les raisons que je viens d'indiquer, les amendements n°s 1 et 2, auxquels — M. le rapporteur s'en doute bien — j'oppose l'article 40 de la Constitution.

M. le président. La commission des finances estime-t-elle que l'article 40 de la Constitution est applicable ?

M. Jacques Weinman. Au nom de la commission des finances, je déclare qu'il est applicable.

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 1 et 2 ne sont pas recevables.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 4.*]

M. le président. « Art. 4. — Toutes dispositions contraires à la présente loi cessent d'être applicables au territoire de la Polynésie française. »

M. le rapporteur a présenté un amendement n° 3 qui tend à compléter cet article par les dispositions suivantes :

« Notamment l'article 8 du décret modifié n° 56-1228 du 3 décembre 1956, l'article 40, paragraphe 1er, du décret n° 57-812 du 22 juillet 1957 et l'article 21, paragraphe J, de l'ordonnance n° 58-1337 du 23 décembre 1958 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. le rapporteur. J'ai indiqué précédemment que l'objet de cet amendement est de préciser les articles des décrets et de l'ordonnance qui cessent d'être applicables au territoire de la Polynésie française.

Sur ce point, d'ailleurs, la commission n'a nullement fait œuvre d'imagination, puisqu'elle a simplement repris une partie de l'exposé des motifs du projet de loi, le mot « notamment » tendant à prévenir une éventuelle omission.

La commission des lois aime que les textes abrogés soient énumérés. Cela répond à un souci de simplicité, de clarté, de commodité et épargne bien des recherches.

A titre personnel, je dois avouer que j'ai éprouvé quelques scrupules, non pas que je juge cet amendement mauvais — il me semble, au contraire, très bon — mais parce que des corps d'extinction, qui ne sont peut-être pas très nombreux, certes, demeureront en Polynésie française et continueront à être gérés par l'assemblée et les instances territoriales.

Que va-t-il se passer ? Normalement, ces corps d'extinction devraient être gérés dans le cadre des dispositions législatives que nous allons abroger. Ils peuvent aussi être soumis à un statut particulier.

Monsieur le ministre, je me permets d'exprimer ce scrupule juridique, car il ne faudrait pas que le jeu de cette disposition législative conduise la Polynésie française vers une sorte d'impasse sur le plan administratif, situation qui ne serait peut-être pas sans solution mais que nous pouvons peut-être éviter aujourd'hui.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 ?

M. le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer. Le Gouvernement l'accepte, ne craignant nullement d'être gêné par ses dispositions en ce qui concerne les futurs corps d'extinction.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(*L'amendement, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4 modifié par l'amendement n° 3.

(*L'article 4, ainsi modifié, mis aux voix, est adopté.*)

[*Article 5.*]

M. le président. « Art. 5. — Les dispositions de la présente loi prendront effet du 1er janvier 1967 ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

(*L'article 5, mis aux voix, est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(*L'ensemble du projet de loi, mis aux voix, est adopté.*)

— 9 —

ASSEMBLEE TERRITORIALE DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

Retrait de l'ordre du jour d'une proposition de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport de la commiasion des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi de M. de Grailly, relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances (n° 1875).

La parole est à M. Zimmermann, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Raymond Zimmermann, *vice-président de la commission.* Monsieur le président, la commission des lois a abordé la discussion de la proposition de loi de M. de Grailly relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.

Ce matin, elle a entendu M. le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer, Au cours dea délibérations qui ont suivi, la commission a décidé de poursuivre ses consultations, et notamment de demander l'avis de l'assemblée du territoire intéressé. Cet avis devra être donné dans les délais les plus brefs.

Le rapporteur de la commission estime qu'il sera en mesure de présenter son rapport devant l'Assemblée la semaine prochaine.

En conséquence, la commission demande le retrait de l'ordre du jour de cette proposition de loi.

M. le président. Le Gouvernement est-il d'accord ?

M. Pierre Billotte, *ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer.* Oui, monsieur le président.

M. le président. En conséquence, la proposition de loi est retirée de l'ordre du jour.

— 10 —

ORGANISATION DE LA REGION DE PARIS

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi modifiant la loi n° 61-845 du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris (n°s 1883, 1953, 1931).

La parole est à M. Fanton, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. André Fanton, *rapporteur.* Mesdames, messieurs, nous abordons aujourd'hui un débat qui peut paraître sans grande importance, mais dont certains éléments, vous allez le constater, donnent des indications pour la politique menée dans le district de la région parisienne.

Le district de la région de Paris a été créé par la loi du 2 août 1961. Au moment où le Gouvernement envisage de modifier certaines dispositions de cette loi, peut-être n'est-il pas inutile de rappeler ce qu'était le district. Je précise que cet imparfait ne signifie pas qu'il n'existe plus, mais simplement qu'il a évolué dans un sens que je rappellerai tout à l'heure.

La loi du 2 août 1961 créait deux institutions qui, d'ailleurs, existent toujours : d'une part, un conseil d'administration qui règle par ses délibérations — je me permets d'insister sur ce point — les affaires qui sont de la compétence du district et, d'autre part, un délégué général qui exécute ces délibérations.

Cette fonction de délégué général n'est pas due à une initiative du Gouvernement ; c'est le Parlement qui avait réclamé, à l'époque, l'institution d'un fonctionnaire de ce niveau et de cette importance, afin qu'il soit détaché, si je puis dire, des emprises départementales.

On voulait, en effet, que le délégué général soit au-dessus des querelles de département à département, voire de commune à commune — en ce qui concerne la ville de Paris, par exemple — et qu'il puisse arbitrer avec impartialité les difficultés qui pouvaient se faire jour entre ces diverses collectivités territoriales. L'article 4 de la loi avait défini ses pouvoirs.

Il est vrai que, depuis, une troisième instance a été en quelque sorte ajoutée : le comité économique et social du district. Mais on est obligé de dire que cette création ne résulte ni d'une loi ni d'un décret ; il s'agit d'une initiative de caractère interne qui ne change rien à l'équilibre institutionnel du district.

Cet équilibre était l'un des fondements du district de la région de Paris.

Or, depuis 1961, cinq ans se sont écoulés. Il est sans doute possible aujourd'hui de dresser un bilan.

Il eat incontestable que, sous l'impulsion de ses présidents successifs, le conseil d'administration du district a eu un rayonnement que beaucoup, à l'époque, n'avaient pas imaginé.

Mais, parallèlement, l'autorité naturelle du délégué général, et aussi une série de décisions gouvernementales de caractère technique, ont provoqué un déséquilibre dans ces institutions.

Il faut se souvenir non seulement des textes, mais aussi de ce qu'était, à l'époque, l'intention du législateur.

Le Premier ministre d'alors, M. Michel Debré, défendant le texte qui est devenu la loi du 2 août 1961, avait rappelé trois principes qui devront rester présents à notre esprit lorsque nous examinerons tout à l'heure les dispositions du projet de loi qui nous est soumis.

« Nous n'avons pas voulu... » — disait M. Debré — « ... créer une collectivité territoriale nouvelle ». Tel était le premier principe.

Deuxième principe : l'établissement public n'est pas une superadministration s'ajoutant aux administrations municipales et aux administrations départementales.

Enfin, troisième principe : le district ne doit porter atteinte ni à l'autonomie des collectivités locales ni aux tâches qui demeurent les leurs.

Je crois que ces trois principes, en quelque sorte négatifs, ont été cependant ceux qui ont incité nombre de parlementaires à voter la loi du 2 août 1961.

Le district avait un rôle d'étude et de coordination. S'il est vrai que, dès cette époque, on pouvait envisager une évolution du district, il n'en est pas moins certain que cette évolution ne peut se faire qu'à la faveur d'un équilibre institutionnel.

Si l'on doit développer les pouvoirs du district, il faut le faire avec le souci de maintenir l'équilibre entre le conseil d'administration, qui règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence du district, et le délégué général, qui exécute ces délibérations.

Je ne voudrais pas faire trop de citations. Mais on dit toujours que les travaux préparatoires d'une loi sont intéressants et je voudrais rappeler une dernière fois cette expression de M. Michel Debré : « L'établissement public qui est institué est un établissement qui n'a que des attributions de coordination, ne disposant de pouvoirs d'exécution que dans des cas exceptionnels ».

D'ailleurs, à l'époque, on avait émis quelques doutes sur l'efficacité du district. Certains de nos collègues avaient eu l'impression qu'il s'agissait d'une structure qui ne fonctionnerait pas convenablement.

Aujourd'hui, je ne suis pas sûr que la crainte inverse n'habite pas certains de nos collègues, quelquefois les mêmes, qui redoutent que l'insuffisance d'alors ne se transforme en excès aujourd'hui.

Depuis 1961 est intervenue une nouvelle loi, celle du 10 juillet 1964, qui a modifié la structure départementale de la région parisienne, les départements de la Seine et de Seine-et-Oise ayant été remplacés par la ville de Paris, d'une part, et par six nouveaux départements, d'autre part.

C'est ce qui explique que, en dépit des adaptations prévues dans ce texte en ce qui concerne la loi du 2 août 1961, le Gouvernement nous demande aujourd'hui de modifier l'article relatif à la composition du conseil d'administration. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une adaptation à la loi du 10 juillet 1964, qui ne soulève aucune difficulté.

J'en arrive à l'objet même du projet de loi.

Si l'on se reporte à l'exposé des motifs qui précède le texte du projet de loi — M. le ministre de l'intérieur me pardonnera de le lui dire — on a le sentiment qu'il s'agit d'un texte sans importance, dont l'objet est de régulariser des usages qui, d'ailleurs, étaient peut-être déjà parfaitement légaux mais à propos desquels on estime que ce qui va bien sans dire va mieux en le disant.

On semble dire à l'Assemblée : confirmez que telle est bien l'interprétation qu'il faut donner de la loi.

L'exposé des motifs explique complaisamment que l'on remplace un mot par un autre, qu'une expression est substituée à une autre, que le projet de loi apporte confirmation plus qu'il n'innove. En définitive, à la seule lecture de l'exposé des motifs, on a le sentiment qu'il s'agit d'un texte sans importance.

Or une lecture attentive prouve qu'il n'en est rien.

Ce projet de loi comporte trois articles. L'article 3, je l'ai dit, concerne la composition du conseil d'administration et ne souleve aucune difficulté, du moins quant à l'interprétation qu'il y a lieu de donner des intentions du Gouvernement.

L'article 1er donne au district de plus larges pouvoirs en ce qui concerne l'utilisation de ses ressources financières et sa participation éventuelle à des tâches régionales.

En ce qui concerne l'accroissement des pouvoirs du district en matière financière, il est simplement indiqué qu'il s'agit de substituer l'expression « aides financières » au mot « subventions » qui figure dans la loi du 2 août 1961. Cette substitution apparaît, à première vue, comme étant dénuée d'importance, surtout si l'on se reporte à l'exposé des motifs qui précise qu'il s'agit surtout de permettre au district de faire des avances à court terme aux collectivités locales, sans qu'il soit question d'aller beaucoup plus loin.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que votre commission, qui a toujours essayé d'adapter l'exposé des motifs qui est très clair au texte du projet qui l'est moins, a remplacé les mots : « aides financières » par l'expression : « subventions et avances à court terme », de façon à bien cerner le problème.

Elle l'a fait parce qu'elle a rapproché cette modification de l'ensemble du projet et cet exemple-là est quelque peu préoccupant car, dans l'exposé des motifs, il est précisé « qu'il n'est pas question de transformer le district en établissement prêteur ». Il n'en est heureusement pas question, en tout cas, dans l'intention des auteurs du projet, mais si le texte et les autres dispositions du projet étaient votés tels qu'ils nous sont présentés par le Gouvernement, le district pourrait incontestablement se transformer en établissement prêteur.

Comme l'article 2, du projet confère au district des pouvoirs tout à fait nouveaux, qui lui permettent d'exproprier, de concéder, d'affermer, de participer à des sociétés d'aménagement et d'économie mixte, on a quelque peu le sentiment qu'on propose d'instituer, par la voie d'un simple petit projet de loi discrètement présenté, une sorte de nouvelle caisse des dépôts et consignations dont le champ d'action serait limité à la région parisienne.

Je ne dis pas du tout que la caisse des dépôts et consignations ne soit pas un établissement respectable, mais il n'est pas douteux que certaines de ses initiatives en matière immobilière ont été quelquefois contestées. Elles ont sûrement été utiles, mais le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elles n'ont pas toujours été prises avec l'accord des collectivités locales intéressées et qu'elles ont eu des conséquences imprévues de leurs initiateurs.

C'est la combinaison de cet ensemble de textes qui a fait redouter à votre commission que le district ne se transforme en une nouvelle caisse des dépôts et consignations. Et c'est pourquoi, pour qu'il n'y ait pas de contestations, la commission vous propose de remplacer les mots : « aides financières » par les mots : « subventions et avances à court terme ».

En second lieu il nous est proposé de remplacer à la fin du 2° de l'article 3 de la loi du 2 août 1961 les mots : « travaux d'intérêt régional » par les mots : « opérations d'intérêt régional ».

Sur ce point la commission n'a pas fait de difficultés ; mais je dois dire au Gouvernement qu'elle a été frappée par le genre d'exemples donnés dans l'exposé des motifs pour justifier cette modification. En effet celle-ci se justifierait pour permettre au district, non seulement d'exécuter des travaux, mais aussi de procéder aux opérations préliminaires et notamment aux acquisitions. S'il n'avait pas le droit de faire ces opérations, il fallait bien le lui donner.

Mais à l'alinéa suivant il est indiqué que d'ailleurs le district a déjà procédé à des acquisitions foncières, ce qui semble être en contradiction avec l'observation précédente. De deux choses l'une : ou bien le district a déjà procédé à des avances et à des acquisitions foncières, contrairement à la loi — et dans ce cas, c'est regrettable et on est en droit d'être préoccupé de la manière dont les responsables du district interprètent la loi — ou bien, au contraire, le district avait déjà ce droit — ce que personnellement je crois volontiers — et l'on se demande vraiment pourquoi le Gouvernement éprouve le besoin de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi.

Ce qui nous inquiète dans ce projet, ce n'est pas tellement le libellé, ce sont les raisons qui ont motivé le dépôt de ce texte s'il ne s'agit que de choses aussi évidentes et normales.

Je ne suis pas suspect d'hostilité au district — j'en ai toujours été partisan — mais j'avoue que je suis resté perplexe devant les motifs invoqués et votre commission avec moi.

D'autre part — c'est d'ailleurs une conséquence de ce que je viens de dire — une modification supplémentaire est prévue pour le cas où l'accord des collectivités locales n'est pas obtenu.

Votre commission a constaté, depuis quelques années, une certaine évolution dans l'équilibre des institutions du district. La loi du 2 août 1961 avait réglé le cas où les collectivités locales — certaines d'entre elles en tout cas — se refuseraient aux opérations d'intérêt régional. Elle avait précisé de façon très solennelle qu'à défaut de l'accord des collectivités et des établissements publics intéressés, accord donné dans les conditions fixées par décret, les travaux d'intérêt régional pourraient être pris en charge par le district après autorisation, par décret en conseil des ministres, après un avis du Conseil d'Etat.

Mais à l'époque votre prédécesseur, monsieur le ministre, avait précisé que ce texte constituait « une garantie indispensable dans le cas où une collectivité risque, par son obstination, de faire obstacle à des projets rencontrant un large accord de la part des autres collectivités ».

L'intention évidente du législateur — il n'y a aucune espèce de discussion sur ce point — était, par ce texte, de confier au conseil d'administration le soin de charger le délégué général de demander cette dérogation et non pas de confier au délégué général le soin de demander cette dérogation après avoir éventuellement consulté le conseil d'administration.

M. Michel Boscher. Très bien !

M. le rapporteur. C'est pourquoi, étant donné que le mot « opérations » remplacera le mot « travaux — modification que votre commission accepte — et que, par conséquent, les pouvoirs du district dans ce domaine se trouveront élargis, votre commission a estimé qu'il convenait — encore que ce soit inutile à mon sens — de rappeler par un texte précis qu'une décision de ce genre ne pourrait être prise qu'après décision préalable du conseil d'administration.

Nulle contestation n'est possible. Personnellement, je vois dans le texte qui nous est soumis un pléonasme. Car aucune décision du district ne peut être prise sans la décision du conseil d'administration. Telle est bien la lettre des textes en vigueur. Mais, à partir du moment où une divergence d'appréciation se manifeste sur les pouvoirs respectifs des uns et des autres, il est nécessaire — c'est l'avis de la commission des lois — de rappeler que le conseil d'administration a, dans ce domaine, comme en bien d'autres, non seulement son mot à dire, mais sa décision à prendre.

L'amendement qui vous est proposé, mesdames, messieurs, doit, dans l'esprit de ses auteurs et dans celui de la commission, s'appliquer à ce cas précis. Mais il doit, en outre, être l'occasion pour l'Assemblée, du moins pour sa commission des lois à présent, de rappeler aux fonctionnaires du district, à quelque échelon qu'ils se trouvent, qu'il existe d'une part un conseil

d'administration, d'autre part un délégué général, que l'un et l'autre de ces pouvoirs s'équilibrent et qu'aucun d'eux n'est supérieur à l'autre.

M. Michel Boscher. Très bien !

M. le rapporteur. J'indique à ce propos que plusieurs membres de la commission des lois, notamment M. Peretti, se sont inquiétés des activités d'un organisme nommé Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne.

M. Michel Boscher. Très bien !

M. le rapporteur. Il s'agit d'un institut tout à fait technique, chargé en principe de faire des propositions, mais dont les propositions ont semblé à nombre de membres de la commission revêtir souvent un caractère « décisif ». J'emploie ce terme par euphémisme. Je veux dire par là que l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, composé de gens certes très compétents, a une fâcheuse tendance à considérer que ses choix sont définitifs et qu'ils s'imposent non seulement aux plus hauts fonctionnaires du district, mais aussi et surtout aux élus de ce district. (*Très bien ! très bien ! sur* les *bancs* de l'*U. N. R.-U. D. T.*)

M. Michel Boscher. Voilà une analyse pertinente !

M. le rapporteur. Je vous remercie, mon cher collègue.

En ce qui concerne les attributions exactes de cet institut, ce débat — je l'espère — sera médité là où il doit l'être. (*Sourires.*)

L'examen en commission de l'article 2 du projet de loi a été beaucoup moins long, monsieur le ministre. Car la simple lecture de cet article qui permet au district — je le rappelle — de « procéder à toutes opérations immobilières d'acquisition, au besoin par voie d'expropriation, et à tous actes de gestion ou de cession, liés à la réalisation des objets définis à l'article 3 », qui lui permet en outre de « recourir à la concession ou à l'affermage et de participer à des sociétés ou organismes dont l'activité présente un intérêt pour la région », sa simple lecture, dis-je, a fait l'unanimité : la commission des lois vous propose de le supprimer.

Je rappelle en effet qu'en 1961 — M. le ministre de l'intérieur me dira peut-être que c'est fort loin — à aucun moment des débats il n'avait été question de donner des pouvoirs aussi exorbitants au district.

Et je rappelle aussi un débat beaucoup plus récent.

Le 12 juin 1964, lors de la discussion du projet de loi à laquelle vous avez plus directement participé, M. le ministre des finances et des affaires économiques déclarait ce qui suit, à propos d'un amendement qui tendait également à accorder au district le pouvoir d'effectuer des opérations immobilières :

« On pouvait, dans une certaine optique, charger le district de la réalisation totale de ces travaux ». Il s'agissait des travaux d'intérêt régional. « Dans cette hypothèse, il fallait évidemment accroître fortement ses ressources. On pouvait, au contraire, conserver au district un rôle d'animation et de coordination et, dans ce cas » — et c'est ce qu'on a fait — « c'est par le biais d'un effort des finances du district, des collectivités locales et, éventuellement de l'Etat, qu'on pouvait réaliser ces travaux régionaux ».

M. Christian de La Malène. Excellente citation !

M. le rapporteur. Ce débat — qui date du mois de juin 1964 — démontre la continuité de la politique gouvernementale entre 1961 et 1964 dont la commission des lois est certaine qu'elle se manifeste encore dans la politique du Gouvernement d'aujourd'hui.

C'est pourquoi, sans aucune hésitation, la commission propose la suppression de l'article 2.

L'exposé des motifs du projet de loi justifie cet article par un raisonnement assez curieux. Il y est en effet indiqué que l'agence foncière et technique de la région parisienne — dont je ne parlerai pas davantage que de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne — avait obtenu, par décret en date du 14 avril 1962, un certain nombre de pouvoirs, notamment la possibilité d'agir par délégation du district.

L'exposé des motifs précise au surplus que, compte tenu du fait que le district n'a pas le droit de lui concéder cette possibilité, qu'il n'y a qu'un décret qui lui permet d'en bénéficier, il suffit simplement d'adapter la loi au décret et que, dans ces conditions, tout fonctionnera très bien.

Ce n'est pas là une conception très normale de la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif ! (*Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs.*)

M. Albert Fouet. Très juste !

M. le rapporteur. En application de la loi on peut tout faire ; en application du décret il est quand même difficile de modifier une loi.

Telles sont les raisons, monsieur le ministre, pour lesquelles la commission a supprimé l'article 2.

J'en arrive à l'article 3, en vous priant d'excuser la longueur de cet exposé.

Cet article qui concerne la composition du conseil d'administration ne souffre pas de difficulté quant au principe, mais pose des problèmes quant aux amendements qui tendent à le modifier. Quand ces amendements viendront en discussion après la discussion générale, l'Assemblée se prononcera. Je n'insiste donc pas.

Je conclurai donc par deux observations.

La première est que ce projet, quoi qu'on en dise, est très important et marque non pas une nouvelle orientation mais, disons, un accroissement des pouvoirs du district de la région de Paris.

Votre commission a approuvé cet accroissement dans sa majorité, mais y a mis toutefois une condition. Et je souhaiterais vivement que le Gouvernement en fasse part directement ou par la voie du *Journal officiel* à ceux qui sont chargés d'appliquer cette loi.

En effet si le district a son utilité, je dirai même que si le district a montré qu'on avait eu raison de le créer en 1961...

M. Pierre Bas. Oui.

M. le rapporteur. ... il n'est pas contestable non plus que cet organisme ne peut fonctionner avec efficacité qui si sont respectés en son sein les équilibres qui, à l'époque, ont été mis sur pied avec difficulté.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. le rapporteur. Je rappellerai que la discussion a duré pendant près de dix-huit mois et pendant cette période les discussions tant en commission qu'au cours des navettes entre les Assemblées ont permis d'arriver à une solution qui avait permis à une majorité à l'Assemblée nationale et également au Sénat d'accepter cette nouvelle organisation.

L'Assemblée nationale suivra certainement sa commission lorsque celle-ci lui demandera d'accepter le projet du Gouvernement, mais à condition que ce débat soit l'occasion pour ceux qui depuis cinq ans ont été les animateurs du district, qu'il s'agisse des représentants des collectivités locales ou des représentants de l'Etat, quels que soient leurs titres et la place qu'ils occupent, de se rappeler qu'il n'y a pas un délégué général entouré de fonctionnaires et, d'autre part, des élus qui agissent chacun de leur côté et indépendamment les uns des autres, mais qu'il doit y avoir une collaboration étroite et permanente sans aucune volonté d'une partie de l'emporter sur l'autre partie, la seule volonté étant d'aménager la région parisienne ce dont, je le crois, personne ne conteste la nécessité.

C'est sous le bénéfice des quelques observations que je viens de faire — mais cependant importantes puisqu'il vous est proposé de supprimer la moitié du projet de loi (*Sourires*) — que votre commission vous demande d'adopter le texte qui vous est présenté (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

M. le président. La parole est à M. Wagner, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Robert Wagner, *rapporteur pour avis.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne reprendrai certainement pas, à cette heure, les divers points traités fort brillamment par mon ami M. Fanton. Je me bornerai, monsieur le ministre, à souligner ceux sur lesquels la commission de la production et des échanges m'a demandé d'insister.

Je ne reviendrai donc pas sur les arguments en faveur de la suppression de l'article 2 qui, d'après M. Fanton, est en totale opposition avec l'exposé des motifs de la loi du 2 août 1961. L'unanimité de la commission de la production et des échanges s'est également faite pour cette suppression.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. le rapporteur pour avis. Nous estimons que le district doit pouvoir aider les collectivités à réaliser des équipements d'intérêt régional et même leur consentir des avances à cet effet, mais nous ne voudrions pas qu'il soit un jour transformé en établissement prêteur. Ce rôle doit rester celui de la caisse des dépôts et consignations qui, de son côté, devrait s'abstenir, même par l'intermédiaire de ses filiales, de réaliser des opérations qui relèvent des collectivités locales, aidées par le district.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. le rapporteur pour avis. La commission de la production et des échanges insiste pour que l'esprit de la loi d'août 1961 soit respecté intégralement, c'est à dire que le district — le délégué général étant l'exécutif du conseil d'administration — joue essentiellement un rôle d'étude, d'accélérateur et de coordonnateur des travaux d'intérêt régional.

Enfin, monsieur le ministre, la commission souhaite connaître les directives que le Gouvernement entend donner à l'agence foncière pour les acquisitions de terrains auxquelles le district aurait donné un avis défavorable. En effet, ce point est particulièrement important.

Sous réserve des observations qui ont été formulées dans son rapport, dans celui de M. Fanton et des amendements que les commissions ont présentés, la commission de la production et des échanges a donné un avis favorable à ce projet. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T. et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Ribière.

M. René Ribière. Mesdames, messieurs, le projet de loi n° 1.883 qui nous est soumis comporte un exposé des motifs qui tend à minimiser la portée du texte, comme l'ont fort bien fait remarquer nos rapporteurs, MM. Fanton et Wagner.

Le Gouvernement nous assure qu'il s'agit plus de confirmation que d'innovation. Je n'en suis pas, pour ma part, entièrement persuadé et je relève dans la justification de l'article 2 un sophisme pour le moins curieux.

Que nous dit-on, en effet ?

On nous dit que le décret n° 62-479 du 14 avril 1962 portant création de l'Agence foncière et technique de la région parisienne établit implicitement la compétence du district à accorder des concessions portant sur des opérations d'aménagement et son droit à les réaliser lui-même, car nul ne peut transmettre à autrui — c'est-à-dire à l'Agence foncière — des prérogatives qu'il ne détient pas en propre.

Il n'y a qu'un malheur, c'est que le district ne détient pas ces pouvoirs de la loi du 2 août 1961 ; le Gouvernement nous demande en somme, par un biais, de régulariser un décret qu'il n'était pas en droit de publier et qui traite d'une matière qui ressort exclusivement du pouvoir législatif.

Par-dessus le marché, l'article 2 susvisé est en contradiction flagrante avec le deuxième alinéa du 2° du nouvel article 3 de la loi du 2 août 1961, tel qu'il nous est soumis à l'article 1er du texte en discussion.

En effet, si le district est habilité à procéder — je cite l'article 3-1 nouveau — à toutes les opérations immobilières d'acquisition, au besoin par voie d'expropriation, et à tous actes de gestion ou de cession, il est souverain dans ces décisions et je ne vois pas comment pourrait jouer la clause de sauvegarde prévue à l'article 3 ancien, comme à l'article 3 nouveau de la loi du 2 août 1961 qui, je le rappelle, dispose qu' « à défaut de l'accord des collectivités et établissements publics, les opérations d'intérêt régional pourront être prises en charge après autorisation par décret en conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat. »

Je ne saisis pas l'intérêt de ce nouveau projet de loi, ou alors je le comprends trop bien et j'y reviendrai. Cela d'autant plus que l'article 37 de la loi du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne, a renforcé les pouvoirs d'intervention de l'Etat sur le choix des travaux à effectuer lorsque la loi de finances a donné un caractère prioritaire à des travaux d'intérêt général et déterminé la part de l'Etat, du district et des collectivités locales dans le financement, texte que j'ai d'ailleurs approuvé en son temps.

J'ai le sentiment qu'en réalité ce texte n'est pas si anodin qu'il en a l'air et que certains voudraient transformer, sans trop de bruit, le district en nouvelle collectivité territoriale et en superadministration, contrairement à tous les engagements pris dans le passé par M. Michel Debré et je prie, à cet égard, mes collègues de se reporter au compte rendu de la première séance de l'Assemblée nationale du 15 décembre 1960, *Journal officiel*, page 4656. M. Michel Debré a, en effet, assuré :

Premièrement, que le district ne serait pas une nouvelle collectivité territoriale.

Deuxièmement, que le district, établissement public, n'est pas une superadministration s'ajoutant aux administrations municipales et départementales.

Troisièmement, que le district ne devait porter atteinte ni à l'autonomie des collectivités locales ni aux tâches qui demeurent les leurs, qu'il a seulement un rôle d'animation et de coordination.

Quatrièmement, qu'il est sans doute prévu que le district peut prendre en charge certaines opérations, mais qu'en aucun cas il n'en assurera lui-même l'exécution.

Plus près de nous, le 12 juin 1964, le ministre des finances de l'époque a déclaré devant nous, au nom du gouvernement, que celui-ci désirait conserver au district son rôle d'animation et de coordination et que c'était par un effort conjugué des finances du district, des collectivités locales et éventuellement de l'Etat, que l'on pourrait réaliser les travaux régionaux.

Si je reprends mes propres déclarations du 15 décembre 1961, je m'aperçois qu'un certain nombre d'améliorations urgentes ont été apportées depuis, en particulier par la loi du 10 juillet 1964, que la péréquation fiscale à l'intérieur de la région sera réalisée en 1968, que les structures administratives ont été refondues par la création des nouveaux départements, et je m'en réjouis.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. René Ribière. Malheureusement, le problème du financement n'a toujours pas été résolu de façon satisfaisante et ce sont les populations de Paris et de sa banlieue qui doivent faire les frais, pour les deux tiers au moins, de l'imprévision des années 30.

M. le rapporteur. Très bien !

M. René Ribière. J'avais protesté et je proteste contre la taxe d'équipement qui est spécifique à la région parisienne et dont la charge ne peut que s'alourdir, ainsi que celle des impôts départementaux et communaux. Tout le monde dit communément que l'aménagement de la région parisienne est une affaire nationale, mais on laisse les Parisiens et les banlieusards payer les équipements rendus nécessaires par l'afflux de provinciaux vers Paris.

Que les dépenses soient au minimum financées par l'emprunt, voilà qui me paraîtrait équitable, afin que le poids en soit réparti sur plusieurs générations, et que l'Etat mette sur pied un système d'amortissement différé pour les dix premières années de réalisation du plan duodécennal.

J'ai aussi une autre crainte, c'est que la réunion sur la même tête, des fonctions de préfet de région et de délégué général au district, n'ait pour conséquence d'amenuiser fâcheusement les pouvoirs des préfets départementaux et de nuire à la réforme de 1964 en dépouillant les préfets de la plus grande partie de leurs pouvoirs en matière d'économie, d'équipement et d'urbanisme.

M. le rapporteur. C'est certain.

M. Christian de la Malène. Ils deviendront des sous-préfets.

M. René Ribière. Je ne serais d'ailleurs pas opposé à ce que l'on nomme un délégué régional ou un préfet de région ministre de la région parisienne. Cela me paraîtrait plus honnête et probablement plus efficace.

M. Pierre Bas. Ce serait un retour au système du XVIe siècle.

M. René Ribière. Il n'est pas question pour autant de nier les réalisations du district depuis 1961. Je serais d'ailleurs singulièrement ingrat si j'oubliais que c'est grâce à l'aide du délégué général et du conseil d'administration du district que les habitants de mon département du Val-d'Oise, qui compte 600.000 habitants, ont enfin leur première piscine couverte. (*Très bien ! très bien ! sur les bancs de l'U. N. R.-U. D .T.*)

Les hommes ne sont pas en cause, mais bien l'étendue des pouvoirs réunis en une seule main et les abus de compétence et de pouvoir qui pourraient en résulter de la part de certains fonctionnaires pour lesquels la planification représente une fin en soi — j'ai entendu à cet égard les allusions de M. le rapporteur — et qui ne conçoivent pas que, finalement, ce sont des humains qui subissent les conséquences des vastes cogitations en chambre. (*Très bien ! très bien ! sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

J'en veux pour preuve la légitime émotion qui s'est emparée des éventuels expropriés. Dans le Val-d'Oise, 13.000 habitants sont actuellement « zadés », soit le quart de la population des zones d'aménagement différé de la région parisienne, ce qui correspond au dixième de la superficie du département. Cela veut dire qu'il faudra exproprier 700 à 800 habitants par an dans les vingt ans à venir, ou acquérir à l'amiable leurs biens. C'est dire que le problème de l'expropriation n'est plus à l'échelle de ce que nous avons connu jusqu'à maintenant.

Les procédures d'expropriation ne sont plus adaptées à l'ampleur des opérations. La notion de déclaration d'utilité publique est à revoir et il est urgent de multiplier par dix, dans la région parisienne, le nombre des juges fonciers, qui ne sont que deux pour toute l'ancienne Seine-et-Oise.

Il est non moins indispensable que, dans les délais les plus rapides, un recensement global des propriétés visées par les

projets de construction et les programmes routiers soit établi, cela afin de rassurer ceux qui ne seront pas touchés, d'une part, de couper court à des informations fantaisistes diffusées par une certaine presse avide de sensationnel et peu consciente de ses devoirs envers une population justement alarmée, d'autre part.

Il faut aussi dès maintenant prévoir des achats de terrain qui permettront, par un mécanisme approprié et compensatoire, de reconstituer sinon à l'identique, tout au moins dans des conditions similaires, l'habitat dont la destruction aura été décidée. Il ne serait pas admissible de vouloir imposer le relogement dans des H. L. M., surtout si celles-ci sont fort éloignées du lieu primitif, à des populations habituées à vivre en pavillon. Il faudrait aussi pouvoir recaser les agriculteurs, pour la plupart maraîchers, par des avances des organismes aménageurs ou par les prêts-relais du crédit agricole, afin qu'ils puissent s'installer sur des exploitations nouvelles avant même qu'ils n'aient perçu les indemnités d'expropriation qui leur sont dues.

Ce devrait être la véritable tâche de l'agence technique et foncière de la région parisienne, à condition, d'une part, qu'elle travaille en plein accord avec les préfets et les municipalités concernées et, d'autre part, que des dotations en capital lui soient appliquées par le ministère des finances, ce qui n'a pas été le cas depuis sa création en 1962.

M. Michel de Grailly. Très juste !

M. René Ribière. Je connais assez le sens aigu de la justice de mon vieil ami Michel Debré pour ne pas être confiant dans l'appel que je lui adresse.

Vous pensez peut-être, mes chers collègues, que je me suis éloigné quelque peu du sujet qui nous occupe aujourd'hui mais il m'a semblé utile d'illustrer par un exemple concret mon hostilité à une extension des pouvoirs du district, au delà des limites prévues par la loi constitutive de 1961, et les problèmes angoissants qui sont le lot quotidien des élus municipaux, cantonaux et nationaux, ainsi que d'une population, qui ne s'oppose pas à la construction de nouveaux ensembles que la poussée démographique rend inéluctable, mais réclame avec fermeté le droit de continuer à vivre et une reconstitution équitable de son bien de famille dans la contrée qu'elle a choisie. (*Applaudissements sur les bancs de l'U. N. R.-U. D. T.*)

— 11 —

DEMANDE DE CONSTITUTION D'UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. J'informe l'Assemblée que le groupe du centre démocratique a demandé la constitution d'une commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif aux communautés urbaines, distribué le 23 juin 1966 (n° 1946).

Il vient d'être procédé à l'affichage et à la notification de cette demande. Elle sera considérée comme adoptée, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 31 du règlement, si la présidence n'a été saisie d'aucune opposition avant la deuxième séance que tiendra l'Assemblée suivant la présente séance.

— 12 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 1883) modifiant la loi n° 61-845 du 2 août 1961 relative à l'organisation de la région de Paris. (Rapport n° 1953 de M. Fanton, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 1931 de M. Wagner, au nom de la commission de la production et des échanges.)

Discussion du projet de loi (n° 1840) relatif à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité. (Rapport n° 1952 de M. Zimmermann, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 1959 de M. Louis Vallon, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures trente minutes.*)

Le Chef du service de la sténographie de l'Assemblée nationale,
RENÉ MASSON.

(Le compte rendu intégral de la 2e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.